



DET TEKNISK-NATURVITENSKAPELIGE FAKULTET

MASTEROPPGAVE

Studieprogram/spesialisering:
Master i samfunnssikkerhet

Vårsemesteret, 2022

Åpen / ~~Konfidensiell~~

Forfatter: Eline Sletten Haraldsen og
Liv-Åse Hesvik-Lorck

Eline S. Haraldsen, Liv-Åse Hesvik-Lorck
(signatur forfatter)

Fagansvarlig: Eirik Bjorheim Abrahamsen

Veileder(e): Eivind Lars Rake

Tittel på masteroppgaven: Smartere sammen?
- En kvalitativ studie av læring og samvirke i kommunal beredskapsplanlegging.

Engelsk tittel: Smarter together?
- A qualitative study of learning and collaboration in municipal contingency planning.

Studiepoeng: 30

Emneord: Beredskap,
beredskapsplanlegging, Forskrift om
kommunal beredskapsplikt,
erfaringsoverføring, kommuner, læring,
samvirke

Sidetall: 110

+ vedlegg/annet: 140

Stavanger, 15.06.2022
dato/år

Smartere sammen?

- En kvalitativ studie av læring og samvirke i kommunal beredskapsplanlegging.



Universitetet
i Stavanger

Master i samfunnssikkerhet, 2022

Eline Sletten Haraldsen og Liv-Åse Hesvik-Lorck

Sammendrag

Alle uønskede hendelser berører en kommune. Det innebærer at kommunene er nødt til å planlegge sin beredskap, og de må være forberedt på å håndtere et bredt spekter av hendelser. Dette illustrerer siste års hendelser som koronapandemien, cyberangrepet i Østre Toten og kvikkleireskredet i Gjerdrum. Uønskede hendelser ventes å øke i frekvens og omfang, og erfaring tilsier at hendelsene ikke nødvendigvis forholder seg til kommunegrensene. Som et resultat av dette er kommunene blitt mer avhengig av hverandre for å møte fremtidige utfordringer. For å imøtekomme disse utfordringene kan kommunene samvirke. Vi ønsket å undersøke om kommuner som samvirker lærer av dette, og om det kan styrke beredskapsplanleggingen deres. Studiens problemstilling er derfor *“Kan beredskapssamvirke mellom kommuner bidra til læring som styrker kommunenes beredskapsplanlegging?”*

For å besvare oppgavens problemstilling har vi formulert tre forskningsspørsmål. Det første søker å besvare hvordan kommunene jobber med beredskapsplanlegging. I det andre undersøkte vi hvilke beredskapsaktiviteter kommunene lærer av, og i det tredje undersøkte vi hvilke fordeler og ulemper det er for kommunene i beredskapssamvirkene de tar del i.

Studien har hatt en kvalitativ tilnærming med dokumentanalyser og semistrukturerte dybdeintervju. Vi har intervjuet 15 informanter fra ti ulike kommuner. Informantene har posisjoner knyttet til beredskapsarbeidet i sin kommune. Vi har tatt utgangspunkt i en liten og en stor kommune, samt deres nærliggende kommuner for å undersøke hvilken rolle samvirkene de inngår i påvirker læringsaspektet i beredskapsplanleggingen.

Oppgaven viser at det finnes ulikheter i hvordan de store og små kommunene jobber med beredskapsplanlegging. Kommunene er forskjellige med blant annet ulikt risikobilde og ulike forutsetninger. De store kommunene jobber systematisk etter en proaktiv metodikk. De små kommunene jobber i større grad reaktivt.

Hvordan kommunene jobber synes i stor grad å være påvirket av organisering og ressurstilgang. Kommunene lærer primært av reelle situasjoner de selv har håndtert. De uønskede hendelsene som ikke er kommunens egne, men som de likevel lærer av, ser ut til å være store hendelser, nærliggende hendelser, eller hendelser med løsninger som kommunen aktivt leter etter for sine egne, lignende hendelser.

Alle kommunene vi undersøkte inngår i beredskapssamvirker. Det er variasjon i hvor aktivt disse benyttes, og hvor formaliserte de er. Basert på våre funn vil positive sider ved samvirke

være at kommunene blir kjent med hverandres kompetanse og ressurser, samt kan samordne dette i felles løsninger. Ifølge Kommuneundersøkelsen til Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) er det likevel mindre enn halvparten av norske kommuner som samarbeider med andre kommuner om beredskapsplanlegging. Årsaken til dette forstås i lys av utfordringer knyttet til ressurser, kompetanse og personlig engasjement. Samvirke er noe som krever ressurser for å etablere, særlig i de tidlige fasene av beredskapsplanleggingsprosessen, men dette må prioriteres.

Hovedfunn i studien viser at kommunene lærer gjennom beredskapssamvirker, noe som kan styrke kommunenes beredskapsplanlegging, men en utfordring er at særlig små kommuner mangler et system for at kunnskaps- og erfaringsoverføring omdannes til læring på organisatorisk nivå.

Forord

Denne oppgaven markerer slutten på masterstudie i Samfunnssikkerhet ved det Teknisk-naturvitenskaplige fakultet, Institutt for sikkerhet, økonomi og planlegging ved Universitetet i Stavanger.

Det har vært en krevende, men også spennende og svært lærerik prosess. Vi har flere vi vil takke, som har hjulpet oss gjennom opp- og nedturer underveis i oppgaveskrivingen.

Først og fremst ønsker vi å takke veilederen vår, førsteamanuensis II Eivind L. Rake, for uvurderlige råd, støtte og oppfølging. Vi har lært mye av deg, og satt pris på alle grundige tilbakemeldinger og gode humør. Vi vil også rette en stor takk til alle informantene som tok seg tid til å dele av sine erfaringer og synspunkter. Uten dere hadde ikke oppgaven blitt den samme. Takk til familie og venner som har vært en god støtte gjennom denne prosessen. Særlig vil vi takke mødrene våre, Katrine og Martha, samt Helene, Eva Helene, Olivia, Maria, Anne-Marthe og Karl Eirik for god korrekturlesning og faglige innspill. Avslutningsvis vil vi også takke hverandre for et godt samarbeid og vennskap!

Stavanger, 15. Juni

Eline Sletten Haraldsen og Liv-Åse Hesvik-Lorck

Innholdsfortegnelse

1.0 Innledning og bakgrunn	1
1.1 Problemstilling og forskningsspørsmål.....	2
1.2 Avgrensning.....	3
1.3 Oppgavens oppbygning	4
2.0 Norske kommuner og deres beredskapsoppgaver	5
2.1 Norske kommuner.....	5
2.2 Organisering av beredskapsoppbygningen av norske kommuner.....	6
2.3 Beredskapslæring i kommunene	9
2.4 Kommunalt samvirke innen beredskap.....	10
2.5 Ulike former for beredskapsråd	11
3.0 Lovpålagt og styrende rammeverk.....	12
3.1 Sivilbeskyttelsesloven.....	12
3.1.1 Forskrift om kommunal beredskapsplikt	13
3.2 Veiledere.....	15
3.3 Samfunnsikkerhets- og beredskapsprinsippene.....	16
4.0 Teori	19
4.1 Beredskap.....	19
4.1.2 Beredskapsplanlegging	21
4.2 Organisasjons- og beredskapslæring.....	25
4.2.1 Organisatorisk beredskapslæring	26
4.2.2 Endring som følge av læring.....	28
4.2.3 Erfaringslæring	29
4.3 Samvirke	31
4.3.1 Ulike former for samvirke.....	32
4.4 Forholdet mellom beredskapsplanlegging, læring og samvirke.....	34
4.4.1 Forhold som påvirker læring og samvirke	35
5.0 Forskningsmetode	38
5.1 Valg av forskningsmetode	38
5.1.1 Kvalitativ tilnærming	38
5.1.2 Abduktiv forskningsstrategi.....	39
5.1.3 Casestudie	39
5.2 Data og datainnsamling.....	40
5.2.1 Dokumentanalyse.....	41
5.2.2 Semistrukturert dybdeintervju og intervjuguide	41
5.2.3 Utvalg av informanter	42

5.2.4 Intervjusituasjon.....	47
5.3 Analyse av data.....	48
5.4 Forskningskvalitet.....	49
5.4.1 Validitet.....	49
5.4.1 Reliabilitet.....	50
5.5 Forskningsetiske betraktninger	51
5.6 Styrker og svakheter ved metodevalg	52
6.1 På hvilken måte jobber kommunene med beredskapsplanlegging?.....	55
6.2 Hvilke beredskapsaktiviteter lærer kommunene av?	64
6.3 Hvilke fordeler og utfordringer er det for kommunene i beredskapssamvirke?	73
6.4 Hovedfunn.....	82
7.0 Diskusjon	84
7.1 På hvilken måte jobber kommunene med beredskapsplanlegging?.....	84
7.2 Hvilke beredskapsaktiviteter lærer kommunene av?	91
7.3 Hvilke fordeler og utfordringer er det for kommunene i beredskapssamvirke?	99
7.4 Avsluttende diskusjon	104
7.4.1 Oppsummering.....	107
8.0 Konklusjon.....	109
8.1 videre forskning	110
9.0 Referanseliste.....	111
Vedlegg 1: Intervjuguide.....	119
Vedlegg 2: Intervjuguide til politisk nivå	122
Vedlegg 3: Intervjuguide Statsforvalteren	125
Vedlegg 4: Informasjons- og samtykkeskjema.....	127
Vedlegg 5: Godkjenning NSD	131

Liste over forkortelser

CIM	Crisis Information Management. Et digitalt krisestøtteverktøy som benyttes av kommunene og Statsforvalteren
DSB	Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
EPS	Evakuert- og pårørendesenter
ISF	Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor
IKS	Interkommunale selskap
KS	Kommunesektorens interesseorganisasjon
NOU	Norges offentlige utredninger
PLIVO	Pågående livstruende vold
ROS-analyse	Risiko- og sårbarhetsanalyse
SOU	Sveriges offentlige utredninger

Liste over tabeller

Tabell 5.1 - Størrelsesinndeling av kommunene

Tabell 5.2 - Informanter i region A

Tabell 5.3 - Informanter i region B

Tabell 5.4 - Informanter Statsforvalteren

Liste over figurer

Figur 2.1 - Kommunenes beredskapsorganisering sett i lys av vårt system

Figur 4.1 - Beredskapshjulet med fokus på læring og samvirke

Figur 4.2 - Modell for organisatorisk læring innen beredskapsarbeid

Figur 6.1 - Kommunenes beredskapsorganisasjon

1.0 Innledning og bakgrunn

Alle uønskede hendelser skjer i en kommune, og kommunene utgjør det lokale fundamentet i den nasjonale beredskapen og spiller en avgjørende rolle i alt beredskapsarbeid (DSB, 2012, s. 3).

Norges 356 kommuner har alle et individuelt ansvar når det gjelder beredskap (Forskrift om kommunal beredskapsplikt, 2011). De siste årene har hendelser som koronapandemien, kvikkleireskredet i Gjerdrum, cyberangrepet i Østre Toten, skogbranner og flom rammet Norge. Hendelsene varierer i kompleksitet, men felles for alle er at de berører en eller flere kommuner. For kommunene er det kun et spørsmål om når en uønsket hendelse vil inntreffe neste gang, men det er imidlertid vanskelig å forutse hvilken som blir den neste, både med hensyn til omfang, situasjonstype og hvem som involveres (NOU 2019; 13 s. 18). Dette innebærer at kommunene er nødt til å planlegge sin beredskap. Bredden av hendelser som kan ramme kommunene er stor. Kommunenes beredskap kan ikke bare være rettet mot en spesiell hendelse, men de må være forberedt på å håndtere et bredt spekter. Regjeringen har lagt vekt på at beredskapen skal organiseres etter samfunnssikkerhets- og beredskapsprinsippene. Disse skal være førende for kommunal beredskap. I etterkant av terrorhendelsene 22. juli 2011 innførte regjeringen samvirkeprinsippet som et fjerde prinsipp. Prinsippet ble introdusert fordi erfaringer etter håndteringen viste svikt i samarbeidet på tvers av sektorer (St.meld. 29 (2011-2012)). Samfunnsutviklingen de siste tiårene illustrerer at samfunnet er blitt mer komplekst, og at det er stor gjensidig avhengighet mellom ulike systemer og sektorer (Perrow, 1984; Meld. St. 22 (2007-2008) s. 10). Uønskede hendelser ventes å øke i frekvens og omfang (NOU 2013:5 s. 17), og erfaring tilsier at hendelsene ikke nødvendigvis forholder seg til kommunegrensene. Som et resultat er kommunene blitt mer avhengig av hverandre for å møte fremtidige utfordringer. Samordning kan tilrettelegge for felles planlegging i arbeidet med beredskap i ulike sektorer (Meld. St. 22 (2007-2008); Farsund & Leknes, 2010).

Hvert år siden 2002 har DSB gjennomført Kommuneundersøkelsen. Denne kartlegger hvordan kommunene arbeider med samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i deres kommune. Undersøkelsen tar utgangspunkt i kravene gitt av forskrift om kommunal beredskapsplikt (DSB, 2021a). Forskriften har som mål at kommunene jobber systematisk og helhetlig med samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet. Dette innebærer kartlegging, oppfølging,

iverksetting og evaluering (DSB, 2021b). En slik prosess baserer seg på erfaring og kunnskap, men kommunene vil også kunne generere ny kunnskap gjennom prosessen.

Beredskap handler om å redusere sannsynlighet eller konsekvens for en uønsket hendelse (Lunde, 2019). Kontinuerlig læring gjennom øvelser, uønskede hendelser og evaluering er viktig for at kommunene skal kunne opprettholde et helhetlig og systematisk beredskapsarbeid (Eriksson, 2015; DSB, 2021b). Ved etablering av samvirke i planleggingsprosessen, kan kommunene øke læringsutbytte gjennom erfaringsutveksling, og samordne ressurser (Farsund & Leknes, 2010). Tall fra Kommuneundersøkelsen viser at det i 2020 var 46% av kommunene som rapporterte at de hadde samarbeidet med andre kommuner om beredskapsplanlegging (DSB, 2021a). Læring er på mange måter en av de viktigste aspektene i beredskapssammenheng. Forskning viser at kommunene lærer av erfaringer, - i hvilken grad klarer kommunene å lære av andres erfaringer?

1.1 Problemstilling og forskningsspørsmål

Beredskapslæring og samvirke er to aktiviteter som ofte diskuteres separat i forhold til hverandre, på tross av at begge inkluderes i beredskapsplanleggingsprosessen. Med formål om å se disse to i sammenheng med planleggingsprosessen, er studiens problemstilling følgende:

“Kan beredskapssamvirke mellom kommuner bidra til læring som styrker kommunenes beredskapsplanlegging?”

Studien undersøker om samvirke kan bidra til læring, og om denne kunnskapen kan styrke beredskapsplanleggingen til kommunene. Hva vi legger i de ulike begrepene blir redegjort for under forskningsspørsmålene som er formulert for å besvare problemstillingen. Studien undersøker også om det er ulikheter mellom store og små kommuner. Dette til tross for at det ikke står eksplisitt i spørsmålene.

F1: På hvilken måte jobber kommunene med beredskapsplanlegging?

Med beredskapsplanlegging mener vi en systematisk og helhetlig prosess, som innebærer innhenting av informasjon. Prosessen utføres med mål om å fatte kunnskapsbaserte

beslutninger og tiltak, som reduserer sannsynlighet eller negative konsekvenser ved en uønsket situasjon.

F2: Hvilke beredskapsaktiviteter lærer kommunene av?

Med dette mener vi ulike aktiviteter som trening, øvelser, uønskede hendelser, evalueringer eller erfaringsutveksling som har ført til at kommunene har fått en dypere forståelse, bekreftelse eller endring av beredskapen (Sommer et al., 2020).

F3: Hvilke fordeler og utfordringer er det for kommunene i samvirke?

Vi har en bred forståelse av begrepet, og legger intensjonene i samvirkeprinsippet til grunn. I denne studien forstås beredskapssamvirke som samarbeid knyttet til beredskapsaktiviteter, som nevnt ovenfor. Med samvirkeformer mener vi hvordan disse er organisert, i hvilken grad det er formalisert og hvem som er involvert. Vi har en hypotese om at kommunene står overfor ulike utfordringer og forhold som gjør at det ikke finnes en standardisert måte å utøve samvirke på.

1.2 Avgrensning

I denne studien ønsker vi å studere hvordan store og små kommuner lærer og samvirker med andre omkringliggende kommuner, sett i lys av beredskapsplanleggingsprosessen. For å studere dette fenomenet nærmere har vi valgt å ta utgangspunkt i to norske kommuner, en stor og en liten. Størrelsesdefinisjonen er gjort i henhold til SSB sin størrelsesgruppering (Kringlebotten og Langørgeren, 2020). Gjennom en avgrensning, er det valgt ut fire nabokommuner til hver av hovedkommunene. Dette for å få et innblikk i hvordan disse kommunene lærer og utfører samvirke i beredskapsplanleggingsprosessen. Det er store forskjeller mellom kommunene, både knyttet til befolkningstall, geografisk utstrekning, næring og industri, samt klima. Dette er forhold som gjør at hver kommune står overfor sine særegne risikobilder, på tross av at noen utfordringer vil være de samme. Ressurser i form av kompetanse, utstyr, tid, og økonomi er også forhold vi tror er sentrale utfordringer knyttet til kommunenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap. Vi ønsker derfor å se hvordan nevnte forhold spiller inn på henholdsvis en stor og liten kommune i Norge. Metodiske avgrensninger blir presentert i kapittel fem.

1.3 Oppgavens oppbygning

Oppgaven er delt inn i åtte kapitler. I det første kapitlet har vi introdusert bakgrunn for valg av tema, problemstilling, forskningsspørsmål og avgrensning.

I kapittel to blir oppgavens kontekst presentert, samt hvordan kommunen kan forstås som et system i denne oppgaven. I kapittel tre gjennomgås kommunenes lovpålagte og styrende rammeverk. Her vil Sivilbeskyttelsesloven, forskrift om kommunal beredskapsplikt og samfunnssikkerhets- og beredskapsprinsippene bli presentert.

Kapittel fire består av oppgavens teoretiske rammeverk. Gjennom teorien redegjør vi for beredskapsplanleggingsprosessen, læring og samvirke, før vi avslutningsvis belyser forholdet mellom teoriene.

I kapittel fem redegjøres det for de metodiske valgene vi har gjort i forbindelse med studien. Avslutningsvis diskuteres studiens kvalitet med utgangspunkt i validitet og reliabilitet, før forskningsetiske styrker og svakheter drøftes.

I kapittel seks presenteres det empiriske materialet fra 15 intervjuer og 10 tilsynsrapporter. Videre i kapittel syv drøfter vi de empiriske funnene knyttet opp mot forskningsspørsmålene og problemstillingen. Avslutningsvis vil hovedfunn og forslag til videre forskning bli presentert i kapittel åtte.

2.0 Norske kommuner og deres beredskapsoppgaver

Vi vil i dette kapittelet redegjøre for hva en kommune er, og hvordan det kan forstås som et system i vår oppgave. Deretter vil vi forklare samvirke innen beredskap, og læring i kommunene. I denne oppgaven har vi avgrenset studien til å omhandle primærkommunene, (heretter kommune), men Statsforvalterens rolle som pådriver vil likevel få noe plass.

2.1 Norske kommuner

Det er 356 kommuner i Norge (Regjeringen, 2021), og kommunen er en politisk og administrativt geografisk avgrenset enhet innenfor det offentlige styringsverket i staten (Christensen et al., 2016).

Et bærende prinsipp for norske kommuner er *generalistkommuneprinsippet*. Dette innebærer at kommunene er likestilte, og har de samme lovpålagte oppgavene. Dette for å sikre at befolkningen skal ha et tilnærmet likt tilbud av offentlige primærtjenester, uavhengig av hvilken kommune man bor i. Kommunenes “daglige” oppgaver kan grovt sett deles inn i tre hovedgrupper. Disse er tjenesteytende funksjoner, forvaltningsoppgaver og samfunnsutvikling (Christensen et al., 2016). Kommunenes oppgaver innenfor tjenesteytende funksjoner er velferdsoppgaver, som utdanning, helse og omsorg. Dette er et av de viktigste ansvarsfeltene til kommunene. Forvaltningsoppgavene innebærer blant annet behandling av byggesaker og tildeling av sosialstøtte, mens oppgavene relatert til samfunnsutvikling er planlegging av arealbruk og næringsutvikling. Oppgaver knyttet til samfunnsikkerhet og beredskap er ofte sammensatte og berører flere kommunalområder (Christensen et al., 2016). Eksempelvis kan en naturhendelse få konsekvenser for både helse og omsorg, teknisk og samfunnservice. En flom kan gjøre skade på infrastruktur, slå ut funksjoner som berører sårbare grupper, og kreve ekstra kommunikasjon ut til innbyggerne.

Kommunene er underlagt kommuneloven. Den beskriver hvilke plikter og ansvar kommunene har. Kommunene utøver selvstyre innenfor nasjonale rammer, og følger prinsippet om “negativt avgrenset kompetanse” (Kommuneloven, 2018, § 2-1). Dette betyr at kommunene på eget ansvar og initiativ tar avgjørelser om hvilke oppgaver de skal prioritere. Dette fordi kommunene står overfor ulike utfordringer, som krever ulike løsninger. Noen oppgaver er imidlertid lovpålagte. Dette gjelder beredskapsarbeid, som følger av Sivilbeskyttelsesloven, og forskrift om kommunal beredskapsplikt. Beredskapsarbeid er med andre ord en oppgave

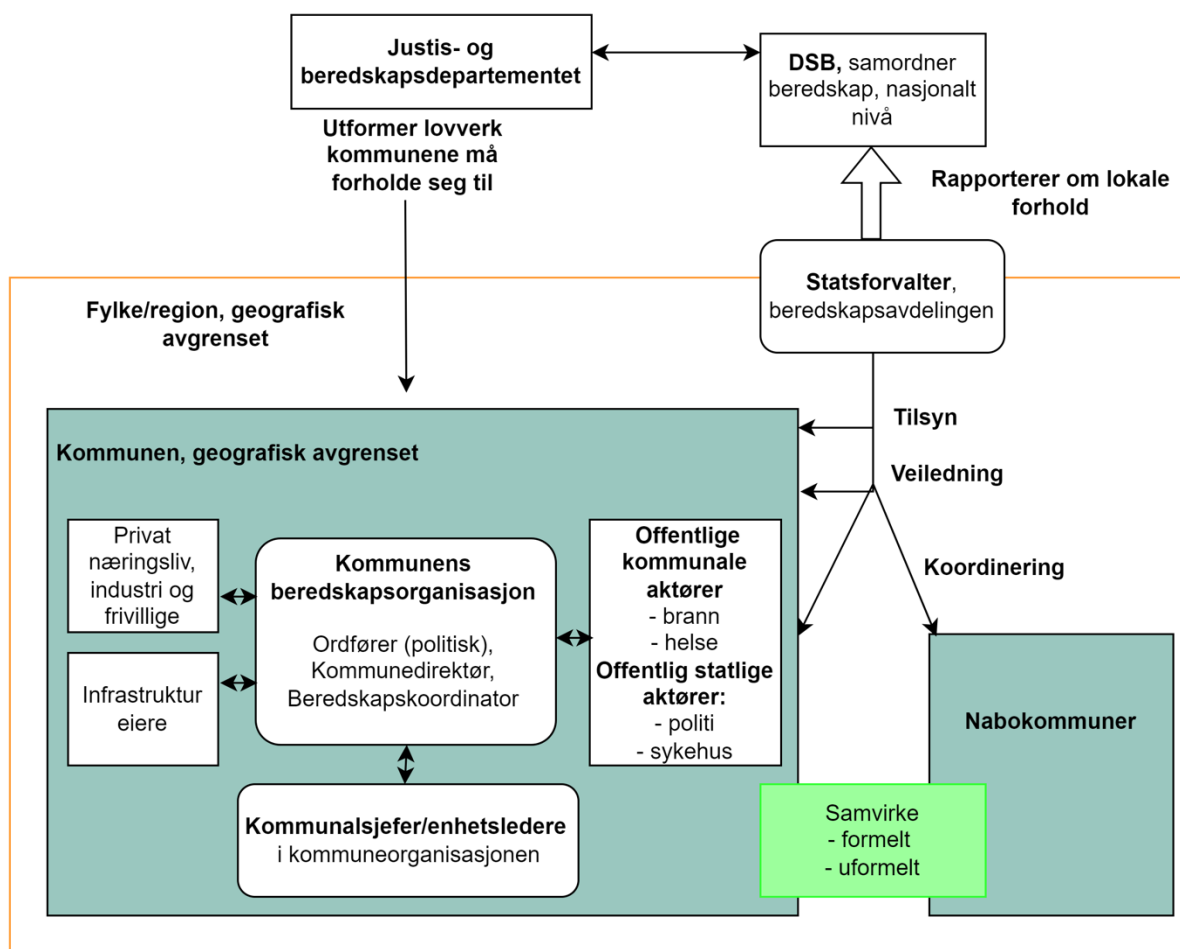
kommunene er lovpålagt å jobbe med, men den kan variere i omfang og prioritert ressursbruk mellom kommunene. Dette kan eksemplifiseres gjennom at enkelte kommuner har beredskapskoordinatorer i 100% stilling, mens andre har 5% stilling (DSB, 2021a).

2.2 Organisering av beredskapsoppbygningen av norske kommuner

Gjennom denne studien betraktes kommunene som en organisasjon. En organisasjon blir i henhold til Jacobsen og Thorsvik (2019, s. 16) definert som et “sosialt system som er bevisst konstruert for å løse spesielle oppgaver og realisere spesielle mål”. Definisjon består av flere sentrale elementer som *sosialt*, *system*, *bevisst konstruert* og *løse oppgaver og realisere mål*. Disse elementene vil i det følgende beskrives kort i en kommunal kontekst.

Sosialt viser til at kjernen i en organisasjon er bestående av mennesker. For at kommunene skal kunne løse sine oppgaver, er de avhengig av personer som samhandler med hverandre. Dette innebærer at politikerne, den administrative ledelsen, ansatte i kommunalområdene, og ansatte ute i enhetene, som sykehjem og barnehager, samhandler. Et annet nøkkelord i definisjonen av organisasjoner er *system*. Et system viser til at organisasjoner består av gjensidig avhengige elementer. For at kommunene skal kunne løse sine oppgaver er de avhengige av tilgjengelig arbeidskraft, teknologi og ressurser. Kommunene er *bevisst konstruert*, da de er utformet på en slik måte at de kan tilrettelegge tjenester for sine innbyggere. Kommunenes ansvar er å *løse oppgaver og realisere mål*. Oppgaveløsningen er kjernen i kommunens arbeid, og har to dimensjoner. Politikerne fatter overordnede beslutninger for å styre kommunene i et langsiktig perspektiv, og det administrative nivået driver med konkrete oppgaver for å løse disse på best mulig og effektive måte (Jacobsen & Thorsvik, 2019).

Vi har valgt å illustrere de mest sentrale momentene i vårt system i figuren (figur 2.1) under. Vi ser hovedsakelig på beredskap i kommunene, men legger til grunn at beredskapsarbeidet i Norge er et tett koblet system. Med dette menes at de ulike delene av systemet er gjensidig avhengig av hverandre.



Figur 2.1. Kommunens beredskapsorganisering sett i lys av vårt system

Figur 2.1 illustrerer kommunen som en frittstående organisasjon. Innad i hver kommune er det den politiske ledelsen, ordføreren, som har det overordnede ansvaret for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB, 2012). Utarbeidelse av planverk og koordinering av det lokale beredskapsarbeidet er derimot en administrativ oppgave som kommunedirektøren er ansvarlig for. Som regel delegeres beredskapsarbeidet til en beredskapskoordinator. Dette er en nøkkelrolle for koordinering av lokale aktiviteter og ressurser. Rollen kan variere stort i omfang, grunnet norske kommuners variasjon i økonomi, geografi, demografi, og miljømessige faktorer i lokalsamfunnene (KS, 2017). Noen kommuner kjennetegnes av transparente samfunn med enkle risikobilder, og få ressurser prioritert til beredskapsarbeid. Med få ressursers menes lite penger, tid og kapasitet eller manglende erfaring og kunnskap til arbeidet med beredskap (Sommer et al., 2020). Andre kommuner har omfattende infrastruktur, næring og industri, og har et mer komplekst risikobilde de må forholde seg til.

Ved situasjoner som ikke kan håndteres i den daglige linjeorganiseringen, setter kommunene krisestab eller kriseledelse. Ordfører, kommunedirektør og beredskapskoordinator er faste medlemmer i beredskapsorganisasjonen som vist i figur 2.1. I tillegg kan det være med andre funksjoner eller beredskapsverv, og hvem som involveres er gjerne situasjonsavhengig (DSB, 2012). Typisk er dette de ansvarlige lederne for de ulike kommunalområdene i kommunen som kommunalsjef for helse og omsorg, oppvekst og utdanning, innbyggjerservice, tekniske tjenester eller by- og samfunnsutvikling. Kommunalområdene kan være ulikt organisert og ha ulike navn i kommunene, men dekker stort sett de samme tjenestene (Christensen et al., 2016). I forlengelsen av beredskapsorganiseringen er det viktig å få med seg andre lokale offentlige aktører i kommunene (Fimreite et al., 2014). Dette er produsenter av tjenester kommunene er pålagt å levere til innbyggerne, og som er spesialiserte. Eksempelvis brannvesen, legevakt eller barnevern. Kommunene må også ha kontakt med andre offentlige aktører som sykehus og politi. I mange kommuner har de også avtaler med statlige aktører som Sivilforsvaret eller Heimevernet, eller frivillige aktører som Røde Kors. Eiere som leverer tjenester innenfor kritisk infrastruktur i kommunenes geografiske område, er også sentrale. Dette kan være strøm, vei, vann og anlegg (DSB, 2021b).

Uønskede hendelser som brann, strømbrudd eller oversvømmelse krever ulike ressurser, og egne beredskapsplaner for å kunne håndteres. Likevel skal alle aktører være inkludert i en overordnet beredskapsplan for kommunen. Som følge av dette kreves det koordinering, samvirke og kommunikasjon på tvers av organisatoriske grenser og ansvarsområder. Kommunene har begrensede ressurser, og det kan derfor være vanskelig å etablere dimensjonerende beredskap for å kunne håndtere alle beredskapssituasjoner. Noen ressurser er permanente, mens andre må tilkalles ved en situasjon. For kommuner kan det derfor lønne seg å gå sammen i et samvirke for å forene ressurser og kompetanse (Meum & Munkvold, 2013; Christensen et al., 2016). Flere kommuner har inngått interkommunale samarbeid knyttet til brann og redning, og nye samvirkeløsninger har kommet under pandemien. Hensikten med kommunalt samvirke er å fremme effektivitet, slik at målrettede, helhetlige og effektive smittevernstiltak virker sammen i flere kommuner (Helse- og omsorgsdepartementet, 2020).

Statsforvalteren er plassert på regionalt nivå, og er et bindeledd mellom det lokale og det nasjonale nivået. Embetet har en koordineringsrolle for samordning, som skal sørge for at blant annet beredskapsplanlegging og krisehåndtering foregår på lavest mulig nivå. Statsforvalteren

har også en horisontal koordineringsrolle, og kan eksempelvis organisere møter og øvelser mellom kommuner og andre nøkkelaktører i den lokale beredskapen innad i sitt fylke. Statsforvalteren har likevel et ansvar i forlengelse av de sentrale myndighetene og DSB til å føre tilsyn og veilede kommunene med å følge lover pålagt av nasjonale myndigheter. Statsforvalteren rapporterer også fra kommunene og fylkeskommunene til statlige enheter, og kan derfor forstås som å ha en vertikal koordineringsrolle (Meum & Munkvold, 2013; Statsforvalteren, 2022). Som figur 2.1 illustrerer legger vi til grunn at utenforliggende faktorer som lover og forskrifter danner et rammeverk, som kommunene må forholde seg til i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap.

2.3 Beredskapslæring i kommunene

Læring er et ord med mange assosiasjoner. For å studere læring har vi ut fra teorien sett på resultatet kommunene har hatt som følge av *å ha lært noe*. Det vil si at vi vurderer læring i form av å se om kommunene rapporterer om *endringer, bekreftelse* eller *dypere forståelse* (Sommer et al., 2020). Gjennom intervjuer med informanter kan vi få en innsikt i om kommunene kan ha hatt læring som ikke fremkommer av dokumenterte kilder.

Forskrift om kommunal beredskapsplikt § 7 stiller krav til at kommunene skal ha et system for opplæring. Systemet skal sikre at alle som har en rolle i kommunenes krisehåndtering har tilstrekkelige kvalifikasjoner. De som har en tiltenkt rolle i kommunens krisehåndtering, skal inngå i en varslingsliste (Forskrift om kommunal beredskapsplikt, 2011, § 4b). Det står ikke noe om hvordan et slikt system kan utformes eller etterleves, men i veilederen til DSB (2021b) foreslås varslingslisten som et utgangspunkt for hvem som skal inngå i systemet for opplæringen. Videre sier veilederen at opplæring først og fremst skal skje i forbindelse med øvelser, men også kan gis som internopplæring. Kommunene skal også dokumentere opplæringen, og eksempler fra veilederen er at dette kan gjøres gjennom en kompetanseplan eller oppfølgingsplan. Det er kommuneledelsens ansvar å legge til rette for at deres ansatte tilegner seg kunnskap som er relevant for at de skal bli i stand til å utføre beredskapsoppgaver i praksis (Njå et al., 2020; Sommer et al., 2020).

2.4 Kommunalt samvirke innen beredskap

Organiseringen av samfunnssikkerhet og beredskap i Norge er delt inn i fagområder. Denne fragmenteringen gjenspeiler i stor grad kommunenes organisering. Røiseland og Vabo (2016) benytter begrepet governance, som en samlebetegnelse på nye samstyringsformer som har vokst frem i offentlig sektor, og som en løsning på grenseoverskridende utfordringer. Grenseoverskridende utfordringer kan forstås som utfordringer som er av en slik kompleksitet at de best kan løses på tvers av ulike sektorer, ansvarsområder eller administrative nivå. Eksempler på grenseoverskridende utfordringer er terror, fattigdom eller ekstreme naturhendelser (Nesheim et al., 2019, s. 29). For kommunene må grenseoverskridende utfordringer derfor løses både internt, og med eksterne aktører. Eksterne aktører kan være eiere av kraftselskap, lokale næringsdrivende, eiere av infrastruktur, staten eller nabokommuner. Grenseoverskridende utfordringer dekker svært mange av de utfordringene kommunene møter med hensyn til samfunnssikkerhet og beredskap som det kreves samarbeid for å løse (Farsund & Leknes, 2010).

Samvirke er lovfestet for kommunene gjennom forskrift om kommunal beredskapsplikt § 5. Den sier at der det er hensiktsmessig skal det innledes samarbeid mellom kommunene (Forskrift om kommunal beredskapsplikt, 2011, § 5). Det er likevel ikke regulert hvordan det skal organiseres eller ved hvilke situasjoner samvirke er hensiktsmessig i beredskapsarbeidet (Fimreite et al., 2019). Stortingsmelding 10 (2016-2017, s. 136) skriver at “godt samvirke oppstår når flere ulike virkemidler benyttes slik at de forsterker hverandre”. Gjennom etablering av samvirke mellom kommunene i en planleggingsfase, kan de i fellesskap jobbe helhetlig mot samme mål, og oppnå gevinster som er vanskelig å oppnå hver for seg. Videre er det vesentlig at kommunene også beholder noe av sin uavhengighet (Johnstad, 1998). Med gevinst menes i denne sammenheng blant annet økt kompetanse- og ressurstilgang knyttet til beredskap, delt praksis, og bedre evne til samordning også i en beredskapssituasjon. Det er derfor en styrke for kommunenes beredskapsarbeid å samordne beredskapsressurser (Lunde, 2019). Vi har valgt begrepet *samvirke* når vi snakker om de ulike samarbeidsformene kommunene kan inngå med nabokommuner for å sammen løse problemer eller utfordringer. Valget er begrunnet med at vi har tatt utgangspunkt i intensjonene fra samvirkeprinsippet.

2.5 Ulike former for beredskapsråd

DSB oppfordrer kommunene til å etablere kommunalt beredskapsråd. Dette vil være en arena for kommunen til å ivareta samordningsrollen, og arbeide med helhetlig risiko og sårbarhetsanalyse (ROS), beredskapsplan, øvelser og i krisehåndtering. Rådet består ofte av lokale aktører fra både politisk og administrativ ledelse, representanter fra private og offentlige samfunnssikkerhetsaktører som kritisk infrastruktur, næringsliv, frivillige organisasjoner, politi, Sivilforsvaret og Forsvaret (DSB, 2018, s. 16).

Enkelte regioner har også opprettet et regionalt beredskapsråd. Dette har kommunene på Nord-Jæren opprettet. Gjennom det regionale rådet skal det gi bedre samarbeid mellom kommunene, politiet og Statsforvalteren. Rådet skal ikke ha noen funksjon ved håndteringen av beredskapssituasjoner eller kriser (Randaberg kommune, 2017).

Alle fylker har fylkesberedskapsråd. I likhet med de kommunale beredskapsrådene består dette av representanter fra offentlige beredskapsetater, næringsliv, frivillige organisasjoner og kommunene. Fylkesberedskapsrådene er arenaer hvor aktørene orienterer hverandre om beredskapsarbeid. Ved større uønskede hendelser kan dette være et viktig forum for å samordne involverte instanser og etater, og rådet vil være Statsforvalterens sentrale samarbeids- og støtteorgan (Statsforvalteren, 2021).

3.0 Lovpålagt og styrende rammeverk

I dette kapittelet vil sentrale lover, forskrifter og rammeverk, som blant annet sivilbeskyttelsesloven, forskrift om kommunal beredskapsplikt og veiledere bli presentert. Lovverket må kommunen forholde seg til når det gjelder planleggingen og håndteringen av beredskapssituasjoner.

3.1 Sivilbeskyttelsesloven

Formålet med sivilbeskyttelsesloven er å beskytte viktige verdier som liv, helse, miljø, materielle verdier og kritisk infrastruktur, både når samfunnet er i krig, når krig truer eller ved uønskede hendelser som oppstår når samfunnet er i fredstid (Sivilbeskyttelsesloven, 2010, § 1). Loven sier ikke noe om at kommunene skal innlede samvirke med andre kommuner eller aktører. Dette gjelder også for læring, men §§ 14 og 15 poengterer at kommunene jevnlig skal oppdatere planene som uttrykker endring. I § 15 stilles det krav til at kommunene skal øve på beredskapsplanen.

Sivilbeskyttelsesloven kapittel 5 viser til hvilke oppgaver som følger av den kommunale beredskapsplikten. I § 14 står det at kommunen plikter å kartlegge hvilke uønskede hendelser som kan inntreffe i kommunen, samt hvor sannsynlig det er at en slik hendelse vil kunne inntreffe. Resultatene fra kartleggingen skal vurderes og sammenstilles i en ROS-analyse. ROS-analysen skal danne grunnlaget for det videre arbeidet til kommunen med beredskap. Analysen skal oppdateres jevnlig, enten i takt med revisjon av kommuneplaner, eller ved endringer i kommunens risiko og sårbarhetsbilde (Sivilbeskyttelsesloven, 2010, § 14). ROS-analysen er også en sentral del av beredskapsplanleggingsprosessen. Det at det stilles krav i form av lovverk om at kommunene må utarbeide analyser, samt jevnlig oppdatere dem, viser viktigheten av at kommunene jobber kontinuerlig med beredskap. På tross av at læring ikke er nevnt konkret i paragrafen, fremkommer det at kommunene plikter å kartlegge hvilke uønskede hendelser som kan inntreffe. Slik vi forstår det omhandler dette å innhente kunnskap for å treffe informerte beslutninger, og i så måte er evnen til læring, noe kommunene er pålagt.

Med utgangspunkt i ROS-analysen skal kommunene utarbeide en beredskapsplan. Sivilbeskyttelsesloven § 15 stiller noen minimumskrav til hva kommunens beredskapsplan skal inneholde, samt at planen skal oppdateres og revideres hvert år. Beredskapsplanen skal blant annet inneholde en plan for kommunens kriseledelse, varslingslister, ressursoversikt, evakueringsplan og plan for informasjon til befolkningen og media. Kommunen skal også

sørge for at planen blir trent og øvd på (Sivilbeskyttelsesloven, 2010, § 15). Øving er en måte å bli bedre på noe, eller lære noe helt nytt (Løvik, 2010). Det står likevel ikke noe om hvordan kommunene kan utarbeide funksjonskrav til øvelsene for å vurdere om de har ønsket effekt.

I Sivilbeskyttelsesloven § 29 vises det til at det skal opprettes tilsyn med kommunens oppfyllelse av §§ 14 og 15. Det er Statsforvalteren som har tilsynsmyndighet i kommunenes beredskapsarbeid.

Med utgangspunkt i sivilbeskyttelsesloven, viser det hvordan lovverket stiller krav til at kommunen arbeider kontinuerlig og helhetlig med beredskap. Loven stiller også krav til jevnlig oppdateringer, samt gjennomføring av trening og øvelser. Dette viser hvordan loven kan ses tett opp til beredskapshjulet, som er et sentralt rammeverk for kommunene i arbeidet med beredskap. Det betyr likevel ikke at kommunene nødvendigvis lærer, dersom planverket kun utarbeides fordi det er et krav, og ikke utformes som en helhetlig og systematisk prosess (Engen et al., 2016).

3.1.1 Forskrift om kommunal beredskapsplikt

Forskrift om kommunal beredskapsplikt har hjemmel i sivilbeskyttelsesloven. Formålet til forskriften er å sikre at kommunene ivaretar befolkningens sikkerhet og trygghet. Videre er formålet at kommunene skal arbeide systematisk og helhetlig med samfunnssikkerhetsarbeidet på tvers av sektorer i kommunene. Et slikt arbeid skal ta sikte på å redusere tap av liv eller skade på verdier som helse, miljø og materiell (Forskrift om kommunal beredskapsplikt, 2011, § 1). Forskriften poengterer at kommunene skal innlede samvirke der det er hensiktsmessig. Dette kan være mellom kommuner eller med andre aktører. Forskriften sier ikke noe spesifikt om læring, men stiller krav til at kommunene skal ha et system for opplæring, samt gjennomføre øvelser og evaluering.

Etter forskriftens § 2 stilles det krav til at kommunen skal gjennomføre en helhetlig ROS-analyse, hvorav kommunen skal kartlegge, systematisere, og vurdere sannsynligheten for uønskede hendelser som kan inntreffe i kommunen, samt hvordan disse vil kunne påvirke kommunen. Paragrafen stiller også seks minimumskrav til hva ROS-analysen skal inneholde. Kommunen skal være forberedt på å håndtere uønskede hendelser, og skal bruke ROS-analysen som et utgangspunkt for utarbeidelsen av en beredskapsplan. Videre stiller forskriften § 4, annet ledd, fem minimumskrav til beredskapsplanen (Forskrift om kommunal beredskapsplikt, 2011, § 4).

Som vi ser av forskriftens §§ 2 og 4 stiller disse de samme kravene som sivilbeskyttelsesloven §§ 14 og 15 gjør. Paragrafene stiller krav til både utarbeidelse av ROS-analyse, som skal danne grunnlaget for det videre beredskapsarbeidet, samt en beredskapsplan. De største forskjellene er at forskrift om kommunal beredskapsplikt stiller flere krav enn det Sivilbeskyttelsesloven gjør. Forskriften stiller blant annet krav til at ROS-analysen skal forankres i kommunestyret, at kommunene skal kartlegge risiko og sårbarhet utenfor kommunenes geografiske område som kan ha betydning for dem og hvordan ulike risiko- og sårbarhetsfaktorer kan påvirke hverandre (Forskrift om kommunal beredskapsplikt, 2011, § 2). Dette er krav som ikke Sivilbeskyttelsesloven stiller.

I forskriftens § 5 (samarbeid mellom kommuner) står det at der kommunen anser det som hensiktsmessig, bør det etableres et samvirke mellom kommuner om håndteringen av regionale løsninger, samt forebyggende og beredskapsmessige oppgaver. Et slikt samvirke skal opprettes for å sikre best mulig utnyttelse av tilgjengelige ressurser (Forskrift om kommunal beredskapsplikt, 2011, § 5).

Det fremkommer av § 7 at kommunens beredskapsplan skal øves hvert annet år. Videre stilles det også krav til at kommunen skal øve sammen med andre kommuner og relevante aktører der valgt scenario og øvingsform gjør dette hensiktsmessig. Kommunene skal ha et system for opplæring slik at alle som er tiltenkt en rolle i kriseledelsen har tilstrekkelige kvalifikasjoner. På en annen side stilles det ingen kompetansekrav til de som skal sikre dette, eksempelvis beredskapskoordinator. Av § 8 fremkommer det at kommunen etter øvelser eller uønskede hendelser skal evaluere krisehåndtering, og at denne evalueringen skal gi grunnlag for at det foretas nødvendige endringer i ROS-analyser og beredskapsplaner. Forskriftens § 8 kan sees i lys av et læringsperspektiv, fordi endring kan forstås som en form for læring.

Kommunene må også forholde seg til en rekke andre lover og forskrifter som må vektlegges når de skal tenke på beredskap og samfunnssikkerhet. Vi vil ikke gå inn i detalj på disse, men viser noen for å illustrere bredden, Helseberedskapsloven (Lov om helsemessig og sosial beredskap), Plan- og bygningsloven (Lov om planlegging og byggesaksbehandling), Sikkerhetsloven (Lov om nasjonal sikkerhet), Personvernloven (Lov om behandling av personopplysninger) og Brann- og eksplosjonsvernloven (Lov om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver).

Det stilles ikke krav til at kommunene, gjennom sivilbeskyttelsesloven eller forskrift om kommunal beredskapsplikt, skal utarbeide en beredskapsanalyse. Dette til tross for at de etter

loven og forskriften skal arbeide helhetlig og systematisk med samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet. Derimot stiller brann- og redningsvesenetsforskriften § 9 (2021) krav til at brann- og redningsvesenet skal utarbeide en beredskapsanalyse på bakgrunn av ROS- og forebyggendeanalysen. Beredskapsanalysen skal ligge til grunn for brann- og redningsvesenets organisering og dimensjonering.

3.2 Veiledere

Gitt omfanget av lover knyttet til kommunenes plikter til beredskapsarbeid, er det omfattende oppgaver kommunene står overfor. Derfor vil veiledere være et sentralt verktøy og hjelpemiddel når det gjelder beredskapsplanlegging. Veilederne er ikke juridisk bindende. De veiledere vi anser som mest sentrale blir kort presentert i videre avsnitt.

Veileder til brann- og redningsvesenetsforskriften ble gitt ut av DSB i april 2022. Veilederen tar utgangspunkt i hvordan en beredskapsanalyse skal gjennomføres, og ser den i sammenheng med ROS-analysen, samt gir en generell beskrivelse av alle analysetyperne.

I 2021 ble den andre utgaven av *veileder til den kommunale beredskapsplikten* gitt ut av DSB. Vi anser veilederen som svært sentral, da mye av kommunens beredskapsarbeid følger forskrift om kommunal beredskapsplikt, og denne skal derfor legge til rette for felles rammer og forståelse av de enkelte bestemmelsene om kommunal beredskapsplikt (DSB, 2021b). Veilederen understreker viktigheten av at kommunene har en helhetlig og systematisk tilnærming, men gir i mindre grad konkrete føringer. Heller ikke her blir beredskapsanalyser nevnt. Det står likevel at kommunene skal forta ytterligere analyser der det avdekkes behov for videre detaljer. Veilederen oppfordrer til samvirke mellom kommuner, særlig knyttet til utfordringer som strekker seg over kommunegrensene. Det er også et poeng at samordning er en god måte å samle ressurser og skape et større fagmiljø med mer kompetanse, slik at de også kan lære av hverandre. Veilederen gir likevel få føringer eller forslag til hvordan kommunene kan organisere sitt samvirke.

I 2016 ble *veileder i planlegging, gjennomføring, og evaluering av øvelser. Grunnbok: introduksjon og prinsipper* gitt ut av DSB. Veilederen ble gitt ut med formål om å ha en felles tilnærming til øvelser som vil bidra til å gjøre det enklere å øve sammen på tvers av eksempelvis kommuner. Veilederen skiller mellom begrepene *trening* og *øvelse*. Trening omhandler individuelle kunnskaper og ferdigheter som læres, prøves og videreutvikles, mens øvelser

gjelder organisasjoners kunnskap og ferdigheter (DSB, 2016, s.10). Vi vil forholde oss til dette skille videre i oppgaven.

I 2015 gav DSB ut en veileder for Statsforvalterens, da *Fylkesmannens tilsyn med kommunal beredskapsplikt*. Ettersom kommunal beredskapsplikt stiller flere krav til kommunenes arbeid med beredskap, er det viktig med tilsyn for å sikre at kommunene gjennomfører det de er lovpålagt (DSB, 2015).

Videre ble det i 2014 gitt ut en *veileder til helhetlig Risiko- og sårbarhetsanalyse* av DSB. Veilederen skal gi kommunene en grundig metodebeskrivelse i utarbeidelsen og gjennomførelsen av en ROS-analyse i tråd med de kravene gitt av kommunal beredskapsplikt (DSB, 2014).

3.3 Samfunnssikkerhets- og beredskapsprinsippene

Norges samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid er organisert etter fire grunnleggende prinsipper. Prinsippene gir føringer innenfor beslutningstaking, og anses som bærebjelken i norsk beredskap. De fire prinsippene er ansvar-, likhet-, nærhet- og samvirkeprinsippet (Meld. St 29 (2011-2012), s. 9). Ansvar-, likhet- og nærhetsprinsippet ble presentert i Stortingsmelding 17 (2001-2002) *Samfunnssikkerhet. Veien til et sårbart samfunn*. (Det kongelige justis- og politidepartement). Samvirkeprinsippet ble introdusert ti år senere, gjennom Stortingsmelding 29 (2011-2012). Ansvar-, likhet-, nærhet og samvirkeprinsippene vil i det følgende gjennomgås innenfor et kommunalt perspektiv.

Gjennom ansvarsprinsippet vil kommunen ha ansvaret for nødvendige beredskapsforberedelser, og for den utøvende tjenesten ved uønskede hendelser. Dette fordi kommunen til daglig og i en normalsituasjon har ansvaret for dette fagområdet. En videreføring av ansvarsprinsippet er likhetsprinsippet, som gir en større tydeliggjøring av ansvarsfordelingen, og at en slik fordeling ikke skal endres ved håndteringen av uønskede hendelser. Likhetsprinsippet innebærer at kommunen skal være mest mulig lik ved håndteringen av uønskede hendelser, som under normale omstendigheter (Meld. St. 29 (2011-2012)). Ansvars- og likhetsprinsippet kan illustreres gjennom kommunens håndtering av koronapandemien. Regjeringen og sentrale myndigheter har formidlet at kommunen har ansvaret for å håndtere smittesituasjonen, noe som innebærer at den kommunale helsetjenesten har håndtert lokale utbrudd.

Nærhetsprinsippet innebærer at en uønsket hendelse organisatorisk skal håndteres på et lavest mulig nivå. Dette betyr at kommunen som har størst nærhet til den uønskede hendelsen, også har best forutsetninger for å forstå situasjonen, samt håndtere den (Meld. St. 29 (2011-2012), s. 39). Sett i lys av nærhetsprinsippet vil de små kommunene kunne møte på utfordringer ved større uønskede hendelser som følge av for lite koordinering og kapasitet (Borch, 2020). Nærhetsprinsippet illustreres gjennom kommunens ROS-analyse, som kartlegger hvilke uønskede hendelser som er sannsynlige at vil kunne oppstå i deres kommune.

Samvirkeprinsippet innebærer at det stilles krav til at myndighet, virksomhet eller etat har et selvstendig ansvar for å drive et best mulig samvirke med relevante aktører i arbeidet med forebygging, beredskap og krisehåndtering (Meld. St. 29 (2011-2012), s. 39). Til tross for at samvirkeprinsippet pålegger kommunen et selvstendig ansvar om å drive samvirke på tvers, er det ikke blitt gitt en entydig beskrivelse av hvordan ansvarsforholdet gjennom et slikt samvirke fungerer (Fimreite et al., 2014). Dette poengterer også koronakommisjonen, som skriver at smittevernloven ikke har gitt tydelige beskrivelser av samvirke om tiltak mellom kommuner, eller mellom stat og kommune. Videre kommer det frem at myndighetene, gjennom pandemien, har gitt ulike signaler om hvordan samvirke burde foregå i praksis. Kommuneoverlegene er en av funksjonene som har vært under stor belastning, og kommunene har måttet finne egne løsninger på organiseringen av en nedslitt funksjon. Kommisjonen trekker frem at mindre kommuner i samme region kunne inngått i interkommunale samarbeid, der de var i beredskap for hverandre (NOU, 2021:6; NOU, 2022:5). Til tross for dette er prinsippet sentralt i håndteringen av store hendelser, fordi det legger føringer for mobilisering og samordning på tvers.

Prinsippene tydeliggjør det ansvaret som aktørene har innen beredskapsarbeidet, samt legger føringer for samvirke og håndtering av uønskede hendelser. Likevel er ikke prinsippene uttømmende, da mange mener at det ville vært behov for innføring av flere. I Engen et al., (2016) har de foreslått å innføre *dugnadsprinsippet*. Dugnadsprinsippet sees i sammenheng med krisehåndteringen i Norge. Dette fordi enkelte krisehåndteringssituasjoner i Norge er tuftet på dugnad og frivillighet. Under pandemien spilte frivillighet en stor rolle gjennom bistand i beredskapsarbeidet, kommunikasjon til ulike grupper, og i å opprettholde aktivitet og sosial støtte til mennesker (NOU, 2021: 6, s. 24). Borch (2020) foreslår i sitt refleksjonsnotat for koronakommisjonen *fleksibilitetsprinsippet*. Fleksibilitetsprinsippet skal bidra til at den beste løsningen blir funnet i uoversiktlige situasjoner det er knyttet usikkerhet til. Det dreier seg om fleksibilitet knyttet til blant annet hvordan ressursene blir benyttet, hvilke virkemidler som blir

tatt i bruk, organisatorisk ansvar, samt avvik fra gjeldende regelverk. Ifølge Borch (2020) bør et slikt prinsipp bli benyttet dersom de andre prinsippene ikke gir gode nok løsninger for håndteringen av en uønsket hendelse.

Prinsippene skal følges for å kunne danne grunnlaget for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i Norge. Prinsippene kan sees både adskilt, men også i sammenheng med hverandre. Ved håndtering av uønskede hendelser, skal kommunen som hovedregel håndtere hendelsen i den form de er organisert, men kommunene må til tider avvike fra dette for å kunne løse problemet, og derfor planlegge dette gjennom et samvirke. Prinsippene skal både gjennom et proaktivt og reaktivt beredskapsarbeid fremme kunnskap, ansvar, organisering, beslutningstaking og samarbeid.

4.0 Teori

Teorikapittelet vil presentere det teoretiske rammeverket vi benytter som bakgrunn for oppgaven. Oppgaven ønsker å besvare om beredskapssamvirke styrker læringen i en kommunal beredskapsplanleggingsprosess. Det er begrenset med forskning gjennomført i konteksten vi undersøker. Vi ser likevel en sterk sammenheng mellom de tre aktivitetene beredskapsplanlegging, læring og samvirke, som vil presenteres i hvert sitt kapittel. Avslutningsvis vil vi belyse forholdet mellom aktivitetene.

4.1 Beredskap

Ifølge Engen et al., (2016) handler beredskap grovt sett om å være forberedt på å håndtere uønskede hendelser. En uønsket hendelse kan forstås som en hendelse med åpenbare negative konsekvenser på sentrale verdier som kommunen verdsetter. I denne oppgaven benytter vi både uønsket hendelse og uønsket situasjon når vi snakker om kriser, ulykker og katastrofer (Engen et al., 2016). Likevel skiller Lunde (2019) på hendelse og situasjon. Det blir først en situasjon dersom organisasjonen mobiliserer hele eller deler av sitt beredskapsapparat for å håndtere hendelsen (Lunde, 2019, s. 48).

Innholdet i beredskapsbegrepet vil variere basert på bakgrunn, fokus og situasjon begrepet forstås i. NOU 2000:24 s. 20 definerer beredskap som “tiltak for å forebygge, begrense eller håndtere kriser og andre uønskede hendelser”. Eriksen et al., (2021, s. 30) definerer beredskap som “forberedelse og utøvelse av konsekvenshåndtering ved uønskede situasjoner”. De ulike definisjonene belyser sentrale formål knyttet til beredskap. Det første er å *redusere sannsynligheten* for at en uønsket hendelse inntreffer, det andre er å *redusere konsekvensene* av en uønsket hendelse dersom den først inntreffer (Lunde, 2019, s. 40) En mer utdypende definisjon får vi av Perry & Lindell (2003, s. 338) som definerer beredskap som:

The readiness of a political jurisdiction to react constructively to threats from the environment in a way that minimises the negative consequences of impact for the health and safety of individuals and the integrity and functioning of physical structures and systems. The achievement of emergency preparedness takes place through a process of planning, training and exercising accompanied by the acquisition of equipment and apparatus to support emergency action.

Perry og Lindell (2003) betrakter beredskap som en aktivitet ilagt politisk myndighet og ansvar. Det betyr at norske kommuner har et ansvar overfor sine innbyggere til å jobbe med beredskap i sin kommune. Verdene de belyser i sin definisjon kan være innbyggernes liv og helse, miljø, eller fysiske strukturer og systemer. Det overordnede formålet med beredskap er å beskytte disse verdiene. Gjennom tolkning av definisjonen forstår vi det slik at kommunene har myndighet til å inngå i interkommunale samarbeid med andre kommuner, slik at de på best mulig måte kan løse grenseoverskridende utfordringer. Videre betraktes beredskap, i likhet med definisjonen til Eriksen et al., (2021) som en prosess som innebærer planlegging, trening og øving. Gjennom en slik prosess skal kommuner gå til anskaffelse av relevant utstyr for å håndtere uønskede hendelser (NOU 2000:24; Perry & Lindell, 2003; Engen et al., 2016; Lunde, 2019).

Beredskapsbegrepet kan med andre ord vektlegge ulike momenter, men felles er at det omhandler en form for håndtering av uønskede situasjoner. Videre er det verdt å merke seg at beredskap ikke kun handler om konkrete tiltak eller aktiviteter, men også et tankesett kommunene bør inneha. Kommunene står overfor et sammensatt og komplisert risikobilde som stadig er i endring. Det må derfor være vilje og evne til å lære, for så å skape en endring i beredskapshåndteringen tilpasset kommunens behov (Engen, et al., 2016). Ifølge Lunde (2019) er et kriterium for å lykkes i beredskapsarbeidet å handle *proaktivt*. Å handle proaktivt innebærer å være *føre var*. Dette er en motpol til å handle *reaktivt* som innebærer å handle som følge av at det har oppstått en uønsket hendelse. Utvikling av en situasjon vil ofte kunne begrenses i skadeomfang dersom kommunene kommer raskt i gang med en passende håndtering. Med dette menes det at kommunene kontrollerer situasjonen, samt handler forsvarlig i nåtid og fremtid basert på den informasjonen som foreligger om en situasjons potensielle utvikling. Gjennomgående feil i beredskapsarbeidet er nettopp det at beredskapssituasjoner blir håndtert for sent med utilstrekkelige ressurser, som tilsier at det har vært mangel på proaktivitet (Lunde, 2019).

Kommunens beredskapsorganisasjon arbeider med å forebygge farer og trusler, samt med konsekvenshåndtering. Dette innebærer å minimere konsekvenser når en uønsket hendelse først inntreffer. Aktivitetene er ikke uavhengige, men må ses i lys av hverandre. Forholdene i en situasjon kan både være forebygging og konsekvenshåndtering basert på hvilken situasjon det tas utgangspunkt i (Eriksen et al., 2021). Forskere innen fagfeltet skiller gjerne mellom *fast burning* (hurtigbrennende)- og *slow burning* (saktebrennende) kriser. En hurtigbrennende krise utvikler seg hurtig og forsvinner raskt etter at kommunene har fått kontroll på den, dette vil

eksempelvis være en brann eller pågående livstruende vold (PLIVO) hendelse. Mens en saktebrennende krise strekker seg over et langt tidsrom og er ofte mer diffuse og vage. Karakteristikken ved saktebrennende kriser er at det er vanskelig å si nøyaktig hvor og når den startet, men også utfordrende å si når den er avsluttet (Boin et al., 2020).

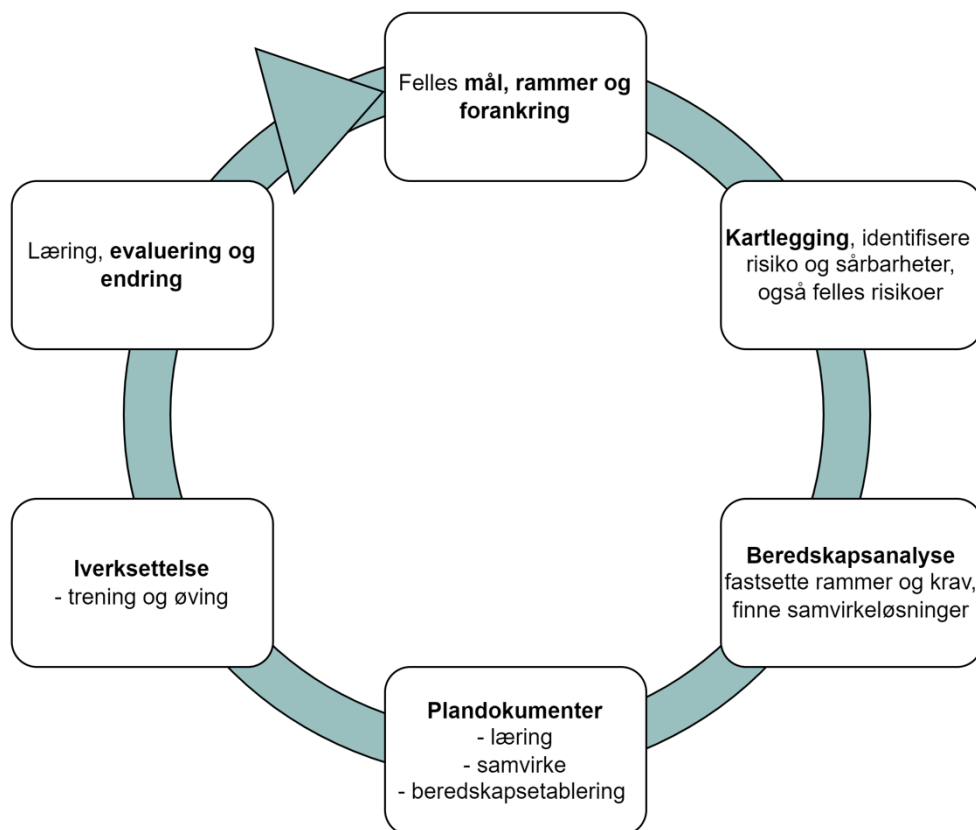
Koronapandemien er et eksempel på en slik krise. Pandemien har krevd at kommunene har måttet forebygge ytterligere smittespredning gjennom lokale forskrifter, samt at de har hatt lokale vaksinasjonssystemer. Kommunene har også utført konsekvenshåndtering gjennom omdisponering av personell og informasjon ut til kommunens innbyggere. Koronapandemiens ringvirkninger, eksempelvis psykiske påkjenninger og økonomiske utfordringer, tilsier at pandemien er en krise med tilhørende konsekvenser kommune må håndtere i mange år fremover. Ettersom kommunene både skal arbeide med forebygging og konsekvenshåndtering må de beredskapsplanlegge (Engen et al., 2016). Vi vil i det neste delkapittelet presentere et rammeverk kommunene kan benytte i et slikt arbeid.

4.1.2 Beredskapsplanlegging

Gitt av den kommunale beredskapsplikten fremkommer det at kommunene skal jobbe systematisk og helhetlig med samfunnssikkerhetsarbeidet. Planlegging er viktig for å kunne sikre at kommunenes mål for beredskapsarbeidet samsvarer med lokale risikobilder, tilgjengelige ressurser og kompetanse (Engen et al., 2016; Eriksen et al., 2021). Planlegging kan ifølge Friedman og Hudson (1974) betraktes som en aktivitet der systematisk og faglig kunnskapsinnhenting knyttes sammen med kollektiv handling.

Perry og Lindell (2003) beskriver beredskapsplanleggingsprosessen som en tilnærming med to aspekter: risikovurdering og risikoreduksjon. Sett i lys av dette kan det sies at begge aspektene innebærer systematisk kunnskap. Risikovurderinger baserer seg på innhenting av data knyttet til beredskapssituasjoner. Dette kan skje gjennom å måle og overvåke potensielle risikoer. Det kreves kunnskap om hva som skal overvåkes, samt hvilke tiltak som kan iverksettes for å redusere risikoen. Kollektiv handling er når kommunen iverksetter de identifiserte tiltakene. Perry og Lindell (2003) trekker frem to elementer som er viktig ved risikovurderinger. Dette er ressurser og lokal kunnskap. Store kommuner samt spesialiserte aktører har som regel stor tilgang på ressurser eller spesialkompetanse. På en annen side er det lokalsamfunnene som har best kunnskap knyttet til lokale forhold og kapasiteter (Perry & Lindell, 2003; Christensen et al., 2016).

Teori innen beredskapsfagfeltet understreker hvor viktig det er at en beredskapsplanleggingsprosess ikke stopper opp, men er et kontinuerlig arbeid. Det finnes ulike rammeverk som beskriver faser og elementer som inngår i en slik prosess. Rammeverkene har enkelte variasjoner, men essensen er lik da de fleste omfatter kartlegging, utarbeidelse av planer og læringselementer (Engen et al., 2016; Njå et al., 2020; Eriksen et al., 2021). Vi har valgt å benytte oss av *beredskapshjulet* (figur 4.1) som et teoretisk rammeverk man kan forstå kommunens beredskapsplanleggingsprosess gjennom. Bakgrunnen for dette er at dersom kommunene følger prosessen i beredskapshjulet, så har de et rammeverk for å oppfylle kravene gitt av forskrift for kommunal beredskapsplikt. Slike krav kan eksempelvis være utarbeidelse og revidering av ROS-analyse og beredskapsplaner (Forskrift om kommunal beredskapsplikt, 2011 §§ 2 & 4). Med utgangspunkt i rammeverket vil det være mulig å belyse problemstillingen, ved å se på hvordan beredskapssamvirke bidrar til læring som kan styrke kommunenes beredskapsplanleggingsprosess.



Figur 4.1. Beredskapshjulet, med fokus på læring og samvirke (Njå et al., 2020).

Fase 1: Fastsette *mål, rammer og forankring*. Gjennom denne fasen fastsettes mål for beredskap. De fastsatte målene gjør at kommunene har noe å “styre” beredskapen etter (Njå et al., 2020). Overordnet mål for kommunene er som tidligere nevnt å ivareta innbyggernes helse og sikkerhet (Forskrift om kommunal beredskapsplikt, 2011, §1). For å nå målet kan det være fordelaktig å operasjonalisere dem for å gjøre det mer målbart. Da kan kommunen bruke disse i en senere evalueringsfase for å se om de har de nødvendige tiltakene for å nå målene, eller om det må gjøres justeringer underveis. Rammene skal ta utgangspunkt i myndighetskrav, samt kommunens egne mål, krav og ressurser som setter noen grenser som ikke kan overskrides (Njå et al., 2020; Eriksen et al., 2021). Med forankring menes at de som har ledelsesansvar må prioritere beredskapsarbeidet, og signalisere det til resten av kommuneorganisasjonen gjennom engasjement og forpliktelse, samt handling og ord (Sommer et al., 2020).

Fase 2: *Kartlegging* av uønskede hendelser identifiseres gjennom ROS- analyse i kommunen (Forskrift om kommunal beredskapsplikt, § 2). Gjennom tidligere erfaringer, erfaring fra andre kommuner, veilederen til DSB og statistikk identifiseres uønskede hendelser som kan inntreffe. Uønskede hendelser som kan inntreffe i en kommune kan være alt fra flom, skred og skogbrann til større trafikkulykker, terrorisme og digitale angrep (DSB, 2014). Lærings- og samvirkeperspektivet er sentralt i kartleggingsfasen. Dette fordi kommunene kan få verdifulle læringspunkter av andres hendelser slik at de selv kan identifisere om de har lignende risikoer eller sårbarheter. Kommunene skal også kartlegge hendelser som går utover deres kapasitet og som omfatter flere ansvarsområder. For slike grenseoverskridende utfordringer skal kommunen legge til rette for et samordnet beredskapsarbeid (DSB, 2014, s. 14). Gjennom en kartleggingsprosess vil kommunene danne seg et risikobilde. Kommunen må vurdere hva som er akseptabel risiko, og hva som er uakseptabel risiko som de må minimere eller være forberedt på å håndtere (Njå et al., 2020; Eriksen et al., 2021).

Fase 3: *Beredskapsanalysen* er en videreføring av målsetting og kartleggingsfasen hvor kommunens beredskapsbehov identifiseres. Etter at kommunene har kartlagt risiko og sårbarhet i kommunen, benyttes beredskapsanalysen for å analysere hvilke beredskapsløsninger de trenger for å håndtere potensielle beredskapssituasjoner. Beredskapsanalysen kan derfor forstås som et bindeledd mellom ROS-analysen og beredskapsplanene, og er et verktøy i en systematisk tilnærming (Eriksen et al., 2021). Analysen har som formål å fastsette ytelsesrammer- og krav. Ytelsesrammene er de situasjonene kommunen skal være forberedt på å håndtere, mens kravene beskriver hvilken dimensjonering som er nødvendig. Dimensjonering er å finne riktig utstyr, personell,

kompetanse, responstid eller samvirkebehov for å gjennomføre de tiltakene beredskapssituasjonen krever (Lunde, 2019; Njå et al., 2020; Eriksen et al., 2021). Eksempelvis må kommunen tilrettelegge for evakuerte- og pårørendesenter (EPS) gitt ytelseskravene. Kravene kan ta utgangspunkt i hvor mange det er aktuelt å evakuere. Dette kan enten være lokalt i kommunen eller at nabokommuner samarbeider om felles EPS-løsning. Det kan utarbeides ulike former for beredskapsanalyser, eksempelvis innen samvirke. En slik analyse skal bidra til å konkretisere samvirkeutfordringer og finne hensiktsmessige samvirkeløsninger som benyttes mellom kommunene (Eriksen et al., 2021).

Fase 4: I denne fasen gjennomføres utarbeidelsen av *plandokument(er)* som blant annet består av beredskapsplan, ressursoversikter, beredskapsordninger, kompetanseplaner og plan for trening og øvelser (Løvik, 2010; Njå et al., 2020; Eriksen et al., 2021). Det er plandokumentene som skal danne grunnlaget for beredskapsetableringen (Eriksen et al., 2021). I kommunale samvirker kan beredskapsordninger være interkommunale brannvesen eller regionale beredskapsråd. Planene bør være oversiktlige, enkle å forstå, og brukes aktivt i kommunene (Eriksen et al., 2021). Perry og Lindell (2003) uttrykker bekymring for at planleggingsprosessen i for stor grad fokuserer på utarbeidelse av planer, og at dette kan gå på bekostning av andre aktiviteter som trening og øving. Aktiv bruk kan bidra til at kunnskap og erfaring blir dokumentert og nedfelt. Dersom de involverte i en håndtering ikke har kjennskap til planene, vil håndteringen kun være forankret i individuelle ferdigheter og erfaringer de innehar fra før (Lunde, 2019). Lunde (2019, s. 114) argumenterer for at dette er en tilfeldig og lite robust måte å basere sin beredskapsledelse på. Erfaring tilsier i henhold til Lunde at lite trent organisasjoner baserer sin håndtering på intuisjon og erfaring heller enn beredskapsplaner og metodikk. For å motvirke dette bør kommunene utarbeide brukervennlige beredskapsplaner. Det er med andre ord viktig å sikre at kunnskap og erfaring blir værende i kommunen på et organisatorisk nivå. På denne måten kan et godt planverk styrke beredskapen og håndteringsevnen til kommunene.

Fase 5: Etter utarbeidelsen av plandokumenter må planene *iverksettes*. Iverksettelse av beredskapsplanene i kommunen innebærer å implementere beredskapsløsningene i praksis (Eriksen et al., 2021, s. 53). Resultatene implementeres gjennom langsiktige budsjett, trening og opplæring, innkjøp av utstyr, samt gjennomføring av endringer i kommunens beredskapsarbeid og planverk (Rake & Sommer, 2018; Eriksen et al., 2021). Dette kan eksempelvis være å kjøpe inn stedslokalisert varslingssystem og ha kursing for ansatte i hvordan det skal brukes. Gjennom øvelser eller reelle hendelser får kommunen testet

planverket. Dersom kommunene ser at elementer i planene ikke fungerer i praksis må disse endres (Løvik, 2010; Sommer et al., 2020).

Fase 6: Etter hvert som planene har blitt implementert skal kommunen gjennomføre *evaluering* av planene. Læring er sentralt for beredskap, se neste delkapittel. Ved å forankre lærings- og øvelsesmål i en tidlig fase av beredskapsplanleggingsprosessen, kan kommunene ha fokus på læring som et tiltak for å jobbe proaktivt med beredskap. Det er viktig at læringsmål ikke settes vilkårlig, men at de fastsettes fra eksempelvis delmålene som beskrevet i fase en (Lunde, 2019; Sommer et al., 2020). Ved å gjøre dette kan kommunene evaluere egen beredskap opp mot faktiske forhold og styre det i ønsket retning. Dette gjør det enklere å avdekke om det er behov for *endring* av planene. Det kan være endringer i form av behov for mer trening av konkrete funksjoner eller større endringer i rutiner for internvarsling (Sommer et al., 2020). Dersom kommunen ser at de oppfyller læringsmål knyttet til spesifikke delmål, men fortsatt ikke har “gode” resultater, kan det være målene som må evalueres (Eriksen et al., 2021).

Eriksson (2015) påpeker at mye av litteraturen innen beredskap og kriseledelse fokuserer på læring knyttet til spesifikke og avgrensede aktiviteter, for eksempel øvelser og risikoanalyser. Hun ser på beredskapsplanleggingsprosessen som en læringsprosess med mål om å utvikle individene og kommunens evne til kontinuerlig læring. Beredskapsplanleggingsprosessen som læringsprosess må derfor tilpasses den enkelte organisasjon. Kommunene bør vurdere *forutsetninger, hvem som skal involveres, hva som skal læres, og hvordan arbeidet bør utformes* for best læringsutbytte. Et poeng som vi ønsker å ta med videre er involvering i prosessen. En krise berører ofte mer enn en enkelt kommune eller en enkelt enhet i kommunen. Det er derfor viktig å koordinere arbeidet tidlig i planleggingsprosessen.

4.2 Organisasjons- og beredskapslæring

Fordi vi i denne studien betrakter kommuner som en organisasjon, er det nødvendig å forstå kommunens læringsprosesser, altså organisatorisk læring. Ifølge Jacobsen & Thorsvik (2019, s. 349) innebærer organisatorisk læring at aktørene i organisasjonen lærer, og at organisasjonen handler som en samlet enhet på bakgrunn av den tilegnede kunnskapen.

For å få til en vellykket læringsprosess er det noen avgjørende faktorer som må være til stede. For at kommunen skal lære må enkeltindividene lære. All organisatorisk læring starter med at enkeltpersoner erfarer noe og deretter reflekterer over dette. Det enkeltindividet kan, må deles med andre slik at kollektiv læring kan oppstå. Dette innebærer at intern kommunikasjon og

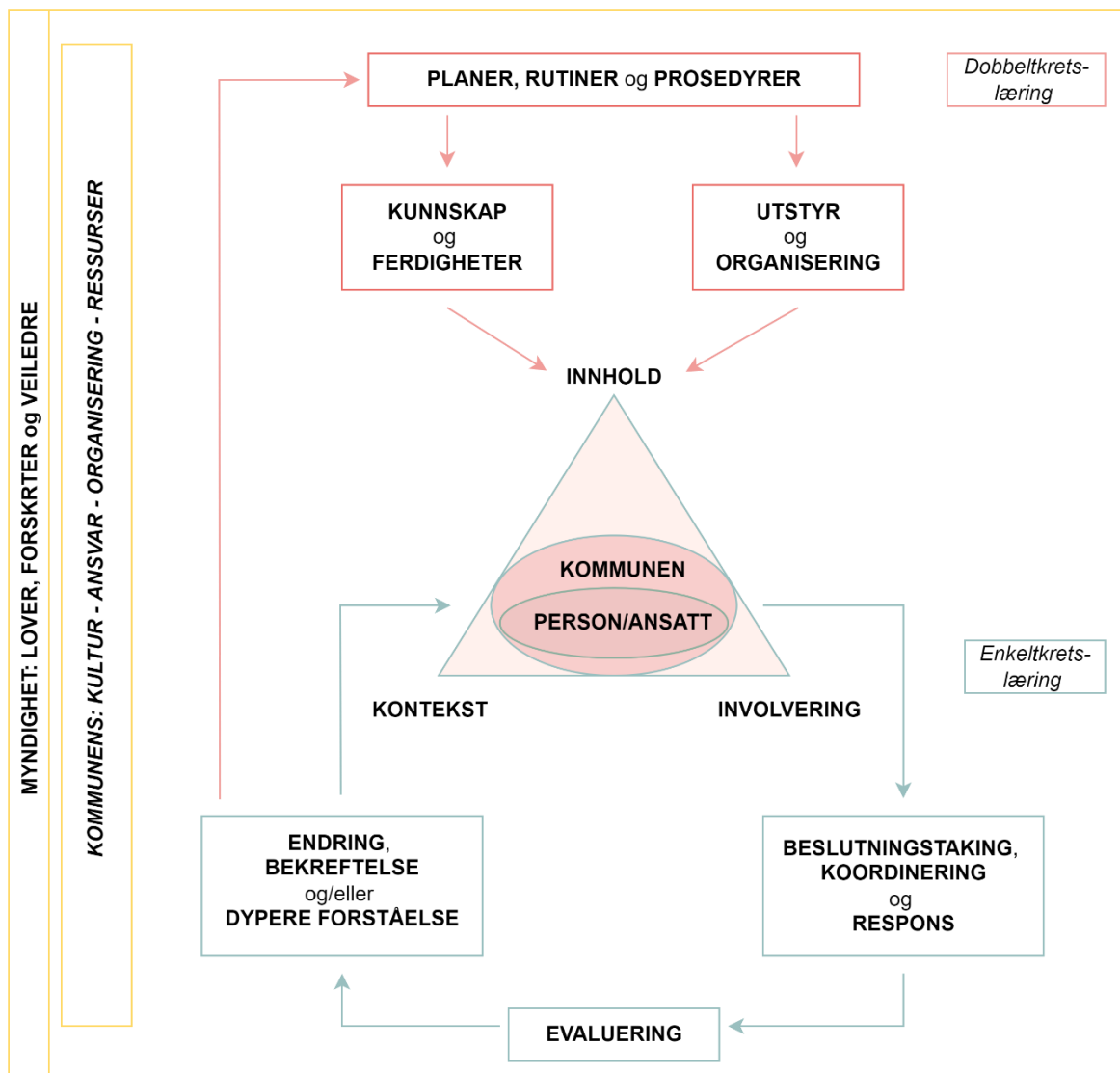
overføring av kunnskap finner sted. Den kollektive kunnskapen må omsettes til kollektiv atferd. Dersom kommunene endrer praksis viser det at organisatorisk læring har skjedd (Levitt & March, 1988; Jacobsen & Thorsvik, 2019; Sommer, et al., 2020).

Det står mye om organisasjonslæring i faglitteraturen. Se Argyris & Schön, 1978; Levitt & March, 1988; Weick, 1991; Filstad, 2010a; Argote, 2013; Jacobsen & Thorsvik, 2019. Det står mindre om beredskapslæring, særlig på lokalt nivå. Likevel er læring et sentralt fokusområde innen beredskapsfagfeltet, og presenteres som et eget steg i beredskapshjulet. Sommer et al., (2020, s. 180) omtaler organisatorisk beredskapslæring som “en prosess som fører til at man endrer, bekrefter eller får en dypere forståelse av praksis og kunnskapsordning”.

I denne studien betrakter vi læring hos kommunene sett i lys av organisasjonslæring, men med konteksten for beredskapslæring som det sentrale. Organisatorisk læring har fokus på organisasjonen som en samlet enhet. Beredskapslæring fokuserer på læring i beredskapskontekst som innbefatter ulike aktører og former for samvirke. Selv om aktørene innen et samvirke ikke alltid er “en enhet” kan de fortsatt lære sammen. Dette kan eksempelvis skje gjennom en storskalaøvelse hvor det er mange aktører (Løvik, 2010). I planleggingsfasen av øvelsen vil de bli bedre kjent med hverandre og kartlegge kompetanse og læringsbehov. I fellesskap kan de eksempelvis lære å bruke felles begreper og plattformer for kommunikasjon. På samme tid som beredskapslæring skjer kan de enkelte organisasjonene ha organisatorisk læring og trene på spesifiserte ferdigheter som varsling eller å opprette EPS.

4.2.1 Organisatorisk beredskapslæring

Ifølge Sommer et al., (2020, s. 105) må medlemmene av en organisasjon forstå sammenhengen og avhengigheten mellom det som skjer og gjøres i organisasjonen for å bli en lærende organisasjon. Dette innebærer at de ansatte evner å vurdere årsaker til hvorfor ting har gått bra eller dårlig og at de tenker helhetlig for å jobbe mot organisasjonens overordnede interesser (Sommer et al., 2020; Hollnagel et al., 2006; Betten et al., 2021). Modellen under (figur 4.2) illustrerer at læring er en dynamisk prosess og tar utgangspunkt i en modell for individuell beredskapslæring. Sommer et al., (2020, s. 105) har modifisert og utvidet modellen med teori om organisasjonslæring. Vi mener dette er et viktig perspektiv ettersom læring ikke skjer av seg selv og dermed er noe kommunene må legge til rette for. Modellen illustrerer hvordan hver ansatt er del av en læringsprosess som også løftes til et kollektivt nivå.



Figur 4.2. Modell for organisatorisk læring innen beredskapsarbeid. Tilpasset etter Sommer et al., 2020.

Ansatte med beredskapsverv i kommunen skal kjenne til sin rolle når en uønsket hendelse oppstår. I kommunen kan det være beredskapskoordinator, kommunalsjef eller kommunen som organisasjon. Samtidig er ingen roller uavhengige av hverandre. Kommunen må derfor sørge for en systematikk slik at individuell kunnskap og ferdighet kan settes sammen i gruppekontekst. Formålet er å få kommunen til å fungere sammen og utvikle kollektiv kunnskap. Kollektiv kunnskap forstås i denne sammenheng som kunnskap som er allment kjent i kommunens organisasjon. Når kommunen er i stand til dette, kan de øve på å samvirke med eksterne aktører som politi, Sivilforsvar eller nabokommuner (Sommer et al., 2020). For at kommunen skal lære må det være noe å lære, altså et innhold, som skjer i en gitt kontekst. Noen overordnede kontekstuelle forhold vil være de samme for kommunene, eksempelvis lovverk

(Sommer et al., 2020; Eriksen et al., 2021). Andre eksterne forhold, som aktuelle samvirkeaktører eller infrastruktur, vil variere. Kommunene vil være preget av forskjellige interne forhold. Eksempelvis vil kultur, ansvar, struktur og ressurser variere og skape ulik læringskontekst for hver enkelt kommune. For at læring skal finne sted skal konteksten avklares på forhånd og de ansatte i kommunen må involveres slik at den tilegnede kunnskapen fester seg (Sommer et al., 2020).

I likhet med beredskapshjulet illustreres evaluering her som en sentral faktor for læring, som innebærer at kommunen bør evaluere utførelsen og håndtering av beredskapssituasjoner og øvelser opp mot forutsetningene som lå til grunn. Ifølge Sommer et al., (2020, s. 194) er “nøkkelen til god læring kontinuerlig evaluering og oppfølging”. Hensikten med evalueringer er at kommunene skal finne ut av hva det var som fungerte godt. Likeså skal kommunene finne ut av hva som bør forbedres. Forbedringer kan også omhandle innkjøp av utstyr eller reorganisering. Ved slike endringer er eksempelvis trening i håndtering av utstyr en del av innholdet som skal læres (Sommer et al., 2020). Etter gjennomført evaluering kan det resultere i endring, bekreftelse eller dypere forståelse som beskrevet i kapittel 4.2.

4.2.2 Endring som følge av læring

Ifølge Njå et al., (2020) og Sommer et al., (2020) er det viktig å forstå hvorfor en endring er gunstig for å foreslå eller stille seg bak en slik endring. I faglitteraturen kan endring skilles basert på hvor dyptgripende de er. De to ulike formene for endring basert på læring er enkeltkretslæring og dobbelkretslæring (Argyris & Schön, 1978).

Enkeltkretslæring er den læringsformen som har skjedd når utbedring av feil omhandler å forbedre atferd og utførelse for å bedre nå mål. Fokuset er altså å bli bedre på å gjøre ting de allerede gjør og retter seg mot å utnytte og anvende allerede eksisterende ressurser (Sommer et al., 2020). Kommunenes læring kan resultere i effektivisert og forbedrede arbeidsmåter eller prosedyrer. Et eksempel på enkeltkretslæring i en kommuneorganisasjon kan være øving på kommunikasjon mellom aktører som samhandler eller trening på konkrete ferdigheter slik som loggføring. Enkeltkretslæring kan forstås som en endring av handlemåte for å løse en utfordring på en bedre måte enn ved tidligere situasjoner (Lindøe, 2018; Sommer et al., 2020).

Gjennom dobbelkretslæring inntreffer en mer dyptgripende vurdering om det faktisk er en fordel å oppnå de gitte målene, eller om målene er feil. Dette fordi fokuset endres fra å vurdere kvaliteten av det de gjør, til å vurdere eller endre verdier, mål, strategier, rutiner og andre

faktorer som er førende for handlinger som utføres (March, 1991; Sommer et al., 2020). For å oppnå dobbelkretslæring må kommunen vurdere de styrende verdiene og forutsetningene som ligger til grunn for det de gjør. Ved å stille spørsmål om etablerte sannheter knyttet til kommunens beredskapsorganisasjon, kan det resultere i å endre målsetting eller strategi (Sommer et al., 2020).

Sommer et al., (2020) poengterer at den ene formen for læring ikke er bedre enn den andre, men at dette er to strategier for læring som utfyller hverandre. Ved enkeltkretslæring kan kommunene bedre måten de gjør noe på, mens ved dobbelkretslæring gjør de en dypere vurdering av om måten de gjør noe på er gunstig eller ikke. Dette er viktig ettersom det å endre handlemåte for å løse en utfordring ikke vil ha ønsket effekt dersom kommunene ikke gjør noe med de grunnleggende årsakene til at problemet oppstod. Strategiene blir benyttet etter hva som skal forbedres eller endres. Læring, i den grad det lar seg måle, kan komme til uttrykk gjennom handlinger som evaluerer, endrer eller bekrefter dagens situasjon (Argyris & Schön 1978; March 1991; Sommer et al., 2020; Njå et al., 2020).

4.2.3 Erfaringslæring

Uønskede hendelser som kan ramme kommunene kan være alt fra ulykker til katastrofer (Engen et al., 2021). Ifølge March et al., (1991) kan uønskede hendelser medføre negative konsekvenser, men kan også være en læringsmulighet. Ifølge Stortingsmelding 10 (2016-2017) viser hendelser i større grad kommunens evne til håndtering enn det øvelser gjør. Sommer et al., (2020, s. 13) forklarer likevel at flere studier viser at beredskapsorganisasjoner har vanskelig for å lære av erfaring og feil som oppstår under håndtering av hendelser.

Alle læringsprosesser har opphav i erfaring som fører til endring i atferd eller innhenting av informasjon. Dette gjelder for både individ- og organisasjonsnivå (Sommer et al., 2020). Kolb (2015) beskriver gjennom en sirkulær læringsprosess hvordan erfaring omdannes til kunnskap. Vi vil i det neste illustrere Kolbs læringsprosess tilpasset en kommunal kontekst.

Proessen starter med at noen i kommunens beredskapsorganisasjon har *konkrete erfaringer* fra en situasjon eller håndteringen av en hendelse. Erfaringene blir så gjenstand for *observasjon og refleksjon*, som innebærer at de ansatte forsøker å forstå hva personen har opplevd. Dersom det er noe som ikke stemmer med forståelsen personen hadde i utgangspunktet, ønskes denne forklart. Ved å kommunisere og sette ord på de erfaringene, enten for seg selv eller til andre i kommunen, skapes en *abstrakt begrepsdannelse* (Kolb, 2015; Sommer et al., 2020, s. 96). Etter

at erfaringene har blitt kommunisert videre vil det kunne komme forbedringsforslag slik at de tilpasser seg situasjoner basert på refleksjoner rundt erfaringer (Kolb 2015; Sommer et al., 2020). Likeså kan kommunene lære av å følge med på utviklingen av andre kommuners hendelser. Dersom kommunene tar kontakt med hverandre i etterkant av en hendelse vil det kunne bidra til utveksling av verdifull erfaring som kommunene kan trekke læringspunkter fra (Levitt & March, 1988; Gangdal & Angeltveit, 2014). Dette kan være med på å avdekke behov for endringer i tiltak eller dimensjonering av beredskap, slik at kommunene kan forebygge at det samme ikke skjer hos dem (Gangdal & Angeltveit, 2014). Ifølge Betten et al., (2021) vil læringsprosesser hovedsakelig utløses dersom kommunene er geografisk nærliggende. Når forslag til forbedring er blitt satt ut i praksis vil det gjennom *testing av konsepter i nye situasjoner* testes om foreslåtte endringer fungerer som tiltenkt. Dette vil skape nye erfaringer som bidrar til ytterligere læring ved at læringssirkelen påbegynnes på nytt (Kolb, 2015; Sommer et al., 2020, s. 96).

Argote et al., (2000, s. 3) beskriver erfaringsoverføring i organisasjoner som en prosess der en enhet, eksempelvis et individ, en avdeling eller et kommunalområde, påvirkes av erfaringen til en annen. En kommune kan eksempelvis endre sine rutiner eller oppdatere ROS-analyse ved å utnytte erfaringene til nabokommuner. Dette innebærer at de ikke bare lærer direkte av sin egen erfaring, men også indirekte av erfaringene til andre kommuner (Argote et al., 2000). For at erfaringslæring skal bli systematisert må kommunene ha et system for å sikre at ansatte får tak i de erfaringene som gjøres ved øvelser eller reelle hendelser. De må også sørge for at erfaringene nyttiggjøres. Sentrale forhold for et slikt system er at kommunen legger til rette for møteplasser hvor de ansatte kan diskutere og utveksle erfaringer. Videre bør det opprettes informasjonssystemer for formidling av forbedringsforslag, hvor det er tid og ressurser til å fokusere på erfaringslæring. Det må også være prosedyrer og rutiner som beskriver innsamling og vurdering av erfaring, samt implementering av forbedringsforslag (Argyris & Schön, 1996; Sommer et al., 2020, s. 98).

En form for erfaringslæring er øvelser. Når utarbeidelse av beredskapsplaner skjer i kommunene, skal disse trenes og øves på. Kommunen kan ha en god beredskapsplan, men den har ingen verdi dersom de ansatte ikke får opplæring og trening i å bruke den. Tvert imot kan en slik plan gi falsk trygghet dersom det ikke er tilstrekkelig kompetanse til å gjennomføre den i praksis (Perry, 2004; Gangdal & Angeltveit, 2014). Løvik (2010, s. 22) skriver at “noen kommuner tar dette på alvor, andre kopierer planer og setter permen i hylla uten å øve. En slik kommune er etter min mening en farlig kommune å bo i”.

Kommunens ledelse har mye å si for om øvelser blir prioritert. Dersom ledelsen ikke har interessen av å øve vil det bidra til at øvelser blir nedprioritert. Dette vil kunne få alvorlige konsekvenser dersom det oppstår en uønsket hendelse. Øvelser skal gi kommunene kompetanse og trygghet i håndteringen av beredskapssituasjoner. Ifølge Smith (2004) blir øvelser likevel nedprioritert i organisasjoner fordi det anses som ressurs- og kostnadskrevende å gjennomføre dem. Løvik (2010) og Bjelland og Nakstad (2018) skriver at det er viktig å sette av ressurser og tid til fasene før og etter selve øvelsen, altså planlegging og evaluering. Dette for å optimalisere læringsutbytte. Stortingsmelding 10 (2016-2017) peker på at en tendens i offentlig forvaltning er at læringspunkter ikke blir fulgt opp systematisk. Regjeringen vil at

“alle hendelser og øvelser i utgangspunktet skal evalueres og at funn og læringspunkter skal følges opp gjennom en ledelsesforankret tiltaksplan. Videre vil regjeringen at oppfølging av øvelser og hendelser ikke skal anses som avsluttet før alle punktene i en tiltaksplan er fulgt opp tilfredsstillende” (Meld. St. 10 (2016-2017), s. 138).

Når øvelser skal planlegges og utarbeides bør de ta utgangspunkt i gyldige beredskapsanalyser, planer, trusler som ligger i tiden, tidligere hendelser, evalueringer, testing av ressurser, personer eller fasiliteter for at øvelsene skal ha størst mulig relevans til potensielle beredskapssituasjoner (Løvik, 2010; Sommer et al., 2020; Eriksen et al., 2021). Faktorer som rolleforståelse, kommunikasjon, planverk, beslutningstaking, nettverksbygging og trygghet på egen mestring er elementer som kan øves på. Dette vil gi både læring og bedre forutsetninger for godt samvirke (Perry, 2004; Løvik, 2010; Bjelland & Nakstad, 2018).

4.3 Samvirke

Kristiansen et al., (2017) fremhever at mangel på samvirke fører til treghet, ulik situasjonsforståelse, isolasjon og til slutt stagnering. Dette fremkom etter håndteringen av 22. juli 2011, der et av hovedpunktene fra 22. juli kommisjonen sin rapport viste et behov for å samvirke slik at innsatsen ble håndtert best mulig (Meld. St. 29 (2011- 2012) s.13; NOU 2012:14 s. 14). På tross av at samvirkebegrepet har blitt svært aktualisert de siste årene, er det utfordrende å finne en entydig forståelse og definisjon av begrepet (Uhr, 2011). En grunn til dette er at samvirke kan ta ulike former og skje mellom forskjellige aktører. Skiple og Winsvold (2020) skriver at det er begrenset med kunnskap om hvordan beredskapssamvirke fungerer i

praksis, og hvordan det bør organiseres for å gi best mulig beredskap. Likevel er det felles for flere av definisjonene innen samvirke at det innebærer å nå felles mål (Uhr, 2011).

Samvirke blir i henhold til Kristiansen et al., (2017, s. 16) definert som “å arbeide sammen for et bestemt mål eller formål”, mens SOU (2007:31, s. 50) definerer samvirke som dialogen som foregår mellom ulike uavhengige og underordnede samfunnsaktører for å oppnå felles mål på en koordinert måte. Definisjonen til SOU er særlig relevant for vårt perspektiv. Kommunene er selvstendige aktører sett i sammenheng med hverandre, men også ilagt føringer fra øvre myndigheter. Samvirke handler med andre ord om å koordinere ressurser, kunnskap eller arbeid for å sammen kunne løse utfordringer som er krevende å møte alene, eller mer hensiktsmessig å møte sammen.

Kristiansen et al., (2017, s. 16) beskriver samvirke som en sentral forutsetning for at samfunnet skal lykkes. Det er likevel vanskelig å få det til på en god måte i praksis (Uhr, 2011). En utfordring innenfor samfunnssikkerhetsarbeidet er at samvirkeutfordringene varierer fra gang til gang og betinges av faktorer som hendelsens natur, beliggenhet, og hvilke ressurser som finnes tilgjengelig (Kettl, 2003). Eriksen et al., (2021) beskriver at en av hovedutfordringene er at aktørene har begrenset kjennskap til hverandre. På grunnlag av dette risikerer de å etablere feil forventninger eller lite hensiktsmessige beredskapsløsninger. Dette kan føre til ineffektiv håndtering fordi man må undersøke og avklare bistandsmuligheter etter at situasjonen har oppstått.

Eriksson (2015) påpeker likevel at flere oppgaver er generiske i så å si alle kriser, eksempelvis å innhente og dele informasjon, rolleforståelse og evalueringer. Stortingsmelding 10 (2016-2017, s. 21) hevder at et godt samvirke forutsetter forståelse, tillit og kjennskap til hverandres ressurser, kompetanse, organisering og kultur, samt en vilje til å stille ressurser til disposisjon. Ved samvirke på tvers av kommunegrenser vil det kunne sørge for at ulike mål, aktiviteter, virkemidler og ressurser ses i sammenheng med hverandre, prioriteres og tilpasses. Dersom det oppstår en større uønsket hendelse vil kommunene stå i fare for å ha for få ressurser til å håndtere hendelsen, og derfor vil samvirke bli viktig (Kristiansen et al., 2017).

4.3.1 Ulike former for samvirke

Ifølge Sørensen (2017) kan samvirke deles inn i vertikalt og horisontalt samvirke. Vertikalt samvirke betrakter samvirke mellom hierarkiske nivåer mellom en overordnet og underordnet part. Horisontalt samvirke beskriver forholdet mellom likestilte parter. Gjennom et horisontalt

samvirke samles tilgjengelige ressurser i en *fellespool* som benyttes for å håndtere beredskapssituasjoner. For å oppnå horisontalt samvirke må kommunene enes om en likestilt deling av ressurser og myndighet på tvers av kommunegrensene (Sørensen, 2017).

Vertikalt og horisontalt samvirke betraktes gjennom formelle og uformelle perspektiver. Regelverk, forskrifter og samarbeidsavtaler i og mellom kommunene anses som et formelt samvirke. Formelle samvirker kan organiseres som interkommunale selskaper (IKS). Partene er da kommuner, fylkeskommuner eller andre interkommunale selskaper og kan ha rettigheter, forpliktelser og ansvar overfor øvrig myndighet og domstol. Fordelen med formelt samvirke er at det vil skape en forutsigbarhet mellom kommunene. Likevel kan for detaljerte retningslinjer skape organisatoriske hindringer i akutsituasjoner (Sørensen, 2017).

Gjennom et uformelt samvirke har aktørene utarbeidet rutiner på bakgrunn av erfaringer gjennom tidligere samvirke eller relasjonsbygging. Et uformelt samvirke kan være kommuner som samarbeider uten at det foreligger noen formelle avtaler. Uformelle samvirker kan ha fordel av at det oppfattes som mer lavterskel og enklere gjennomførbart av deltakerne. På en annen side kan kommunen være mer avhengig av at ansatte er såkalte “ildsjeler” med egeninitiativ, eller faktorer som god personkjempe mellom aktørene for å få til dette (Sørensen, 2017; Sommer et al., 2020). Ifølge Larsson (2011, s. 226-227) løses samvirke best gjennom det personlige engasjementet, der samvirke tar utgangspunkt i mennesker som ønsker å løse problemer sammen med andre som er engasjerte. Videre legger han til at en annen fordel med et uformelt samvirke, basert på frivillighet og gjensidig nytte, er det at det er lett å bryte samarbeidet dersom det er behov for det.

Samvirke kan ta ulike former, og ha ulik grad av formalisering og hierarki. Eksempelvis er interkommunale brannvesen formalisert med tydelige avtaler, og klare roller. Andre samvirker kan være løst knyttet sammen, eksempelvis regionråd eller uformelle forum. Et poeng er likevel at samvirke ikke er en selvstendig aktivitet, men er et verktøy for å kunne nå mål på en mer effektiv måte enn en kommune klarer alene (Larsson, 2011). Grenseoverskridende utfordringer er problemer som er komplekse og grenseoverskridende, og samvirke blir ofte trukket frem som et sentralt virkemiddel for å løse dem (Nesheim et al., 2019 s. 29) Når kommunene inngår i samvirker er det for å løse en oppgave eller nå et felles mål sammen. For å kunne nå et mål må samvirke kunne styres. Dette kan være utfordrende fordi kommunene på den ene siden er avhengig av hverandre gjennom deling av ressurser og kunnskap. På en annen side er kommunene uavhengig av hverandre, og ikke bundet til hverandre gjennom annet enn de

avtalene de selv forhandler frem, samt gjensidig tillitt (Sørensen & Torfing, 2005). Det kan også være utfordrende dersom det blir skjevfordeling i dynamikken mellom kommunene, og eksempelvis de eller den kommunen som er minst føler seg overkjørt av den eller de større kommunene de samvirker med. Styring av beredskapssamvirke kan derfor kobles tett opp mot beredskapsplanleggingsprosessen fordi det er vesentlig med tidlige avklaringer som inngår i mål, forankring og rammer. Senere i prosessen kan kommunene bli kjent med hverandres kompetanse og ressurser gjennom læringsaktiviteter, og utvikle relasjoner og tillitt (Meld. St. 10 (2016-2017); Røiseland & Vabo, 2016; Lindøe, 2018).

4.4 Forholdet mellom beredskapsplanlegging, læring og samvirke

Quarantelli (1998) argumenterer for at planlegging aldri vil være bedre enn kunnskapen den baserer seg på. Planlegging handler i stor grad om å benytte kunnskap for å tilrettelegge for fremtiden, og effektiv beredskap oppnås ikke dersom kommunene jobber isolert fra andre. Beredskapsplanlegging må derfor legge til rette for koordinering av organisasjonene som skal samvirke. De bør kjenne hverandres funksjoner, hvordan de arbeider samt hvilke muligheter og begrensninger det er mellom partene. All denne kunnskapen har røtter i planlegging, og formidles gjennom trening og testes i samvirkeøvelser (Shelton & Sifers, 1994 i Perry & Lindell, 2003).

Involvering av aktører kan skje både formelt og uformelt. Beredskapskoordinatoren må skape relasjoner og nettverk i andre kommuner, men også i egen kommune (Eriksson, 2015). Gjennom erfaringsdeling vil kommunene få en forståelse av hvilken kunnskap de ulike aktørene har. Ved å være bevisst på kunnskapsnivået, vil de være nærmere å vite hvilken kunnskap som mangler, og aktivt jobbe for å oppnå denne gjennom ulike former for læring (Filstad, 2010a; Sommer et al., 2020). På denne måten kan aktørene lære av hverandre gjennom hele planleggingsprosessen (Eriksson, 2015). Det er viktig at kommunene ikke tar læring for gitt, men systematiserer det slik at det kan heves fra individnivå til organisatorisk nivå. Samvirke og læring bør ikke sees på som isolerte aktiviteter, men integreres i en planleggingsfase. Slik kan aktørene bli kjent med hverandres ressurser og bygge nettverk og tillit til hverandre før en situasjon oppstår.

4.4.1 Forhold som påvirker læring og samvirke

For å belyse forholdet mellom beredskapsplanlegging, læring og samvirke har vi tatt utgangspunkt i forhold presentert i Sommer et al., (2020) sin bok *Beredskapsøving- og læring*. Vi har valgt å sammenfatte disse med andre teoretiske bidrag. Valget er gjort på bakgrunn av at vi anser disse faktorene som viktige forklaringsmodeller, men ikke utelukkende forklaringer. Vi måtte derfor gjøre noen avgrensninger og har valgt å ta utgangspunkt i faktorer som alt er identifisert.

Organisatoriske forhold omhandler organisasjonens måte å organisere seg på, og hvordan det kan påvirke læringsaktiviteter og samvirke med nabokommuner. Samvirke kan være utfordrende dersom kommunene har manglende kunnskap om hverandre, for eksempel grunnet geografisk avstand eller dårlig kommunikasjon. Kommunene kan da risikere å etablere forventninger som ikke stemmer og det kan skape en ineffektiv håndtering. Gjennom en samvirkeanalyse vil kommunene sikre en felles forståelse av hva samvirkeaktørene kan bidra med, samt hvordan samvirke er ment å fungere. En slik analyse bør gjennomføres i en tidlig fase slik at kommunene ikke må undersøke og avklare bistandsmuligheter og behov i det situasjonen har oppstått (Sommer et al., 2020; Eriksen et al., 2021).

Kulturelle forhold er vanskelig å definere klart, men omhandler på mange måter organisasjonens "identitet" (Jacobsen & Thorsvik, 2019). Organisasjonskultur blir definert som "de sett av felles normer, verdier og virkelighetsoppfatninger som utvikles i en organisasjon når medlemmene samhandler med hverandre og omgivelsene, og som kommer til uttrykk i medlemmenes handlinger og holdninger på jobben" (Bang, 2013, s. 4). Kulturen i organisasjonen kan være en faktor som fremmer, men også hemmer læringsevne og samvirke. Dersom kulturen er preget av å være profesjonell, åpen for nytenkning og implementering av endringer, kan dette være et godt utgangspunkt for læring (Sommer et al., 2020). For at en læringskultur skal utvikles, må det reflekteres over organisasjonens verdier i form av mål, motiver og ønsker, som er en viktig del av deres kultur (Filstad, 2010b). Kommuner som ikke aktivt jobber for å opprettholde en læringskultur risikerer at kunnskap går tapt, eller ikke utvikler seg i takt med de daglige og ekstraordinære situasjonene kommunene skal håndtere (Filstad, 2010a).

Personkjemi og tillit. Ifølge Sommer et al., (2020) omhandler personkjemi hvordan mennesker forholder seg til hverandre på individnivå. Dersom personkjemien mellom individer er god vil det bidra til at prestasjonene blir bedre. Dette gjelder både internt i kommunen, men også i

samvirke med andre. Dersom personkjemien er dårlig vil det være ødeleggende, ikke bare for den ene konkrete oppgaven, men den vil også kunne ødelegge allerede etablerte samarbeid. I et samvirke er tillitt viktig. Denne kan være mellom enkeltpersoner, men også på organisasjonsnivå. Tillit kan være funksjonelt for kommunene fordi samvirke blir mer effektivt og reduserer kostnader og tid knyttet til kontroll (Lindøe, 2018). Dersom tilliten blir brutt, eller ikke er til stede, vil det påvirke samvirke mellom kommuner. Eksempelvis vil kommuner som har lav eller ingen grad av tillitt til hverandre måtte bruke tid og ressurser på å forhandle og utforme avtaler. Det kan også bidra til et dårligere læringsmiljø på tvers av kommuner, så vel som innad i den konkrete kommunen. Tillit mellom kommunene er ofte et resultat av samhandling over tid (Lindøe, 2018; Jacobsen & Thorsvik, 2019; Sommer et al., 2020).

Kompetanse innen beredskap, øving og evaluering anses ifølge Sommer et al., (2020) som spesialkompetanse. Det å utvikle og opprettholde en slik kompetanse er ofte krevende, særlig for mindre kommuner som ikke har fulltidsstillinger for beredskapsarbeid. Det er derfor et poeng at ledelsen er klar over hvilken kompetanse de har bruk for. Kompetanse kan inndeles etter *bevisst* og *ubevisst* kompetanse. Dette viser til at kommunen er bevisst eller ubevisst på hva den kan eller ikke (Sommer et al., 2020). Dersom kommunens ledelse har et bevisst forhold til den samlede beredskapskunnskapen i kommunen, er dette et godt utgangspunkt for å kartlegge hva det er behov for å øve på, dette kan gjøres i en kompetanseplan. Eriksen et al., (2021, s. 238) beskriver at en kompetanseplan må revideres årlig, og at ledelsen må involveres. Gjennom kompetanseplanen kan kommunene få oversikt over hvilke kompetansemål som er oppnådd og hvilke som gjelder for de neste årene. På den måten skapes struktur over arbeidet med kompetanseutvikling som gir føringer for planlegging, gjennomføring og evaluering av de ulike lærings- og øvelsesaktivitetene. Dersom de er ubevisst på hva det er de kan og ikke, vil det kunne hindre kommunene i å drive med kontinuerlig læring og samvirke da de selv tenker at de ikke har behov for det. Kruger og Dunning (1999) peker på at det er de kvalitetene man ønsker å lære som ofte er viktige for å vurdere hva en selv faktisk kan. Et paradoks som trekkes frem av Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor (ISF)-rapporten, er at det ofte er de kommunene som mangler beredskapsfaglig bakgrunn eller erfaring hos de ansatte som går glipp av beredskapssamarbeid. “De som trenger styrket kompetanse mest, går glipp av den fordi de ikke har noe godt mottaksapparat for kompetansen som tilbys” (Skiple & Winsvold, 2020, s. 44).

Ressurser vil i en beredskapssammenheng blant annet være knapphetsgoder som tid, penger, personell, kompetanse og utstyr (Sommer et al., 2020). Ressurser er med andre ord

hensiktsmessig utstyr, verktøy og hjelpemidler kommunene trenger for å planlegge for, og å håndtere beredskapssituasjoner effektivt (Eriksen et al., 2021 s. 119). Ressursmangel anses ofte som den største utfordringen når det gjelder læring, men ifølge undersøkelsen til Pollestad og Steinnes (2012) stemmer ikke dette. Utfordringen er dårlig prioritering og utnyttelse av eksisterende ressurser. Teori viser også at ressursmangel er den utfordringen som har størst aksept hos organisasjoner, fordi “feil grunnet ressursmangel” kan tilskrives noen på et høyere nivå (Sommer et al., 2020). Ifølge Perry og Lindell (2003) blir forebyggende arbeid ofte kuttet ned i økonomiske nedgangstider. Selv om samvirke ofte inngås for å møte utfordringer mer effektivt er det imidlertid et poeng at det å samordne seg også krever ressurser, særlig i planleggingsfasen (Skiple & Winsvold, 2020). Det kan være krevende for kommuner å prioritere å avsette tid til dette dersom de ikke ser verdien av det. Resurser, eller mangel på det, er ofte en grunn til at kommuner inngår samvirke med hverandre (Skiple & Winsvold, 2020; Sommer et al., 2020).

Ansvar forstås i denne konteksten som en hierarkisk og bevisst forankring av alle aktiviteter gjennom ledelsen. Som vist av første fase i planleggingsprosessen av beredskap, handler forankring om at læring må skje på ethvert nivå i kommunen og at det er et ledelsesansvar. Særlig viktig er det at de med beredskapsverv har nødvendig kompetanse til å fungere i denne rollen (Røiseland & Vabo, 2016; Sommer et al., 2020). Kommuner har et bredt ansvarsområde og begrensede ressurser. Ofte blir arbeidet prioritert der kommunene kan se tydelig måloppnåelse. Det kan virke som at det tas for gitt at kommunen vil lære av eksempelvis en samvirkeøvelse i seg selv. Ledere kan gjennom definering av resultatmål bevisstgjøre om at læring ikke skjer av seg selv, men må gjøres til en prioritering (Sommer et al., 2020).

5.0 Forskningsmetode

Metode viser til undersøkelsesteknikker vi har benyttet for å kunne besvare oppgavens problemstilling (Halvorsen, 2008). I dette kapitlet redegjøres det for det metodiske rammeverket for oppgaven. Vi vil underveis drøfte styrker og svakheter ved metodiske valg og fremgangsmåter, før vi avslutningsvis vil diskutere studiens reliabilitet og validitet, samt forskningsetiske betraktninger gjort i studien.

5.1 Valg av forskningsmetode

Forskningsmetode er en systematisk måte å undersøke verden på, og skal bidra til at vi best mulig kan besvare oppgavens problemstilling. Metoden er et hjelpemiddel og ikke et mål i seg selv (Halvorsen, 2008, s. 20-21).

5.1.1 Kvalitativ tilnærming

I denne masteroppgaven ønsket vi å undersøke om kommunale beredskapssamvirker bidrar til læring som styrker kommunenes beredskapsplanlegging. For å kunne utforske problemstillingen er det ulike tilnærminger vi kunne valgt. Vi kunne hatt en kvantitativ tilnærming, og eksempelvis sendt ut en spørreundersøkelse til alle kommuner i Norge. Hadde vi brukt denne tilnærmingen ville vi trolig fått et bedre helhetsbilde i hvordan det står til med samvirke og læring i de norske kommunenes beredskapsarbeid som helhet. På en annen side risikeres det å få en lav andel respondenter, og det ville vært vanskelig å danne seg et bilde av hvilke forhold som påvirker hverandre, dersom vi ikke får gått i dybden eller stilt oppfølgingsspørsmål. Svarene vil da ikke la seg generaliseres, og anses dermed ikke som representative. Hvert år gjennomføres Kommuneundersøkelsen av DSB. Undersøkelsen kartlegger status for kommunenes samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid, og vi vil benytte deler av denne som empirisk data. Vi vurderte derfor at det var mer hensiktsmessig å benytte oss av en metode som gir mulighet for å få innsikt i hvordan beredskapsarbeidet utføres i den enkelte kommune, for så å kunne sammenligne hvilke faktorer som kan påvirke læring og samvirke mellom kommuner med ulike størrelser og forutsetninger. Vi anså det da som essensielt å få førstehåndsinformasjon om hvordan dette arbeidet gjennomføres og oppfattes av dem som arbeider med dette i praksis. Med dette som bakteppe mener vi at vi best kan få denne innsikten gjennom en kvalitativ tilnærming. Metoden kartlegger hvorfor noe skjer, og bidrar til å forstå hvordan mennesker oppfatter verden og hvilke relasjoner som betyr noe.

Gjennom den kvalitative tilnærmingen kan vi derfor fange opp subjektive meninger, tolkninger, kunnskap og prosesser som ikke lar seg tallfeste eller måle. Med andre ord kan vi grave dypere for å få besvart hvorfor, eller hvorfor ikke samvirke kan styrke kommunenes læring. Kvalitativ data kan eksempelvis innhentes gjennom intervju eller dokumentanalyse, og metoden bidrar til en dypere innsikt i det temaet vi ønsker å undersøke (Johannessen et al., 2019).

5.1.2 Abduktiv forskningsstrategi

Ifølge Blakie og Priest (2019) finnes det fire ulike forskningsstrategier som kan benyttes når en større problemstilling skal besvares. Dette er induktiv-, deduktiv-, retroduktiv- og abduktiv strategi. Disse har ulike utgangspunkt, men fellesnevneren er at samfunnsvitenskapelig kunnskap kun kan tilegnes ved bruk av en av disse strategiene, eller en kombinasjon av disse (Haraldsen & Hesvik-Lorck, 2020, s. 7). I studien vår har vi valgt en abduktiv forskningsstrategi. Både induksjon og deduksjon egner seg for å besvare kvalitative analyser, men der den induktive går fra empiri til teori, går den deduktive fra teori til empiri (hypotesetesting). En retroduktiv strategi innebærer en omvendt abduktiv tankegang, og handler om å jobbe seg tilbake fra data til en mulig forklaring. Abduksjon tar i bruk både teori og empiri i et dialektisk forhold, og befinner seg sådan i et skjæringspunkt mellom induksjon og deduksjon. Ettersom vi ønsker å belyse fenomener som læring og samvirke innen konteksten av beredskapsarbeid i ulike kommuner, anså vi det som hensiktsmessig med en tilnærming som tillater å ha en kreativ problemløsende prosess. Abduktiv strategi gir rom for å veksle mellom teori og empiri i et dynamisk forhold. Underveis i studien har vi eksempelvis benyttet oss av teori for å utforme rammeverket vi studerer fenomenene i, mens funnene våre har påvirket hvilke teorier som ble ansett som relevant. Vi mener dette har vært et viktig hensyn ettersom det er informantene, de sosiale aktørene, som innehar erfaringer og opplevelser av hvordan beredskapsarbeidet i deres kommune fungerer i praksis (Thagaard, 2015; Blaike & Priest, 2019; Danemark et al., 2019).

5.1.3 Casestudie

Det er ifølge Jacobsen (2018, s. 97) et problem at det ikke har blitt enighet omkring en entydig definisjon av hva et case er. Likevel er det felles for alle definisjoner at en case vektlegger at det er en inngående studie av en eller noen få undersøkelsesenheter. Yin (2018, s. 15) betegner

en casestudie som en empirisk undersøkelse som studerer et moderne fenomen innenfor den virkelige konteksten. Vi studerer beredskapslæring og samvirke, som er to fenomener, i lys av kommunens beredskapsarbeid. Dette innebærer at vi ser fenomenene innenfor den virkelige konteksten fordi beredskapslæring og samvirke er forhold som legger til rette for et godt beredskapsarbeid i kommunene. Studiet kan i den forstand betegnes som en casestudie da fenomenet (caset) studeres i kontekst av de omgivelsene aktivitetene finner sted. I vår oppgave studeres to hovedkommuner; en stor og en liten kommune i Norge, samt fire av deres nabokommuner. Fordi studien tar utgangspunkt i to hovedkommuner og deres nabokommuner, kan den sies å være flercasestudier, da vi tar utgangspunkt i flere tilfeller. Den kan derfor ikke sies å være en enkeltcasestudie som ville tatt utgangspunktet i å undersøke ett enkelt tilfelle. Fordelen med å benytte seg av flercasestudie er at vi har mulighet til å sortere og systematisere den innsamlede dataen for å finne fellestrekk, poenger og sammenhenger på tvers av materialet (Johannessen et al., 2019).

5.2 Data og datainnsamling

Data er “registrerte observasjoner som gjenspeiler og representerer det fenomenet eller den virkelighet man ønsker å studere” (Johannessen et al., 2019, s. 414). Dataen vi samler inn, vil være kvalitativ data i form av verbale utsagn fra intervju, og tekst fra dokumenter. Som grunnlag for en analyse er det vanlig å skille mellom primær- og sekundærdata. Primærdataen er dataen vi selv samler inn. Dette er data som blir samlet inn for første gang, og vi går direkte til den primære kilden for informasjon (Jacobsen, 2018; Ringdal, 2018). Slik data får vi gjennom de semistrukturerte dybdeintervjuene. Sekundærdata er på sin side informasjon som allerede foreligger i en form, gjennom data samlet inn av andre, men som vi selv tolker i konteksten av vår studie. Disse dataene innhentes gjennom metoden dokumentanalyse. I denne oppgaven vil det eksempelvis være Kommuneundersøkelsen gjort av DSB, samt tilsynsrapportene som foreligger for den enkelte kommune.

Vi vil i det neste presentere og redegjøre for våre metoder for innhenting av data gjennom dokumentanalyse og semistrukturert dybdeintervju. Videre vil vi beskrive prosessen vi benyttet for å finne informanter til oppgaven, før vi avslutningsvis gjennomgår intervjusituasjonen.

5.2.1 Dokumentanalyse

I arbeidet med innsamling av data, har vi ansett det som hensiktsmessig å foreta en dokumentanalyse som er en type kvalitativ innholdsanalyse. Gjennom dokumentanalysen samles det inn data som er relevant for de fenomenene vi ønsker å studere, noe som bidrar til at vi jobber systematisk i innhenting av data (Johannesen et al., 2019). Sammen med intervjuene utgjør dokumentanalysen en viktig del av datamaterialet til studien vår. I innhenting av relevante dokumenter til oppgaven har vi benyttet oss av biblioteket ved Universitet i Stavanger. Videre har vi også brukt “Brage” ved Universitet i Stavanger, hvor tidligere masteroppgaver blir lagt ut, samt “Google Scholar” som er en søkeportal for innhenting av litteratur (Ringdal, 2018). Vi begynte med å se på generelle artikler, rapporter og bøker som omhandlet nøkkelordene *beredskap, læring, samvirke og kommune*. Dette gjorde vi for å få en grunnleggende kunnskap om de fenomenene vi skal studere. Videre utvidet vi søket med andre relevante ord som *samordning, samstyring, samarbeid, samverkan, erfaringslæring, kompetanse, kommunal beredskap, learning, preparedness, planlegging, planning, contingency planning, readiness* og *coordination* for å få relevant litteratur. Da vi utvidet søkeordene, fant vi relevant faglitteratur både på engelsk og svensk. Videre anså vi det som hensiktsmessig å starte med systematiske søk og innsamling av dokumenter. De dokumentene vi anså som mest relevante, ga også et godt utgangspunkt for å se i referanselisten for å utvide litteratursøket. Vi har sett spesielt på Kommuneundersøkelsen gjennomført av DSB og tilsynsrapportene til hver enkelt kommune (Thagaard, 2015). Noen av tilsynsrapportene fant vi på åpne kilder på internettet, andre søkte vi om innsyn i fra Statsforvalteren i fylket som var relevant. Ettersom vi ikke kan publisere eller navngi tilsynsrapportene vi har anvendt i studien, har vi valgt å anonymisere dem, men referer til de som “Tilsynsrapport (kommuneforkortelse)” i referanselisten.

5.2.2 Semistrukturert dybdeintervju og intervjuguide

For å kunne besvare problemstillingen best mulig, ønsket vi å gjennomføre et semistrukturert dybdeintervju. Dette er en intervjuform der spørsmål, tema og rekkefølge kan variere (Johannessen et al., 2019). Vi valgte å intervju en og en informant. Et annet alternativ er å gjennomføre gruppeintervju, enten internt i kommunen med eksempelvis kriseledelsen, eller samle flere beredskapskoordinatorer og få de til å drøfte sammen. På den ene siden kan felles drøfting fremme diskusjon og bidra til at informantene utvikler nye refleksjoner. På den andre siden kan samtalen domineres av enkelte sterke stemmer, og enkeltpersoner kan føle at de ikke

er frie til å uttrykke egne erfaringer og meninger, dersom dette går imot majoritetens oppfatning (Halvorsen, 2008). Dette anså vi som vanskelig å gjennomføre i praksis, særlig nå da pandemien og den sikkerhetspolitiske krisen i Ukraina opptar mye av kommunens tid. Vi anså semistrukturert dybdeintervju som en hensiktsmessig form for innhenting av primærdata, da det gjør at vi kan få fyldige data om fenomenet gjennom en utforskende samtale med informantene. Ved å benytte semistrukturerte dybdeintervju, lar vi informantene legge til momenter de oppfatter som viktige. Vi kan også få oppklart uklarheter ved funn i dokumenter knyttet til beredskapsarbeidet i kommunene, samt stille oppfølgingsspørsmål underveis i samtalen med informantene. Denne intervjuformen er en nyttig tilnærming når det undersøkes noe av subjektiv oppfatning, et fenomen som har skjedd, eller det som kan være vanskelig å observere selv (Halvorsen, 2008).

Før intervjuene utarbeidet vi en intervjuguide med hensikt om å dekke de viktigste områdene oppgaven ønsker å belyse (Dalen, 2013). Den ble inndelt i fem deler, hvorav vi startet med en kort introduksjon av oppgaven, samt ønsket en kort beskrivelse av informanten og dens arbeidsoppgaver i kommunen (Ringdal, 2018). Videre ble intervjuguiden utformet etter de tre temaene som er gjennomgående for oppgaven: *beredskap*, *læring* og *samvirke*. Avslutningsvis spurte vi informanten om vedkommende syntes det var noe mer vi burde spurt om, eller om informanten hadde noe å tillegge. Intervjuguiden ble utformet med åpne og ikke-ledende spørsmål, slik at informanten selv kunne vektlegge det vedkommende mente var viktig, gitt vår kontekst. Vi gjorde et bevisst valg om å utarbeide tre ulike intervjuguides, basert på informantens ulike rolle og funksjon. Flere av spørsmålene var de samme, men for enkelte funksjoner så vi behov for å vektlegge andre aspekter. Vi hadde en intervjuguide for beredskapskoordinator/kommunedirektør/kommunalsjef, en for politiker og en for statsforvalterne. For ytterligere informasjon om intervjuguidene se vedlegg nr. 1- 3.

5.2.3 Utvalg av informanter

Ved innsamling av primærdata gjennom intervju, benyttet vi et ikke-sannsynlighetsutvalg. Dette er en tilnærming der informantene velges ut med bakgrunn i deres posisjon i forhold til det fenomenet som forskes på (Blaike & Priest, 2019). Informantene våre ble valgt ut på bakgrunn av kommune og stilling. Kommunene representerer ulike størrelser, risikobilder, innbyggertall og geografiske forhold. Kommunene er representert i to ulike fylker, og inngår i forskjellige beredskapssamvirker. Likeså representerer informantene ulik stillingsprosent,

erfaring, utdanning, kjønn og variasjon av ansvarsområder. Vi vektla å få tak i informanter med stilling som beredskapskoordinator, men ønsket også andre perspektiver. Vi har også intervjuet to som jobber med beredskap hos Statsforvalteren. Ettersom Statsforvalteren har tilsynsmyndighet og en veileder- og pådriverrolle overfor kommune, får vi et helhetlig perspektiv på kommunenes beredskapsarbeid. Som et resultat av at vi ønsket dybdeinformasjon til studien, og at vi er påvirket av begrenset tid og ressurser, valgte vi hovedsakelig å fokusere på en mindre og en større kommune, samt et utvalg av deres nabokommuner. Vi ønsket å få fire nabokommuner til hver av de to hovedkommunene vi studerer. Dette var et valg som ble gjort for å kunne få detaljert innsikt i hvordan kommunene samhandler på tvers med sine nabokommuner, og for å kunne undersøke hvordan ulike faktorer, som eksempelvis situasjonsforståelse, kultur og felles plattformer for kommunikasjon, påvirker de ulike kommunenes oppfatning av hvor godt samvirke fungerer. Vi ønsket å undersøke om det var felles enighet, eller om det opplevtes ulikt hos kommunene som samarbeider.

Vi har benyttet oss av innbyggertall som grunnlag for å kategorisere størrelsene “små”, “mellomstore” og “store” kommuner. Inndelingen har tatt utgangspunkt i SSBs standard for størrelsesgruppering av norske kommuner (Kringlebotten og Langørgen, 2020). Dette resulterte i følgende inndeling:

Kommunestørrelse	Innbyggertall
Liten kommune	0-4 999 innbyggere
Mellomstor kommune	5000- 19 999 innbyggere
Stor kommune	Over 20 000 innbyggere

Tabell 5.1. Størrelsesinndeling av kommunene

Hovedkommunene ligger i hvert sitt fylke i Sør-Norge. Den store kommunen ligger i det vi har benevnt som region A, mens den lille kommunen ligger i det vi har benevnt som region B. Vi har valgt å benevne det med regioner. Dette fordi det er flere regioner innenfor et fylke, mens kommunene vi har intervjuet ligger i samme region. I region A gjennomførte vi åtte intervjuer fordelt på fem kommuner. I alle kommunene fikk vi intervju med en informant som arbeider med beredskap i den administrative delen i kommunen, enten som beredskapskoordinator, kommunedirektør eller kommunalsjef. I de to store kommunene i region A gjennomførte vi henholdsvis tre og to intervjuer. I region B gjennomførte vi fem intervjuer fordelt på fem kommuner. Her intervjuet vi kun informanter som til daglig arbeider med beredskap på et administrativt nivå i kommunen. Viser til tabell 5.2 og 5.3 for mer grundig oversikt over informantens stilling i kommunen.

Innledningsvis, i studien vår, ønsket vi å ha to informanter fra hver kommune. Dette viste seg å være utfordrende. Bakgrunnen for at vi ikke fikk flere informanter var fordi de ikke svarte oss per mail eller telefon. Andre informanter ønsket ikke å stille, da de hadde for mye å gjøre, ettersom den sikkerhetspolitiske krisen i Ukraina nettopp hadde brutt ut, og at koronapandemien har ført til etterslep i kommunale oppgaver. Vi anså det likevel som et poeng å skaffe flere informanter fra de to store kommunene. Dette var et bevisst grep fra vår side, da vi totalt sett har en overvekt av mindre kommuner i undersøkelsen. Selv om vi i hovedsak ser på en stor og en liten hovedkommune vil størrelsen på kommunene være en av faktorene som kan belyse generelle tendenser i beredskapsarbeidet. En annen begrunnelse for valget, var at vi så det som hensiktsmessig å få innsikt fra flere perspektiver, da en større kommune kan ha flere som er påkoblet beredskapsarbeidet enn de mindre. Vi mener likevel at de informantene vi har intervjuet besitter tyngde og bredde til å innhente tilstrekkelig empiri for å drøfte problemstillingen.

Nedenfor er kommune presentert ved størrelse, og informantene med stilling. Vi har valgt å presentere andre relevante opplysninger om informantenes ansvarsområder og stillingsprosent, da disse varierer mellom kommunene, til tross for lik tittel. Vi har tatt utgangspunkt i det informantene selv fortalte, men har anonymisert hver enkelt informant. Begrunnelsen for dette er forklart nærmere i delkapittel 5.5.

Kommune	Størrelse basert på innbyggertall	Informant	Informant stilling	Relevans
A1	Stor	A1.1	Beredskapskoordinator	Beredskapskoordinator for både A1 og A3 og har en 100% stilling som dette. Jobber mest overordnet med ROS-analyser, beredskapsplaner, øvelser og opplæring. Bidra noe ute på virksomhetsnivå.
	Stor	A1.2	Virksomhetsleder	Virksomhetsleder i kommune A1. Jobber innenfor kommunalområde "organisasjon og utvikling". Sitter i kriseledelsen, og har tidvis hatt hovedansvaret for samfunnssikkerhet og

				beredskap i kommunen. Har nå ansvar for kommunalområde i beredskapsledelsen.
	Stor	A1.3	Kommunedirektør	Ansatt som rådmann i kommune A1. Leder av beredskapsledelsen i kommunen.
A2	Stor	A2.1	Beredskapskoordinator	Beredskapskoordinator i A2 kommune. Har en 100% stilling som dette. Jobber systematisk med beredskap etter en proaktiv beredskapsmetodikk, og har hatt et tydelig fokus på beredskapsarbeidet etter 2014/2015 da stillingen ble høynet til 100%.
	Stor	A2.2	Politiker	Vært politiker i kommunen i snart 20 år. Har bakgrunn som brannmann og fra forsvaret.
A3	Mellomstor	A3	Beredskapskoordinator	Beredskapskoordinator i 100% stilling for både A3 og A1.
A4	Liten	A4	Kommunalsjef	Også kommunalsjef for samfunnsavdeling, med ansvar for vei, vann og avløp, bygg, drift, plan, byggesak, kultur og miljø.
A5	Liten	A5	Beredskapskoordinator	Jobber som beredskapskoordinator i 20% stilling. Informanten jobber i avdelingen “plan, næring og utvikling”, og har ansvaret for mange av de overordnede planene. Videre jobber A5 med trafiksikkerhet, viltforvaltning, kommunenes hjemmeside, webgruppa og friluftsliv.

Tabell 5.2. Informanter i region A.

Kommune	Størrelse basert på innbyggertall	Informant	Informant stilling	Relevans
B1	Liten	B1	Kommunedirektør	Informanten er også leder for kriseledelsen.
B2	Mellomstor	B2	Beredskapskoordinator	Jobber som rådgiver i kommunedirektørens stab, og der ligger blant annet beredskap. Informanten jobber også med politikerne og har det politiske sekretariatet, samt informasjonssikkerhet og samfunnsplanlegging. Har ingen avklart prosentstilling som beredskapskoordinator, men de to siste årene har den vært på rundt 60%.
B3	Mellomstor	B3	Kommunedirektør	Leder for beredskapsrådet/kriseledelsen.
B4	Liten	B4	Beredskapskoordinator	Jobber som rådgiver i organisasjonsavdelingen. Jobber med hovedvekt på HR, HMS og kvalitet – internkontroll. Har ikke en definert prosent innen beredskapskoordinatorstillingen.
B5	Liten	B5	Kommunedirektør	Jobber som kommunedirektør, og har beredskapskoordinatorstillingen som en tilleggsoppgave. Beredskapskoordinatorstillingen er definert som en 20% stilling.

Tabell 5.3. Informanter i region B.

Fylke	Informant	Informant stilling	Relevans
A	SA	Stabssjef, Statsforvalteren	Jobber hos Statsforvalteren i fylke A i beredskapsstaben. Jobber med alle oppgaver Statsforvalteren har i forbindelse med samfunnssikkerhetsinstruks en.
B	SB	Fylkesberedskapssjef hos Statsforvalteren	Fylkesberedskapssjef hos Statsforvalteren i fylke B. Informantens arbeidsoppgaver er å lede arbeidet i beredskapsenheten, samt jobbe mot kommunene som samhandlingsmyndighet, pådriver og veileder.

Tabell 5.4. Informanter Statsforvalteren

5.2.4 Intervjusituasjon

Vi ønsket i utgangspunktet å gjennomføre intervjuene fysisk, men grunnet koronapandemien, og den sikkerhetspolitiske krisen i Ukraina, har det vært utfordringer med å utføre alle intervjuer fysisk. Vi har derfor valgt å foreta syv intervjuer over telefon. Intervjuene med kommunene ble utført i uke 10-11, mens intervjuene med statsforvalterne ble utført i uke 15 og 17.

Alle intervjuene ble gjennomført nokså likt. Det var satt opp en tidsramme på 60 minutter ved gjennomføringen av hvert intervju. De fleste intervjuene varte mellom 40 min – 60 min. Ifølge Ringdal (2018 s. 244) er en forutsetning for et vellykket intervju at intervjueren makter å skape tillit hos informanten. Vi startet med å fortelle kort om formålet med studien, og gav informanten mulighet til å stille spørsmål dersom det var noen uklarheter. Dette for å skape tillit og en god atmosfære mellom informant og oss. Dette var noe mer utfordrende over telefon. Eksempelvis hadde vi ikke mulighet til å fange opp informantens kroppsspråk. Enkelte ganger var det uklart om informantene tok en tenkepause i svaret sitt, eller var ferdig. Vi tror likevel ikke at dette har hatt signifikant betydning for svarene vi fikk, selv om de intervjuene som var fysisk varte noe lenger i gjennomsnitt. Spørsmålene ble stilt ut ifra intervjuguiden vi hadde formulert på forhånd. Dersom vi opplevde at informanten svarte overlappende på neste spørsmål i intervjuguiden ble det ikke ansett som nødvendig å stille neste spørsmål. Det

viktigste for oss som intervjuer var å få dekkende svar på de temaene vi ønsket, heller enn at informanten skulle svare slavisk på alle spørsmål vi hadde utformet gjennom intervjuguiden. Underveis i intervjuet stilte vi oppfølgingsspørsmål dersom det var behov for det. Det varierte om det var behov, noen informanter svarte svært utfyllende, mens i andre intervjuer var det behov for flere oppfølgingsspørsmål. Gjennom alle intervjuene ble det tatt lydopptak, og disse ble transkribert i ettertid (Ringdal, 2018). Bruk av lydopptak var kun for eget bruk, og ikke tilgjengelig for noen andre. Alle informantene samtykket til dette.

5.3 Analyse av data

Det har blitt samlet inn store mengder med data. Før vi har kunnet gjennomføre en analyse av all den innsamlede dataen, har vi transkribert hvert intervju. Dette gjorde vi for å være sikre på å få med oss alt som ble sagt, samt at informasjonen ble gjengitt korrekt. Etter dette ble den innsamlede dataen systematisert og kategorisert gjennom en analyse. Dette ble gjort slik at vi best mulig kunne beskrive funnene. Med kategorisering menes det at temaet, altså problemstillingen, deles opp i mindre enheter, og deretter vurderes dataen i disse enhetene (Jacobsen, 2018, s. 207). Videre gjennomførte vi en datareduksjon, som innebærer at vi sorterte dataen etter dens relevans for studien. Reduksjon av data begynner allerede i datainnsamlingen, som eksempelvis gjennom spørsmålene vi stilte under intervjuet (Halvorsen, 2008; Ringdal, 2018).

Med utgangspunkt i det teoretiske rammeverket og de kategoriene intervjuet er inndelt i, ble svarene til informantene kategorisert etter problemstillingen og forskningsspørsmålene som inneholder nøkkelordene “beredskap, læring og samvirke”. Disse var de overordnede kategoriene. Under hvert enkelt nøkkelord ble det underveis i analysen opprettet flere underkategorier. Under hovedkategorien “beredskap” ble det opprettet kategorier som blant annet “planlegging”, “forskrift om kommunal beredskap”, “hvordan kommunene arbeider med beredskap” og “organisering”. Ved å dele opp hovedtemaene i flere kategorier bidro det til å få en bedre oversikt over all informasjonen vi hadde fått gjennom intervjuene. Dette bidro også til at vi enklere kunne redusere deler av dataen, da vi fikk et bedre overblikk over hva som var relevant og ikke. Avslutningsvis i analysen ble det trukket forbindelser og sammenhenger mellom de ulike kategoriene og informantene (Jacobsen, 2018). Dette for å kunne problematisere og ikke minst besvare problemstillingen og forskningsspørsmålene.

5.4 Forskningskvalitet

Forskningskvaliteten på studien vår kan vurderes ut fra noen kriterier relatert til validitet og reliabilitet. Validitet kan si noe om den innsamlede dataens relevans knyttet til studiens problemstilling og teori, og om vi på bakgrunn av dette kan trekke gyldige slutninger. Reliabilitet omhandler dataen og kildenes troverdighet. Høy grad av reliabilitet betyr at resultatene nærmest blir de samme i uavhengige målinger, og at metodene som er brukt, derfor er pålitelige (Halvorsen, 2008 s. 72).

5.4.1 Validitet

Validitet omhandler dataens relevans for de temaene som oppgaven ønsker å belyse, som med andre ord innebærer om studien har målt det den skal måle. Dette kan omhandle at kildene dataen kommer fra gir riktig informasjon (Jacobsen, 2018). Validitet kan deles inn i indre og ekstern. Indre validitet omhandler kausaliteten, altså årsakssammenhengen, i fenomenene vi studerer, og om slutningene vi trekker om påvirkningsforhold er gyldige. Ekstern validitet sier noe om hvor generaliserbare funnene er, dette innebærer forskningsresultatenes overførbarhet (Halvorsen, 2008; Johanessen, et al., 2019).

En studie blir først generaliserbar dersom funn basert på studier av noen få, også gjelder for alle. Dersom en studie skal kunne generaliseres må den ha en representativ mengde undersøkelsesenheter, som bør være ved tilfeldig utvalg (Jacobsen, 2018, s. 86-87). Vi har i vår studie undersøkt et fåtall av kommuner, og kan ikke si noe om hvor representative resultatene er for alle norske kommuner. Det er derfor slik at vår studie ikke kan la seg generaliseres, men heller være en generell bevisstgjøring av beredskapsarbeidet i kommunene.

Gjennom intervjuene opplevde vi at informantene ga informasjon som var relevant for teamene oppgaven ønsker å belyse. Vi vil derfor argumentere for at vi ikke kunne hatt informanter som bedre kan belyse kommunalt beredskapsarbeid enn de som faktisk jobber med det til daglig. Dette vil være med på å styrke oppgavens validitet. Studien gir ikke grunnlag til å kunne generalisere for alle “små” og “store” kommuner i Norge, men gir mulighet for å utforske mange variabler. Kommunene i Norge står overfor ulike utfordringer, og ved å gjennomføre et case-studie kan vi studere samme fenomen, samvirke og læring, i ulike forhold og omstendigheter. Resultatene fra denne studien kan derfor være med på å gi en indikator på om det samsvarer med det teoretiske rammeverket. Studien er ikke ment å være en generalisering

på vegne av alle norske kommuner, men kan utvikles såpass generelt at andre kommuner kan dra nytte av det (Yin, 2018, s. 20-21).

Gjennom denne studien har vi også lest oss opp på sentrale lovverk, tilsynsrapporter, Kommuneundersøkelsen og offentlige saker knyttet til de konkrete kommunenes beredskap. Dokumentene vi har lest oppleves å være fra pålitelige kilder, noe vi vurderer at kan være med å styrke funnernes validitet.

5.4.1 Reliabilitet

Reliabilitet omhandler dataens pålitelighet og knyttes direkte til dataens nøyaktighet. Dette innebærer hvor nøyaktig den innsamlede dataen er, metoden som er brukt for innsamling av data, hvilken data som brukes og på hvilken måte vi som forskere bearbeider dataen (Johannessen et al., 2019). Reliabilitet handler også om i hvilken grad funn fra en studie kan etterprøves og rekonstrueres for å få nærmest like resultater. Dette er vanskelig i kvalitative studier, da fenomenet vi studerer vil kunne endres med tid og omstendigheter, og informantene kan ha fått nye refleksjoner omkring temaet etter vårt intervju med dem (Halvorsen, 2008).

Det er flere forhold som vil være med å påvirke en intervjusetting, som alt i fra informantens tolkning av spørsmålene, til hvordan og hvor intervjuet ble gjennomført. I forkant av intervjuet fikk alle informantene tilsendt et informasjons- og samtykkeskjema med en beskrivelse av formålet med oppgaven, og hva det var vi ønsket å studere. Den innsamlede dataen vil likevel være farget av både informantens og intervjuers subjektivitet. I tillegg vil også dataen være påvirket av hvilken kontekst intervjuene er tatt i. Noen av intervjuene gjennomførte vi fysisk, mens andre har blitt tatt over telefon. På den ene siden fulgte vi den samme intervjuguiden til de som hadde de samme funksjonene, hvorav spørsmålene ble stilt likt til informantene. På en annen side ble det stilt ulike oppfølgingsspørsmål, men dette var basert på hvilke forhold informantene selv trakk frem som viktige, gitt den konteksten vi hadde satt for spørsmålene. Vår vurdering er at dette vil være en faktor som kan styrke studiens reliabilitet, da det er informantenes kunnskap og erfaring vi ønsker en dypere innsikt i, og at denne vil kunne variere, gitt den enkelte informant og kommunes variasjoner. Det er en mulighet for at informantene forsøker å fremstille egen kommune i mest mulig "positivt lys", noe som kan føre til at de tilbakeholder noe informasjon, og svekker reliabiliteten. Vi opplevde imidlertid at de fleste kommunene også var villige til å dele av sine "negative" erfaringer, og om forhold de mente ikke var optimale i egen kommuneorganisasjon. På forhånd av intervjuene hadde vi, gjennom

et informasjons- og samtykkeskjema, informert om at både informanten og kommunen ville bli anonymisert. Dette var et bevisst valg vi tok tidlig med ønske om å styrke studiens reliabilitet.

En annen faktor som kan påvirke oppgavens reliabilitet, er vår bakgrunnskunnskap og subjektive fortolkninger, som gjøres både i forkant og etterkant av intervjuene. Bakgrunnskunnskapen vår innenfor temaet var noe begrenset, og tok i stor grad utgangspunkt i teori samt rapporter. Dette er noe som på hver sin måte både kan styrke og svekke studiens reliabilitet. På den ene siden var vi lite påvirket av subjektive oppfatninger, og vil derfor argumentere for at vi hadde en høy grad av objektivitet ved intervjuene. På en annen side kan det ha påvirket utformingen av intervjuguidene, og eventuelle oppfølgingsspørsmål vi kanskje burde ha stilt. Vi gjorde imidlertid avklaring med informantene etter hvert intervju om at vi kunne ta kontakt senere i prosessen dersom vi trengte noen avklaringer eller hadde oppfølgingsspørsmål.

5.5 Forskningsetiske betraktninger

Prosjektet er sendt inn til, og godkjent av, Norsk senter for forskningsdata (NSD). Av forskningsetiske hensyn er både informantene og kommunene de tilhører anonymisert, og kun beskrevet gjennom størrelse, samt noen få utvalgte kriterier som informantens stilling i kommunen og noe informasjon om kommunenes risikobilde. Dette er et valg vi har tatt for at informantene skulle føle seg fri til å snakke åpent og ærlig om sine erfaringer og synspunkter, uten å være bekymret for å stille seg selv eller kollegaer fra nabokommuner i dårlig lys. Informasjons- og samtykkeskjema fortalte informantene om prosjektet, hvordan deres anonymitet ville bli sikret, at det ble gjort lydopptak, samt informasjon om hvordan de kunne trekke sitt samtykke eller få innsyn i uttalelser de ga. Vi gjentok dette for informanten i starten av intervjuet, hvor vi informerte om at all informasjon ville bli behandlet konfidensielt på en måte som gjør at den enkeltes svar ikke kan identifiseres (Ringdal, 2018 s. 244). Informantene ble ikke spurt om opplysninger som anses som sensitive eller "særlige personopplysninger" (NSD, u.å), da dette ville være irrelevant for å besvare oppgavens problemstilling. Intervjuguidene ligger vedlagt, som vedlegg 1-3. Med utgangspunkt i anbefalinger og retningslinjer gitt av metodelitteraturen og NSD, mener vi at studien har opprettholdt forventet standard og er godt innenfor etiske forskningsprinsipper.

5.6 Styrker og svakheter ved metodevalg

Avslutningsvis vil vi i dette delkapittelet kort oppsummere hva som har blitt gjort gjennom studiet, drøfte styrker og svakheter ved metodevalget og hva vi kunne gjort annerledes dersom vi skulle gjennomført studiet igjen.

I denne studien har vi, med hjelp av en abduktiv strategi, innhentet kvalitativ data gjennom dokumentanalyse og intervjuer med 15 informanter, som har noe med beredskapsarbeid i kommuner å gjøre. Etter innhenting av data har vi analysert og kategorisert den gjennom en operasjonalisering av forskningsspørsmålene våre, samt problemstillingen. Arbeidet har vært en dynamisk prosess, og funn underveis har ført til justering i både det teoretiske rammeverket og problemstillingen.

I starten av prosjektet utarbeidet vi en tidsplan hvor mål og frister ble satt slik at vi fikk en kontinuitet i arbeidet med oppgaven. Tidsplanen ble fulgt som planlagt, kun med noen mindre forsinkelser. Beredskapsfunksjonen i de små kommunene kan sies å ha en viss "slitenhet", og mange oppgaver som nå må jobbes inn. Det ble derfor brukt mye tid på å komme i kontakt med disse informantene uten å lykkes. Beredskapskoordinator i en av kommune var syk, og vi gjennomførte derfor intervju med kommunedirektør i kommunen.

Gjennom arbeidet med studien har vi avdekket styrker og svakheter ved valgt metode. En svakhet med metoden er at resultatene ikke kan generaliseres. Dersom vi skulle fått til dette kunne vi valgt en kvantitativ spørreundersøkelse, som vi hadde sendt til kommuner i alle landsdeler av Norge. Likevel var det ikke et mål i seg selv at resultatene skulle være generaliserbare da vi grunnet tid og ressurser måtte ta en avveining mellom å kunne sette oss dypere inn i fenomenene vi undersøker, kontra det som ville vært en bredere kartlegging av kommunene.

Som skrevet i delkapittel 5.2.4 gjennomførte vi åtte av intervjuene fysisk og syv av intervjuene per telefon. I ettertid har vi reflektert rundt at vi kanskje burde vært konsekvente med å holde oss til ett av alternativene. Da ville vi ha lagt de samme premissene for hvert av intervjuene. Planen var å ha alle intervjuene fysisk, men på grunn av koronasituasjonen, lange reiseveier og timeplaner som skulle møtes, lot ikke det seg gjennomføre. Intervjuguiden (vedlegg 1-3) ble utarbeidet tidlig i studien, da disse måtte godkjennes av NSD før vi kunne ta kontakt med potensielle informanter. En svakhet vi fant med intervjuguiden var at enkelte av spørsmålene kanskje ble for generelle. Noen av spørsmålene ble heller ikke besvart. Dette kan skyldes at vi har flere temaer, og ikke fikk gått tilstrekkelig i dybden på hvert enkelt spørsmål. Vi kunne stilt

flere utdypende oppfølgingsspørsmål. På en annen side ønsket vi at alle informantene skulle få de samme spørsmålene da det var begrenset med tid.

Underveis i studien har vi også diskutert om vi kunne valgt ut kommunene annerledes. Vi kunne valgt ut kommuner av samme størrelse, enten små eller store, for å få et mer likt sammenligningsgrunnlag. Vi kunne også intervjuet en større kommune i region B, da vi ut fra erfaringer ervervet fra informanter i region A så at de mindre kommunene fikk mye støtte i beredskapsarbeidet fra de store nabokommunene sine. På en annen side ville vi da ikke kunnet benytte oss av et utvalg slik vi gjorde, der eneste kriteriet vi la til grunn var at vi ønsket to kommuner med ulik størrelse og risikobilde, samt deres næreste nabokommuner. Dette valget ble tatt for å kunne studere samvirke og læringsutveksling mellom nærliggende kommuner. Vi tror likevel ikke dette er en betydelig svakhet, men heller noe det er verdt å reflektere rundt i drøftingen.

6.0 Fremstilling av empiri

For å kunne besvare studiens problemstilling vil vi i dette kapitlet presentere det empiriske materiale fra intervjuer, Kommuneundersøkelsen og tilsynsrapporter. Vi vil først gi en kort presentasjon av hovedkommunene, deres nabokommuner, samt risikobilde i regionen. Deretter vil vi presentere funnene under studiens tre forskningsspørsmål. Avslutningsvis presenteres hovedfunn.

Kommunal beredskapsplikt gir kommunen en rolle som lokal samordner. Samordningsansvaret innebærer at kommunen tar en pådriverrolle og inviterer med andre samfunnssikkerhetsaktører. Samordningen gjelder for alle oppgavene i samfunnssikkerhetskjeden, fra å ha oversikt over risikoforhold i kommunen, til å tenke forebygging, krisehåndtering, og til gjenoppretting og læring etter hendelser og øvelser (DSB, 2021a).

Kommune A1 betraktes som en stor kommune med mer enn 20 000 innbyggere. Kommunen har, sammen med kommune A3 en felles beredskapskoordinator i 100% stilling. Vi vil heretter kun benytte oss av A1.1 når vi presenterer hva beredskapskoordinator for kommune A1 og A3 forteller. Beredskapskoordinatoren tilhører en egen avdeling for samfunnssikkerhet, plassert i et interkommunalt brann- og redningsselskap, eid av fire kommuner. Av de kommunene vi har intervjuet er kommune A1, A3 og A5 eiere av selskapet. Kommune A2 betraktes også som en stor kommune, mens de tre andre kommunene i regionen betraktes som mellomstor og små. Region A har et risikobilde som omhandler industri og storulykkepotensial, klimahendelser og tilsiktede hendelser.

I kommune B1, som er en liten kommune med mindre enn 5000 innbyggere, snakket vi med kommunedirektøren. Kommunen har en beredskapskoordinator uten spesifisert prosentandel til denne funksjonen, og har flere ansvarsområder. Gjennom intervjuet fremkom det at kommunen har trang økonomi, som har ført til omorganisering og kutt i flere årsverk. Region B er preget av flere små kommuner, med større geografiske avstander enn i region A. Kommunenes risikobilde omhandler økt hyppighet av ekstremværhendelser, frafall av infrastruktur, samferdsel og brann.

6.1 På hvilken måte jobber kommunene med beredskapsplanlegging?

Ifølge DSB (2021a, s. 7) er en viktig forutsetning for et godt kommunalt samfunnssikkerhetsarbeid å ha oversikt over lokale risikoer og sårbarheter som kan dokumenteres gjennom en ROS-analyse. Kommuneundersøkelsen viste at 97% av kommunene rapporterte å ha gjennomført en helhetlig ROS-analyse, men at kun 66% oppfylte minimumskravene til denne gitt av forskrift om kommunal beredskapsplikt (DSB, 2021a). Etter innføringen av forskriften er det flere av kommunene som har opplevd forskjell i beredskapsarbeidet gjennom et tydeligere fokus og flere forventninger.

“Kommunene jobber ikke med beredskap for moro skyld - det er lovpålagt” (A1.1)

Kommunenes beredskapsarbeid og organisering

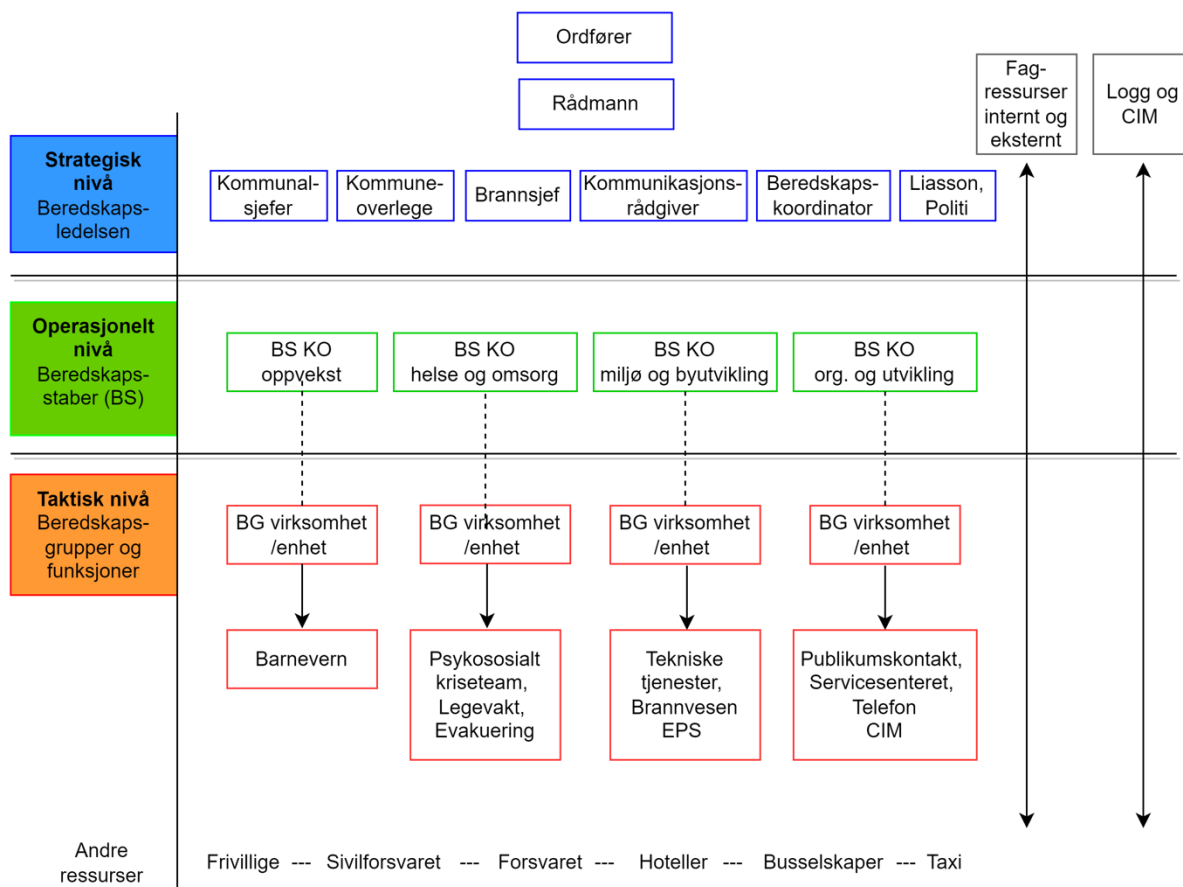
Informantene i kommune A1 informerte om at de jobber systematisk og helhetlig etter en proaktiv metodikk. Dette svaret ga også informantene i kommune A2, og gjennom flere intervju fremkom det at de to kommunene, da særlig gjennom beredskapskoordinatorene, samarbeider tett. Informant A1.1 utarbeider en mål- og tiltaksplan som vedkommende forholder seg til gjennom året. Informanten fortalte videre at de jobber systematisk og helhetlig ved å oppfylle krav i forskriften. Dette innebærer å ha og gjennomføre ROS-analyser og beredskapsplanverket, samt tilrettelegge for opplæring og øvelser. Som et eksempel viste informanten en oppfølgings- og kompetansehevingsplan. Planen viser hva som skal jobbes med det inneværende året. Denne inneholdt anbefalte tiltak som ble identifisert til ulike scenarier etter helhetlig ROS, samt oppfølging etter øvelser og reelle hendelser. Tiltakene blir fulgt opp etter hvem som har ansvar, og hvordan status for tiltakene er. En gang i året blir planen lagt frem til kommunedirektørens ledergruppe for godkjenning. Informanten fortalte at en utfordring innenfor samfunnssikkerhetsarbeidet er at man ofte sier seg fornøyd etter å ha identifisert tiltakene. Informanten fortalte at en slik oppfølgingsplan er viktig for å få en systematisk tilnærming, og at tiltaket ikke avsluttes før det er fordelt hvem som har ansvar for hva, at den er forankret i ledergruppen, at det er satt av midler og at tiltaket er implementert.

Ved en gjennomgang av tilsynsrapportene så vi at alle kommunene i A-regionen oppfylte minimumskravene til helhetlig ROS-analyse. To av fem kommuner hadde merknader, mens ingen av kommunene hadde avvik. Det må tas hensyn til at noen av tilsynsrapportene var fra

2018, og at det nylig har vært tilsyn, men at rapportene ikke er ferdigstilt enda. Det kan derfor være noen oppnådde andre resultater enn det som fremkom her.

Kommunene A1 og A2 er organisert med en egen samfunnssikkerhetsavdeling, og har flyttet samfunnssikkerhets- og beredskapsfunksjonen til et interkommunalt selskap. Funksjonen sitter fysisk plassert hos brannvesenet i hver sin kommune. Dette var et bevisst grep for å etablere et mer samlet fagmiljø. Informantene A1.1 og A2.1 fortalte at de er ansatt direkte under kommunedirektøren. Dette bidrar til at informantene og kommunenes ledergruppe har et nært forhold. Informant A1.1 og A2.1 fortalte i relativt like trekk om tett dialog, og har valgt å omorganisere beredskapsorganisasjonen i kommunen etter en trenivådeling, som også kan sees i andre beredskapsorganisasjoner. Denne tredelingen er inndelt i strategisk, operasjonelt og taktisk nivå. Det strategiske nivået jobber med langsiktig planlegging og rusting av kommunen gjennom eksempelvis kompetanseheving og formelle samarbeid. Ved en hendelse forsøker de å identifisere hvilket kommunalområde hendelsen tilhører, og håndterer det på operasjonelt nivå, istedenfor å samle hele beredskapsledelsen i kommunen. Taktisk nivå referer til de ulike enhetene, som skole, barnehage og sykehjem. De som jobber på taktisk nivå håndterer mindre hendelser, og har best kjennskap til sin enhet. I organisasjonskartet er det en ressursoversikt knyttet til private og frivillige aktører kommunene har inngått formelle avtaler med. Informant A1.1 forklarte at det er en nærhet mellom nivåene gjennom beredskapskoordinator og virksomhetslederne.

Tre-nivådelingen av kommunenes beredskapsorganisering:



Figur 6.1. Kommunens beredskapsorganisasjon. Figuren er tilsendt fra en informant, men vi har gjort noen små endringer.

Begrunnelsen for organiseringen var å kunne følge sentrale prinsipper innen beredskapsarbeid, som å løse hendelser på lavest mulig nivå. Dette er tuftet på beredskapslitteratur og gjeldende beredskapstenking. Det fortelles også at de organisatoriske endringene som er gjennomført i kommunen baserer seg på erfaringer. Informant A2.1 startet i en 50 % stilling som beredskapskoordinator. Basert på erfaringer og arbeidsmengde fikk informanten gehør fra ledelsen om å øke stillingen fra 50% til 100%. Informant A2.2 mener at det å tenke føre-var prinsippet er viktig i flere sammenhenger enn det kommunen tidligere har gjort. Vedkommende mente likevel

“... at vi har gode planer, så vil det sikkert oppstå ting de ikke kan klare, men da er det viktig at den generelle beredskapen er så god og fleksibel at du kan tette de hullene som kommer” (A2.2).

Informant A5 fortalte også om at de jobber etter en viss planmessig struktur. Vedkommende lager årshjul for å fordele arbeidsoppgavene slik at kommunen når overordnede mål, samt øker beredskapskompetansen. Det er likevel mange oppgaver som skal håndteres, og informant A4 forklarte

“det som brenner mest er det som får mest oppmerksomhet” (A4).

Informantene fra flere av de mindre kommunene i begge regioner uttrykte at de ikke har tilstrekkelig med hverken tid eller ressurser til beredskapsoppgavene. Informant B1 trakk frem at den formelle delen går på bekostning av planlegging og formalisering. Informant SB fortalte at flere kommuner setter av for få ressurser til beredskap. Vedkommende fikk tilbakemelding ved siste kommuneundersøkelse av flere koordinatorene som meldte om for få ressurser, at de er få og har lite tid til overs. Ved en gjennomgang av tilsynsrapportene til kommunene i B-regionen oppfylte tre av fem kommuner minimumskravene til ROS-analyse. Alle kommunene hadde merknader, mens fire av fem kommuner hadde avvik. Det bør tas hensyn til at en av tilsynsrapportene er fra 2014, og to er fra 2016. Det har nylig vært tilsyn, men rapportene er ikke ferdigstilt enda. Det kan derfor være at noen har andre resultater enn det som fremkom her. Utsagn fra informantene vitnet om at beredskapsplanlegging er krevende arbeid å stå i, med harde prioriteringer.

“Erfaringen min er at de som er beredskapskoordinator, de får det nesten som en funksjon og de får den tredd nedover hodet, hvis du forstår, som en oppgave som de bare må ta” (B4).

“Vi blir nødt til å tvinges til å ha enda mer fokus på beredskapsarbeid og forebyggende arbeid i årene som kommer ... alle sier jo at forebygging er bra, men viljen og evnen til å gjøre det, å faktisk vri innsats fra handling til forebygging er en veldig tung prosess” (B3).

Flere av B kommunene følger linjeprinsippene. I forlengningen av at kommunene må ha en streng prioritering av tid, fortalte informant B1 at de ofte opplever å ikke få gjort ting på en slik måte de mener at det burde gjøres. Det ble fortalt av informant B3 at det viktigste er at de som

jobber i linjeorganisasjonen kjenner sitt ansvar og klarer å håndtere en hendelse dersom den oppstår.

“En grunnleggende filosofi som vi har lagt til grunn er at vi vil ha ledere ute som også tar det beredskapsansvaret knyttet til egen virksomhet” (B3).

Dette vil de oppnå gjennom å være bevisste på rekrutteringsprosessen, opplæring og øvelsesprogram for virksomhetslederne i kommunen. Både informant SB og andre informanter i regionen føler seg trygge på at kommunene har en god håndteringsevne dersom situasjoner oppstår. Informant B3 sa at

“vi er ganske gode på den operative siden, men det vi er dårligst på er jo den forebyggende siden - altså det å jobbe systematisk med forebyggende arbeid - både med å øve kriseledelsen i forhold til å håndtere ulike situasjoner, men også å ha fokus på oppdaterte ROS-analyser og de tingene som gjør at det også kan bidra til mindre sjanse for at det skjer alvorlige ulykker - det er vi for dårlige på” (B3).

Ifølge informant SB er den utakknemlige delen ved beredskap at jobben deres er å sørge for at samfunnet skal se likt ut i morgen. Informanten uttalte videre

“... håndtering er “mye mer takknemlig” enn forebygging” (SB).

Flere av informantene uttrykte at det var blitt et større fokus på beredskap etter den kommunale beredskapsplikten trådte i kraft i 2011. Informantene SA og SB mener at innføring av kommunal beredskapsplikt ikke har ført til store endringer. Informant A1.1 sa det er viktig med sammenheng mellom det som står i forskriften, det de lærer på kurs og det Statsforvalteren erfarer ved tilsyn. Videre legger informanten til at de har opplevd at enkelte ganger står det en ting i forskriften, også lærer de en annen ting på DSB-kurs. Så kommer Statsforvalteren på tilsyn og sier en tredje ting, dette kan føre til forvirring. Informanten mente det har blitt bedre på grunn av tydelige forskrifter og veiledere utarbeidet av DSB. Informantene i kommunene sa at Statsforvalteren spiller en viktig rolle i beredskapsarbeidet, og at de ikke kun fremstår som kontrollmyndighet, men en myndighet som gir støtte og drahjelp til å gjøre jobben.

“Veldig mye av beredskapsarbeidet blir i grunnen etter påtrykk fra Statsforvalterens beredskapsavdeling, som jo er veldig gode til å stille krav og holde kommunene varme når det kommer til beredskap” (B1).

Noen av de små kommunene opplever likevel at Statsforvalteren har en klar formening om hvordan planverk skal se ut, men at det ikke er en standardisert mal på dette. Informant B2 og B4 uttrykte at en slik mal kunne frigjort kapasitet og ressurser. Informant B1 sa at de fikk skryt av Statsforvalteren første gang de utarbeidet planverket for kriseledelsen, og at andre kommuner fikk tips om å se til deres plan. Ved forrige tilsyn fikk de derimot tilbakemeldinger om at planverket var for omfattende og detaljert. Vi spurte informantene som jobber for Statsforvalteren hvorfor det var slik, og om krav endres. Informant SB sa at det kunne være noe personavhengig knyttet til hvem som utførte tilsyn. Informant SA fortalte at kravene i utgangspunktet er like, men at de er mer tilbøyelige til å akseptere en enklere form i en litt enklere kommune. Videre sa informanten at de tar hensyn til den kommunen de fører tilsyn med, at det er satt noen minimumskrav etter forskriften, og at de ikke firer på minimumskravene, men

“... det er jo mange måter man kan bygge en bil på. Hvis vi tenker at de klarer seg med en Lada, så forandrer man ikke en Mercedes” (SA).

Involvering

“Beredskap er ikke noe som bare beredskapskoordinator skal drive med, det er derfor viktig å forankre og bevisstgjøre gjennom tre-delingen på beredskapsorganisasjonen” (A1.1).

Informant A2.1 sa de har vektlagt å presentere beredskapsnivåene i enhetene slik at de skal være klar over hvordan det er rigget, og at de aktuelle enhetene skal ha kjennskap til det. Videre sa informanten at dette er viktig, spesielt i en stor kommune. Virksomhetsområdene og enhetene er primært de som skal håndtere de fleste hendelser, og ifølge informant A1.2 er de

blitt involvert i beredskapsarbeidet gjennom de faste oppgavene de har. Informantene mente det er viktig med en slik bevisstgjøring, og har erfart at dette er nyttig i forhold til forståelsen av beredskapsarbeidet.

I kommunene A1 og A2 ble ROS-analysen utarbeidet gjennom en prosjektgruppe av en prosjektledelse. Informant A1.2 sa at ROS-analysen fikk tilbakemelding fra alle nivåer før den ble behandlet politisk. Informantene antok at ikke alle i enhetene kjente til beredskapsorganiseringen. Likevel mente de at de ansatte kjenner ansvaret knyttet til beredskap på avdelingsnivå. Årlig skal alle enhetene rapportere hvordan de har jobbet med beredskap gjennom året. I kommune B1 var det bred involvering av alle ledere og fagenheter, samt frivillige og næringsliv første gang de opprettet ROS-analyse. Dette gjorde at de, i likhet med A1 og A2, fikk god oversikt over ressurser og lokalkunnskap. Siden har beredskapskoordinator stort sett sittet alene i revideringsprosessene, men de vil forsøke å få til en ny runde med bred involvering. Informantene i kommunene forklarte at de involverer flere aktører i beredskapsarbeidet, som politiet, Sivilforsvaret og helse. Frivillige aktører, som blant annet Røde kors, blir også ofte nevnt.

Kommune B5 er den av de små kommunene som skilte seg ut med bred involvering. Informanten forklarte at organisasjonen de seneste årene har jobbet for å trekke i samme retning og tenke på tvers i kommunen med mindre skillelinjer mellom enhetene. En fordel som ble trukket frem ved å være en liten kommune er at de raskt kan få til involvering dersom de må gjøre noe felles. Det ble forklart ved at det er færre ansatte og mindre avstand til kommuneledelsen.

Forankring

Flere av informantene uttrykte hvor viktig det er at beredskapskoordinatoren ikke blir alene om beredskapsarbeidet i kommunen, men at det forankres i kommunens øverste ledelse. Gjennom et av intervjuene fikk vi høre om et tilfelle der beredskapskoordinatoren ikke fikk medhold eller støtte fra beredskapsledelsen. Dette medførte at store deler av arbeidet ble lagt ned. Ved spørsmål om hva som skal til for å få til god forankring i beredskapsarbeidet til kommunene forklarte informant SA at det viktigste er å få skapt en form for entusiasme. Dette bør skje både i den administrative og den politiske ledelsen. Informant SB fortalte om to måter kommunene kan få til forankring av beredskapsarbeidet. Det som gir best gjennomføringskraft er når

beredskapskoordinator samarbeider tett med ledelsen. Det andre er at beredskapskoordinator allierer seg med medarbeidere i andre sektorer, fordi de ikke har nok ressurser alene.

Det var en generell oppfatning blant flere av informantene at det er beredskapsinteresse blant den politiske ledelsen, men at dette blir mest synlig når det først oppstår en uønsket hendelse. Politikeren, informant A2.2, fortalte at flere av planene blir tekniske, og at mange politikere aksepterer det som kommer fra administrasjonen. Informanten fortalte at alle planene blir vedtatt i bystyret og at det er ordfører som står i front, men at bystyret må stå bak, rent formelt.

“Vi har også hatt veldig mange beredskapshendelser som har gjort det litt lettere å få gehør for å jobbe med beredskap rett og slett. Sett verdien ikke minst av beredskap” (A2.1).

Vi fant store variasjoner i B-kommunene knyttet til kontinuitetsplanlegging. I kommune B1 ble det informert om en ordfører som er mindre opptatt av beredskap og planlegging, men beskrives som en ressurs knyttet til krisehåndtering. Informant B5 informerte om at det årlig settes av penger i investeringsbudsjettet som benyttes til utstyr informanten mener kan øke deres evne til håndtering av uventede hendelser. Andre kommuner har fått beskjed om å orientere den politiske ledelsen i konkrete saker. Informant B3 sa at vedkommende har fått invitasjon til neste kommunestyremøte for å informere om tilfluktsrom og jod-tabletter. Informanten fortalte også at beredskapsplanverk brukes som beslutningsgrunnlag i eksempelvis kommunens reguleringsplan.

Planverk

Informantene i kommunene sa at helhetlig ROS-analyse gjennomføres hvert fjerde år. Informant A1.1 påpekte at risikobildet i kommunen kan endres i løpet av en fireårsperiode, og at eksempelvis tiltakskort må endres etter hvert som de gjennomfører øvelser. Informant B4 forklarte at dersom det er behov for endringer i ROS-analysen, gjøres disse kontinuerlig. Ved utarbeidelsen av beredskapsplanverket i kommune A1, A2 og A5 var veilederne til DSB viktige dokumenter. Informant A1.1 forklarte at det er nyttig å ha et dokument å forholde seg til. Samtlige beredskapskoordinatorer som ble intervjuet i A-kommunene informerte om at det utveksles planverk i beredskapsnettverket for å oppnå likhet i arbeidet. Ifølge informant SA er det avgjørende for samarbeidet. Informant A5 fikk tilsendt dokumenter fra de store

kommunene. Planverket ble benyttet aktivt for å sørge for en systematisk tilnærming, gjennom dokumentering av tiltak etter evalueringer, samt ansvarsfordeling og status for arbeidet. Informant A1.1 ga et eksempel som ble relevant da den sikkerhetspolitiske krisen oppstod.

“Det er viktig å ha en oversikt over hvem som gjør hva innenfor samfunnssikkerhetsarbeidet. Dette vises tydelig nå da tilfluktsrommene kanskje må brukes, men hvert fall stå klare. Fikk et spørsmål fra byggesjefen om hvem som har ansvar for - hvis vi skal måtte ta i bruk tilfluktsrommene. Kommunene skal vedlikeholde dem i fredstid, men hva hvis det blir krig? Det er et sånt eksempel på ting som er greit å ha avklart og som vi bruker en del tid på, og da må vi grave i lover og forskrifter for å finne svar på det” (A1.1).

De største kommunene vi så nærmere på har et omfattende planverk. Informant A1.1 fortalte at det er viktig som del av en proaktiv strategi.

“Ja, vi må ha planverk på forhånd, men strategien er jo alltid å lage en ny situasjonsspesifikk plan når det skjer noe” (A1.1).

Også informant B1 fortalte at planene og tiltakskort ikke alltid passet situasjonen de var tiltenkt. Likevel reflekterer informanten over at selve planleggingsprosessen og utforming av planene skaper tankeprosesser som er verdifulle.

“The plan is nothing, planning is everything” (B1).

I B-kommunene fikk vi varierende svar på om beredskapsplanverket er samordnet. Ifølge informantene B1 og B5 utveksler de planverk med hverandre og B3. Til tross for dette forklarte informant B1 og B3 at planen med fordel kunne vært like. Informant SB forklarte at de ser at det “skorter” litt på samordning av planverk. De forventer at både ROS-analysen og planverket er samordnet internt og eksternt slik at gode krefter trekker i samme retning.

6.2 Hvilke beredskapsaktiviteter lærer kommunene av?

Informantene fortalte i hovedtrekk om at det som gir læring er erfaringer fra hendelser, evaluering, øving og utveksling av erfaringer og løsninger. Kommunenes størrelse samt risikobilde ser ut til å spille en rolle knyttet til om de har en systematisk arbeidsmetode.

Hvordan skjer læring?

Informantene la ulike kriterier til grunn for sin oppfatning av begrepet læring. En tendens i de små kommunene er at stor oppgavemengde og begrensede ressurser påvirker muligheten til å lære. Informant B1 forklarte at læring primært

“...skjer gjennom håndtering, altså “learning by doing”, og det er kanskje den viktigste formen for læring, også dette med evaluering i etterkant” (B1).

Informantene i de store kommunene omtalte læring som en del av det å jobbe systematisk og helhetlig. Dette fremkom gjennom eksempler fra planverket med en oversikt over opplæring, kompetanseutvikling og hvilke kurs som ble tilbudt innenfor samfunnssikkerhet. Kursene tilbys også til nabokommuner, og er i regi av den interkommunale brann- og redningstjenesten. Det var også en oversikt over hvilke kompetansekrav den enkelte funksjonen i beredskapsorganisasjonen skulle ha. Informant A5 fortalte at det er laget egne kurs som det er meningen at de skal ta, men at dette ikke er blitt gjort enda. Informant B2 forklarte at de forsøkte å beskrive øvelses- og kompetansesystemet i den overordnede planen, og forklarte at en viktig del av dette var å kjenne igjen og ha et bevisst forhold til hva slags kompetanse de trengte i kommunen. Beredskapskoordinatoren i kommune A2 sa at den proaktive og systematiske måten de jobber med beredskap er viktig fordi

“det å ha en fast struktur og god struktur er et viktig premiss i forhold til å kunne utnytte læring og læringspunkter. Både i positiv og negativ forstand” (A2.1).

Informant B5 sa at de burde være bedre på systematisk deling internt, for å sørge for kunnskapsoverføring. Informant SB fortalte at det de gir flest tilbakemeldinger på ved tilsyn er systemer for opplæring. Dette er gitt til samtlige kommuner i fylket, og det er kun en kommune

som ikke har fått avvik eller merknad. Informanten forklarte at de pleier å si til kommunene at

“...vi vet at dere er i stand til å håndtere en krise om den skulle komme nå, men vi er ikke så sikre på om dere hadde klart det hvis dette var i juli og hele kriseledelsen var på ferie og stedfortrederen hadde kommet inn” (SB).

Alle vi intervjuet reflekterte, i likhet med B1, over at læring først og fremst skjer gjennom praktisk håndtering ved reelle hendelser og øvelser, og ved evaluering av disse. Informant A1.1 sa at det er viktig å ha systematikken under huden. Dette støttes gjennom det informant A2.1 fortalte om å avsette tid og bruke tid i forkant. Dette skjer ved gjennomgang av planverk, forberedelser og opplæring.

“Forberedelser og bruke tid i rolige perioder, da er vi tilbake på det å ha tenkt gjennom mulige scenarioer- ta den sløyfa noen ganger “hva kan faktisk skje hos oss”, og tenke litt gjennom det. Det skal ikke så mye til før du er kjappere på” (A2.1).

Øvelser

Flere av informantene trakk frem øvelser som nyttig arena for læring, men det var ulik oppfatning av hvordan de mener øvelser skal gjennomføres og hvordan læringsutbyttet er. I Kommuneundersøkelsen oppga 84% av kommunene at de har gjennomført øvelser i egen beredskapsorganisasjon i løpet av de siste to årene. Flere av informantene forklarte at de i 2020 har håndtert reelle hendelser, og at dette har fungert som erstatning for øvelser.

“Når vi rammes av pandemi, flom eller skred blir beredskapen satt på prøve, og forhåpentligvis fører det til at vi blir bedre rustet til å håndtere neste prøvelse - eller øvelse” (DSB, 2021a, s. 18).

Funn fra studien vår samsvarer med funn fra Kommuneundersøkelsen (2021a) om at det har vært færre øvelser under pandemien enn vanlig. Informant A1.1 sa det slik

“også er det ikke noe tvil om at nå har vi stått i håndtering av pandemi i snart to år, tenk så mye vi har lært! Så vi trenger egentlig ikke å øve så veldig mye for øyeblikket, for tenk hva vi har lært, vi har lært så forbaska mye av alt det andre vi har håndtert” (A1.1).

Det er stor variasjon mellom kommunene når det gjelder antall øvelser de gjennomfører. Informant B2 fortalte at de har fire øvelser i året for å unngå å øve på det samme om igjen. Informanten i kommune B3 sa

“vi øver nok helt sikkert for lite- vi burde øvd mer, men det er en balanse her med bruk av ressurser og litt mye å gjøre- evig dilemma det” (B3).

Informant A1.2, B2 og B4 trakk frem viktigheten av å gjennomføre gode øvelser for å skape læring. For å få til gode øvelser fremkom det at disse bør oppleves som realistiske, slik at de som øver kan identifisere seg med den. Informant A1.2 forklarte at det er ressurskrevende å få det til, og at det ofte er økonomien som setter en stopper for de mest realistiske øvelsene. Det ble også trukket frem at de som skal øve må stille forberedt ved å ha lest gjennom planverket, slik at de er trygge i rollen sin. Dette fordrer et forståelig planverk.

Noen øvelser ble utformet som treningsøvelser, eksempelvis hadde kommune A1 en øvelse som handlet om bruk av verktøy for loggføring. Andre øvelser omhandler oppgavefordeling og situasjonsforståelse. Informant B2 forklarte at diskusjonsøvelser tok utgangspunkt i tenkte scenarioer fra ROS-analyse, og at det kan være nyttig for de som ikke kjenner organisasjonen eller rutineene så godt. Da kan ansatte med ulik erfaring diskutere hvordan de vil løse utfordringene for å oppnå kompetanseoverføring. Da vi spurte informantene om hvordan læringsmål utformes i forkant av øvelser, var det flere som ikke ga konkret svar på det. Allikevel forklarte informant B5 at læringsmålene utformes basert på erfaringer. Informant A1.2 og A2.1 forklarte at læringsmål opprettes på bakgrunn av hvem som skal øve, og hvor stor øvelsen er. Desto større øvelsen blir, desto mer generiske er læringsmålene.

Informant A2.2 fortalte at kommunene øver på de planene bystyret har vedtatt slik at de ser at planene fungerer. Dette gjør de også i samarbeid med Siviltforsvaret, fylkeskommunen og alle de forvaltningsorganene som har arbeidsoppgaver i en krisesituasjon. Informanten forklarte at det er viktig at de vet grensesnittet mellom de ulike forvaltningsnivåene og ikke tenker “det er

kommunenes ansvar” eller motsatt. Det ble trukket frem av flere informanter at det kan være utfordrende å sørge for øvelser som gir læringsutbytte, men også å få alle parter med på øvelse, samt sette av nok ressurser til gjennomføringen.

“En øvelse er jo ikke en øvelse, det er jo så vidt forskjellig, hva vi klarer å legge ned av ressurser, og det er bare å innrømme det at, - og det har ikke noe med forkleinelse det, men det er veldig hektisk å være ordfører, det er veldig hektisk å være øverste leder, å være rådmann og det er veldig hektisk å være kommunalsjef så når jeg kommer og sier at “nå må vi øve, nå må vi har kurs”, så kjemper jeg den kampen mot deres tid. Jeg er bare kjempefornøyd med at vi klarer å gjennomføre en årlig øvelse når kravet er at vi skal øve hvert andre år” (A1.1).

Det er ikke bare egne øvelser kommunene kan trekke læringspunkter fra. Informantene i kommunene A1, B1, B2 og B3 sa at de har hatt observatør når nabokommunene har øvd. Dette gjøres med formål om at de skal lære av hverandre. Informant B3 fortalte at i etterkant av øvelsene deler observatøren erfaringene med de andre i kommunen. Informant A1.2 har vært med å evaluere øvelser i nabokommunene innen de fagområdene informant selv jobber. Informant A1.1 sa at dersom de har hatt en øvelse som opplevdes som “såpass god”, kan øvelsen sendes over til kollegaen i kommune A2, slik at de kan bruke den som et utgangspunkt for egen øvelse.

Statsforvalteren gjennomfører øvelser med kommunene hvert fjerde år. Ved planlegging av en øvelse er det ifølge informant SA et ønske om å finne et likt scenario til alle kommunene, men at det gjøres en viss tilpasning slik at alle blir utfordret. Det som er viktig, ifølge informant SB, er at dersom kommunene har hatt en hendelse eller øvelse, vil de gjennom denne få erfaring. Om erfaringen har gitt læring ser de ikke før neste øvelse. Ifølge informanten er det det første kommunene bør spørre om ved planleggingen av en øvelse

“....”hva var det vi ikke klarte sist?”, jo det var disse tingene; “ja da må vi hvert fall øve på det” på denne øvelsen, og hvis du da klarer det, øver på de momentene og gjør det bedre, så har du fått læring” (SB).

Læring etter hendelser

Ifølge informantene er det erfaring som gir best læringsutbytte. I teorien knyttet til beredskapslæring kan læring uttrykkes som endring, bekreftelse, eller dypere forståelse (Sommer et al., 2020). Kommunene har håndtert pandemien i to år, og informant A1.1 sitt utsagn er representativt for flere av informantene.

“Vi har lært veldig mye gjennom hvor viktig det er å samarbeide over kommunegrensene, vi tror vi må gjøre det enda mer i fremtiden” (A1.1).

Alle kommunene har hatt erfaringer som har ført til endringer. Informant A4 fortalte om endrede tiltak gjort ved et vannbehandlingsanlegg. Det ble gjerdet inn og utstyrt med kameraovervåking for å unngå at folk skulle ta seg inn. Tiltaket ble gjort etter tidligere forsøk på hærverk. Informant A5 forklarte at en rekke hendelser som brann, ulykke og pandemihåndtering har bidratt til at det skal gjøres endringer i ROS-analysen. Eksempelvis skal scenarioet “skogbrann” nå byttes til “flere skogbranner”. Informantene i kommune A2 fortalte at evalueringer av reelle hendelser har ført til endringer. Informant A2.1 fortalte om en PLIVO-hendelse, der samhandlingen var krevende grunnet manglende kommunikasjonen og usikkerhet mellom kommunen og politiets operasjonssentral. Dette medførte at kommunen i ettertid innkalte ledelsen for operasjonssentralen til felles evaluering. Informant A2.2 fortalte at kommunen aktivt bruker erfaringer fra pandemien om hvordan det å miste skolegang har påvirket barn og unge negativt, når de nå skal planlegge å ta imot flyktninger.

Informantene i region B informerte om at det er ulikt hva som skjer av endringer, noe fører til justering i planverket. Andre eksempler som ble trukket frem var behov for dempet belysning på EPS, kritt-tavle for holde oversikt i kaotiske situasjoner eller endring i tjeneste som ikke ble fullt så formalisert. Kommune B1 håndterte nylig en brann som oppstod midt på natten, og som medførte evakuering. Kriseledelsen, bestående av informanten, beredskapskoordinatoren og ordføreren, fikk opprettet EPS. EPS-ansvarlig bor i en annen by lengre unna, noe som gjorde det lite hensiktsmessig å komme i en akutt situasjon. De hadde flere stedfortredere på listen de forsøkte å ringe, men opplevde å ikke klare å vekke noen. Det endte med at ordføreren tok med nøklene til EPS, og fikk fungere som en utfører. Informant B1 sa det var en hendelse der de måtte improvisere knyttet til ansvarsroller, og det fungerte optimalt. I evalueringen konkluderte de med at oppgaven som EPS-ansvarlig bør tilhøre noen som bor nærmere, samt at oppdaterte

kontaktlister er nødvendig. De kom ikke frem til løsning på hvordan de kunne sikre at folk våknet av telefonen på natten.

Flere av informantene, inkludert SB, informerte om en hendelse på en trafikkert vei etter et kraftig snøfall. Flere biler sto fast i kø over en lengre periode. Hendelsen skjedde i en kommune, men dette ga læringspunkter til flere kommuner. Situasjonen var ifølge informant B3 preget av uavklarte ansvarlinjer knyttet til hvem som hadde myndighet til å fatte beslutninger og hvem som kunne hjelpe. Da de ved en senere anledning fikk et nytt snøfall, hadde årsakene til at situasjonen utviklet seg slik den gjorde, blitt identifisert. Etatene tok høyde for de funnene de hadde gjort og håndteringen gikk mye bedre. Ifølge informant SB viste det seg at det var nyttig lærdom.

Læring av andres hendelser

På tross av at informantene fortalte at de lærer mest av reelle hendelser de selv står i, lærer de også av andres hendelser eller erfaringer. Eksempelvis gjennomfører de to store kommunene en beredskapsuke i året. Informant A2.1 sa at det sendes ut informasjon om hvordan beredskapsorganiseringen er i kommunen og hva det er forventet at alle skal sette seg inn i, samt hvor de finner de lokale beredskapsplanene. Dette er noe beredskapskoordinatoren i kommune A5 ønsker å implementere til neste år. Ifølge informant A4 har de forsøkt å være i forkant av cyberhendelser, og de tok kontakt med Østre Toten etter deres hendelse

“... så da prøver vi å lære av det hele tiden og jobber sammen om det. Vi er ikke noe sånn at vi holder informasjon for oss selv. Vi har snakket mye med Østre Toten i denne sammenheng” (A4).

Fra det politiske perspektivet forklarte informant A2.2 hvordan kvikkleireskredet i Gjerdrum aktualiserte kommunens ansvar for samfunnssikkerhet, og at det alltid vil være en avveining om penger og tiltak. Informanten sa at de lenge har vært bevisste på god kartlegging og valg av bygget metode knyttet til ras og kvikkleire, men at det etter skredet var

“blitt mer legitimt å stille kritiske spørsmål” (A2.2).

Selv om problematikken ikke var ny, fortalte informanten at slik legitimering av kritiske spørsmål også var overførbart til andre sammenhenger. Informanten mente det var viktig med tankeprosesser knyttet til bevisstheten om å utføre oppgaver med minst mulig eller akseptabel risiko, og la til at dette var et politisk ansvar. Informanten utdypet at vi tross alt bor i et ganske trygt land, med relativt få katastrofale hendelser, og at dette kan føre til en treghet i beredskapstenkingen.

“Jeg tror vi må jobbe med det og hente impulser fra andre steder i verden for å se hvor gærent ting kan gå, og se om det har overføringsverdi til deg selv” (A2.2).

Informant A2.2 fortalte at noen tiltak utløser store investeringer, og at disse ofte hentes inn gjennom kommunale avgifter. Vurderinger knyttet til akseptable driftskostnader ligger derfor til grunn. Inntrykket vårt er at det i hovedsak var krav ovenfra, eksempelvis nye EU-krav til vann og avløpssektoren (VA) som utløste større budsjettendringer. Informanten forklarte at det er læring mellom kommunene ettersom alle ønsker gode og langsiktige løsninger som ikke er for dyre. En utfordring som ble påpekt var at når løsninger planlegges i et 40- eller 50 års perspektiv, kan det være risikoer de ikke var klar over da prosessen startet som de blir bevisst på senere. Ett eksempel som ble trukket frem var utskiftning av et drikkevannsbasseng i kommunen, som de nå har erfart at det ligger en risiko i etter erfaringer fra Bergen. Frem til de har funnet en langsiktig løsning kompenseres det med bedre og hyppigere vannprøver. Informanten uttrykte at læring fra andre var viktig, ettersom forebygging tross alt er det billigste og beste alternativet.

Ifølge informant B3 er det ikke noen systematikk på hvordan erfaringsutveksling mellom kommunene foregår, men at erfaringer utveksles uformelt mellom kommunene. Dette underbygger det informant B2 sa om at utfordringen ligger i å få et system for erfaringsoverføring. Informant B5 fortalte at de får innsyn i forskjellige evalueringer som andre kommuner foretar, og bruker dette som utgangspunkt til diskusjon om hvordan de kan forbedre sitt beredskapsarbeid. Informanten sa det er viktig å sørge for at de som innehar relevant kunnskap deler det med andre, og at delingen blir systematisert.

Flere av informantene uttrykte at et viktig poeng er å se verdien av hva de skal lære for å være motivert til å gjennomføre endringer. Informant B3 uttrykte at det å...

“... bli inspirert av å høre eller se andre gjøre det bra – men dette er tyngre, fordi du da må “overbevise” deg selv om at det du gjør ikke er godt nok. Lengre vei enn direkte erfaring” (B3).

Bekreftelse kan også være en form for læring, og informant B1 sa at de er

“... flinkere til å lære av de tingene som kanskje ikke fungerte helt, men ja, prøver også å være opptatt av; hva var lurt?” (B1).

Dette utsagnet ser ut til å være gjeldene for flere av kommunene. Informant A1.3 fortalte derimot at de har hatt en øvelse som ikke bidro til noen endring og at

“vi hadde nettopp hatt tilsyn fra Statsforvalteren på beredskapen vår, og fikk da veldig bra score. Så jeg tror at det at vi fikk så høy score fra Statsforvalteren gjør vel egentlig at vi skal fortsette å gjøre det vi har gjort hittil” (A1.3).

Dypere forståelse

Flere av informantene var forsiktige med å uttale seg om hva de har lært gjennom pandemihåndteringen. Dette fordi de pekte på at en endelig evaluering ikke er gjennomført, og at det er viktig å ta seg god tid for å få frem ulike læringspunkter fra hele organisasjonen. Likevel fremkom det at pandemien har ført til at flere av informantene har fått en dypere forståelse av sitt beredskapsarbeid, samt hva som er viktig å ha på plass når krisen først rammer. Informant B5 forklarte at håndteringen av korona har

“.....ført til at flere i organisasjonen tenker beredskap enn før, “alle” har måttet planlegge på nye måter” (B5).

Kommunene informerte om viktigheten av samarbeid med nabokommuner, og det å gjøre ting likt, eksempelvis like smitteverntiltak. Dette forbedret seg underveis i håndteringen av pandemien, og nærmest alle kommunene har inngått nye samvirkelsesninger. Informant A1.2 sa at koronasituasjonen har belyst viktigheten av god beredskapsledelse, og det å ha drevet

aktivt med beredskapsarbeid over lang tid. Et fellestrekk for de små kommunene var at de gjennom koronapandemien har måttet ty til kreative løsninger. Dette har inkludert omdisponering av personell, og informant B4 forklarte at

“.... det var en som jobbet i teknisk etat, som hadde jobbet i barnehage før, og hadde politiattesten og alt i orden, og da måtte for eksempel den inn å ta en vakt i en barnehage der det ikke var personell på grunn av sykdom. De manglet en. Det har vært litt sånn kreativitet i forhold til å flytte folk, men innenfor forsvarlighetens grenser og de reglene vi må forholde oss til som en offentlig tjenesteyter” (B4).

Evaluering

Informant A1.1 fortalte at evaluering er den beste indikasjonen på hvor godt planverk de har, og at jobben ikke er gjort før tiltakene etter en evaluering er implementert og effekten evaluert. Alle informantene informerte om en god kultur for å evaluere og snakke om forbedringspotensialet. Flere informanter i de mindre kommunene sa imidlertid at de ikke er flinke på å bruke nok tid på evaluering i etterkant.

“For å gjøre det må man være bevisst på at det har en verdi, og jeg tror nok ikke man er bevisst nok på at det har en verdi. Generelt er man alt for lite flink til å evaluere etter at man har gjennomført et prosjekt eller en hendelse. Det er et gjennomgående problem” (A4).

Informanten mente dette er kulturelt betinget, og at de mangler både rutiner for evaluering, og en bevissthet rundt verdien av dette. Informant A5 fortalte om en større evaluering i regi av Statsforvalteren etter koronapandemien.

“Jeg ville sendt ut bredere til alle ansatte siden jeg var veldig opptatt av hvordan beskjedene fra beredskapsledelsen til kommunalsjefene når ut til sektorene. Jeg hørte litt privat at det ikke var all informasjon som kom ut, og derfor hadde jeg veldig lyst til å ha alle, men det ble stoppet- det fikk jeg ikke lov til. Det var kommunalsjefene som stoppet det faktisk, for de var nok litt redde for at de kanskje ikke hadde kommet så godt ut av det” (A5).

Da vi spurte om eksempler på hvordan en evaluering foregår, svarte informant B2 at evaluering gjennomføres underveis med en oppsummering i etterkant. Informant B1 forklarte at de ikke har hatt så mange reelle krisehåndteringshendelser, men at en typisk evaluering skjer ved å gjennomgå en tidslinje. Informanten oppsummerte det slik

“hva skjedde når – hva gjorde vi da? Også: Gjort, lurt og lært. Altså: hva gjorde vi, hva var lurt, og hva har vi lært?” (B1).

Informanter fra både store og små kommuner fortalte at evalueringer etter hendelser har ført til behov for endring i planverk. Videre forklarte informant B5 at tidligere evalueringer har resultert i anskaffelse av utstyr de har manglet.

Informant SB sa at kommunene er flinke til å håndtere når noe skjer og at de har sett dette både under pandemien og i forbindelse med den sikkerhetspolitiske krisen i Ukraina. Inntrykket til informanten var at etter slike hendelser innhenter hverdagen kommunene igjen. Da er det problemstillinger knyttet til blant annet helse og omsorg, oppvekst og teknisk, slik at det å følge opp er noe beredskapskoordinatorene opplever at de blir sittende alene om. Informanten mente at bedre struktur i oppfølgingen av hendelser kunne styrket kommunene.

“Jeg tror hvis man var enda mer bevisst på å følge opp evalueringer etter øvelser så ville beredskapen blitt bedre” (SB).

6.3 Hvilke fordeler og utfordringer er det for kommunene i beredskapssamvirke?

“Årets undersøkelse viser en positiv utvikling i samarbeidet mellom kommunene og andre beredskapsaktører” (DSB, 2021a, s. 23). Gjennom Kommuneundersøkelsen oppga 57% av kommunene at de har samarbeidet med andre kommuner i utarbeidelsen av ROS-analysen. Videre viste undersøkelsen at 46% av kommunene samarbeider om beredskapsplanlegging med andre kommuner.

“For å få til en effektiv håndtering av uønskede hendelser, er det nødvendig med samarbeid om øvelser og krisehåndtering” (DSB, 2021a, s. 24).

56% av kommunene oppga at de har samarbeidet med andre kommuner om øvelser, mens 66% svarte at de har samarbeidet med andre kommuner om krisehåndtering (DSB, 2021a).

“Er det noe kommunene bør og skal samarbeide om så er det jo beredskap, det blir jo helt tøysete å tenke - hvis du ser for deg et kart over området da, der går jo kommunegrensene med noen streker - men hvis vi tenker at det er en helt annen verden på andre siden av den streken så bommer du kraftig” (A1.1).

Alle informantene uttrykte at de var positive til samarbeid, både med nabokommuner og andre aktører. Vi fant at kommunene var med i ulike samvirker. Dette kom til uttrykk ved at noen samvirker er formaliserte og i høy grad profesjonaliserte, mens andre samvirker i større grad er uformaliserte og lavterskel basert på personlig kontakt mellom individene.

Hvorfor ønske om samarbeid?

Statsforvalteren har et pådriveransvar der de oppfordrer til interkommunale samarbeid der det er naturlig, og gjerne i tilknytning til etablerte samarbeidsregioner. Informant SA fortalte at det er en rekke gode grunner til at kommunene i A-regionen samarbeider. Kommunene deler tjenesteleveranser og er i fysisk nærhet til hverandre. Informanten sa

“....de er i fysisk nærhet til hverandre og samarbeidsregionen har jo over tid utviklet seg fordi det er jo naturlig – og da vil det være naturlig også i beredskapssammenheng for da har man nærhet til å kunne låne ressurser av hverandre - mest sannsynlig hvis den ene blir påvirket av en hendelse, så påvirker det naboen også. Ikke minst fordi du også har mye pendling over kommunegrensene fordi det er et felles bo- og arbeidsmarked og slike ting – studenter, elever og sånt som krysser kommunegrensene. Det som skjer i en kommune, berører fort vekk også nabokommunene i forhold til utpendlingsforhold” (SA).

Informant A2.1 påpekte at det er stor forskjell i ressurser mellom en stor og en liten kommune i A-regionen. Videre fortalte informant SA at nøkkelen til et godt samarbeid mellom

kommunene er delingskultur. Dette innebærer at de kommunene som har kapasitet eller en god ide er positive til å dele den og ikke lar seg frustrere av at “nå måtte jeg gjøre hele jobben”. Ifølge informant SA blir noen kommuner

“... gratispassasjer på lasset, men hvis de får hjelp til å høyne sin beredskap så er det slik at hvis det er god beredskap hos naboen din så er det verdifullt også hos deg” (SA).

Informant SB fortalte at gjennom regionsamarbeidet har kommunene en møteplass der de kan diskutere beredskap og få frem gode ideer. Dette er, ifølge informanten, et suksesskriterium. Vedkommende oppfordret til interkommunalt samarbeid, fordi de har mange middels store og små kommuner i fylket, der ressursene er begrenset.

Da vi spurte informantene om kommunen deres samarbeidet med nabokommuner, fortalte flere av informantene i A- regionen at det er et felles bo- og arbeidsmarked og at

“... det har vært et ønske om, og sett behov for å bistå hverandre og ikke minst fordi det er jo hendelser som er kommuneovergripende hvor vi blir berørt av hverandre” (A2.1).

Videre fortalte informantene om at det er endel kostbart utstyr og kompetanse de må ha som er knyttet til spesialområder. Eksempler som ble trukket frem i begge regioner er felles IT-løsninger, og materiell til akutt forurensning og flomvern, som er organisert gjennom interkommunale selskap. Det ble poengtert at alle er tjent med et beredskapssamarbeid, også økonomisk. Informant A2.1 forklarte at kommunene hadde behov for å samsnakke og samhandle for å utnytte ressursene felles. Dette understreket også informant B2, som fortalte at

“... samarbeid er jo også dette med å være klar over hverandre og ha oversikt over hva de andre holder på med, ha en oversikt over hva slags ressurser de har og når vi kan kontakte dem” (B2).

Kommunene i B-regionen er små og preget av geografiske avstander, men har lik demografi og i noen grad likt risikobilde. Informant B4 forklarte at å være beredskapskoordinator er ensomt, og at det er

“... viktig å ha en plass der man kan stille noen spørsmål og lære av andre beredskapskoordinatorer” (B4).

Formelle samarbeid

Alle A- kommunene er med i et regionalt samarbeid, og innunder dette regionale samarbeidet er det også etablert et beredskapsnettverk der beredskapskoordinatorene fra hver av medlemskommunene, Satsforvalteren, samt politi møtes. De møtes tre til fire ganger i året, og utveksler i den forbindelse plandokumenter og erfaringer. A1.1 sa det er en fordel å ha etablert samarbeidsarenaer som de vet fungerer i det daglige, og A2.1 fortalte at aktørene bør ha interkommunale avtaler på hvordan de skal bistå hverandre. Et eksempel som ble fremhevet var at de gjennom formaliserte samarbeid kan gjøre avklaringer og samkjøre tiltakskort, slik at det er lettere å danne seg lik situasjonsforståelse ved en hendelse.

“Så det å ha kontinuitet og det å ha nettverk hvor du har god kontakt og lett kan ta kontakt er veldig verdifullt og viktig” (A2.1).

Tre av kommunene har også lenge vært med i et industriberedskapsråd som ledes av politidistriktet. Informant A2.1 forklarte at kommunene har lang tradisjon for å ha en nærhet til hverandre, og at de har felles høykonsekvens risikobilde. I tillegg til de store beredskapssamarbeidene informerte både informant A2.2 og A4 at flere medarbeidere i administrasjonen er medlemmer av ulike fagnettverk på sektor og enhetsnivå. Selv om disse ikke er definerte beredskapsnettverk fortalte informant A4 at i disse ivaretas kritisk infrastruktur.

Informant A1.1 forklarte at det er etablert et forum mellom kommunen og flere utdanningsinstitusjoner. Dette ble opprettet etter en situasjon der det var postet en bombetrussel på Jodel, en sosial plattform der folk kan poste ting anonymt. I etterkant av situasjonen fortalte informanten at trusselen ble håndtert ulikt av de ulike aktørene trusselen var relevant for. Ved en institusjon fikk elevene beskjed om å holde seg innendørs, ved den andre ble de evakuert og sendt hjem, og et tredje sted fortsette skoledagen som normalt mens elever stod utendørs og observerte. Informant A1.1 fortalte at denne hendelsen dannet grunnlaget for forumet der de utveksler og samordner beredskapsplanverk. Det ble også opprettet en felles varslingsliste.

Flere av informantene i region B forklarte at de har et regionalt samarbeid. Informant B5 sa at beredskap sjelden er tema på styremøtene, men at det er mer på orienteringsnivå. Flere av informantene fortalte at det regionale samarbeidet har ulike forum som legger til rette for interkommunale samarbeid og faglige nettverk. Eksempelvis møtes politisk og administrativt nivå, samt kommunalsjefene for de ulike kommunene. Det er også et eget beredskapsforum for beredskapskoordinatorene. Ifølge informant B4 blir det gjennom forumet tatt opp temaer knyttet til hva den enkelte kommune har gjort innen beredskapsfeltet. Kommunene prøver også å lære av hverandre. Informantene fortalte at på tross av at regionsamarbeidet primært ikke er beredskapssamarbeid, så skjer det mye beredskap der. Informant B2 forklarte at det holdes oversikt knyttet til samarbeid også i andre tjenester, med fokus på læring og å fremstå samlet. Videre sa informanten at

“... så er det noen ting som kommunen har greie på selv, så er det noen ting som er mer aktuelt å samarbeide om, men man kan egentlig ikke få nok av de greiene der, for når det skjer noe så er det veldig fint at en kjenner navn og fjes. Det er helst ikke når det har skjedd noe at du skal bli kjent med folk” (B2).

Gjennom regionrådet ble det etablert felles interkommunale løsninger, eksempler på det er interkommunalt samarbeid om akutt forurensning, brannvesen, legevakt og barnevern. Informant B3 fortalte at det bidrar til å gjøre hele samarbeidet mer forpliktende. Informantene påpekte at det er mye samarbeid med eksterne aktører. Dette inkluderer infrastruktureiere, frivillige ressurser og politi. B5 og B2 fortalte at det er viktig å inkludere disse i planleggingsfasen for å få god oversikt og et godt samarbeid. B1 sa at fordelene med å være en liten kommune er at de kjenner seg trygge på at de lett kan få på plass frivillige ressurser. En utfordring B2 pekte på, var at det kan være vanskelig å få politiet til å delta på øvelser da de ikke er så mange. Delvis på bakgrunn av dette, inngikk kommune B2 et EPS samarbeid med en større kommune i fylket. Informanten håpte at dette kan bidra til større involvering ved felles øvelser.

Statsforvalteren ble trukket frem som pådriver for samarbeid mellom kommunene i både A- og B-regionen. Noen av informantene fortalte om felles øvelser. Andre fortalte at de er viktige for det faglige nettverket der de får delt erfaringer og diskutert dagsaktuelle temaer. Informant A1.3 forklarte at de gjennom Statsforvalteren får møte folk med samme rolle i ulike kommuner. Dette kan være gjennom et fylkesberedskapsråd, som er et stort møte der alle

beredskapsressursene i fylket deltar. Flere av informantene fortalte også at Statsforvalteren har organisert ukentlige samordningsmøter for kommunene gjennom koronapandemien, og informant B5 sa at Statsforvalteren har bidratt til en felles situasjonsforståelse under pandemien.

Uformelle samarbeid

Flere av informantene fortalte at mye av samarbeidet med andre kommuner skjer uformelt. Informant A2.1 forklarte at det er enkelt å sende en SMS for avklaringer, og at dette også kan skje utenom ordinær kontortid. Dette understreket også informant A1.1 og la til at de eksempelvis sender over tiltakskort slik at andre også får bruke det. Inntrykket vi fikk gjennom intervjuene var at særlig beredskapskoordinatorene kjente hverandre godt, og uttrykte at det var en fordel for å få oversikt og samordning av planverk, samt lik situasjonsforståelse. Informant A5 fortalte at det å låne andres informasjonsvideoer eller tekster er positivt for innbyggerne, da de kan formidle samme budskap på tvers av kommunegrensene. Informant A1.3 er den informanten vi pratet med som har vært kortest i sin stilling. Vedkommende sa at det har vært positivt å inntre i beredskapsmiljøet som er mellom kommunene, og fortalte om en opplevelse av at alle har vært opptatt av å hjelpe hverandre på tvers av kommunene. Alle informantene fortalte om god takhøyde for å stille spørsmål og positiv innstilling til å hjelpe hverandre.

Flere av informantene i B- regionen forklarte at mye av samarbeidet med andre kommuner skjer uformelt i det daglige. Informant B4 forklarte at vedkommende sender mail til kommuner som vedkommende vet har mer tid til å jobbe med beredskap, men at også informanten får tilsendt mail fra andre kommuner som har spurt hvordan de har løst utfordringer. Informantene fortalte at de har oversikt over de andre kommunenes ressurser og kompetanse, som B2 sa at de raskt kan komme i kontakt med. Informant B4 forklarte at det finnes en ekstern varslingsliste, som ifølge informanten er viktig å benytte ved en uønsket hendelse. Informant B1 fortalte at kommunene har tillitt til hverandre og at

“... avstanden er stor, og linjene korte. Og det tror jeg kanskje er viktigere enn avtaler om formalisert samarbeid og det er jo en sann; jeg opplever at det er en raushet overfor hverandre, - sliter kommune B5 med noe, og vi kan hjelpe, så gjør vi det” (B1).

Flere av informantene opplevde at koronapandemien førte til et bredere samarbeid. Informant A5 sa at de samarbeidet med kommune A2 om utskrivningsklare pasienter som de ikke hadde kapasitet til å ta imot. Pasientene ble sendt på sykehjemmet i kommune A5. Informant B2 forklarte at flere av kommunene i region B samarbeidet om en felles beredskapsavdeling i en større kommune i fylket under pandemien. Under koronapandemien fortalte også flere av informantene at det har vært tett dialog med nabokommunene, og informant B2 forklarte at under pandemien har de fått en bredere kompetanse på hvordan de kan samkjøre med andre kommuner.

“Egentlig har koronapandemien understreket veldig sterkt hvor viktig det er at kommunene kan samarbeide, så det har nok bidratt til at det regionale “sinnelaget”- hvis jeg kan bruke det begrepet- har blitt bedre som følge av koronapandemien, fordi man har sett hvor sårbar man er alene og hvor viktig det er at man klarer å hjelpe hverandre” (B3).

Utfordringer i samvirke

Informantene A1.1, A2.1 og A2.2 mente at kommunene samarbeider godt i “linjene”, men at det ikke er noen garanti for at de samarbeider godt på andre nivåer. Informant A1.1 og A2.1 henviste til koronapandemien, der blant annet lokale forskrifter og smittevern ble gjenstand for politiske debatter, noe beredskapskoordinator i kommune A1 mente førte til forsinkelser i håndteringen. Informant A2.2 fortalte at det kunne være uenigheter og forskjellige løsninger i politiske samarbeid, men at målene stort sett var de samme. Informant A1.1 trakk frem ulike smitteverntiltak, blant annet ved bruk av munnbind. Dersom innbyggerne skulle ta bussen fra den ene kommunen til den andre kunne de ta av seg munnbindet, for så å måtte ta det på igjen når de krysset kommunegrensen.

“Så tøysete kan det bli hvis politikerne skal inn å bestemme disse smitteverntiltakene da, og sånn kan vi ikke ha det. Så vi håper jo at det kommer til å skje noe der i evalueringen” (A1.1).

Informant A1.3 sa at det gikk seg til etter hvert, men at det har belyst hvor viktig det er å samarbeide før beslutninger blir truffet. Videre bør det skje uformelt, og administrasjonen bør bruke sin rolle overfor politikerne ved å klargjøre sakene likt. I enkelte tilfeller opplevde de at

politiske vedtak ble tilnærmet like etter at administrasjonen samsnakket på forhånd og nærmest “blåkopierte” hverandres innstillinger. Informant B1 fortalte at opplevelsen i starten av pandemien var preget av at de var opptatt av hvor mye smitte det var i de enkelte kommunene, med lite hensyn til at smitten ikke følger kommunegrensene. Informanten slet med å få gjennomslag for dette synet i både egen organisasjon og befolkningen.

Flere informanter forklarte at de benyttet CIM som et krisestøtteverktøy. I CIM kan kommunene dele erfaringer med Statsforvalteren og hverandre. Informant A2.1 påpekte at det ikke var et godkjent arkivsystem, og at det derfor blir dobbelt opp med arbeid når det skal loggføres i CIM og i kommunenes egne systemer. Informanten belyste også hvordan ulike kommunikasjonsverktøy, som for eksempel Teams, eller mangel på bruk av dette, kan være en utfordring i samarbeid. Under koronapandemien opplevde kommunene uforutsigbarhet knyttet til mangel på utstyr. Informanten fortalte at kommunene, Statsforvalteren, og andre myndigheter som Helsedirektoratet raskt fikk etablert dette, men samarbeidet med politiet ble krevende da de hadde andre barrierer knyttet til bruken av ulike kommunikasjonsverktøy. Flere av informantene mente at digitale plattformer på flere måter har gjort samarbeid mer tilgjengelig og mener at læringspunktene er overførbare til andre sammenhenger.

Kommune A1 og A2 har innført at funksjoner som beredskapskoordinator og informasjonsansvarlig er stedfortredere for hverandre dersom funksjonene blir slått ut av en lokal hendelse. Utfordringer som har blitt synliggjort i forbindelse med pandemien, er at flere beredskapsfunksjoner har opplevd slitasje. Dette gjelder alle kommunene. Dermed kan for eksempel ikke den ene kommunen låne kommuneoverlegen til nabokommunen, fordi kommuneoverlegen har mer enn nok å gjøre i egen kommune.

Informant B2 ser behov for mer formaliserte samarbeidsavtaler på forhånd, og dette gjelder også samvirke med andre aktører, ettersom kommunene har plikt til å hjelpe hverandre. Informant B1 mener at det går fint å samarbeide med andre kommuner uten formaliserte avtaler, da alle kjenner hverandre godt, og de stoler på hverandre. Informant B4 fortalte at beredskapskoordinatorforumet i sin tid ble etablert for å være et forum der beredskapskoordinatorerne kunne hjelpe hverandre. Informanten sa at dette endret seg da det ble formalisert med eget sekretariat, og forklarte

“...da ble det jo veldig formelt, mens vi som startet det vi prøvde å ha et mer uformelt faglig forum der vi kunne utveksle erfaringer og ikke være redd for å stille dumme spørsmål” (B4).

Informanten mener at samarbeidet ikke har vært like bra etter fylkessammenslåingen, og at fylkesberedskapssjefen de hadde før sammenslåingen var mer opptatt av å lage treffpunkter for beredskapskoordinatorerne.

Kommune B4 er stort geografisk, men har få innbyggere og ligger noe lengre unna de større kommunene i fylket. Informanten fortalte at samvirke kan være lite hensiktsmessig på enkelte områder, fordi de ligger så langt fra andre. De har opplevd at situasjonsforståelsen knyttet til omfanget av en hendelse kan være ulik, fordi det som oppleves som en liten ulykke i en storby, kan få større omfang i en liten kommune der alle kjenner hverandre.

Informantene vi intervjuet i B-regionen jobber i små eller mellomstore kommuner, og utfordringer som primært ble trukket frem er ressursbetinget.

“Så en har et økende behov for å samordne seg og jobbe sammen med andre. Og det er ikke alltid man har kapasiteten til å gjøre, for alle fagfeltene vokser bare” (B2).

Dette understreket også informant SA som forklarte at det er mange kommuner som har begrensede ressurser til beredskapsarbeidet. Det kan derfor være vanskelig å koordinere muligheten til å drive felles arbeid, altså å få kommunene til å møtes og jobbe sammen. Informant B2 sa at de enkelte ganger ikke klarer å hjelpe hverandre, ettersom de møter en begrensning. Dette er noe de må ta høyde for i planleggingen, sier informanten, men pekte på at det er vanskelig da beredskapsutfordringene er sektoroverskridende, og at det kan skape utfordringer dersom de har en siloinndeling.

6.4 Hovedfunn

Med utgangspunkt i intervjuer, Kommuneundersøkelsen til DSB (2021a) og tilsynsrapporter vil vi avslutningsvis oppsummere empiriske hovedfunn knyttet til studiens problemstilling. Hovedfunnene fra empirien vil videre gjennomgås, drøftes og ses i lys av hverandre i kapittel 7 for å kunne besvare problemstillingen.

“Kan beredskapssamvirke mellom kommuner bidra til læring som styrker kommunenes beredskapsplanlegging?”

Det er ulikheter i kommunenes beredskapsplanleggingsprosess. Informantene i de to store kommunene forklarte at de jobber helhetlig og systematisk etter en proaktiv metodikk. De små kommunene er på sin side i større grad hendelsesorienterte, og det er satt av lite tid og ressurser til beredskapsoppgavene. Flere av informantene i de små kommunene forklarte at mye av deres beredskapsarbeid avhenger av påtrykk fra Statsforvalteren. Et annet skille vi finner mellom region A og B er at det i region A er mer uformelt samvirke i form av planutveksling, og informantene fortalte at de er opptatt av å ha likt planverk. Det er også ulikheter mellom store og små kommuner i hvordan de er organisert. Informantene i de store kommunene fortalte at de er organisert etter en trenivådeling, mens informanter i de små kommunene pekte på at fordeler med å være en liten kommune er at de kjenner hverandre godt internt, og er organisert i linjer med korte avstander.

Alle informantene sa at de lærer mest av å håndtere reelle hendelser, og flere av dem fortalte at de gjennom koronapandemien har lært viktigheten av å gjøre ting likt. Informantene fortalte også at de lærer av andres hendelser. Øvelser ble trukket frem som arena for læring, men det er ulikt hvilken målgruppe øvelsen skal tilpasses, hvordan de skal utformes og hvem som har tid til å delta. Noen av informantene fortalte også at de har vært observatører for hverandre under øvelser. Det var kun informant A1 og A2 som fortalte at de hadde øvd sammen. I forbindelse med øvelser sa informantene at det er viktig med forståelige planer i forkant, slik at de kan forberede seg. Flere informanter fortalte at det er krevende å få ressurser til å gjennomføre store og realistiske øvelser. Informanter i de store, og noen av de små kommunene, pekte på evaluering som en god indikator på om planverket er godt nok.

Informant SB mente at kommunene mangler bevissthet for oppfølging av evaluering, og dersom de hadde hatt det så hadde beredskapen til kommunene fungert bedre. Funnene viser at det er ulikheter mellom store og små kommuner når det gjelder systemer for opplæring. De store kommunene har et system for å implementere læring gjennom tydelige formuleringer om

hvilke funksjoner som skal ha hvilken kompetanse, med tilhørende kurs. Der blir tiltak fordelt på ansvarlige og tidsrammer settes. Etter implementering evalueres effekten før de avgjør om gjennomføringen av læringspunktene er vellykket. I flere av de små kommunene manglet de struktur eller system for å sørge for kunnskapsoverføring internt, samt implementering av læringspunkter og oppfølging av disse. Informant SB sa at det kun er en kommune i fylket som ikke har fått merknad eller avvik for å ikke ha egnet system for opplæring. En tendens hos flere av de små kommunene er at stor oppgavemengde og få ressurser påvirker muligheten for læring. Med utgangspunkt i våre funn er det behov for systemer som løfter erfaringsoverføring til et organisatorisk nivå.

Alle informantene trakk frem at samvirke er viktig i beredskapsarbeidet. Statsforvalteren ble trukket frem av kommunene som pådriver for samvirke. Bakgrunnen for ønske om samvirke mellom kommunene i A-regionen er at de har felles bo- og arbeidsmarked. Alle kommunene inngår i formaliserte samvirker, men det meste av samarbeidet skjer uformelt. Gjennom formelle samvirker opplevde kommunene at de får utarbeidet avtaler på forhånd, noe som gir ressursoversikt og forutsigbarhet. I de uformelle samarbeidene forklarte informantene at det er lavterskel for å be om hjelp eller gjøre avklaringer i forhold til hvordan andre kommuner har løst utfordringer. Innstillinger til vedtak ble også diskutert administrativt på et uformelt nivå før de ble sendt til politisk behandling i de ulike kommunene i A-regionen. Likevel er det er uenighet blant informantene i B-regionen om samvirke bør bli mer eller mindre formalisert. Uenigheten fremkom ved at enkelte informanter ønsket flere formelle avtaler, mens andre synes det ble vanskeligere å ha gode samtaler når forumene de møttes i skulle formaliseres med eget sekretariat.

Informantene i B-regionen beskrev naboforholdene med store avstander, korte linjer, samt tillitt og ønske om å hjelpe hverandre. Utfordringer som primært trekkes frem av informanter i B-regionen er ressursbetinget. Gjennom koronapandemien trakk også informantene frem utfordringer som har oppstått. Kommunene i A regionen fortalte at det administrative spilte en rolle for hvilke vedtak politikerne traff. Det opplevde de ved at kommunene gjennomførte ulike smittevernstiltak. En annen utfordring som også ble trukket frem var at flere kommuner hadde behov for ressursene på samme tid, og dette så de spesielt under pandemien da beredskapsfunksjoner ble utfordret.

7.0 Diskusjon

I dette kapittelet vil vi drøfte studiens tre forskningsspørsmål i lys av innsamlet empiri og det teoretiske rammeverket. Avslutningsvis vil de tre forskningsspørsmålene bli sett i sammenheng, og oppgavens problemstilling bli diskutert.

7.1 På hvilken måte jobber kommunene med beredskapsplanlegging?

Organisering

De to største kommunene har organisert beredskapsarbeidet med beredskapskoordinatoren i 100% stilling. De sitter fysisk plassert i et samlet beredskapsmiljø. Det blir benyttet en trenivådeling som bevisstgjør de ulike beredskapsfunksjonene fordelt i kommunenes beredskapsledelse, kommunalområde, virksomheter og enheter. Trenivådelingen er typisk for organisasjoner som hovedsakelig jobber med beredskap og krisehåndtering, eksempelvis nødetatene. At kommunene har valgt en slik organisering kan reflektere at de har et bevisst forhold til arbeidet med beredskap. Informant A2.1 fortalte at de har en lang tradisjon for å jobbe med beredskap. Kulturen i de store kommunene synes å være åpen for nytenkning og implementering av endringer, noe Sommer et al., (2020) beskriver som et godt utgangspunkt for læring. Dette reflekteres både gjennom reorganiseringen de har hatt, og at beredskapskoordinator i kommune A2 fikk økt stillingsprosenten fra 50 til 100%.

Organiseringen hos de små kommunene står i kontrast til de store. Beredskapskoordinatorene har ansvaret for mange av oppgavene som tilfaller både det strategiske og det operasjonelle nivået. Grunnet harde prioriteringer fremstår det som det prioriteters å jobbe med oppgavene som hovedsakelig faller under det operasjonelle nivået. Dette kan ha ulike forklaringer, men ifølge Sommer et al., (2020) blir arbeidet ofte prioritert der kommunene ser tydeligst måloppnåelse. For kommunen kan det operasjonelle oppfattes som mer kritisk, med tydelige resultater, enn strategisk arbeid. Dette fordi operasjonelle situasjoner har konkrete oppgaver som er mer synlige og håndfaste enn de strategiske. På en annen side er det kanskje ikke nødvendig for små kommuner med en like omfattende beredskapsorganisering som de store har. Dette fordi det er færre ansatte og kortere vei opp til kommuneledelsen. Kunnskap om egen organisasjon og kommunikasjon er viktig for kommunene slik at de kan fungere som en samlet enhet og få til effektiv håndtering (Sommer et al., 2020; Eriksen et al., 2021). En fordel med å være en liten kommune er at “alle kjenner alle”, og at de raskt får til involvering dersom

de må gjøre noe felles. Informanter fra de små kommunene fortalte at de jobber i linjene, og informant B3 forklarte at det viktigste er å sørge for at lederne ute i enhetene er kompetente og bevisste på sitt beredskapsansvar.

Å være et lite lokalsamfunn hvor alle kjenner hverandre kan være en fordel slik som informantene fortalte. Når kommunenes helhetlige ROS-analyse og beredskapsplaner skal utarbeides kan det være enklere å kjenne til, og involvere relevante aktører som skal inkluderes i planverket (Eriksen et al., 2021). Informant B1 fortalte at kommunene stoler på hverandre og at eksempelvis næringslivet i kommunen vil bistå dersom det oppstår en uønsket situasjon. På en annen side kan det også være ulemper med at alle kjenner hverandre. Ved en hendelse der mennesker mister livet eller blir alvorlig skadet, er det sannsynlig at de fleste i kommunen blir berørt ettersom det er små samfunn med tette forbindelser. Dette kan også gjøre det krevende for dem som skal håndtere situasjonen, dersom de får en dobbeltrolle som både pårørende og har en beredskapsfunksjon. Enkelte kommuner har interkommunale løsninger knyttet til barneverntjenesten. Dette kan være en måte kommunene, i tillegg til å samordne ressurser, kan påse at de som skal håndtere en sak ikke har for stor nærhet til den. Beredskapskoordinatorene i de to store kommunene forteller at beredskapsfunksjonene i deres kommune er stedfortredere for den andre dersom funksjonen blir slått ut. Vi mener at det samme kunne vært et alternativ for andre kommuner.

Ifølge regjeringen skal beredskapsarbeidet organiseres etter samfunnssikkerhets- og beredskapsprinsippene (Meld. St. 29 (2011-2012)). Ansvarsprinsippet betyr i praksis at det er kommunens øverste ledelse som har ansvar for å prioritere beredskapsinnsatsen i kommunen, både gjennom nødvendig prioritering og håndtering av uønskede hendelser (Meld. St. 29 (2011-2012)). Både ansvars- og likhetsprinsippet betyr at de som til daglig jobber i eksempelvis kommunalområdet til helse og omsorg, er de som bør håndtere uønskede hendelser som oppstår innen deres ansvarsområde (Meld. St. 29 (2011-2012)). Trenivådelingen i de store kommunene og linjeprinsippet hos de små kommunene, kan sees i lys av prinsippene. Dette fordi hendelser skal håndteres på nærest mulig nivå. Samtidig kan det vanskeliggjøre samhandling mellom kommunene, da de har det samme ansvaret, men på hver sin side av kommunegrensen. Også ved grenseoverskridende utfordringer som berører flere etater og ansvarsområder kan det være utfordrende å vite hvilke områder som skal involveres og hvordan ansvar skal fordeles (Christensen et al., 2016; Kommuneloven, 2018, § 2-1; Nesheim et al., 2019). Til tross for at hendelser skal håndteres på lavest mulig nivå, er det et poeng at kommunen som blir berørt ikke nødvendigvis er i stand til å håndtere situasjonen alene. Lavest mulig nivå kan da være

gjennom samvirke med en nærliggende kommune. Samvirkeprinsippet blir drøftet under forskningsspørsmål tre.

Tilnærming til beredskapsarbeidet

Etter § 1 i Forskrift om kommunal beredskapsplikt skal kommunene arbeide systematisk og helhetlig med samfunnssikkerhetsarbeidet (Forskrift om kommunal beredskapsplikt, 2011). Fordi det stilles krav kan kommunene benytte beredskapshjulet som et rammeverk som kan styrke beredskapsplanleggingsprosessen deres. På en annen side er rammeverket generelt og lite tilpasset hver enkelt kommune. Hjulet tar ikke hensyn til den enkelte kommunes geografi, demografi eller risikobilde. Ifølge Eriksson (2015) er det viktig at slike prosesser må tilpasses den enkeltes organisasjon.

Funnene viser at det er et mer strategisk fokus ved planlegging av beredskap i de store kommunene enn det er i de små kommunene. Gjennom intervjuene fortalte informant A1.1 og A2.1 at det ble innført en proaktiv metodikk i forbindelse med revidering av planverket til kommunene. Ifølge Lunde (2019) er proaktivitet et kriterium for å lykkes med beredskapsarbeid. Dette fordi kommunene gjennom en proaktiv tilnærming er i forkant av den uønskede situasjonen og enklere vil gjenvinne kontroll, noe som kan redusere konsekvenser. Motpolen til å jobbe proaktivt er å handle reaktivt, som innebærer å handle som følge av at det har oppstått en hendelse (Lunde, 2019). Informant A1.1 fortalte at vedkommende jobber etter en mål- og tiltaksplan som vedkommende forholder seg til gjennom året. Informanten viste også frem en oppfølgings- og kompetansehevingsplan som skal jobbes med det inneværende året. Planen inneholder anbefalte tiltak som ble identifisert etter ulike scenarioer i ROS, oppfølging etter øvelser og reelle hendelser. Tiltakene blir fulgt opp etter hvem som har ansvar, og hvordan status for tiltakene er.

Funn fra de små kommunene viser at kommunene har en mindre strategisk tilnærming til beredskapsplanleggingsprosessen. Informantene fortalte at det er de oppgavene som “brenner” som får mest oppmerksomhet, og at planleggingen lider som følge av dette. Informant B1 fortalte derfor at kommunene er avhengig av påtrykk fra Statsforvalteren. De har en mer reaktiv tilnærming til beredskap. Ved en reaktiv tilnærming vil kommunene være i bakkant allerede når hendelsen inntreffer, og har derfor mindre mulighet for å styre utviklingen av situasjonen. Flere informanter i de små kommunene forklarte at de er gode på den operative siden, men at de er for dårlige når det kommer til det systematiske arbeidet med beredskap. Funnene

samsvarer med det Lunde (2019) skriver om at lite trente organisasjoner baserer sin håndtering på intuisjon og erfaring heller enn beredskapsplaner og metodikk. Årsaken til manglende proaktivitet tilskrives ressursknapphet, og særlig for lite tid til beredskapsoppgavene.

Det fremkommer av Sommer et al., (2020) at ressursmangel er den forklaringen som kommunene lettest aksepterer, fordi det kan tilskrives et høyere nivå. På tross av at kommunedirektørene har myndighet til å distribuere midler som er frie i budsjettet, fortalte disse også om ressursknapphet til beredskapsarbeidet. Informant B1 fortalte at kommunen har trang økonomi og har måttet omorganisere og kutte flere årsverk de senere årene. Dette funnet samsvarer med det Perry og Lindell (2003) skriver om at forebyggende arbeid ofte nedprioriteres i økonomiske nedgangstider. Vi har ikke grunnlag for å vurdere de enkelte kommunenes økonomi, men alle informantene i de små kommunene fortalte at de har for lite ressurser til beredskapsarbeidet.

Kommunene har mange oppgaver de skal innfri, og myndighetene stiller flere krav uten at det følger med midler. For å klare å innfri kravene må kommunene aktivt prioritere ressurser knyttet til beredskapsarbeidet og planleggingsprosessen. Kommunedirektøren i kommune B5 er også beredskapskoordinator, og har derfor oversikt over kommuneorganisasjonen samt beslutningsmyndighet. Eksempelvis setter denne kommunen av midler fra budsjettet til beredskap årlig. I lys av Eriksen et al., (2020) kan dette sees på som et eksempel av implementering av beredskap i praksis. Informant B5 fortalte at de gikk til anskaffelse av utstyr de tidligere har manglet. Dette er en prioritering som kan reflektere at kommunen er bevisst på verdien av beredskap (Njå et al., 2020). Basert på våre funn ser vi det er behov for økte ressurser til beredskapsarbeidet i kommunene.

Forankring og involvering

Det første steget i beredskapshjulet er forankring. Forankring av beredskap er et ledelsesansvar, og god forankring innebærer bred involvering på ulike nivå i organisasjonen (Sommer et al., 2020). Informant SB forklarte at det er to strategier for å få god forankring av beredskapsarbeidet i kommunene. Informanten sa at der beredskapskoordinator har nærhet til ledelsen har de best gjennomføringskraft. Dette kan være i form av stilling, eller fysisk nærhet. Eksempelvis er informant B5 kommunedirektør og beredskapskoordinator. Ved at kommunedirektøren er den personen som har hovedansvar for beredskap, gitt av to ulike

stillinger, kan det gi et økt fokus. Det kan også signalisere at beredskap blir tatt på alvor, og på denne måten engasjere andre ansatte i kommunen (Sommer et al., 2020).

Alternativt forklarte informant SB at beredskapskoordinator kan alliere seg med medarbeidere i andre sektorer ettersom de ikke har nok ressurser alene. Vi mener at gjennom involvering i prosessen får kommunene et bredere kunnskapsgrunnlag for å treffe beslutninger. Hvem og hvor bredt det involveres i planleggingsprosessen i kommunene varierer. I kommune A1, A2, A3 og B5 blir planprosesser utført ved bred involvering med prosjektgrupper, og kommunalområdene bidrar med kunnskap innen sitt fagfelt. Ifølge Eriksson (2015) berører ofte en krise mer enn en enkelt kommune eller enhet i kommunene, og det derfor er viktig å koordinere arbeidet tidlig i beredskapsplanleggingsprosessen. Dette kan bidra til å skape lik situasjonsforståelse og bevissthet om roller og ansvar. Mange av informantene i de små kommunene fortalte om en relativ ensom prosess for beredskapskoordinatoren internt i kommunen. Vi ser at de har løst dette gjennom samsnakk og problemløsning i formelle og uformelle samvirker på tvers av kommunene. Informantene fortalte at de samarbeider mye med beredskapskoordinatorene i nabokommunene, og utveksler planverk og gode ideer. Eksempelvis forklarte informant A5 at de låner hverandres informasjonstekster eller videoer.

Forskrift om kommunal beredskapsplikt stiller krav til at kommunene skal forankre ROS-analysen i kommunestyret (Forskrift om kommunal beredskapsplikt, 2011, § 2). Beredskapsarbeidet er politisk forankret, men det kan tyde på at den politiske interessen for beredskap ofte er hendelsesstyrt, altså at det er en reaktiv tilnærming til beredskap. Slik vi forstår forankring vil det være nødvendig å beslutte og følge opp på politisk nivå, da det er disse som sitter med demokratisk makt og beslutningsmyndighet. På en annen side er det i det administrative nivået kunnskapen ligger, og derfor er det viktig med en forankring, eller som vi har beskrevet, involvering.

Planprosess

En viktig del av beredskapsplanleggingsprosessen til kommunene er utarbeidelse av planverk. Kravene knyttet til utarbeidelse av planer, gitt i forskriften, er like for både store og små kommuner. Forskriften sier ikke noe om hvordan kommunene skal utføre arbeidet, annet enn minimumskrav knyttet til ROS-analyse og beredskapsplan. DSB har utarbeidet veiledere som skal være til hjelp i arbeidet med det helhetlige beredskapsarbeidet (DSB, 2021b). Flere av informantene i de små kommunene fortalte likevel at de savnet standardiserte maler for

hvordan ROS-analyse og beredskapsplan skal utarbeides. De mente at standardiserte maler og mer detaljerte veiledere hadde bidratt til å frigjøre ressurser og kapasitet som ellers prioriteres til utarbeidelse av planer. Perry og Lindell (2003) uttrykker bekymring for at planlegging i for stor grad fokuserer på planene, og at det går på bekostning av prosessen. Informant B1 siterte (løst) Eisenhower (1957, s. 818), og sa at “The plan is nothing, planning is everything”, og fortalte at det mest verdifulle som skjer i planleggingen er tankeprosessene de gjennomgår. Informanten forklarte at planene ikke alltid passer, men at de bruker kreativitet i håndtering av hendelser.

Dersom kommunene bruker ressurser på å utarbeide planer med mål om å tilfredsstillere krav gitt av forskriften, og ikke med fokus på å bedre egen beredskap, vil dette være i strid med intensjonen til forskriften. Det kan derfor tenkes at mer standardiserte planer vil frigi mer tid og kapasitet til beredskapsplanlegging. Dette kunne bidratt til at kommunene i større grad prioriterer øvelser, trening, opplæring og evaluering som er en sentral del av planleggingsprosessen. Det kan også gjøre det enklere for kommunene å inngå i samvirke med andre fordi de har lik struktur på planverket.

På en annen side kan en mulig konsekvens være at de standardiserte planene gjør at kommunene går glipp av viktige tankeprosesser som planlegging medfører, slik som informant B1 reflekterte over. Dette kan føre til at planene ikke reflekterer virkeligheten, og kan sees i lys av Eriksson (2015) som benevner planlegging som en læringsprosess. Perry (2004) og Gangdal & Angeltveit (2014) skriver også at en beredskapsplan ikke har noen verdi dersom den ikke tar utgangspunkt i kommunens risikobilde og kapasitet, eller dersom ansatte ikke får opplæring og øving i å bruke den.

Basert på våre funn er det forskjell i læringsutbytte mellom små kommuner som samvirker med små kommuner, og små og store kommuner som samvirker. I region B var det mindre utveksling og sammenstilling av planverket enn det var i samvirke mellom små og store nabokommuner i region A. At de små kommunene får tilsendt planer fra de store kommunene kan, i likhet med standardiserte maler, frigjøre ressurser. På en annen side kan dette reise samme diskusjon som drøftet tidligere. Likevel fortalte informantene i A-regionen at de har mye dialog i tillegg til utveksling av planverk. Planene er utarbeidet gitt ett risikobilde, men risikobildet er ikke det samme i hver av A-kommunene. Dersom kommunene har en dialog i forbindelse med planutvekslingen, vil det styrke læringsprosessen når hver enkelt kommune skal gjøre planen til sin “egen”. Dette i større grad enn dersom kommunene hadde tatt

utgangspunkt i en standardisert mal, og sittet alene med arbeidet. Sommer et al., (2020) og Njå et al., (2020) skriver at det er viktig å forstå hvorfor noe blir gjort, og dette kan kommunene kommunisere til hverandre gjennom dialog. Slik vi forstår det kan planutveksling mellom kommunene bidra til innspill til hverandre basert på tidligere erfaring og kunnskap, og blir derfor en prosess som går begge veier.

Oppsummering

Funnene våre viser at det finnes ulikheter i hvordan de små og store kommunene jobber med beredskapsplanlegging. Hvordan de jobber er i stor grad påvirket av organisering og ressurstilgang. De store kommunene jobber etter en proaktiv metodikk. Dette er i kontrast til de små kommunene som i større grad jobber reaktivt. Dette synes å grunne i at de små kommunene har færre ressurser, og beredskapskoordinatorene kun har små stillingsprosjenter, samt mange andre ansvarsområder. Informantene i de små kommunene fortalte at de jobber i linjene. Mangel på systematisk planlegging kompenseres derfor med nærhet og kjennskap til hverandre.

Det synes å være ulikheter i hvor bredt det involveres i beredskapsplanleggingsprosessen. Informantene i de store kommunene fortalte at de ved utarbeidelse av planverk fikk tilbakemeldinger fra alle nivåer. I de mindre kommunene er det variasjon fra å nærmest sitte alene med arbeidet til å ha en bred involvering. For å få god gjennomslagskraft for beredskapsarbeid kan kommuner med mindre ressurser plassere beredskapskoordinatorstillingen nær ledelsen. Alternativt kan beredskapskoordinator forsøke å alliere seg med kollegaer, for å frigjøre kapasitet og få innspill fra andre. Dette kan også skje gjennom samvirke med kollegaer i nabokommuner.

En sentral del av beredskapsplanleggingen innebærer utarbeidelse av planverk. Informantene i de store kommunene fortalte at de benyttet seg av veilederen til DSB, og anså den som en god "bestilling" fra øvre myndigheter knyttet til beredskapsplanene. Flere av informantene i de små kommunene ønsket på sin side standardiserte maler. Dette fordi det ville bidratt til å frigjøre ressurser og kapasitet. På en annen side er det usikkert hvordan det vil påvirke læringsprosessen ved utarbeidelsen av planer, da dette er med på å skape bevisstgjøring og generere ny kunnskap hos de involverte. Mange av informantene fortalte at det deles mye planverk. Dette kan sammenlignes med standardiserte maler, men forskjellen ligger i at de involverte ivaretar

læringsprosessen gjennom dialog, som fremmer forståelse og bevissthet for beredskapsplanlegging.

7.2 Hvilke beredskapsaktiviteter lærer kommunene av?

Læring i kommunene

Informantene i de to store kommunene fortalte at de jobbet systematisk med læring ved å implementere det gjennom planleggingsprosessen. Dette blir gjort ved tydelige formuleringer om hvilke funksjoner som skal ha hvilken kompetanse med tilhørende kurs. Etter evaluering av en øvelse eller hendelse blir tiltak fordelt på de ansvarlige, og tidsrammer settes. Når tiltakene implementeres, evalueres effekten før de avgjør om gjennomføringen av læringspunktene er vellykket. Dette kan forstås i lys av Kolbs læringsprosess med testing av konsepter i nye situasjoner ved at kommunene ikke vet om foreslåtte tiltak fungerer som tiltenkt før de er testet ut i praksis (Kolb, 2015; Sommer et al., 2020).

Informantene i de små kommunene fortalte at de mangler struktur eller system for å sørge for kunnskapsoverføring internt, samt implementering av læringspunkter og oppfølging av disse. Vi kan derfor se en tendens til at de mindre kommunene ikke følger læringssirkelen like fullt ut som de store. Eriksen et al., (2021) beskriver at det bør finnes kompetanseplaner, og at disse må revideres årlig. Det er viktig med en oversikt over kompetansemålene, og hvilke som er oppnådd, og hvilke som gjelder for neste år. På denne måten får kommunene en struktur på kompetanseutviklingen, som gir føringer for planlegging, gjennomføring og evalueringer av ulike lærings- og øvelsesaktiviteter (Eriksen et al., 2021). Uten å ha en form for systematikk ved utvikling av kompetanse i kommunene kan det være vanskelig å oppnå dobbelkretslæring (March, 1991; Sommer et al., 2020). Dersom de ikke dokumenterer gjennomførte læringsaktiviteter kan det være vanskelig å vurdere om de har hatt ønsket effekt, eller om de må endre mål eller strategi i planene for å oppnå effekten. Informant B2 forklarte at de forsøkte å beskrive øvelses- og kompetansesystemet i den overordnede planen, og sa at en viktig del av dette var å kjenne igjen og ha et bevisst forhold til hva slags kompetanse de trengte i kommunen. Ifølge Sommer et al., (2020) er det viktig å ha et bevisst forhold til hvilken kunnskap og kompetanse kommunene mangler, for å kunne opparbeide seg denne. Informant A1.1 viste til en kompetanseplan de har i kommunen, og fortalte at ulike funksjoner har

tilhørende kompetansekurs, og at det ble senere evaluert. Dette kan slik vi forstår være et utgangspunkt for å oppnå dobbelkretslæring (March, 1991; Sommer et al., 2020).

Informanter i de små kommunene beskrev at beredskapskoordinatorfunksjonen nærmest blir tredd over hodet på dem. Dersom en ansatt kun får tildelt beredskapsansvar som nok en oppgave, kan det kanskje virke negativt inn på motivasjon og eierskap til arbeidet. Ifølge Sommer et al., (2020) er det viktig at de med beredskapsverv har nødvendig kompetanse til å fungere i rollen. Kompetanse innen beredskap, øving og evaluering anses som spesialkompetanse. Det å opprettholde en slik kompetanse er ofte krevende (Sommer et al., 2020), særlig for mindre kommuner som ikke har fulltidsstillinger. Enkelte av informantene fortalte at de hadde vært på kurs ved DSB sitt kurssenter. Informant A5 fortalte at informant A1.1 har igangsatt kurs for de mindre nærliggende kommunene, men at vedkommende ikke har hatt tid til å delta på disse. Av beredskapskoordinatorene er det kun informant A1.1, A2.1 og B5 som fortalte at de hadde bakgrunn fra samfunnssikkerhet og beredskap. Beredskapskoordinatorene i de små kommunene har lave beredskapsstillinger, og har mange oppgaver knyttet til andre ansvarsområder. Oppgaver som tilfaller beredskap er de nærmest alene om, og det fortelles at de ikke får jobbet med det på en måte de føler er god nok. En utfordring for flere små kommuner er derfor mangel på tilstrekkelig kompetanse.

Informant SB fortalte at vedkommende ikke er bekymret for håndteringsevnen til kommunene, men dersom det er ferieavvikling for alle i kriseledelsen er de ikke så sikre på om kommunen hadde håndtert det like godt. Slik vi forstod informanten var begrunnelsen at nødvendig kunnskap og erfaring for å håndtere en krise ikke er overført til stedfortrederne. Det Statsforvalteren i region B gir flest reaksjoner på ved tilsyn, er systemer for opplæring. Ifølge Stortingsmelding 10 (2016-2017) er en tendens i offentlig forvaltning at læringspunkter ikke følges opp systematisk. På bakgrunn av dette vil regjeringen at kommunene skal følge opp læringspunkter gjennom en ledelsesforankret tiltaksplan og at oppfølging ikke avsluttes før alle punktene i planen er fulgt opp.

Ifølge Argyris & Schön (1996) må det tilrettelegges for et system slik at erfaringer kan implementeres som læring. Dette inkluderer møteplasser, informasjonssystemer, tid og ressurser, god læringskultur, samt prosedyrer og rutiner for å samle inn og vurdere erfaringer. Det er en gjentakende utfordring at beredskapsoppgavene krever ressurser og tid som informantene fortalte at de har lite av. God læringskultur er noe som må komme innenfra i den enkelte kommune (Filstad, 2010). Det kan tenkes at kommunene får til dette dersom

beredskapsarbeidet er godt forankret og at ledelsen setter beredskap på agendaen, prioriterer kurs, opplæring og øvelser. På den ene siden er dette svært ressurskrevende, mens det på en annen side er slik at dersom kommunene generelt er åpne for nye måter å gjøre ting på, eller åpne for endring i struktur og planverk bidrar dette til god læringskultur (Sommer et al., 2020). Alle informantene fortalte om en god kultur for å evaluere og snakke om forbedringspotensialet. Statsforvalteren fasiliterer allerede møteplasser, gjennom regionalt samarbeid, som kan benyttes mer aktivt. Informasjonssystemer kunne staten sørget for. Eksempelvis forklarte noen av informantene at det er ulikt hvilke systemer som benyttes. De fleste informantene vi snakket med forklarte at de brukte CIM. Informant 2.1 påpekte at det ikke var godkjent som et arkivsystem, og at det derfor blir dobbelt opp med arbeid når det skal loggføres i CIM og i kommunenes egne systemer. Gjennom felles løsninger ville noe av byrden vært løftet vekk fra kommunene, og like systemer kunne lagt bedre til rette for samvirke ved at de brukte samme grensesnitt. Vi mener dette er viktige perspektiver ettersom læring ikke skjer automatisk.

Læring etter reelle hendelser

Ifølge Stortingsmelding 10 (2016-2017) viser hendelser i større grad kommunenes evne til håndtering enn det øvelser gjør. Flere av informantene trekker frem at håndtering av reelle hendelser gir læringsutbytte, særlig de som ikke håndteres tilfredsstillende. Dette samsvarer med teori om at hendelser kan være en gylden læringsmulighet for kommunene (March et al., 1991). På en annen side motstrider dette med Sommer et al., (2021, s. 13) som forklarer at flere studier har kommet frem til at beredskapsorganisasjoner har vanskelig for å lære av erfaring og feil som oppstår under håndtering av hendelser.

Dersom kommunene endrer praksis viser det at organisatorisk læring har skjedd (Levitt & March, 1998; Jacobsen & Thorsvik, 2019; Sommer, et al., 2020). Alle informantene pekte på at det har skjedd endringer som følge av tidligere erfaringer. Eksempler var behov for dempet belysning på EPS, ny EPS- ansvarlig, sikringstiltak ved et vannbehandlingsanlegg og krittavle. Kommunene erfarte at det ikke var alt som ble gjort på den mest hensiktsmessige måten, og har gjort endringer for å forbedre. Det er derfor flere eksempler informantene fortalte om som kan beskrives som enkeltkretslæring i henhold til Sommer et al., (2020). Informant B1 fortalte at de etter en brann måtte endre EPS-ansvarlig, da personen som hadde arbeidsoppgaven tidligere, bodde i en by lengre unna. Det gjorde det lite hensiktsmessig å komme i en akutt

situasjon. Gjennom det informant B1 fortalte, illustreres det i samsvar med teorien, at det er enklere å gjennomføre endring når de forstår hvorfor den er gunstig (Njå et al., 2020; Sommer et al., 2020).

All organisatorisk læring starter med at enkeltpersoner erfarer noe. Det enkeltpersoner kan må deles med andre slik at kollektiv læring oppstår (Levitt & March, 1998; Kolb, 2015; Jacobsen & Thorsvik, 2019; Sommer, et al., 2020). Dersom beredskapskoordinatoren har hatt konkrete erfaringer som vedkommende ikke kommuniserer med resten av kommuneorganisasjonen oppstår ikke kollektiv læring. Ifølge modellen for *organisatorisk beredskapslæring* (figur 4.2) er det flere forutsetninger som skal ligge til grunn for at kommunen skal oppnå kollektiv læring. For at kommunen skal lære må det være noe å lære, altså et innhold, som skjer i en gitt kontekst. Læringskonteksten til kommunene vil variere da kommunene har ulik kultur, ansvarsfordeling, struktur og ressurser. De ansatte i kommunen må involveres slik at den tilegnede kunnskapen setter seg (Sommer et al., 2020). På den ene siden så kreves det mye ressurser, tid og kapasitet å få til læring på organisasjonsnivå, mens det på en annen side handler om prioritering, ressurser, men ikke minst at kommunen har en læringskultur som fremmer beredskapsarbeidet. I utgangspunktet kan det virke som at læring i seg selv er enkelt og oppnå, men basert på funn og teori er det krevende å få det til på et kollektivt nivå.

Flere informanter fortalte at de ikke kunne si hva kommunen hadde lært av håndteringen av koronapandemien, ettersom evaluering ikke var gjennomført. Likevel trakk flere frem at de har erfart et behov for mer samarbeid over kommunegrensene i fremtiden. Nye samvirker ble inngått av kommunene under pandemien. Eksempler som ble fortalt om var felles testsenter og innkjøp av smittevernutstyr. Dette samsvarer med teori og utsagn fra informantene om at kommunene lærer mest av å håndtere reelle hendelser, og uttrykkes som læring i form av en dypere bevisstgjøring i henhold til Sommer et al., (2020). Dette viser også hvordan læring og tilpasning av adferd (Kolb, 2015; Sommer et al., 2020) skjer i kommunene uten at de har hatt noen felles eller stor evaluering. Informantene i de store kommunene la større vekt på at de ikke kunne *vurdere* læring før de hadde hatt en gjennomgående prosess. Muligvis henger det sammen med systematiske rutiner for implementering og oppfølging av læringspunkter (Eriksen et al., 2021) som drøftet i forrige delkapittel.

Læring etter andres erfaringer

Ifølge Argote et al., (2000) skjer erfaringsoverføring i en organisasjon dersom en enhet påvirkes av erfaringen til en annen. Teori beskriver erfaringsoverføring innad i en organisasjon, men er likevel overførbart mellom kommuner. Dette samsvarer med funn fra informant A5 som planlegger å implementere “Beredskapsuke” i kommunen etter gode erfaringer i kommune A1 og A2. Informant B3 forklarte likevel at det er en tyngre prosess å lære av andres positive erfaringer. Dette fordi kommunene må erkjenne at det de gjør ikke er godt nok. I tillegg til å se verdien av forbedring basert på andres erfaringer, er kommunenes evne til å lære av hverandre avhengig av systemer for erfaringsoverføring (Argyris & Schön, 1996). Informant B3 påpekte at det er lite systematikk på hvordan erfaringsutveksling forgår. Informant B5 fortalte imidlertid at de får innsyn i evalueringer andre kommuner foretar, og bruker dette som utgangspunkt i diskusjon til hvordan de kan forbedre sitt eget beredskapsarbeid. Det fremkom ikke hvordan de gikk frem for å få innsyn i disse, men informant A1.2 påpekte at CIM kan benyttes for å dele erfaringer mellom kommuner og Statsforvalteren.

Statsforvalternes fylkesberedskapsråd ble trukket frem som en arena for erfaringsutveksling. Informant SB beskrev det som en møteplass der kommunene kan diskutere dagsaktuelle temaer og sammen komme frem til gode ideer. Dette samsvarer med Kolbs sirkulære læringsprosess (2015). Et sentralt steg i læringen er at de involverte forsøker å få svar på observasjoner eller erfaringer som ikke stemmer med tidligere virkelighetsoppfatning. Dette blir gjort i dialog med observasjon og refleksjon. Ved å gjøre dette på tvers av kommunene, kan de utveksle erfaringer og få et bredere kunnskapsgrunnlag (Kolb, 2015; Sommer et al., 2020). Uønskede hendelser vil øke i frekvens og omfang. Erfaring tilsier at hendelser ikke nødvendigvis forholder seg til kommunegrenser (NOU 2013:5 s. 17; Meld. St. 22 (2007-2008)). Dette gjør at kommunene må benytte et bredt kunnskapsgrunnlag, og kan få mye utbytte av å dele erfaringer, og diskutere felles løsninger på tvers av kommunegrensene. Det bør derfor stilles krav til etablerte systemer for erfaringsoverføring på tvers.

Ifølge Betten et al., (2021) lærer kommunene hovedsakelig av andres hendelser dersom de er geografisk nærliggende. Dette samsvarer med “snøfallhendelsene” ved en trafikkert vei i region B. Samtlige informanter fortalte om denne hendelsen, til tross for at den kun berørte en kommune. Informant SB fortalte at alle kommunene, samt øvrige involverte aktører var bedre forberedt andre gang det skjedde, og at de gjorde “alt motsatt”, noe som førte til at hendelsen ikke eskalerte.

Vi har også funn som motstrider med Betten et al., (2021). Informant A4 fortalte at de har forsøkt å være i forkant med cyberhendelser, og var i kontakt med Østre Toten etter cyberangrepet de ble utsatt for. Denne kommunen er ikke nærliggende. Dette kan kanskje forklares med at cyberangrep har økt i omfang og hyppighet de senere årene. Ettersom informant A4 også beskriver et ønske om å være i forkant av slike hendelser, kan det synes at de hadde bevissthet om risikoen og derfor var interessert i løsninger knyttet til denne problematikken. Dette samsvarer med Levitt & March (1988) og Gangdal & Angeltveit (2014) som skriver at kommunene kan trekke verdifulle læringspunkt gjennom å ta kontakt med hverandre etter hendelser.

Etter kvikkleireskredet i Gjerdrum i 2020 fortalte informant A2.2 at situasjonen der var med å øke bevisstheten til politikerens ansvar knyttet til samfunnssikkerhet og beredskap. Situasjonen var også med å legitimere kritiske spørsmål i eget kommunestyre. De uønskede hendelsene som ikke er kommunens egne, som de likevel lærer av, synes derfor å enten være store hendelser, nærliggende hendelser, eller løsninger som de aktivt leter etter på egne, lignende situasjoner. Hendelsene som er beskrevet over har alle funnet sted under koronapandemien, og informanter fortalte at de opplevde en bratt læringskurve ved å benytte digitaliserte løsninger for å kommunisere. Det kan være en av årsakene til at de lettere får tilgang på, og klarer å nyttiggjøre seg av erfaringene til andre.

Læring av øvelser og evaluering

Det er variasjon i hvor ofte kommunene gjennomfører øvelser. I forskrift om kommunal beredskapsplikt stilles det krav til at kommunene skal øve annet hvert år (Forskrift om kommunal beredskapsplikt, 2011, § 7). Flere av informantene fortalte at de får øvd for lite, men likevel var innenfor kravet. Felles for kommunene er at de gjennom koronapandemien har hatt færre øvelser enn tidligere, og dette samsvarer også med Kommuneundersøkelsen til DSB (2021a). Øvelser er viktig for å lære, men det er ulikt hvem målgruppen er, hvordan de utformes og hvem som har tid til å delta. Informanter fra både store og små kommuner fortalte at det er viktig med forståelige planer i forkant av øvelsen, noe som samsvarer med Perry & Lindell (2003) og Løvik (2010). Planene må være kjent, forståelige og ta utgangspunkt i kommunens reelle risikobilde slik at de involverte i øvelsen kan møte forberedt (Eriksen et al., 2021).

Ifølge Løvik (2010) og Bjelland og Nakstad (2018) er det viktig å sette av tid og ressurser til fasene før og etter selve øvelsen, altså planlegging og evaluering. Dette samsvarer med utsagnet

fra informant A2.1 som fortalte at de benytter rolige perioder til gjennomgang av planverk, forberedelser og opplæring. Dette for å optimalisere læringsutbyttet. Dersom kommunene setter konkrete læringsmål i forkant av øvelser, kan de evaluere egen beredskap opp mot faktiske forhold som kan styre beredskapen i ønsket retning. Gjennom læringsmålene er det enklere for kommunene å avdekke om det er behov for endring av planene (Eriksen et al., 2021). Informant B2 forklarte at evaluering gjennomføres underveis i øvelsene, med en oppsummering i etterkant. Kommune B2 øver fire ganger i året. Dette var for å unngå å øve på det samme om igjen. Resultatene fra evaluering kunne føre til justeringer i planverk, eller uformelle endringer i tjeneste.

De fleste informantene ga ikke noe konkret svar på hvordan læringsmål utformes. De som svarte sa at det var erfaringsbasert, eller basert på hvem som skulle øves. Læringsmål og evaluering henger tett sammen (Njå et al., 2020; Eriksen et al., 2021). Uten konkrete læringsmål som utgangspunkt for evalueringen kan kommunene risikere at det er magesfølelse eller tilfeldigheter som identifiseres som læringspunkter, heller enn faktiske forhold. I forlengelsen av dette kan kommunene risikere å øve på de samme ferdighetene flere ganger, fordi de mangler et system for å følge opp øvelser. Informant A.1.1 fortalte at evalueringer er den beste måten å teste planverket på, og at jobben ikke er ferdig før tiltakene etter en evaluering er implementert og evaluert.

Flere av informantene fortalte om god kultur for å evaluere og snakke om forbedringspotensial. Informant A5 fortalte at de gjennomførte en større koronaevaluering i regi av Statsforvalteren. Vedkommende ville ha en bredere involvering og sende den ut til alle ansatte i sektoren, men opplevde at dette ble stoppet av kommunalsjefene. Dette kan tyde på en dårlig læringskultur, dersom ledere i kommunen stopper en evaluering i frykt for at det skal reflektere de i et dårlig lys. Dersom det ikke er rom for å la "dårlige" erfaringer komme frem, vil det være vanskelig å lære av dem for å skape endring. Flere av informantene fortalte at de var dårlige på å bruke tid i etterkant av en øvelse eller hendelse på å evaluere. Dette understreket også informant SB, som mente at beredskapen hadde vært bedre dersom kommunene hadde tatt med seg læringspunktene fra evalueringen. Informanten trakk frem at etter en øvelse eller hendelse så "tar hverdagen" kommunene, og de får andre problemstillinger de må ta stilling til. Dette er primært en utfordring for de mindre kommunene. Informant A4 uttrykte at kommunene må være bevisst på at evaluering har en verdi. Informanten la til at dette er kulturelt betinget, og fortalte at de mangler rutiner for evaluering, og bevissthet om verdien av det. Ifølge Sommer et al., (2020) vil kulturen i en organisasjon være en faktor som fremmer, men også hemmer

læringsevnen. Dersom kulturen er preget av profesjonalitet, åpenhet for nytenkning og å implementere endringer og justere forhold som ikke fungerer godt, kan det være et godt utgangspunkt. Dette avhenger av at kommune ser sammenhengen og avhengigheten mellom det som skjer og gjøres i organisasjonen (Sommer et al., 2020). På en annen side vil kommuner som ikke aktivt jobber for å opprettholde en læringskultur risikere at kunnskap går tapt eller ikke utvikler seg med de daglige og ekstraordinære situasjoner som kommunene skal håndtere (Filstad, 2010a).

Fra Kommuneundersøkelsen (2021a) var det 56% av kommunene som oppga at de har samarbeidet med andre kommuner om øvelser, noe som er en nedgang på 2 prosentpoeng fra 2019 (DSB, 2020). Dette kan skyldes pandemien (DSB, 2021a). En grunn til at ikke flere samarbeider om øvelser forklares med at det er svært tids- og ressurskrevende. En annen årsak til at ikke flere har øvd sammen kan være at det ikke blir prioritert av kommunene. Vi mener at dersom kommunene ser verdien av øvelser vil det kunne bety at de avsetter tid og ressurser til å gjennomføre det. Tallene fra Kommuneundersøkelsen forteller likevel ikke hvor mange som faktisk har øvd sammen. Fra intervjuene våre er det om lag halvparten av kommunene som har hatt observatører ved andres øvelser, og bare informant A1 og A2 fortalte at de har øvd sammen. Samvirke er noe som må trenes og øves på. Flere av informantene har fortalt at det er viktig å kjenne hverandre, og at de som observatører har fått erfaringer. Gjennom samvirkeøvelser kan kommunene bli kjent med hverandres kompetanse og planverk, som vil skape trygghet og mestring (Perry, 2004; Løvik, 2010; Bjelland & Nakstad, 2018).

Noen av kommunene har øvd sammen i regi av Statsforvalteren. Informant SA forklarte at når de planlegger øvelser har de et ønske om å finne et likt scenario til alle kommunene, men at det må gjøres tilpasninger slik at alle blir utfordret. Teori viser at når øvelser skal planlegges bør de ta utgangspunkt i blant annet testing av personer, tidligere hendelser og evalueringer (Løvik, 2010; Sommer et al., 2020; Eriksen et al., 2021). Til tross for dette forklarte de fleste at det er krevende og få til store og realistiske øvelser. Informant A1.2 fortalte at det ofte er økonomien som setter en stopper for det. Dette samsvarer med det Smith (2004) skriver at flere organisasjoner ikke prioriterer å gjennomføre øvelser fordi det anses som kostands- og ressurskrevende. I verste fall kan konsekvensen av at kommuner ikke får øvd tilstrekkelig føre til manglende kompetanse og trygghet i håndteringen av uønskede hendelser (Perry, 2004; Løvik, 2010; Bjelland & Nakstad, 2018).

Oppsummering

Kommunene lærer mest av situasjoner de selv har håndtert, og der det ikke gikk bra. De synes også å lære av andres erfaringer, dersom det er en nærliggende eller større situasjon, eller dersom de aktivt søker etter en løsning på en lignende utfordring. Statsforvalteren er en viktig aktør for kommunene når det gjelder å tilrettelegge for læring gjennom tilsyn og veiledning. Det er en tendens at flere av kommunene bruker for lite tid på fasene før og etter øvelser. Basert på våre funn prioriterer kommunene evaluering i mindre grad enn de bør. Informanter i de store kommunene forklarer at de har en tydeligere systematikk for læring enn det informantene i de små fortalte om. I de mindre kommunene fortalte informantene at de mangler en systematikk for å sørge for kunnskapsoverføring, samt implementering av læringspunkter.

7.3 Hvilke fordeler og utfordringer er det for kommunene i beredskapssamvirke?

Samvirke om beredskapsplanlegging

Kommuneundersøkelsen viste at 46 % av kommunene samarbeidet med andre kommuner om beredskapsplanlegging. Til tross for at alle informantene vi intervjuet var positive til samvirke, var det få som fortalte direkte om samarbeid knyttet til beredskapsplanlegging. Informantene fortalte likevel at de kunne ta kontakt med ansatte i nabokommuner dersom det var noe. Kommunene i A-regionen utveksler planverk i større grad enn det kommunene i B-regionen gjør. Våre funn samsvarer med Kommuneundersøkelsen (2021a). Svarene som er gitt i Kommuneundersøkelsen er selvrapporterte, og det kan derfor være ulikt hva respondentene legger i ordet *samarbeid*. I spørreskjema som er sendt ut til kommunene fra DSB står det heller ikke spesifisert. Derfor vet vi ikke om de som har rapportert at de samarbeider med nabokommuner anser dette som eksempelvis deling av planverk eller felles prosesser for utarbeidelse av planer. Vi mener likevel at det er få kommuner som samarbeider basert på tallene til Kommuneundersøkelsen. En konsekvens av at ikke flere kommuner samarbeider om beredskapsplanlegging diskuteres senere i kapitlet.

Flere av informantene fortalte at de samarbeider ettersom det er et ønske om å hjelpe hverandre, og fordi det er hendelser som er kommuneovergripende. Grenseoverskridende utfordringer er problemer som er komplekse, og samvirke blir ofte trukket frem som et sentralt virkemiddel for å løse dem (Nesheim et al., 2019). Videre forklarte informanter i de store kommunene at

alle i sum er tjent med beredskapssamarbeid, også økonomisk. Vi vet ikke om informantene refererte til planleggingsprosessen, ettersom det krever ressurser i en etableringsfase (Skiple & Winsvold, 2020). På en annen side kan det i lys av planleggingsteori argumenteres for at det vil være lønnsomt i det lange løp, da kommunene gjennom planleggingsprosessen kan velge de mest hensiktsmessige samvirkeløsningene (Eriksen et al., 2021).

Fordeler og utfordringer i samvirker

Alle kommunene vi studerte inngår i formaliserte samvirker. Gjennom samvirke kan kommunene eksempelvis samordne utstyr, EPS-senter, felles brannvesen og planverk. Ved å gjøre dette kan det frigjøre kapasitet og ressurser i de kommunene som allerede har mangel på det. I tillegg trekkes det frem at samvirke som et verktøy benyttes for å nå mål på en mer effektiv eller bedre måte enn en kommune klarer alene (Larsson, 2011; Kristiansen et al., 2017). Informantene i region A fortalte om et regionalt samarbeid der det er etablert beredskapsnettverk for beredskapskoordinatorene, industrieredskapsråd, samt et forum som er etablert mellom kommune A1 og ulike utdanningsinstitusjoner. Gjennom disse samarbeidene utveksles planverk og erfaringer. Informantene i B-regionen forklarte at de har et regionalt samarbeid med et beredskapsråd, interkommunalt brannvesen og interkommunalt samarbeid om akutt forurensning. Informant B4 fortalte at det gjennom regionrådet blir tatt opp temaer knyttet til hva den enkelte kommune har gjort innen beredskapsfeltet, og at de prøver å lære av hverandre. Vi får en oppfatning av at de store kommunene har mest samarbeid i planleggingsprosessen, ettersom de har organisert seg likt, samkjørt tiltakskort og at beredskapsfunksjonene er stedfortreder for hverandre. Informantene i mindre kommunene forteller i større grad at det er Statsforvalteren som henviser kommunene til hverandre når en kommune har gode planverk de andre kan se til. Inntrykket er likevel at det er i hverdagen, altså den uformelle kontakten, mange av informantene samsnakker om utfordringer, diskuterer situasjoner og felles tiltak knyttet til beredskap. Alle informantene fortalte at det er enkelt å ta kontakt på tvers av kommunene, ved eksempelvis å sende en e-post. Underveis i pandemien har også Teams blitt en lavterskelplattform for informasjonsutveksling.

Gjennom intervjuene oppfattet vi at det var ulike syn blant informantene i B-regionen knyttet til formalisering av samvirke. Informant B2 og B3 mente det var viktig å formalisere flere avtaler, da det gjør hele samarbeidet forpliktende. Dette samsvarer med teori som skriver at fordelene med formelt samvirke er at det vil skape forutsigbarhet mellom kommunene

(Sørensen, 2017). Informant B4 erfarte at læringsmiljøet ble svekket etter at det uformelle beredskapsforumet ble formalisert i form av eget sekretariat. Det var høyere terskel for å stille spørsmål etter formaliseringen. Informant B1 mente det gikk fint å samarbeide med andre kommuner uten formaliserte avtaler, da alle kjenner hverandre, og relasjonene er preget av tillit. Tillitt beskrives av Lindøe (2018) som viktig for å få velfungerende samvirker. Tillitt kan være funksjonelt for samvirke fordi det blir mer effektivt og reduserer tid og kostnad knyttet til kontroll. På en annen side kan det reflekteres rundt om for høy grad av tillitt kan føre til manglende avklaringer om samvirkebehov, og resultere i uforutsigbarhet ved beredskapshendelser. Dette fordi kommunene stoler på at de kan få bistand som kanskje ikke er tilgjengelig. Uten tilstrekkelige avklaringer eller fordeling av ansvar kan feil forventninger etableres, og kommunene risikerer å planlegge for, eller etablere beredskapsløsninger som ikke er hensiktsmessige (Kristiansen et al., 2017; Eriksen et al., 2021).

Informant B2 etterlyste flere formelle avtaler på forhånd, men at dette primært gjelder andre aktører, da kommunene har plikt til å hjelpe hverandre. På tross av plikten om å hjelpe vil det likevel være behov for å kjenne til hverandres ressurser og kompetanse. Informant A2.1 fortalte at det er viktig å bruke tid i rolige perioder også. Dette legger de formelle samvirkene til rette for fordi kommunene møtes og diskuterer løsninger, erfaringer og avklaringer. Avklaringer kan gjøres før noe skjer, eller etter at en uønsket hendelse har inntruffet. Informant A1.1 fortalte at vedkommende brukte tid på avklaringer om ansvar og roller. Et eksempel informanten trakk frem var at byggesjefen lurte på hvem som hadde vedlikeholdsansvar for de kommunale tilfluktsrommene dersom det brøt ut krig. På en side er dette en avklaring de nå gjør før en reell situasjon, men på en annen side ble avklaringen tatt som følge av den sikkerhetspolitiske krisen.

Ut fra enkelte funn kan det synes at den uformelle kontakten i noen tilfeller legger til rette for læringsmiljøer der det er enklere å tilegne seg personlig læring. Sørensen (2017) skriver at uformelle samvirker ofte oppfattes som lavterskel og enklere gjennomførbart. Ved at kontakten oppleves som lavterskel, med mulighet for å stille de såkalte “dumme” spørsmålene, vil det kunne gjøre den initierende fasen av læring mer tilgjengelig. Dette kan være fordi kommunene gjennom personlige kontakt får svar på de konkrete spørsmålene de søker svar på. Dersom ansatte ikke opplever at det er rom for å ta opp temaer eller oppfatninger, fordi kontakten har blitt formalisert, vil de heller ikke få dette forklart. På en annen side fordrer en slik uformell kontakt at de ansatte aktivt søker etter spesifikk kompetanse hos andre, eller i fellesskap. Det kan gjøre at læring og samvirke blir mer avhengig av “ildsjeler” (Sørensen, 2017; Sommer et al., 2020). Dette er ikke nødvendigvis negativt, da samvirke ifølge Larsson (2011) løses best

gjennom personlig engasjementet. På en annen side medfører dette at kontakten mellom kommunene kan være sårbar for personkjemi, og dersom “ildsjelen” slutter i jobben kan det gjøre at kommunens beredskapsarbeid og samvirke blir nedprioritert. Det er derfor viktig med en systematisk tilnærming som det kanskje er enklere å etablere gjennom formelle samvirker. Formelle samvirker kan skape en forutsigbarhet mellom kommunene gjennom planlagte tider og møteagenda (Sørensen, 2017). De er i mindre grad avhengig av personkjemi eller uønskede hendelser. Med dette mener vi at uformelle samarbeid i større grad er hendelsesbaserte enn de formelle samvirkene, og at det gjerne oppstår som svar på et behov.

Kommunene har håndtert koronapandemien i to år og utfordringer i samvirke kan oppstå ved situasjoner der alle kommunene har behov for ressursene på samme tid. Dette ble synliggjort i forbindelse med pandemien, da flere beredskapsfunksjoner ble utfordret. En av funksjonene som ble trukket frem er kommuneoverlegen. Under pandemien kunne ikke kommuner “låne” nabokommunens lege. Kommunenes planlegging av beredskapshendelser tar i utgangspunktet høyde for de krisene som klassifiseres som hurtigbrennende kriser, og de har i mindre grad kontinuitetsplanlegging knyttet til langvarige- og samtidige situasjoner, såkalte saktebrennende kriser (Boin et al., 2020). Flere av informantene pekte på ulikheter mellom kortvarig og langvarig krise. Eksempelvis fortalte informant B5 at beredskapstankegangen var blitt mer utbredt i kommunen enn tidligere, og at flere i organisasjonen måtte planlegge på nye måter. Det ble også fortalt om verdien av samvirke og at felles løsninger kom til under pandemien. Eksempler er felles utstyrslager, beredskapsavdeling og utskrivningsklare pasienter.

Samtidige kriser i flere kommuner med for eksempel behov for felles utstyr er noe kommunene må ta høyde for i sin planlegging. Kommunene bør derfor ha et bevisst forhold til hvilke situasjoner de skal være dimensjonert for å kunne håndtere alene, og sammen med andre (Lunde, 2019; Njå, et al., 2020; Eriksen, 2021). Dersom planene ikke samsvarer med realiteten vil de ha liten verdi, og i verste fall gi en falsk trygghet (Njå et al., 2020; Eriksen et al., 2021). Gjennom samvirkeanalyse kan kommunene sikre en felles forståelse av hva samvirkeaktørene kan bidra med (Eriksen et al., 2021). Eksempelvis har de store kommunene etablert at funksjoner som beredskapskoordinator og informasjonsansvarlig er stedfortredere for hverandre dersom funksjonene blir slått ut av en lokal hendelse. Dette illustrerer at samvirke ikke bare er samvirke, men at det er noe som må planlegges på en hensiktsmessig måte.

Informant A1.1 er beredskapskoordinator for kommune A1 og A3. Informanten sa selv at det ikke er problematisk. På den ene siden kan dette gi en tidlig situasjonsforståelse for begge

kommunenes ressurser, kompetanse og behov, samt nære kontakter som kan benyttes for samvirke. Dersom det oppstår samtidige hendelser og det blir behov for beredskapskoordinatoren i begge kommunene, kan det bli krevende å ha oversikt. Gjennom samvirkeprinsippet har kommunene et selvstendig ansvar for å inngå samvirke (Meld. St. 29 (2011-2012)). De store kommunene har etablert beredskapsgrupper og funksjoner for de ulike enhetene og virksomhetene. Disse er representert i beredskapsstaber i hvert av kommunalområdene, som så representeres i beredskapsledelsen. Dette kan være en måte å lette samvirke, ved at informasjon deles både horisontalt i de ulike nivåene, før den viktigste informasjonen deles på strategisk nivå i kommunene. Det kan medvirke til et overblikk over hvor det kan være nyttig å etablere samvirke med andre kommuner.

Informant B4 forklarte at de har et stort geografisk område, men få innbyggere og ligger noe lengre unna de større kommunene i fylket. Informanten fortalte at samvirke kan være lite hensiktsmessig på enkelte områder fordi de ligger så langt fra andre. De har opplevd at situasjonsforståelsen knyttet til omfang av en hendelse kan være ulik basert på bakgrunn. Det som ville vært en liten ulykke i en storby får et mye større omfang hos dem. Dette samsvarer med det Kristiansen et al., (2017) skriver om at mangel på samvirke fører til blant annet ulik situasjonsforståelse.

Alle informantene i B-regionen jobber i små eller mellomstore kommuner, og utfordringer som primært trekkes frem av disse er ressursbetinget. Samvirke mellom kommuner krever ressurser, og informantene fortalte at det er utfordrende å avsette tid til dette ettersom det er mange pressende oppgaver. Det kan fremstå som at tidsmangel er en av de primære årsakene til at ikke flere kommuner inngår i samarbeid om beredskapsplanlegging med nabokommuner. Dette samsvarer med teori som sier at mangel på ressurser ofte er en grunn til at kommuner ikke inngår i et samvirke (Sommer et al., 2020). Steinnes og Pollestad (2012) hevder at dårlig prioritering og utnyttelse av allerede eksisterende ressurser er hovedutfordringen kommunene har når det gjelder læring med andre kommuner. Med lave stillingsprosenten avsatt til beredskap kan det være krevende å samordne seg med andre. Dette kan forstås i lys av manglende kompetanse eller bevissthet hos ledelsen til å se verdien av felles planprosesser (Sommer et al., 2020).

Skiple & Winsvold (2020) hevder at de organisasjonene som mangler kompetanse og ressurser er de som mangler mottaksapparat for å ta imot det. Med mottaksapparat menes tid, bevissthet eller et system for å motta hjelpen. Dette kan motvirkes ved at de ressurssterke kommunene tar

ansvar. I region A ser vi eksempel på dette. Beredskapskoordinatorene i de store kommunene har invitert ansatte i mindre kommuner til kurs, samt at de deler planverk. På den måten kan de mindre kommunene få hjelp og støtte av de større kommunene, og beredskapen i alle kommunene blir i sum bedre. Dette fordi de har kartlagt felles risikoer, ansvarsavklaring og samvirkeløsninger som gir et bedre grunnlag for å kunne samarbeide om grenseoverskridende utfordringer.

Oppsummering

Alle kommunene inngår i beredskapssamvirker, men i ulik grad. Basert på våre funn vil positive sider ved samvirke være at kommunene får samordnet felles utstyr, økonomi og at alle kommunene er tjent med kunnskaps- og erfaringsoverføring. Ved å inngå samvirke i en planleggingsfase kan kommunene kartlegge felles risikoer og avklare samvirkeløsninger og ansvar. Videre trakk flere av informantene frem at beredskap nettopp er noe de bør samarbeide om, da situasjoner som oppstår ikke forholder seg til kommunegrensene. På tross av dette er det over halvparten av kommunene som ikke samarbeider med nabokommuner om beredskapsplanlegging (DSB, 2021a). Gitt av funnene våre kan årsaken til dette forstås i lys av utfordringer knyttet til ressurser, kompetanse, personlig engasjement og situasjonsforståelse. Samvirke er noe som krever ressurser for å etableres, særlig i de tidlige fasene, men dette må prioriteres.

7.4 Avsluttende diskusjon

Kan beredskapssamvirke mellom kommuner bidra til læring som styrker kommunenes beredskapsplanlegging?

Teori om samvirke kan kobles tett opp mot beredskapsplanleggingsprosessen, fordi det er vesentlig med tidlige avklaringer som inngår i mål, forankring og rammer. Dette for å lære å kjenne hverandres kompetanse og ressurser (Røiseland & Vabo, 2016; Lindøe, 2018). I dette delkapittelet vil vi drøfte anbefalinger til hvordan det kan tilrettelegges for beredskapssamvirke som kan bidra til læring som styrker kommunenes beredskapsplanlegging. Det må likevel tas høyde for at kommunene er ulike og at anbefalingene ikke nødvendigvis vil være tilpasset hver enkelt kommune. Siste del av kapittelet vil være en oppsummerende diskusjon.

Hvordan tilrettelegge bedre for beredskapsplanlegging, læring og samvirke

Det er utfordrende å finne en løsning på hvordan kommunene bedre kan tilrettelegge for læring, samvirke og planlegging. Dette fordi kommunene er ulike, og det krever tilpasninger til hver enkelt. Noe av dette er allerede drøftet, slik som behovet for systemer for kunnskaps- og erfaringsoverføring, for å kunne følge opp læringspunkter på et organisatorisk nivå.

Den mest uttalte utfordringen fra informantene er ressursknapphet. Basert på våre funn er det behov for både økte ressurser i form av tid, kompetanseheving og større stillingsprosent, noe som krever økonomiske midler. I enkelte tilfeller kan likevel ulike samvirkeløsninger være en måte å kompensere for ressursmangelen ved at eksisterende ressurser møtes og effektiviseres. For best effekt må det implementeres i en tidlig planleggingsfase.

For at forskriften, sammen med andre virkemidler som veileder, kurs og tilsyn skal øke kommunenes beredskapsevne, må det være samsvar mellom det som formidles. Informant A1.1 forklarte at det er viktig med en sammenheng mellom det som står i forskriften, veilederen, det de lærer på kurs i regi av DSB og det Statsforvalteren gir tilbakemelding på ved tilsyn. Enkelte ganger har informanten opplevd at det står en ting i forskriften, de lærer en annen ting på kurs og så kommer Statsforvalteren på tilsyn og sier en tredje ting. Informanten la til at det har blitt bedre nå, men at det har skapt forvirring. Dette er overførbart fra teori om læringsmål, som viser at det skal være sammenheng mellom læringsinnholdet og faktiske forhold (Sommer et al., 2020). Ettersom målene er noe som skal styres etter bør de samsvare, slik at de ikke styrer i ulike retninger underveis. Eksempelvis vil de faktiske forholdene til kommunene ha noen naturlige grenser for hva de har kapasitet til å innfri (Njå et al., 2020). Likeledes fortalte Informant B1 at de ved et tilsyn fikk positiv tilbakemelding av Statsforvalteren på deres plan for kriseledelsen, og at andre kommuner burde se til den. Ved et senere tilsyn fikk de beskjed om at det samme planverket var alt for omfattende og detaljert. Informant SA fortalte at selv om kravene er de samme, aksepterer de en litt enklere plan i en mindre kommune med enklere risikobilde. Det går derfor an å stille spørsmål ved om forskriften, i tillegg til å ha minimumskrav, burde ha krav tilpasset kommunenes størrelse, eksempelvis etter SSB sin størrelsesinndeling (se: Kringlebotten og Langørgen, 2020).

Flere informanter i de små kommunene etterspurte mer standardiserte maler til å benytte i utarbeidelse av ROS-analyse og beredskapsplan, for å friggi ressurser og kapasitet. Dette kan tolkes som at kravene ikke er spesifiserte nok, og at kommunene bruker mye tid på å tolke de

for å vite hva det er som skal med for å ha en tilfredsstillende plan. Statsforvalteren har flere roller overfor kommunene som tilsynsmyndighet, pådriver og veileder. Informanter fortalte at Statsforvalteren er viktig som pådriver i form av å stille krav til kommunene og påse at de følger opp beredskapsarbeidet. En slik form for eksternt “press” kan være viktig i kommuner der ledelsen ikke prioriterer beredskap. Dette fordi det kan gi gjennomslag for beredskapskoordinatorene til å jobbe mer med det. Inntrykket vårt er likevel at dette primært skjer i tiden før tilsyn, som er hvert fjerde år. Statsforvalteren kunne vært en ressurs i planleggingsprosessen, enten ved mer aktiv veiledning i utforming av planverket, øving eller ved å legge til rette for regionale seminarer. Ifølge Perry og Lindell (2003) starter god beredskap med planleggingsfasen. Gjennom regionale seminarer kan kommunene få en forståelse og kjennskap til hverandres ressurser, kompetanse, organisering og kultur. Dette hevder Stortingsmelding 10 (2016-2017) er forutsetninger for et godt samvirke. Dersom kommunene gjennom de formelle samvirkene har etablert et tillitsforhold, vil det også kunne bidra til at de samarbeider mer i en uformell kontekst. Informantene fortalte at Statsforvalteren som møtearena er viktig, men det kunne kanskje vært brukt mer aktivt. En av informantene mente at det regionale samarbeidet ikke har vært like bra etter fylkessammenslåingen, og at det tidligere var mer fokus på å lage treffpunkter for beredskapskoordinatorene.

En alternativ løsning, slik de store kommunene har organisert beredskapsarbeidet sitt, er å organisere det i et interkommunalt selskap. Små nabokommuner i samme region kunne hatt en felles beredskapskoordinator, slik som eksempelvis kommune A1 og A3 har løst det. Da ville beredskapskoordinatoren kunne jobbet med dette i en 100% stilling. En potensiell utfordring med dette er å opprettholde lokalkunnskap for flere kommuner. Ifølge Perry & Lindell (2003) er det lokalsamfunnene som har best kunnskap til lokale forhold og kapasiteter. Ved å flytte beredskapsfunksjonen ut av kommunene risikerer de også en svakere forankring, ved at de mister nærhet til ledelsen. På en annen side kan de få større fagmiljø, men dette fordrer at det er etablert et fagmiljø. En fordel med denne løsningen kan være at det blir enklere for kommunene å samarbeide om beredskapsarbeidet gjennom et likt planverk, samt ha god oversikt over kommunenes ressurser og organisering. Det kan bidra til mer tid, ressurser og kompetanse til å jobbe med beredskap. Likevel kan det reise utfordringer knyttet til flere samtidige hendelser, som gjør at beredskapskoordinatoren må fungere i flere kommuner samtidig.

7.4.1 Oppsummering

I hovedsak er det kommunenes egne erfaringer de lærer mest av. Aktivitetene med læringspotensialet spenner seg fra uønskede hendelser, andres erfaringer, øvelser, evalueringer eller felles problemløsning. Disse aktivitetene bør ikke sees isolert da mye skjer i sammenheng med hverandre, samt at det starter med planlegging. Planlegging er nødvendig for god beredskap (Perry & Lindell, 2003), og er basert på kunnskapsbaserte vurderinger. Eriksson (2015) forklarer at beredskapsplanlegging er en læringsprosess. Kolb (2015) beskriver at læring skjer gjennom kommunikative prosesser. Disse prosessene kan inngå for alle læringsaktiviteter, og kan være relasjons- og tillitsbyggende. Det synes derfor at samvirke er viktig for læring og erfaringsoverføring. Informantene fortalte at de lærer av hverandre. Dersom en kommune har hatt en uønsket hendelse, vil kommunene i et samvirke kunne trekke læringspunkter fra hendelsen, samt lære av hvordan kommunen taklet hendelsen og på hvilke områder det er behov for forbedringspotensialer. Å samvirke er også en ferdighet som må trenes og øves på. Vi ser imidlertid at de beste resultatene fra samvirke skjer dersom kommunene har gjort nødvendige avklaringer på forhånd. Både læring og samvirke krever kontinuitet, og det kan være krevende for kommunene å opprettholde.

En tendens hos flere av de små kommunene er at stor oppgavemengde og få ressurser påvirker muligheten for beredskapsplanlegging. Dette er noe ledelsen må prioritere. Funn fra empiri viser at de store kommunene prioriterer dette i større grad enn de små. Flere kommuner fortalte om aktiv involvering i planprosessene, både internt og med eksterne aktører. Dette virker ikke bare å være knyttet til kommunenes størrelse, men er også et spørsmål om prioritering. En bred involvering legitimerer arbeidet og gir et bredere kunnskapsgrunnlag i prosessen. Det kan likevel synes å avhenge av ressurser og kompetanse. De små kommuner har i større grad behov for involvering. Teori viser at de som trenger styrket kompetanse, går glipp av den fordi de ikke har et godt mottaksapparat for kompetansen som tilbys (Skiple & Winsvold, 2020, s. 44). Ut fra ulik praksis hos de nærliggende kommunene i region A og B ser vi likevel at det kan motvirkes ved at de ressurssterke kommunene initierer en form for samvirke. Ved utveksling av planer og hyppig dialog, kan de mindre kommunene dra nytte av erfaringer og kompetanse fra de store kommunene, som er del av mer profesjonaliserte fagmiljøer. Det er viktig at de store kommunene også erkjenner at de er avhengig av de mindre nabokommunene sine, og at de i fellesskap kan nyttiggjøre seg ressurser og kunnskap. Informant SA fortalte at god beredskap hos naboen også er det verdifulle for egen kommune. Lokalkunnskap er vesentlig for å kunne tilpasse beredskapen og planene til hver enkelt kommune (Perry & Lindell, 2003).

Det synes å være kulturelt betinget, i den form av at det må være bevissthet i kommunene for å se verdien av slike samvirker, og hvordan det kan styrke kompetansen. For små kommuner beskrives det som “ensomt” å være beredskapskoordinator, og verdifullt med en arena der de kan stille spørsmål og lære av andre. På tross av at små kommuner kan mangle mottaksapparat, fortalte informantene om tillitt og korte linjer som gjør det enkelt å ta kontakt med hverandre.

Formelle og uformelle samvirker kan gi ulike gevinster, dette på tross av at det ikke utelukker hverandre, men heller bør forstås som synergieffekter. Flere informanter pekte på formelle arenaer, som Statsforvalterens fylkesberedskapsråd, som en nyttig arena for å bli kjent med andre i beredskapsmiljøet. Det kan argumenteres for at erfaringer delt i formelle samvirker kan være mer tilgjengelig på et organisatorisk nivå, og ikke kun forblir hos personene som har samarbeidet og kommet frem til felles løsninger. Kunnskap kan gå fra å være individuell til organisatorisk ved at kommunen har systemer, eksempel sekretariat, for å skrive ned og dokumentere læringspunkter og tiltak de har funnet i fellesskap (Argyris & Schön, 1996; Sommer et al., 2020). Det virker som en gjennomgående utfordring, særlig hos de små kommunene, at erfaringsutvekslingen som skjer i hverdagen ikke blir systematisert slik at kommunene oppnår læring på et organisatorisk nivå. Vårt inntrykk er at mange av informantene sitter med verdifull kunnskap og erfaringer som med fordel kunne utnyttes på en bedre måte. Dersom det ikke er et system med rutiner eller forventninger om å gjøre det, blir det personavhengig om erfaring og kunnskap nedfelles og deles. Basert på våre funn sett i sammenheng teori bidrar samvirke til læring som kan styrke kommunenes beredskapsplanleggingsprosess. Beredskapsplanleggingen styrkes ved at kommunene lærer om hverandres kapasiteter og ressurser, deler erfaringer og kan etablere hensiktsmessige samvirkeløsninger. Uten noen rammer eller system for erfaringsoverføring kan planleggingsprosessen baseres på ressurstilgang og prioriteringer. Det er derfor viktig med en systematisk planleggingsprosess som beredskapshjulet, ettersom læring alltid vil være verdifullt før neste hendelse (Eriksson, 2015).

8.0 Konklusjon

Studiens formål har vært å besvare problemstillingen:

Kan beredskapssamvirke mellom kommuner bidra til læring som styrker kommunenes beredskapsplanlegging?

Det er forskjeller i kommunenes størrelse, geografi, demografi og risikobilde. Store kommuner har i større grad en proaktiv tilnærming til beredskap enn det små kommuner har. Felles for alle er at de har utbytte av samvirke for å styrke kompetansegrunnlaget gjennom erfaringsoverføring. Ressursknapphet og oppgavemengde påvirker beredskapsplanleggingen i negativ retning. Ved å inngå samvirke kan kommunene lære av hverandre. Gjennom dialog, utveksling av planer, erfaring og kompetanse drar kommunene nytte av dette i beredskapsplanleggingsprosessen.

Uformell kontakt og formelle samvirker utfyller hverandre og kan gi synergieffekter. Mye av erfaringsutvekslingen skjer ved uformell kontakt i hverdagen, der de ansatte har et lavterskelmiljø for å stille spørsmål når de dukker opp. På en annen side er denne kontakten sårbar for personkjemi og ildsjeler. I formelle samvirker kan ansatte i kommunene bli kjent med andre i beredskapsmiljøet, ha forutsigbarhet og gjøre avklaringer før en uønsket hendelse oppstår. En gjennomgående utfordring hos kommunene er likevel at erfaringsutveksling som skjer i hverdagen ikke blir systematisert slik at kommunene oppnår læring på et organisatorisk nivå.

Å samvirke er en ferdighet som kommunene må trene og øve på. En viktig forutsetning for kommunene er at de må ha en bevissthet for å se verdien av samvirker, og hvordan det kan styrke kompetansen. Kunnskap kan skapes gjennom erfaring fra samvirkeløsninger og gjør at kommunen får ny forståelse av kunnskap de allerede besitter. Det kommunene lærer gjennom beredskapssamvirker kan styrke deres beredskapsplanlegging og kunnskap de trenger, da kunnskapsgrunnlaget er viktig for planleggingen.

Med utgangspunkt i våre funn gir beredskapssamvirker læring som styrker kommunenes beredskapsplanleggingsprosess. For å få god utnyttelse av samvirke er det viktig at kommunene har systemer for å løfte kunnskaps- og erfaringsoverføring til et organisatorisk nivå.

8.1 videre forskning

Gjennom vår studie har vi undersøkt hvordan samvirke styrker læring i beredskapsplanleggingsprosessen. Ved videre forskning på temaet hadde det vært interessant å undersøke hvordan kommunene best kan nyttiggjøre seg av ressursene innen beredskapsarbeidet, og hvilke mekanismer nasjonale myndigheter kan tilrettelegge for. Videre forskning kan studere hvordan et slik system best kan etableres og implementeres gitt kommunenes ulike forutsetninger. Flere av informantene i denne studien etterlyste mer standardiserte maler til bruk i utarbeidelse av helhetlig ROS-analyse og beredskapsplaner. En studie kunne undersøkt hvordan dette ville påvirket kommunenes beredskapsplanleggingsprosess.

9.0 Referanseliste

- Argote, L. (2013). *Organizational Learning: Creating, Retaining, and Transferring Knowledge*. (2.utg). Springer.
- Argote, L., Ingram, P., Levine, J.M. & Moreland, R.L. (2000). Knowledge Transfer in Organizations: Learning from the Experience of Others. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*. 82 (1), 1-8.
<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0749597800928838>
- Argyris, C. & Schön, D.A. (1978). *Organizational learning: a theory of action perspective*. Addison-Wesley.
- Argyris, C. & Schön, D.A. (1996). *Organizational learning II: Theory, Method, and Practice*. Massachusetts: Addison- Wesley.
- Bang, H. (2013, 5.april). Organisasjonskultur: En begrepsavklaring.
<https://psykologtidsskriftet.no/node/15879/pdf>
- Betten, T., Pettersen, K.V. & Albrechtsen, E. (2021). Learning in Municipalities after disasters. *Disasters Prevention and Management*. 20 (3), 400-411.
<https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/DPM-04-2020-0092/full/html>
- Bjelland, L. B. & Nakstad, E.R. (2018). *Beredskap, kriseledelse og praktisk skadestedsarbeid*. Gyldendal.
- Blakie, N. & Priest, J. (2019). *Designing social research* (3.utg). Polity Press.
- Boin, A., Ekengren, M. & Rhinard, M. (2020). *Hiding in Plain Sight: Conceptualizing the Creeping Crisis*. *Risks, Hazards & Crisis in Public Policy*. 11 (2).
- Borch, O. J. (2020). *Hva kjennetegner gode beredskapssystemer*.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/5d388acc92064389b2a4e1a449c5865e/no/sved/08borch-2020.pdf>
- Brann- og eksplosjonsvernloven. (2002). *Lov om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver* (LOV-2002-06-14-20). Lovdata.
<https://lovdata.no/dokument/LTI/lov/2002-06-14-20>
- Brann- og redningsvesenforskriften. (2021). *Forskrift om organisering, bemanning og utrustning av brann- og redningsvesen og nødmeldesentralene*. (FOR-2021-09-15-2755). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2021-09-15-2755?fbclid=IwAR0oa2vXt5yEfpPLsUpnjSu9eqhna29YTZe8pZxMqXsDNbHLtYy8w5evm14>
- Christensen, T., Egeberg, M., Lægred P. & Aars, J. (2016). *Forvaltning og politikk*. (4.utg.). Universitetsforlaget.
- Dalen, M. (2013). *Intervju som forskningsmetode – en kvalitativ tilnærming* (2.utg). Universitetsforlaget.
- Danemark, B., Ekström, M. & Karlsson, J.C. (2019). *Explaining Society. Critical Realism in the Social Sciences* (2.utg). Routledge.

- Det Kongelige Helse- og omsorgsdepartement. (2020). *Rundskriv om kommunale smitteverntiltak*.
<https://www.statsforvalteren.no/contentassets/d18ae9eb27c1478ea67b7199e0219f4c/hod---rundskriv-om-kommunale-smitteverntiltak-17.12.20.pdf>
- DSB. (2012). *Veiledning til forskrift om kommunal beredskapsplikt*.
<https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/risiko-sarbarhet-og-beredskap/pdf-er/veileder-forskrift-kommunal-beredskapsplikt.pdf>
- DSB. (2014). *Veileder til helhetlig Risiko- og sårbarhetsanalyse*.
<https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/veiledere-handboker-og-informasjonsmateriell/veiledere/veileder-til-helhetlig-risiko-og-sarbarhetsanalyse-i-kommunen.pdf>
- DSB. (2015). *Veiledning for Fylkesmannens tilsyn med kommunal beredskapsplikt*.
https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/veiledere-handboker-og-informasjonsmateriell/veiledere/veiledning_for_fylkesmannens_tilsyn_med_kommunal_beredskapsplikt.pdf
- DSB. (2016). *Veileder i planlegging, gjennomføring og evaluering av øvelser. Grunnbok: introduksjon og prinsipper*. https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/veiledere-handboker-og-informasjonsmateriell/veiledere/grunnbok_oving.pdf
- DSB. (2018). *Metodehefte: evaluering av øvelser*.
https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/veiledere-handboker-og-informasjonsmateriell/veiledere/metodehefte_evaluering_av_ovelser22.pdf
- DSB. (2020). *Kommuneundersøkelsen 2020*.
<https://www.dsb.no/contentassets/c05e0ad7a492441492646c144f06cdc2/kommuneundersokelsen.pdf>
- DSB. (2021a). *Kommuneundersøkelsen 2021*.
https://www.dsb.no/contentassets/2e46c5ab2c37436db36ba80a85cfbc51/kommuneundersokelsen-2021_publicert.pdf
- DSB. (2021b). *Veileder til den kommunale beredskapsplikten*.
https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/veiledere-handboker-og-informasjonsmateriell/veiledere/veileder_til_forskrift_om_kommunal_beredskapsplikt.pdf
- DSB. (2022). *Veileder til brann og redningsvesenforskriften. Beredskapsanalyse*.
<https://www.dsb.no/veiledere-handboker-og-informasjonsmateriell/veiledning-til-forskrift-om-organisering-bemannings-og-utrustning-av-brann-og-redningsvesen-og-nodmeldesentralene/>
- Eisenhower, D.D. (1957). *Dwight D. Eisenhower: 1957: containing the public messages, speeches, and statements of the president, January 1 to December 31, 1957*. National Archives and Records Service, Government Printing Office
<https://quod.lib.umich.edu/p/ppotpus/4728417.1957.001/858?rgn=full+text;view=image>

- Engen, O. H., Kruke, B., Lindøe, P. H., Olsen, K., Olsen, O., & Pettersen, K. (2016). Perspektiver på samfunnssikkerhet. Cappelen Damm Akademisk.
- Eriksen, J., Rake E.L. & Sommer, M. (2021). *Beredskapsanalyse*. Cappelen Damm Akademisk
- Eriksson, K. (2015). *Framework for crisis preparedness planning: Four required areas for developing a learning process*. Journal of Emergency Management. 13 (6), 519-531.
- Farsund, A. A. & Leknes, E. (2010). *Norske byregioner. Utviklingstrekk og styringsutfordringer*. Høyskoleforlaget – Norwegian academic press.
- Filstad, C. (2010a). *Organisasjonslæring- fra kunnskap til kompetanse*. Fagbokforlaget
- Filstad, C. (2010b). *Suksesskriterier for etablering av en sterk læringskultur*. https://biopen.bi.no/bitstream/handle/11250/93362/Magma%202010_03%20Filstad.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Fimreite, A.L., Lango, P., Læg Reid, P. & Rykkja, L. H. (2014). *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering*. Universitetsforlaget.
- Forskrift om kommunal beredskapsplikt. (2011). *Forskrift om kommunal beredskapsplikt (FOR-2011-08-22-894)*. Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2011-08-22-894>
- Friedman, J. og Hudson, B. (1974). *Knowledge and Action: A Guide to Planning Theory*. Journal of the American Planning Association. 40 (1), 2-16. https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/01944367408977442?casa_token=o_V7VlkW9FwAAAAA:3VteTEFT1n3d6hYAxpj8E7L2N-8xvvg3EiMGJTABrf0M6X0PcaSMbiYThYKkxNaZvLQuJx_U-i8WAA
- Gangdal, J. & Angeltveit, G. (2014). *Krise. Forebygging, beredskap, håndtering, kommunikasjon*. Fagboklaget.
- Halvorsen, K. (2008). *Å forske på samfunnet. En innføring i samfunnsvitenskapelig metode (5.utg)*. Oslo: Cappelen akademisk forlag.
- Haraldsen, E.S. & Hesvik-Lorck, L.Å. (2020). *Social science and resarch methods. Oppgavedesign*. Skriftlig innleveringsoppgave i faget Social science and research methods. Masterdesign. Universitet i Stavanger våren 2020.
- Helseberedskapsloven. (2000). *Lov om helsemessig og sosial beredskap (LOV- 2000-06-23-56)*. Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2000-06-23-56>
- Hollnagel, E., Woods, D.D. & Leveson, N. (2006). *Resilience Engineering: Concepts and Precepts*. Ashgate Publishing.
- Jacobsen, D. I. & Thorsvik, J. (2019). *Hvordan organisasjoner fungerer. (5.utg)*. Fagbokforlaget.
- Jacobsen, D.A. (2018). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode. (3.utg)*. Cappelen Damm.

- Johannessen, A., Tufte, P.A. & Christoffersen, L. (2019). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode* (5. utg). Abstrakt forlag.
- Johnstad, T. (1998). *Samarbeid og samvirke*. Tano Aschehoug.
- Kettl, D.F. (2003). *Contingent Coordination - Practical and Theoretical Puzzles for Homeland Security*. University of Wisconsin-Madison. 33 (3), 253-277. <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0275074003254472>
- Kolb, D.A. (2015). *Experiential Learning. Experience as the source of learning and development*. (2.utg). Pearson Education.
- Kommuneloven. (2018). *Lov om kommuner og fylkeskommuner* (LOV-2018-06-22-83). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/LTI/lov/2018-06-22-83>
- Kringlebotten, M & Langørgen, A. (2020). *Gruppering av kommuner etter folkemengde og økonomiske rammebetingelser 2020*. https://www.ssb.no/offentlig-sektor/artikler-og-publikasjoner/_attachment/439744?_ts=177cdf70
- Kristiansen, E., Magnussen, L.I. & Carlström, E. (2017). Samvirke ved kriser- en ny gammel utfordring i det nasjonale krisehåndteringssystemet. I L. E. Kristiansen, L.I. Magnussen & E. Carlström (Red.). *Samvirke – en lærebok i beredskap* (s.13-18). Universitetsforlaget.
- Kruger, J. & Dunning, D. (1999). *Unskilled and unaware of it: how difficults in recognizing one's own in incompetence lead to inflated self-assessments*. 77 (6), 1121-1134. <https://psycnet.apa.org/fulltext/1999-15054-002.pdf>
- KS. (2017). *Håndbok for ordførere*. <https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/for-deg-som-folkevalgt/handbok-for-ordforere-nettversjon-endelig.pdf>
- Larsson, K. (2011). *Snacka inte så mycket- gör nå t!* I L. N.O. Nilsson (Red.), *Samverkan för säkerhets skull!* (S.219-231). Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.
- Levitt, B. & March, J.G. (1988). "Organizational learning". *Annual Review of Sociology*. 14, 319-340. <https://www.annualreviews.org/doi/pdf/10.1146/annurev.so.14.080188.001535>
- Lindøe, P.H. (2018). *Risiko, tillit og kontroll. Et aktørperspektiv på risikostyring*. Gyldendal.
- Løvik, K. (2010). *Øvelse gjør mester. Planlegging, kommunikasjon og gjennomføring av øvelser*. Høyskoleforlaget.
- Lunde, I. K. (2019). *Praktisk krise- og beredskapsledelse*. (2.utg). Universitetsforlaget.
- March, J.G. (1991). Exploration and exploitation in organizational learning. *Organization Science*, 2(1), s.71-87. <https://www.jstor.org/stable/2634940?seq=1>
- Meld. St. 10 (2016-2017). *Risiko i et trygt samfunn. Samfunnssikkerhet*. Det kongelige justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/00765f92310a433b8a7fc0d49187476f/no/pdfs/stm201620170010000dddpdfs.pdf>

- Meld. St. 17. (2001-2002). *Veien til et mindre sårbart samfunn*. Det kongelige justis- og politidepartement.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/ee63e1dd1a16409fa0bb737bfda9279a/no/pdfa/stm200120020017000dddpdfa.pdf>
- Meld. St. 22. (2007-2008). *Samfunnssikkerhet, samvirke og samordning*. Det kongelige justis- og politidepartementet.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/ff6481eba7bf495f8532c2eeb603c379/no/pdfs/stm200720080022000dddpdfs.pdf>
- Meld. St. 29 (2011-2012). *Samfunnssikkerhet*. Det kongelige justis- og beredskapsdepartement.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/bc5cbb3720b14709a6bda1a175dc0f12/no/pdfs/stm201120120029000dddpdfs.pdf>
- Meum, T & Munkvold, B. E. (2013). *Information Infrastructure for Crisis Response Coordination: A Study of Local Emergency Management in Norwegian Municipalities*. Proceedings of the 10th International ISCRAM Conference. Baden-Baden. http://idl.iscram.org/files/meum/2013/771_Meum+Munkvold2013.pdf
- Nesheim, T., Gressgård, L.J., Hansen, K. & Neby, S. (2019). Gjensidige problemer og tverretatlig somordning: et analytisk rammeverk. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 35(1), 28-50. [Gjenstridige problemer og tverretatlig samordning: Et analytisk rammeverk](#)
- Njå, O., Sommer, M., Rake, E. L., & Braut, G. S. (2020). *Samfunnssikkerhet – Analyse, styring og evaluering*. Universitetsforlaget.
- Norsk senter for forskningsdata (u.å) *Fylle ut meldeskjema for personopplysninger*. Hentet 26.02.21 fra: [Fylle ut meldeskjema for personopplysninger | NSD](#)
- NOU 2000: 24. (2000). *Et sårbart samfunn. Utfordringer for sikkerhets- og beredskapsarbeidet i samfunnet*. Justis og politidepartementet.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/1c557161b3884335b4f9b89bbd32b27e/no/pdfa/nou200020000024000dddpdfa.pdf>
- NOU 2012:14. (2012). *Rapport fra 22.juli-kommisjonen*. Departementenes servicesenter Informasjonsforvaltning.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/bb3dc76229c64735b4f6eb4dbfcdbfe8/no/pdfs/nou201220120014000dddpdfs.pdf>
- NOU 2013:5. (2013). *Når det virkelig gjelder... effektiv organisering av statlige forsterkningsressurser*. Departementets servicesenter. Informasjonsforvaltning.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/b8d8400cdbc045b68f859dbb583456a0/no/pdfs/nou201320130005000dddpdfs.pdf>
- NOU 2019:13. (2019). *Når krisen inntreffer*. Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon. Teknisk redaksjon.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/65139848c9b2437cb0596e53705314fb/no/pdfs/nou201920190013000dddpdfs.pdf>

- NOU 2021: 6. (2021). *Myndighetenes håndtering av koronapandemien*. Departementets sikkerhets- og serviceorganisasjon. Teknisk redaksjon.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/5d388acc92064389b2a4e1a449c5865e/no/pdfs/nou202120210006000dddpdfs.pdf>
- NOU 2022: 5. (2022). *Myndighetenes håndtering av koronapandemien – del 2*. Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon. Teknisk redaksjon.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/d0b61f6e1d1b40d1bb92ff9d9b60793d/no/pdfs/nou202220220005000dddpdfs.pdf>
- Perrow, C. (1984). *Normal Accidents. Living with High-Risk Technologies*. BasicBooks.
<https://theism.org/public-library/Charles%20Perrow%20-%20Normal%20Accidents.pdf>
- Perry, R. W. (2004). *Disasters exercise outcomes for professional emergency personnel and citizen volunteers*. *Journal of Contingencies and Crisis Management* 12 (2), 64-75.
https://www.researchgate.net/publication/227601876_Disaster_Exercise_Outcomes_for_Professional_Emergency_Personnel_and_Citizen_Volunteers
- Perry, R. W. & Lindell, M.K. (2003). Preparedness for Emergency Response: Guidelines for the Emergency Planning Process. *Journal of Contingencies and Crisis Management*. 27 (4), 336-350. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/j.0361-3666.2003.00237.x>
- Personvernloven. (2018). *Lov om behandling av personopplysninger* (LOV- 2018-06—15-38). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-15-38>
- Plan- og bygningsloven. (2008). *Lov om planlegging og byggesaksbehandling*. (LOV- 2008-06-27-71). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71>
- Pollestad, B. & Steinnes, T. (2012). *Øvelse gjør mester*. (Masteroppgave). Universitet i Stavanger. <https://uis.brage.unit.no/uis-xmloi/bitstream/handle/11250/184752/Steinnes%26Pollestad2012A.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Quarantelli, E. L. (1998). Major criteria for judging disaster planning and managing and their applicability in developing societies. *Disaster Research Center*. Preliminary paper nr. 268
<https://udspace.udel.edu/bitstream/handle/19716/286/PP268.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Rake, E.L & Sommer, M. (2018). *Beredskapsanalyse - En innføring*. Høgskulen på Vestlandet
- Randaberg kommune. (2017). *Regionalt beredskapsråd skal drøfte kriser*.
<https://www.randaberg.kommune.no/nyhetsarkiv/arkiv-2017/regionalt-beredskapsrad-skal-drofte-kriser/>
- Regjeringen. (2021). *Historisk utvikling. Den norske kommunestrukturen opp gjennom tidene*. <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunestruktur/utviklingen-av-den-norske-kommunestruktu/id751352/>

- Ringdal, K. (2018). *Enhet og mangfold* (4. utg). Fagboklaget Vigmostad & Bjørge AS.
- Røiseland, A. & Vabo, S.I. (2016). *Styring og samstyring- governance på norsk*. (2.utg). Fagbokforlaget.
- Sikkerhetsloven. (2018). *Lov om nasjonal sikkerhet* (LOV-2018-06-01-24). Lovdata.
<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-01-24>
- Sivilbeskyttelsesloven. (2010). *Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret* (LOV-2010-06-25-45). Lovdata.
<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2010-06-25-45>
- Skiple, J.K. & Winsvold, M.S. (2020). *Lokalt beredskapssamarbeid. Frivillige, politi og kommuner i lokalt beredskapssamarbeid*.
<https://samfunnsforskning.brage.unit.no/samfunnsforskning-xmlui/bitstream/handle/11250/2638300/Lokalt%2bberedskapssamarbeid.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
- Smith, D. (2004). "For Whom the Bell Tolls: Imagining Accidents and the Development of Crisis Simulation in Organizations." *Simulation & Gaming*. (35), 347-362.
<https://doi.org/10.1177%2F1046878104266295>
- Sommer, M., Pollestad, B. & Steinnes, T. (2020). *Beredskapsøving- og læring*. Fagbokforlaget.
- Sørensen, E. og Torfing, J. (2005). *Netværksstyring – fra government til governance*. Roskilde Universitetsforlag.
- Sørensen, J.L. (2017). Samfunnsikkerhet og beredskap: Det norske beredskaps- og krisehåndteringssystemet. I L. E. Kristiansen, L.I. Magnussen & E. Carlstöm (Red.). *Samvirke – en lærebok i beredskap* (s.19-32). Universitetsforlaget.
- SOU 2007:31. (2007). *Alltid redo! En ny myndighet mot olyckor och kriser*. Statens offentliga utredningar.
<https://www.regeringen.se/49bb47/contentassets/9388ad06a6f64efa99a13651b80c9fcd/alltid-redo-en-ny-myndighet-mot-olyckor-och-kriser-sou-200731>
- Statsforvalteren A fylke. (2018). *Tilsynsrapport i kommune A2*.
- Statsforvalteren A fylke. (2018). *Tilsynsrapport i kommune A3*.
- Statsforvalteren A fylke. (2018). *Tilsynsrapport i kommune A5*.
- Statsforvalteren A fylke. (2021). *Tilsynsrapport i kommune A1*.
- Statsforvalteren A fylke. (2022). *Tilsynsrapport i kommune A4*.
- Statsforvalteren B fylke. (2014). *Tilsynsrapport i kommune B4*.
- Statsforvalteren B fylke. (2016). *Tilsynsrapport i kommune B2*.
- Statsforvalteren B fylke. (2016). *Tilsynsrapport i kommune B3*.
- Statsforvalteren B fylke. (2022). *Tilsynsrapport i kommune B1*.

- Statsforvalteren B fylke. (2022). *Tilsynsrapport i kommune B5*.
- Statsforvalteren. (2021). *Krisehåndtering og samordning*.
<https://www.statsforvalteren.no/nb/portal/Samfunnssikkerhet-og-beredskap/Krisehandtering-og-samordning/>
- Statsforvalteren. (2022, 28.januar). *Om oss*. <https://www.statsforvalteren.no/nb/portal/Om-oss/>
- Thagaard, T. (2015). *Systematikk og innlevelse, en innføring i kvalitativ metode*. Fagboklaget.
- Uhr, C. (2011). Samverkans begreppet. I L. N.O. Nilsson (Red.), *Samverkan- för säkerhets skull!* (s.11-26). Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB).
- Weick, K. E. (1991). The Nontraditional Quality of Organizational Learning. *Organization Science*. 2 (1), 116-124. <https://www.jstor.org/stable/2634942?seq=1>
- Yin, R.K. (2018). *Case study research and applications. Design and methods*. Sage Publications.

Vedlegg 1: Intervjuguide

Del 1 – Bakgrunn

Kort presentasjon av prosjektet og oss selv. Informasjon- og samtykkeskjema er signert?

- Fortelle kort hvem vi er
- Hvorfor vi ville snakke med vedkommende
- Hva som skal skje med materialet. Viktig å få frem at vedkommende vil bli anonymisert og det vil også kommunen være.

Kort presentasjon av den vi snakker med – personen forklarer kort om stillingen og arbeidsoppgaver tilhørende denne, samt stillingsprosent og hvor lenge de har vært i stillingen.

Del 2 – Beredskap

- 1) På hvilken måte jobber kommunen/du med beredskap?
- 2) Hvilke målsetninger og strategier har kommunen tilknyttet beredskap? Føler du det er politisk interesse for beredskapsarbeidet?
- 3) Har du andre arbeidsoppgaver?
- 4) Hva tenker du er en passende stillingsprosent for å dekke beredskapsarbeidet? / Tenker du at det er tilstrekkelig med tid/ressurser for å drive med beredskapsarbeid?
- 5) Hvordan blir ROS og beredskapsplaner utarbeidet? Hva er de største utfordringene? Hvor ofte revideres planene? Og har noen av planene blitt tatt i bruk?

Del 3 – Samarbeid

- 1) Samarbeider dere med andre nærliggende kommuner om beredskap?

Hvis ja:

- Hvordan fant dere ut at dere ønsket samarbeid med de dere samarbeidet med?
- På hvilken måte foregår et slikt samarbeid? (formelt/uformelt/hyppighet) (Har dere satt dere noen felles mål eller planprosesser? Hva samarbeider dere om?)
- Samordner dere ressurser?
- Hva mener du/kommunen er viktig å avklare gjennom et samarbeid med andre instanser og/eller kommuner?
- (Dersom det ikke kommer frem av spørsmålene over: synes dere samarbeidet fungerer godt?)
- Har dere samarbeid med andre aktører?

Hvis nei:

- Har dere samarbeid med andre aktører?
 - Skulle du ønske at du hadde andre i fagmiljøet å samarbeide med?
 - Er det noen områder innen beredskapsarbeidet det kunne vært behov for det?
 - Hvorfor tror du at dere ikke samarbeider med andre kommuner?
- 2) Har dere avholdt øvelser sammen med andre kommuner? (Hvilke andre aktører var med?)

Hvis ja;

- Hvilke(n) type øvelse(er) har dere gjennomført?
- Hvem (i kommunene) var med på å planlegge øvelser? Er det flere som inkluderes i fasene før og etter selve øvelsen?
- Ble det satt læringsmål i forkant av øvelsen?
- Var det klart for deg hvilken rolle og funksjon du og andre hadde?
- Var det noen utfordringer med å avholde øvelsen?
- Hva ble gjort med resultatene fra øvelsen? (Bidro dette til endring, revidering av beredskapen?)

Hvis nei:

- Har dere vurdert å ha øvelser med andre kommuner?
 - Har dere gjennomført øvelser internt i kommunen? Hvem (i kommunen) er med på å planlegge øvelser? Er det flere som inkluderes i fasene før og etter selve øvelsen?
 - Har dere hatt øvelser med andre aktører?
- 3) Har dere samarbeidet om noen reelle hendelser? (eksempler på hendelser)

Hvis ja:

- Har dette påvirket deres eget beredskapsarbeid?
- Opplevde du at dere hadde en lik situasjonsforståelse som de dere samarbeidet med?
- Hva lærte dere?
- Hvordan har denne lærdommen blitt benyttet senere?

Hvis nei:

- Er det noen situasjoner dere tenker at dere burde ha samarbeidet? Hva tenker du er viktig å legge til rette for ved samvirke mellom deres kommune og nabokommuner?
- 4) Har dere hatt noen utfordringer i samarbeid med andre kommuner?
- 5) Finnes det plattformer for erfaringsdeling? Og blir samvirke dokumentert?

Del 4 - Læring

- 1) På hvilken måte lærer dere gjennom beredskapsarbeidet?
- 2) Hva tenker du er viktige forhold som legger til rette for læring i forbindelse med beredskapsarbeid? (hvordan skjer læring?)
- 3) Har kommunen stått overfor noen uønskede hendelser som har bidratt til en endring i beredskapsarbeidet? (eksempler?)
- 4) Hvordan og hva har dere lært i forbindelse med håndteringen av korona? Kan det dere lærte være nyttig i andre sammenhenger?
- 5) Er det rom for å diskutere punkter rundt ting som kunne bli gjort bedre? Er det rom for å be om hjelp/ lære av andre?
- 6) Tenker du at kommunens beredskapsorganisering påvirker mulighet for læring internt og eksternt?

Del – 5 Avslutning

- 1) Er det noe annet du tenker vi burde spurt om?

Vedlegg 2: Intervjuguide til politisk nivå

Del 1 – Bakgrunn

Kort presentasjon av prosjektet og oss selv. Informasjon- og samtykkeskjema er signert?

- Fortelle kort hvem vi er
- Hvorfor vi ville snakke med vedkommende
- Hva som skal skje med materiale. Viktig å få frem at vedkommende vil bli anonymisert og det vil også kommunen være

Kort presentasjon av den vi snakker med – personen forklarer kort om stillingen og arbeidsoppgaver tilhørende denne, samt stillingsprosent og hvor lenge vedkommende har vært i stillingen. Forklar kort om din rolle i kommunens beredskapsarbeid.

Del 2 – Beredskap

- 1) På hvilken måte jobber kommunen/du med beredskap?
- 2) Hvilke målsetninger og strategier har kommunen tilknyttet beredskap?
- 3) Er det politisk interesse for beredskapsarbeidet?
- 4) Hva tenker du er en passende stillingsprosent for å dekke beredskapsarbeidet? / Tenker du at det er tilstrekkelig med tid/ressurser for å drive med beredskapsarbeid?
- 5) Hvordan blir ROS og beredskapsplaner forankret på politisk nivå? Blir ROS for eksempel brukt som et dokument når årsbudsjett for kommunen utarbeides? (Hva er de største utfordringene?)

Del 3 – Samarbeid og læring

- 1) Samarbeider dere med andre nærliggende kommuner om beredskap? (også politisk)

Hvis ja:

- Hvordan fant dere ut at dere ønsket samarbeid med de dere samarbeidet med?
- På hvilken måte foregår et slikt samarbeid?
- Hvordan samordner dere ressurser?
- Hva mener du/kommunen er viktig å avklare gjennom et samarbeid med andre instanser og/eller kommuner?
- Har dere samarbeid med andre aktører? (private, frivillige)

Hvis nei:

- Har dere samarbeid med andre aktører?
 - Er det noen områder innen beredskapsarbeidet det kunne vært behov for det?
 - Er det noe som har blitt diskutert politisk?
 - Hvorfor tror du at dere ikke samarbeider med andre kommuner?
- 2) Har dere avholdt øvelser sammen med andre kommuner? (Hvilke andre aktører var med?) Hvilken rolle hadde du/andre politikere i denne sammenheng?)

Hvis ja;

- Hvilke(n) type øvelse(er) har dere gjennomført?
- Var noen politikere involvert i planleggingen?
- Ble det satt politiske læringsmål i forkant av øvelsen?
- Var det noen utfordringer med å avholde øvelsen?
- Hva ble gjort med resultatene fra øvelsen?

3) Har dere samarbeidet om noen reelle hendelser?

Hvis ja:

- Kan du fortelle litt om denne?
- Ble det behandlet politisk? - Eller har ordfører mandat til å fatte kritiske beslutninger i krisen?
- Opplevde dere at dere hadde en lik situasjonsforståelse som de dere samarbeidet med?
- Hva var din rolle?
- Skjedde det noen politiske endringer som følge av dette?
- Var dere kjent med beredskapsplanen, og tiltakskort/ rollekort?
- Hva lærte dere i etterkant av hendelsen?

Hvis nei:

- Eller er det i noen situasjoner dere tenker at dere burde ha samarbeidet?
- 4) Hva tenker du er viktig å legge til rette for ved samarbeid mellom deres kommune og nabokommuner?
- 5) Har dere hatt noen utfordringer i samarbeid med andre kommuner?
- 6) Hva tenker du er viktige forhold som legger til rette for læring i forbindelse med beredskapsarbeid?
- 7) Er det rom for å diskutere punkter rundt ting som kunne bli gjort bedre i beredskapsarbeidet, samt lære av andre?

Del – 4 Avslutning

1) Er det noe annet du tenker vi burde spurt om?

Vedlegg 3: Intervjuguide Statsforvalteren

Del 1 – Bakgrunn

Kort presentasjon av prosjektet og oss selv. Informasjon- og samtykkeskjema er signert?

- Fortelle kort hvem vi er
- Hvorfor vi ville snakke med vedkommende
- Hva som skal skje med materialet. Viktig å få frem at vedkommende vil bli anonymisert og det vil også kommunen være

Kort presentasjon av den vi snakker med – personen forklarer kort om stillingen og arbeidsoppgaver tilhørende denne og hvor lenge de har vært i stillingen.

Del 2 - Generelt om forskrift om kommunal beredskapsplikt:

- 1) På hvilken måte sikrer du/Statsforvalteren at kommunene arbeider helhetlig og kontinuerlig med beredskapsarbeidet? (§1)
- 2) Har du sett noen forandringer i kommunenes beredskapsarbeid etter at den kommunale beredskapsplikten trådte i kraft?
- 3) Hvilke krav i den kommunale beredskapsplikten er det mest utfordrende for kommunene å oppfylle?
Hvorfor tror du det er slik?

Del 3 - Tilsyn:

- 1) På hvilken måte foregår et tilsyn i kommunene?
- 2) Hva er din rolle etter at tilsynet er gjennomført?
- 3) Vi snakket med en kommune som fikk skryt for planverket for kriseleden da den ble utarbeidet, men ved seneste tilsyn fikk de tilbakemelding om at planen var for tungvint og detaljert. Hva er grunnen til dette? Hvordan vurderer dere planverk?
Vurderes det ulikt for små og store kommuner?
- 4) Forandrer kravene seg fra tilsyn til tilsyn?
- 5) Flere av kommunene vi har snakket med savner en standard mal på hvordan planverket skal utformes, er det noe dere har vurdert?

Del 4 - Samvirke- koordineringsrolle:

- 1) Kan du forklare litt rundt din koordineringsrolle innen samvirke mellom kommuner?
- 2) Hvordan er det du/Statsforvalteren får til at kommunene samarbeider?
- 3) På hvilken måte har du/Statsforvalteren utøvd koordineringsrolle mellom kommunene?
- 4) Hva mener du/Statsforvalteren er viktig forhold som legger til rette for samarbeid mellom kommuner?
- 5) Hvilke plattformer bruker dere for å nå ut med felles informasjon og erfaringsdeling?

Del 5 - Øvelser/ læring:

- 1) På hvilken måte planlegger dere øvelser?
- 2) Hvor ofte gjennomfører dere øvelser i kommuner?
- 3) Hvor ofte gjennomføres øvelser med flere kommuner?
- 4) Hva gjøres med resultatene etter at en øvelse er gjennomført?
- 5) Hvordan tenker du/statsforvalteren at læring skjer i beredskapsarbeidet?

Del 6- Forankring:

- 1) Har du noen tanker om hva som skal til for å få til god forankring i beredskapsarbeidet i kommunene?

Del 7- Avslutning:

- 1) Er det noe annet du tenker vi burde spurt om?

Vedlegg 4: Informasjons- og samtykkeskjema

Vil du delta i forskningsprosjektet

«Beredskapsarbeid i kommunen, sett i lys av læring og samvirke»

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å se på kommunes arbeid med beredskap sett i lys av læring og samvirke. I dette skrivet gir vi deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

Formål

Prosjektet er en masteroppgave som skal ferdigstilles våren 2022. Formålet med prosjektet er å studere hvordan samvirke og læring i beredskapsarbeid mellom kommuner kan utspille seg. Videre vil prosjektet sammenligne om det er noen forskjell mellom større og mindre kommuner i Norge når det gjelder beredskapsarbeid og da mer spesifikt samvirke og læring på tvers av kommunene.

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

Institutt for sikkerhet, økonomi, og planlegging ved Universitet i Stavanger (UiS) er ansvarlig for prosjektet.

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Du er invitert til å delta i prosjektet for å kunne bidra med relevant innsikt knyttet til beredskapsarbeidet i din kommune. Du kan bidra med kunnskap og erfaring som vil være relevant for vårt prosjekt.

Hva innebærer det for deg å delta?

For deg som deltager innebærer det et personlig intervju med varighet på *opptil* 1 time. Det vil samles inn opplysninger om beredskapsarbeidet som utføres i din kommune. Den innsamlede informasjonen vil bli registrert gjennom en lydopptaker og senere transkriberes før det slettes. Informasjonen som innhentes vil anonymiseres.

Det er frivillig å delta

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

Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger

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

- Det er veileder Eivind L. Rake og studentene Liv-Åse Hesvik-Lorck og Eline Sletten Haraldsen som vil ha tilgang til opplysningene.
- Opplysningene (lydopptaket) vil bli spilt inn på en opptaker som ikke er koblet opp mot internett, og vil bli lagt inn i en kryptert og sikker fil på pcen til en av studentene. Den krypterte filen vil kun bli åpnet og redigert i, når pcen er i offline-modus (flymodus). Etter lydfilene er transkribert vil de bli slettet umiddelbart. Ingen andre enn studentene vil ha tilgang til nøkkelen (passordet) til den krypterte filen. Navn og kontaktopplysninger vil erstattes med en kode som lagres på en egen navneliste adskilt fra øvrig data.

Deltagere vil ikke kunne gjenkjennes i oppgaven med mindre man krysser av på punkt tre i samtykkeerklæringen “at opplysninger om meg publiseres slik at jeg kan gjenkjennes (om ønskelig)”.

Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?

Opplysningene anonymiseres når prosjektet avsluttes/oppgaven er godkjent, noe som etter planen er juni 2022. Etter prosjektslutt vil all informasjon som kan brukes for å identifisere deg (lydopptak og identifikasjonsnøkkel) av intervjuet slettes.

Dine rettigheter

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

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

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag fra Institutt for sikkerhet, økonomi og planlegging ved UiS har NSD – Norsk senter for forskningsdata AS vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Hvor kan jeg finne ut mer?

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

- Institutt for sikkerhet, økonomi og planlegging ved universitet i Stavanger ved student Liv-Åse Hesvik-Lorck, mail: livaase.hesviklorck@gmail.com, tlf 99374921, student Eline Sletten Haraldsen, mail: haraldseneline@gmail.com, tlf 40623943 eller førsteamanuensis Eivind L. Rake, mail: eivind.rake@lyse.net, tlf 91336270.
- Vårt personvernombud: personvernombud@uis.no.

Hvis du har spørsmål knyttet til NSD sin vurdering av prosjektet, kan du ta kontakt med:

- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS på epost (personverntjenester@nsd.no) eller på telefon: 53 21 15 00.

Med vennlig hilsen

Evind. L Rake

Liv-Åse Hesvik-Lorck og Eline Sletten Haraldsen

(Forsker/veileder)

(Studenter)

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet “beredskapsarbeid i kommunen, sett i lys av læring og samvirke”, og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

- Å delta i intervju
- At det blir gjort lydopptak
- Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

Vedlegg 5: Godkjenning NSD

Behandlingen av personopplysninger er vurdert av NSD.

Vurderingen er:

Det er vår vurdering at behandlingen av personopplysninger i prosjektet vil være i samsvar med personvernlovgivningen så fremt den gjennomføres i tråd med det som er dokumentert i meldeskjemaet 28.01.2022 med vedlegg, samt i meldingsdialogen mellom innmelder og NSD. Behandlingen kan starte.

TYPE OPPLYSNINGER OG VARIGHET

Prosjektet vil behandle alminnelige kategorier av personopplysninger frem til 16.06.2022.

LOVLIG GRUNNLAG FOR UTVALG

Prosjektet vil innhente samtykke fra de registrerte til behandlingen av personopplysninger. Vår vurdering er at prosjektet legger opp til et samtykke i samsvar med kravene i art. 4 nr. 11 og 7, ved at det er en frivillig, spesifikk, informert og utvetydig bekreftelse, som kan dokumenteres, og som den registrerte kan trekke tilbake. For alminnelige personopplysninger vil lovlig grunnlag for behandlingen være den registrertes samtykke, jf. personvernforordningen art. 6 nr. 1 a.

PERSONVERNPRINSIPPER

NSD vurderer at den planlagte behandlingen av personopplysninger vil følge prinsippene i personvernforordningen om:

- lovlighet, rettferdighet og åpenhet (art. 5.1 a), ved at foresatte får tilfredsstillende informasjon om og samtykker til behandlingen
- formålsbegrensning (art. 5.1 b), ved at personopplysninger samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål, og ikke viderebehandles til nye uforenlige formål
- dataminimering (art. 5.1 c), ved at det kun behandles opplysninger som er adekvate, relevante og nødvendige for formålet med prosjektet
- lagringsbegrensning (art. 5.1 e), ved at personopplysningene ikke lagres lengre enn nødvendig for å oppfylle formålet

DE REGISTRERTES RETTIGHETER

NSD vurderer at informasjonen om behandlingen som de registrerte og deres foresatte vil motta oppfyller lovens krav til form og innhold, jf. art. 12.1 og art. 13. Så lenge de registrerte kan identifiseres i datamaterialet vil de ha følgende rettigheter: innsyn (art. 15), retting (art.

16), sletting (art. 17), begrensning (art. 18) og dataportabilitet (art. 20). Vi minner om at hvis en registrert/foresatt tar kontakt om sine/barnets rettigheter, har behandlingsansvarlig institusjon plikt til å svare innen en måned.

FØLG DIN INSTITUSJONS RETNINGSLINJER

NSD legger til grunn at behandlingen oppfyller kravene i personvernforordningen om riktighet (art. 5.1 d), integritet og konfidensialitet (art. 5.1. f) og sikkerhet (art. 32). For å forsikre dere om at kravene oppfylles, må dere følge interne retningslinjer og eventuelt rådføre dere med behandlingsansvarlig institusjon.

MELD VESENTLIGE ENDRINGER

Dersom det skjer vesentlige endringer i behandlingen av personopplysninger, kan det være nødvendig å melde dette til NSD ved å oppdatere meldeskjemaet. Før du melder inn en endring, oppfordrer vi deg til å lese om hvilke type endringer det er nødvendig å melde: nsd.no/personverntjenester/fylle-ut-meldeskjema-for-personopplysninger/melde-endringer-i-meldeskjema. Du må vente på svar fra NSD før endringen gjennomføres.

OPPFØLGING AV PROSJEKTET

NSD vil følge opp ved planlagt avslutning for å avklare om behandlingen av personopplysningene er avsluttet. Kontaktperson hos NSD: Olav Rosness, rådgiver.

Lykke til med prosjektet!