



DET TEKNISK-NATURVITENSKAPELIGE FAKULTET

MASTEROPPGAVE

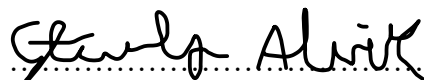
Studieprogram/ spesialisering: Samfunnssikkerhet/ samfunnssikkerhet

Vårsemesteret: 2022

Forfatter: Sturla Omberg Alvik

Åpen oppgave

Fagansvarlig: Eirik Bjorheim Abrahamsen


(Signatur forfatter)

Veileder: Lisbet Fjæran

Tittel på masteroppgaven: Utvikling og kvalitet i kommunal beredskap

Engelsk tittel: Quality and development in municipal preparedness

Studiepoeng: 30

Sidetall: 78

Emneord: kommunal beredskap, kvalitet i beredskap,
22. juli, beredskapsplanlegging.

+Vedlegg/ annet: 91

Stavanger: 14.06.2022

Vedtatt av dekan 30. 09. 21

Det teknisk-naturvitenskaplige fakultet

Utvikling og kvalitet i kommunal beredskap



Universitetet
i Stavanger

En kvalitativ studie av utviklingstrender innenfor kommunal beredskap i Norge etter 2011

Universitetet i Stavanger
Masteroppgave i Samfunnssikkerhet
Det teknisk-naturvitenskapelige fakultet

Av
Sturla Omberg Alvik

Forord

Dette prosjektet har vært det lengste og mest utfordrende i min studiekarriere, men det har også vært en lærerik og verdifull erfaring. Gjennom disse seks månedene har jeg måttet jobbe mer kontinuerlig og konsekvent enn i noen andre prosjekter gjennom min studietid. Det har vært spesielt krevende å bestemme meg for hvordan jeg skulle utforske tema for min oppgave. Dette er et tema jeg har stor interesse for, og i starten av prosjektet så jeg at det var mange forskjellige fremgangsmåter å velge mellom.

Jeg vil ta muligheten til å takke min veileder, Lisbet Fjæran, som har vært til stor hjelp i løpet av dette semesteret. Veiledningen har vært spesielt hjelpsom når det kom til å avgrense og spisse prosjektet. I de første månedene så det ut som det var hundre forskjellige måter å utforme dette prosjektet på, og Lisbet har vært en stor hjelp i å komme frem til et opplegg som var både gjennomførbart og spennende. Jeg ønsker også å takke alle som sa ja til å delta i intervjuer. Deres kompetanse og erfaringer har vært svært verdifull for å få frem nyansene innenfor oppgavens tema.

Dette prosjektet markerer slutten på min studietid. Gjennom bachelor og masterutdanningen min har jeg fått stor interesse for dette fagfeltet som jeg valgte, nesten tilfeldig, for seks år siden. Problemstillingene jeg har lært om innenfor samfunnsikkerhet er svært viktige, selv om de noen ganger kan være usynlige for de fleste. Jeg ser frem til å tre inn i arbeidslivet, og jobbe med disse problemstillingene i praksis.

Abstrakt

I etterkant av terrorangrepet den 22. juli kom samfunnssikkerhet på dagsordenen, og det ble brukt mye ressurser på kort tid for å forbedre det norske beredskapsapparatet. Mange av disse tiltakene var fokusert på høyere organisatoriske plan, og ikke på lokale og regionale strukturer. Formålet for dette prosjektet var å undersøke i hvilken grad utviklingen innenfor kommunal beredskap siden 2011 har hevet kvaliteten til det kommunale beredskapsarbeidet på landsbasis, og hvorvidt endringene har utbedret manglene som omhandlet beredskapsplanlegging utpekt av 22. juli kommisjonen. For å måle kvalitet ble åtte retningslinjer for effektiv beredskapsplanlegging, presentert av Engen m. fl., valgt ut. Deretter ble det gjennomført en dokumentstudie av stortingsmeldingene om samfunnssikkerhet fra 2001-2021 og kommuneundersøkelsene fra 2010-2021. Resultatene fra dokumentanalysen ble samlet opp og presentert. Her ble tre overordnede strategiske initiativer og fire ulike kategorier av utviklingstrender identifisert. Det ble også gjennomført tre intervjuer med kommunalt og regionalt beredskapspersonell, for å nyansere de overordnede trendene som ble avdekket i dokumentanalysen.

Datamaterialet viser at det kommunale beredskapsapparatet har gått gjennom en positiv utvikling i forhold til deres kunnskap om risiko, grad av samvirke og kontinuitet i beredskapsarbeidet. Videre er det svake indikatorer som peker mot en positiv utvikling innenfor bruk av generelle prinsipper samt samlet og individuell trening av beredskapsplaner. I forhold til manglene utpekt av 22. juli kommisjonen har det vært en forbedring innenfor koordinering og samvirke. Det er også indikatorer som tilsier at evnen til å erkjenne risiko og lære fra øvelser samt evnen til å bruke eksisterende planverk, har blitt forbedret. Det ser ut til at få av endringene innenfor kommunal beredskap kan knyttes direkte til 22. juli, og at de heller er fortsettelsen av allerede eksisterende trender. Datagrunnlaget for å beskrive utviklingen innenfor kommunal beredskap er dog svakt, og det burde gjøres mer forskning innenfor dette tema i fremtiden.

Innholdsfortegnelse

1.0: Innledning, struktur og kontekst.....	1
1.1: Innledning.....	1
1.2: Avgrensing, problemstilling, forskningsspørsmål og struktur	2
1.3: Tidligere forskning og prosjektets relevans.....	4
1.3.1: Nexus	4
1.3.1.1: Nexus samlingsrapport	5
1.3.1.2: Sivilbeskyttelsesloven og kommunal beredskap	6
1.3.2: Læring i kommuner etter uønskede hendelser	7
1.3.3: Masteroppgavens relevans	8
2.0: Teoretisk rammeverk	10
2.1: Beredskapsplanleggingens formål og kvalitetsmål	10
2.2: De åtte retningslinjene	12
3.0: Metodisk rammeverk.....	22
3.1: Metodisk oppbygging	22
3.2: Kvalitativ dokumentanalyse	23
3.3: Semistrukturert intervju	26
4.0: Empiri	31
4.1: Strategi på overordnet plan	31
4.1.1: Sivilbeskyttelsesloven og kommunal beredskapsplikt	31
4.1.2: Samvirkeprinsippet	33
4.1.3: Klimatilpasning	34
4.2: Utvikling innenfor kommunal beredskap.....	36
4.2.1: ROS-analyse	36
4.2.2: Beredskapsplaner	39
4.2.3: Øvelser	41
4.2.4: Samvirke	43
4.3: Oppsummering av empiri.....	47
5.0: Analyse og diskusjon.....	49
5.1: Retningslinjenes etterlevingsgrad	49
5.1.1: Basing på korrekt kunnskap	49
5.1.2: Samvirke i planleggingsprosessen	57
5.1.3: Fremme prosess over produkt	61
5.1.4: Generell tilnærming og øving	65
5.1.5: Reaksjoner, respons og forskjellen mellom planlegging og kriser	67

5.1.6: Oppsummering av første forskningsspørsmål	69
5.2: Kommunal beredskap og 22. Juli kommisjonen	70
6.0: Konklusjon	76
6.1: Problemstilling og funn.....	76
6.2: Forslag til videre forskning	77
Vedlegg 1: Samtykkeskriv for intervju.....	82
Vedlegg 2: Intervjuguide for kommunene.....	84
Vedlegg 3: Intervjuguide for fylket	85
Figur 1: Andelen kommuner som har gjennomført helhetlig ROS.....	37
Figur 2: Oppfyllelse av minimumskrav til ROS-analyse.....	38
Figur 3: Andelen kommuner som har utarbeidet overordnet beredskapsplan.....	39
Figur 4: Etterlevelse av minimumskrav til beredskapsplan	40
Figur 5: Andelen kommuner som har øvd sin beredskapsplan i løpet av de siste to årene	42
Figur 6: Samvirke med ulike aktører i utarbeidelse av kommunal ROS-analyse	44
Figur 7: Samvirke med ulike aktører i gjennomførelse av siste kommunale beredskapsøvelse	45

1.0: Innledning, struktur og kontekst

I dette kapittelet skal jeg forklare hva oppgaven handler om, og hvordan den er bygd opp. Jeg går gjennom prosjektets tema, problemstilling, forskningsspørsmål, oppgavens struktur og tidligere forskning som har blitt gjort innenfor prosjektets tema, samt hvordan dette prosjektet bidrar til utvidelse av den eksisterende kunnskapsbasen.

1.1: Innledning

Terrorangrepet som rammet regjeringskvartalet og utøya den 22. juli 2011 har blitt omtalt som den mest alvorlige tilsiktede handlingen i Norge siden andre verdenskrig. Angrepet påvirket flere hundre mennesker, enten direkte eller indirekte, og ledet til en stor mobilisering av krisehåndteringsressurser både under og etter angrepet. Responsen til beredskapsapparatet som var involvert i håndteringen av hendelsen har i etterkant blitt kritisert, blant annet konkluderte 22. Juli kommisjonen med:

«Vår gjennomgang peker på en rekke kritikkverdige forhold og betydelige behov for endring. Manglene vi har avdekket, gjør samfunnet dårligere i stand til å avdekke og avverge planer, og ikke i stand til å beskytte seg mot trusler så effektivt som det kan gjøres. Dette førte til at håndteringen av 22/7 på viktige områder ble for svak.» - (NOU 2012: 14, s. 15).

Problemet 22. juli kommisjonen påpeker er at det forelå betydelige svakheter i det norske beredskapsapparatet, og at disse svakhetene måtte utbedres for å gjøre samfunnet mer robust. 22. juli kommisjonen pekte ut fem generelle mangler som svekket samfunnets evne til å respondere effektivt til uønskede hendelser.

«Evnen til å erkjenne risiko og ta lærdom av øvelser har vært for liten, evnen til å gjennomføre det man har bestemt seg for, og til å bruke planene man har utviklet, har vært for svak, evnen til å koordinere og samhandle har vært mangelfull, potensialet i informasjons- og kommunikasjonsteknologi har ikke vært godt nok utnyttet, ledelsens evne og vilje til å klargjøre ansvar, etablere mål og treffe tiltak for å oppnå resultater har vært utilstrekkelig.» - (NOU 2012: 14, s. 450).

Utbedring av disse manglene kom raskt på dagsordenen, og det har i etterkant blitt gjennomført en rekke tiltak for å forbedre beredskapen i Norge. Disse tiltakene inkluderer blant annet styrking av politiets terrorberedskap, forbedring av jussektoren og økning i øvingsaktivitet. I forbindelse med et forskningsprosjekt fra NTNU som hadde som formål å utforske endringene i norsk beredskap etter 22. juli konkluderte Albrechtsen m. fler:

«I tiden etter 22. juli 2011 ble mye ressurser brukt på samfunnssikkerhet på relativt kort tid. Disse ressursene har imidlertid blitt skjevt fordelt mellom de ulike forvaltningsnivåene. Det kommunale og regionale nivået har ikke blitt styrket i samme grad som departements- og direktoratsnivået.» - (Albrechtsen m. fl., 2017, s. 5).

Kommunene er på mange måter grunnsteinen i det norske beredskapsapparatet. Dette uttrykkes i nærhetsprinsippet, som slår fast at en uønsket hendelse skal håndteres på lavest mulig nivå. Alle uønskede hendelser innenfor Norges grenser, som ikke finner sted langt til sjøs, kommer til å involvere det kommunale beredskapsapparatet i varierende grad. Derfor er tilstanden på det laveste nivået i norsk beredskap, vel så viktig som tilstanden på det nasjonale plan.

Men ifølge konklusjonen til Albrechtsen m. fl. har mange av tiltakene etter 22. juli falt på nasjonalt nivå, og det virker som om det kommunale planet har blitt nedprioritert i ressursbevilgningen. Nedprioritering i bevilgning av ressurser betyr dog ikke nødvendigvis at tilstanden i kommunal beredskap har stått stille de siste elleve årene, og konklusjonen til Albrechtsen m. fl. peker på at det har vært noe styrking av kommunal beredskap, men at denne ikke har vært like prioritert som styrkingen på nasjonalt nivå.

1.2: Avgrensning, problemstilling, forskningsspørsmål og struktur

Dette leder oss inn i det overordnede tema for denne oppgaven, som er spørsmålet om det har vært betydelige endringer i norsk kommunal beredskap siden 22. juli.

Dette er et veldig bredt tema, og det er derfor nødvendig å avgrense for å komme til en problemstilling som er praktisk for et prosjekt av denne størrelsen. Når det er snakk om betydelige endringer ønsker jeg å kunne si noe om beredskapsplanleggingens kvalitet, altså i hvilken grad planleggingen forbereder kommunene på å håndtere kriser. Dette kan utforskes på mange forskjellige måter, dette prosjektet kommer til å fokusere på prosessen rundt

beredskapsplanlegging i kommunene. En annen måte å gjøre dette på kunne vært å diskutere kommunenes faktiske erfaringer med krisehåndtering, og på bakgrunn av dette gjøre en bedømmelse på om beredskapsarbeidets kvalitet har blitt hevet. På grunn av den store variasjonen og mengden av uønskede hendelser, forskjellene i kommunenes forutsetninger for å håndtere dem samt de mange kompleksitetene involvert i krisehåndtering, anser jeg dette som en oppgave som ville vært for stor og kompleks for et prosjekt av denne størrelsen. Prosjektet handler altså om kommunal beredskapsplanlegging, ikke om kommunal krisehåndtering. Problemstillingen for dette prosjektet er:

Hvordan har kvaliteten i den kommunale beredskapsplanleggingen endret seg siden 2011?

For å besvare denne problemstillingen, er det viktig å diskutere hva som utgjør kvalitet i beredskapsplanleggingen. For denne diskusjonen tar prosjektet i bruk en overordnet teori om kvalitet i beredskapsplanlegging, åtte retningslinjer for effektiv beredskapsplanlegging presentert av Engen m. fl., som jeg skal gå videre inn på senere i oppgaven. Prosjektets forskningsspørsmål kommer derfor til å rette seg delvis inn mot denne teorien, men de kommer også til å ta for seg hvorvidt disse endringene utbedrer manglene som ble funnet etter 22. juli.

Prosjektets to forskningsspørsmål er som følger: *Stemmer endringene i kommunal beredskap overens med retningslinjene presentert av Engen m. fl.? Utbedrer endringene i kommunal beredskap manglene som ble utpekt av 22. juli kommisjonen?*

Oppgaven kommer først til å gå gjennom utviklingen i kommunal beredskap på overordnet plan, og vil beskrive både den overordnede strategien for utvikling og deretter selve utviklingen. Deretter følger en analyse og diskusjon, som tar for seg hvorvidt utviklingen stemmer overens med kvalitetsmålene som blir presentert i de åtte retningslinjene. Til slutt vil oppgaven diskutere om utviklingen vi har sett innenfor kommunal beredskap, utbedrer manglene som ble avdekket etter erfaringene den 22. juli 2011. Her skal prosjektet ta for seg de første tre manglene som blir lagt frem av 22. juli kommisjonen, siden disse i størst grad dreier seg om beredskapsplanleggingsprosessen.

Prosjektet skal altså undersøke om endringene i kommunal beredskap utbedrer manglene i *risikoerkjennelse og evnen til å lære fra øvelser*, evnen til å *bruke eksisterende planverk* og evnen til å *koordinere og samhandle*. Bruken av informasjonsteknologi og ledelsens vilje og evne til å klargjøre ansvar, treffe tiltak og oppnå resultater vil ikke utforskes i dette prosjektet, siden disse ikke er like relevante for oppgavens problemstilling. Bruken av teknologi og kriseledelsens effektivitet sier lite om beredskapsplanverk og planleggingsprosessen har blitt mer effektive, de sier mer om selve krisehåndteringen noe som går utenfor rammene til dette prosjektet.

Det andre forskningsspørsmålet vil bli diskutert i lys av analysen og diskusjonen av det første forskningsspørsmålet. Dette er fordi analysen av begge forskningsspørsmålene deler det samme datamaterialet, og fordi flere av retningslinjene sammenfaller med forbedringsområdene påpekt av 22. juli kommisjonen. For eksempel sammenfaller den fjerde retningslinjen, som handler om samvirke, med forbedringsområdet som går på evnen til å koordinere og samhandle.

1.3: Tidligere forskning og prosjektets relevans

Det har foregått noe tidligere forskning innenfor oppgavens tema, men faglitteraturen jeg har funnet er dominert av et stort forskningsprosjekt gjennomført av NTNU. Siden det nå er over ti år siden angrepet, har det gått nok tid til at større forskningsprosjekter og rapporter om 22. juli har hatt tid til å bli lagt ut. Selv om det finnes mye faglitteratur om 22. juli, ser det ut til at det er få artikler som tar for seg endringer i den kommunale beredskapen i Norge siden 2011.

1.3.1: Nexus

Nexus er et samfunnssikkerhetsmessig forskningsprosjekt, gjennomført av Sintef ved NTNU. Prosjektet tar for seg endringer i norsk samfunnssikkerhet i etterkant av 22. juli, og stiller spørsmål til hvorvidt beredskapen har blitt bedre etter terrorangrepet. Nexus har gjennomført og publisert en rekke studier om samfunnssikkerhet i Norge. Tema for disse studiene er blant annet en sammenligning av cybersikkerhet i Norge og EU, en studie om politiets krisehåndtering den 22. juli og en artikkel om reguleringen av Norsk kommunal beredskapsplikt. Den sistnevnte er spesielt interessant for dette prosjektet, da det er et større forskningsprosjekt som tar for seg tilnærmet den samme tematikken. Videre inneholder

sammendragsrapporten til Nexus konklusjoner om det generelle beredskapsnivået i Norge, og utviklingen siden 2011.

1.3.1.1: Nexus samlingsrapport

I 2017 publiserte Sintef en samlingsrapport etter fullførelsen av Nexus prosjektet. Rapporten inneholder korte beskrivelser av de individuelle studiene i prosjektet samt en oppsummering av den overordnede konklusjonen om beredskapsutviklingen i Norge etter 22. juli. Rapporten legger frem fem hovedkonklusjoner som Nexus har kommet frem til.

For det første har det vært en økning i samfunnets risikoerkjennelse. Dette har påvirket både samfunnet som helhet, men også de som jobber direkte med samfunnssikkerhet og beredskap. Spesielt har det vært en anerkjennelse av at hendelser med lav sannsynlighet og store konsekvenser kan ramme samfunnet, og at beredskapsarbeid mot slike hendelser også må prioriteres (Albrechtsen m. fl., 2017, s. 5).

For det andre har det vært en økning i øvingsaktivitet i det norske beredskapsapparatet. Øvelser er en av de beste måtene å opparbeide operasjonell erfaring, utenom håndteringen av faktiske hendelser. I etterkant av 22. juli har det vært en økning i frekvensen av øvelser, det øves i tillegg på større og mer krevende scenarioer. Samvirke mellom forskjellige aktører har også blitt et mer prioritert fokusområde for øvelser (Albrechtsen m. fl., 2017, s. 5).

For det tredje har det blitt innført en stor mengde tiltak i justissektoren, for eksempel en økning i PSTs budsjett med 60 prosent og restrukturering av PST, politidirektoratet og Justis og beredskapsdepartementet (Albrechtsen m. fl., 2017, s. 20). Disse tiltakene er i stor grad strukturelle, noe som går imot Gjörv-kommisjonens konklusjon om at hovedutfordringene for justissektoren var av organisasjonskulturell art (Albrechtsen m. fl., 2017, s. 5).

For det fjerde har det blitt brukt en stor mengde ressurser over kort tid på å bedre det norske beredskapsnivået etter 22. juli. Disse ressursene har i stor grad blitt brukt på høyere organisatoriske plan, kommunale og regionale beredskapsinstanser har ikke blitt styrket like mye som nasjonale beredskapsinstanser. For kommunene betyr dette at forventningene til deres beredskapsarbeid er stigende, for eksempel gjennom innføringen av

sivilbeskyttelsesloven, men det har ikke blitt bevilget betydelige ressurser for å kunne møte disse forventningene (Albrechtsen m. fl., 2017, s. 5).

Til slutt slår Nexus rapporten fast at problemet med samordning i det norske beredskapsapparatet ikke er løst. Et nytt beredskapsprinsipp om samvirke ble innført etter 22. juli, men dette har ikke i seg selv vært tilstrekkelig for å sikre samordning mellom ulike beredskapsaktører. Samvirke mellom ulike etater og organisatoriske plan, spesielt knyttet til forebyggende arbeid, blir utpekt som et område med stort forbedringspotensial (Albrechtsen m.fl., 2017, s. 5).

1.3.1.2: Sivilbeskyttelsesloven og kommunal beredskap

Særlig relevant for dette prosjektet er en av studiene fra Nexus som omhandler kommunal beredskap, i forhold til innføringen av en generell kommunal beredskapsplikt. Studien *On a new regulation for municipal emergency preparedness in Norway* er fra 2015, og den tar for seg hvordan elleve norske kommuner med forskjellig størrelse, befolkningstall og geografisk beliggenhet har forholdt seg til de nye kravene som ble fastsatt av sivilbeskyttelsesloven.

Studien av Øren m. fl. henter dataene sine fra intervjuer med beredskapspersonell fra de elleve kommunene samt 14 medlemmer av statsforvalterkollegiet. I tillegg til intervju ble det gjennomført en dokumentanalyse av beredskapsdokumentasjon, slik som beredskapsplaner og ROS-analyser, fra de elleve kommunene. Av kommunene var fire av dem karakterisert som lavt befolkede (under ti tusen innbyggere), fire var mellomstore (ti tusen til femti tusen innbyggere) og tre hadde en stor befolkning med over femti tusen innbyggere. Kommunene ble også rangert etter geografisk utbredelse. De fleste kommunene var lokalisert ved kysten, og rundt halvparten av dem hadde opplevd hendelser der kommunens beredskapsapparat måtte iverksettes (Øren m. fl, 2015, s. 272-273).

Øren m. fls studie fant ut at det var stor variasjon i hvordan de ulike kommunene hadde forholdt seg til den kommunale beredskapsplikten. Etterlevelse av kravene til beredskap, og hvor mye arbeid kommunene kan legge i å heve og opprettholde deres beredskapsnivå, er sterk avhengig av tilgjengelige ressurser og kompetanse. Noen av kommunene hadde beredskapspersonell med formell utdanning, i felt slik som samfunnssikkerhet. Andre manglet formell utdanning i feltet, men hadde erfaring fra organisasjoner, som forsvaret og

politiet, noe som ga dem relevant kompetanse for beredskapsarbeid. Kommunens investering i samfunnssikkerhet var tett knyttet til størrelsen av kommunens befolkning. I de større kommunene var ofte flere personer involvert i beredskapsarbeidet, og deres rolle som beredskapspersonell var en fulltidsstilling. I noen av de mindre kommunene var ansvar for beredskap noe som falt på en ansatt, og gjerne bare som en del av den ansattes oppgaver (Øren m. fl., 2015, s. 273).

Studien viste at det er utfordringer knyttet til tidsbruk, kompetanse og forståelse av sivilbeskyttelsesloven. Flere av kommunene rapporterte at de ikke hadde mulighet til å bevilge nok tid til beredskapsarbeid. Dette var spesielt et problem i mindre kommuner, der beredskapsarbeidet ofte faller på en ansatt som også har andre ansvar. I de mindre kommunene er det også en større mangel på kompetanse enn i de større kommunene. Enkelte av de store kommunene forteller at mindre kommuner har kommet til dem for hjelp med beredskapsarbeidet. Denne forskjellen i kompetanse reflekteres også i forståelse og bruken av sivilbeskyttelsesloven. De fleste av de mindre og mellomstore kommunene uttrykte at kravene som loven stilte var for omfattende til å oppfylles på en tilfredsstillende måte, og at veilederen fra DSB ikke var tilstrekkelig for å veilede dem i oppfyllelse av den kommunale beredskapsplikten (Øren m. fl., 2015, s. 276).

1.3.2: Læring i kommuner etter uønskede hendelser

I 2020 publiserte Bretten, Pettersen og Albrechtsen en studie om læring i det kommunale beredskapsapparatet etter opplevelser med kriser og andre uønskede hendelser. Formålet med studien var å undersøke hva som motiverte kommuner til å lære fra kriser, og hvordan denne læringsprosessen ser ut. Studien undersøkte læring etter to type hendelser. Den ene var uønskede hendelser og kriser som hadde funnet sted innenfor den gjeldende kommunens virkeområde. Den andre gjaldt læring som hadde funnet sted etter kriser og uønskede hendelser i andre kommuner, spesielt rettet mot læring i forhold til 22. juli (Bretten, m. fl., 2020, s. 400).

Studien ble gjennomført gjennom semistrukturerte intervjuer av beredskapsansvarlige, i ti forskjellige norske kommuner. Kommunene ble valgt ut for å gi en representativ fordeling av kommunene i landet. Kommunene ble fordelt basert på fire kategorier. Disse var kommunens

befolkningstall, geografiske utstrekning, stillingsprosenten til beredskapsansvarlige og hvorvidt kommunen befant seg innenlands eller på kysten (Bretten. m. fl, 2020, s. 404).

Studien rapporterte at de fleste kommunene hadde opplevd positive endringer innenfor beredskapsnivå, i løpet av det siste tiåret. Denne positive endringen ble knyttet til større kjennskap til ulike typer risiko. Kommunene hadde opplevd at kommunal beredskap hadde blitt satt på dagsordenen, de rapporterte at det hadde vært en forbedring av kommunenes samfunnssikkerhetskultur samt en økning i øvelsesaktivitet og kvaliteten i ROS-analyser. Endringene innenfor øvelsesaktivitet og ROS-kvalitet ble knyttet til kravene som stilles av den kommunale beredskapsplikten (Bretten. m. fl, 2020, s. 405).

Kommunene rapporterte at endringene innenfor beredskap hadde skjedd gradvis, og at 22. juli ikke hadde spilt noen spesielt stor rolle i utviklingen av deres beredskapsapparat. Flere av kommunene rapporterte at hendelser innenfor deres egne virkeområder, hadde spilt en større rolle i forbedringen av beredskapsnivået enn 22. juli. Alle kommunene i studien så 22. juli som en hendelse som hadde skjedd langt unna, og få av kommunene mente at hendelsen hadde hatt noen direkte effekt på deres beredskapsorganisasjon. Studien indikerer at en hendelses nærhet, kan knyttes til hvor mye en kommune lærer av den (Bretten. m. fl, 2020, s. 406-407).

1.3.3: Masteroppgavens relevans

Etter å ha gått gjennom den tidligere forskningen innenfor dette tema, ser det ut til å være relativt få forskningsprosjekter som tar for seg kommunal beredskap på overordnet plan. Studien til Øren m. fl. tar for seg effekten av sivilbeskyttelsesloven på kommunal beredskap i Norge, men tar kun for seg 11 forskjellige kommuner samt medlemmer av statsforvalterkollegiet. Studien er mer knyttet til det nye lovkravet, og ikke hvordan disse endringene stemmer overens med manglene som ble avdekket etter 22. juli eller andre kvalitetsmål. Nexus prosjektet i sin helhet tar for seg denne problemstillingen på mange forskjellige felt, spesielt fokusert på politiets krisehåndtering og utvikling, men ingen studier innenfor prosjektet går grundigere inn på den kommunale beredskapen enn studien til Øren m. fl. Studien til Bretten m. fl. går inn på læring etter kriser, og spesifikt etter 22. juli, men i likhet med studien til Øren m. fl tar den for seg et relativt lite utvalg kommuner. Basert på

gjennomgangen av den tidligere forskningen, er det tre områder der dette prosjektet bidrar til å utdype forståelsen om utviklingen innenfor kommunal beredskap siden 22. juli.

For det første undersøker prosjektet dette temaet på et mye bredere plan enn de tidligere studiene innenfor samme tema, slik som studien til Øren m. fl. Ved å ta i bruk en analyse av DSB sine kommuneundersøkelser fra perioden 2010-2021, tar dette prosjektet for seg utviklingen i utvalgte kriterier innenfor kommunal beredskap på landsbasis, og sammenligner utviklingen opp mot et sett med teoretiske kvalitetsmål. For det andre sammenligner denne oppgaven utviklingen innenfor kommunale beredskapskriterier med den overordnede strategien innen samfunnssikkerhet på kommunalt nivå, ved å analysere de mest omtalte strategiske initiativene fra de kommunale delene av regjeringens stortingsmeldinger om samfunnssikkerhet. For det tredje forsøker prosjektet å avdekke hvorvidt utviklingen innenfor kommunal beredskap utbedrer manglene innenfor norsk beredskapsplanlegging, som ble påpekt av 22. Juli kommisjonens rapport. En del av formålet med dette prosjektet er at det skal fungere som en oppsummering av trendene innenfor kommunal beredskapsutvikling på landsbasis, i løpet av det siste tiåret. Samtidig ønsker jeg å avdekke manglene i det eksisterende datamaterialet, og hvordan disse burde utbedres for å kunne fremme en grundigere forståelse av oppgavens tema. Disse manglene samt mine råd om videre forskning kommer til å oppsummeres i oppgavens konklusjon.

2.0: Teoretisk rammeverk

I dette kapittelet skal jeg beskrive det teoretiske rammeverket, som brukes for å besvare oppgavens problemstilling. Kapittelet begynner med en refleksjon om formålet og nytten ved beredskapsplanlegging samt argumenter for og imot standardiserte kvalitetsmål, og hvorfor de er relevante for oppgavens problemstilling. Den beskriver deretter det teoretiske perspektivet. Hovedteorien for dette prosjektet er retningslinjene for beredskapsplanlegging, som blir presentert i *Perspektiver på samfunnssikkerhet* (2016).

2.1: Beredskapsplanleggingens formål og kvalitetsmål

Dette prosjektet tar for seg endringer i beredskapsplanlegging, derfor anser jeg det som viktig å kunne vurdere kvaliteten til denne planleggingen. Dette kan gi meg muligheten til å vurdere hvorvidt det kommunale beredskapsarbeidet i Norge, etter 22. juli, har beveget seg i riktig retning eller ikke. Men før jeg kan beskrive hva som hever kvaliteten i beredskapsplanleggingen, er det viktig å forstå hva formålet for beredskapsplanlegging er og hvorfor det er hensiktsmessig å måle kvalitet.

Hovedformålet for beredskapsplanlegging, i sin enkleste form, blir godt definert av David Alexander, som å redusere risiko for skade på liv og helse fra potensielle eller faktiske kriser. Også inkludert er beskyttelsen av materiell verdi, ivaretagelsen av befolkningens trygghet i etterkant av krisen og oppfølging av pårørende og overlevende. Alexander argumenterer for at ineffektivitet i planleggingsprosessen fort kan føre til tap av liv og verdi, som kunne ha blitt unngått. I verste fall vil manglende planlegging føre til en type improvisasjon i krisesituasjoner som forårsaker forvirring og operasjonsfeil (Alexander, 2002, s. 4-5). På denne måten kan effektivitet i beredskapsplanlegging knyttes til kvalitet i kriserespons. Effektiv bruk og sammenknytting av ressurser i planleggingsfasen, fremmer en organisasjons evne til å ta i bruk så stor andel av sine tilgjengelige ressurser som mulig når en krise inntreffer. Organisasjonen vil da kunne utnytte flere ressurser for ivaretagelsen av liv og helse, samt beskyttelsen av materiell verdi, befolkningens trygghet og oppfølging av pårørende, noe som fremmer planleggingens formål. Kvalitet går derfor hånd i hånd med effektivitet, innenfor beredskapsplanlegging. Disse to begrepene kommer dermed til å brukes vekselvis i denne oppgaven.

Planlegging er essensielt for å sikre en hensiktsmessig og strukturert respons til kriser. Krisehåndtering er en svært kompleks aktivitet, og improvisasjon kan være svært utfordrende i en situasjon som ofte er karakterisert av tidspress og manglende informasjon. Dette betyr derimot ikke at en kan planlegge for alle kriser. På grunn av den store variasjonen i hvordan selv relativt like hendelser kan utfolde seg, er fleksibilitet og improvisasjon viktige elementer av god krisehåndtering. Men det er deler av krisehåndteringsapparatet som ikke kan improviseres effektivt. Organisasjonsstruktur, kommunikasjonsprosedyrer, og ressurslagre kan sjeldent trylles frem på kort tid, men må bygges opp i forkant. Det som ikke kan improviseres er altså selve rammene til responsen.

Denne antagelsen er i stor grad bakt inn i det norske beredskapsapparatet. Nærhets og likhetsprinsippet fastslår at alle kriser skal håndteres på lavest mulig organisatorisk nivå, og at en organisasjon skal fungere så likt som mulig i en krisesituasjon som en normal situasjon (Meld. St. 22 (2008) s. 10). Dette går vekk fra en eldre modell for hvordan krisehåndtering burde organiseres, den såkalte kommando og kontrollmodellen. Denne modellen er basert på antagelsen om at kriser er så komplekse og kaotiske at den eneste måten å håndtere de på er å innføre en streng og hierarkisk struktur, som kan forvalte kriseressurser og gjenopprette orden (Dynes, 1990, s. 12).

Kommando og kontrollmodellen fører til mange av de samme problemene som manglende beredskapsplanlegging. En struktur som blir tredd over eksisterende strukturer, må bruke enorme ressurser på å organisere og skaffe seg oversikt over situasjonen samt lokale utfordringer og kapasiteter. I verste fall kan en slik struktur skape duplikasjon av initiativer, som skaper konflikt med lokale beredskapsressurser. Den norske metoden for beredskapsplanlegging er i større grad basert på en problemløsningsmodell som heller antar at lokale strukturer kommer til å være sentrale i enhver krisesituasjon, og at planlegging burde fokusere på å styrke disse strukturenes evne til å håndtere kriser (Dynes, 1990, s. 12-13). Lokale organisasjoner har tross alt best forutsetninger for å forstå lokale utfordringer, siden de lever med dem daglig.

Så siden beredskapsplanleggingen burde inkludere lokale strukturer i så stor grad som mulig, er det viktig at den lokale beredskapsplanleggingen holder en høy og konsistent kvalitet. Standardiserte retningslinjer for kvalitet i beredskapsplanleggingen er en måte sette mål på denne kvaliteten. Det er dog utfordringer i å beskrive en standard for hva som utgjør høy

kvalitet i beredskapsarbeid. Alexander belyser flere problemer med å sette en slik standard. For det første er organisasjoner ofte utsatt for en stor mengde potensielle trusler de må planlegge for. Å lage en standard som skal treffe alle disse mulighetene vil derfor være svært vanskelig. For det andre er ikke en standard nødvendigvis den beste måten å måle kvaliteten til planlegging, som diskutert tidligere er en alternativ måte for eksempel å måle utfallet av en organisasjons krisehåndtering. For det tredje kan en standard føre til en planleggingsprosess som er karakterisert av lite fleksibilitet, der fleksibilitet er svært viktig (Alexander, 2005, s. 160).

Til tross for disse utfordringene vil jeg fortsatt argumentere for at en standard for kvalitetsmåling har en viss verdi, spesielt i kontekst av det kommunale beredskapsapparatet. For det første er kommunene i Norge karakterisert av stor variasjon når det gjelder ressurstilgang, kompetanse og utfordringer. Å måle kvaliteten i beredskapsarbeidet til hver kommune, gjennom individuelle kriterier, vil derfor være svært krevende og lite skikket til å gi et samlet bilde av beredskapsnivået i norske kommuner. Et samlet og standardisert situasjonsbilde er viktig for å kunne utarbeide tiltak som kan heve beredskapsnivået, når disse tiltakene skal kunne favne alle landets kommuner. For det andre er det fellesnevner i hva som utgjør god beredskap selv i situasjoner som virker svært forskjellige og en god standard kan fange opp disse likhetene. For eksempel så er effektiv koordinering av kriseressurser mellom ulike organisasjoner en nødvendighet i så og si alle kriser. Til slutt kan en standard for kvalitet gi et godt grunnlag for å bygge en grunnleggende beredskapsstruktur, spesielt hvis organisasjonen det gjelder mangler den sikkerhetsfaglige kompetansen til å utvikle sine egne kvalitetsmål.

2.2: De åtte retningslinjene

Det finnes mange ulike vurderingskriterier for god beredskapsplanlegging i faglitteraturen. For dette prosjektet har jeg valgt retningslinjene for effektiv beredskapsplanlegging, slik de er beskrevet i boken *Perspektiver på samfunnssikkerhet* (2016) skrevet av Engen m. fl. Disse retningslinjene er en oppsummering, basert på et utvalg av lignende retningslinjer fra Alexander, Perry, Lindell og Quarantelli. Retningslinjene presentert av Engen m. fl. kan derfor sies å være et sammendrag av fagfeltets preskripsjoner for effektiv beredskapsplanlegging. I tillegg ble disse retningslinjene presentert i 2016 og representerer derfor en relativt nylig oppsummering av fagfeltet. Under hver retningslinje vil jeg presentere

tidligere retningslinjer, som omhandler lignende kvalitetskriterier, for å utdype hver retningslinje og vise variasjoner i hva forskjellige forskere fremhever som essensielle deler av beredskapsarbeidet. Engen m. fl. presenterer åtte retningslinjer, de er som følger:

Den første retningslinjen slår fast at *beredskapsplanlegging skal være basert på så korrekt kunnskap som mulig* (Engen m. fl., 2016, s. 287). Dette har flere betydninger. For det første vil det si at beredskapsplanlegging skal gjennomføres av kvalifisert fagkyndig personell, som kjenner til metodikk og ulike verktøy for god beredskapsplanlegging. Det betyr også at planer skal baseres på oppdatert og nøyaktig informasjon om de tilstedeværende trusler, samt en forståelse for at ikke alle trusler kan fanges opp og at en kan bli utsatt for uforutsette hendelser (Engen m. fl., 2016, s. 287-288).

Korrekt kunnskap i planleggingen tas opp av seks ulike retningslinjer fra Quarantelli, Alexander og Perry og Lindell. Quarantellis andre retningslinje spesifiserer at beredskapsplaner burde anerkjenne at kriser er forskjellige, både kvalitativt og kvantitativt, fra hverdagslige ulykker og uønskede hendelser. Organisasjoner er som oftest ganske godt skikket til å håndtere mindre hendelser, som skjer relativt regelmessig. Et akuttmottak vil generelt sett klare å ta imot ofre av en mindre bilulykke. Kriser er forskjellige fra disse, ikke bare i at de er større, men i at de krever interaksjoner mellom organisasjoner som ikke vanligvis samhandler, organisasjoner mister deler av sin autonomi, organisasjoner må operere etter forskjellige standarder og skillet mellom offentlige og private aktører blir ofte mer uklart. Det er viktig å forstå disse forskjellene, slik at beredskapsapparatet kan ta det med i betraktningen og planlegge rundt det (Quarantelli, 1998, s. 3-6).

Quarantellis sjettede retningslinje tar for seg kunnskap om trusler, den sier ganske enkelt at en beredskapsplan må være formet rundt de truslene som er mest sannsynlige innenfor et gitt område. Beredskapsplaner må bygges rundt hvilke hendelser som er mest sannsynlig i fremtiden, og ikke kun hva som har skjedd i fortiden (Quarantelli, 1998, s. 10-11). Det er en utfordring at man forbereder seg til forrige krise, når en ny og tidligere ukjent trussel kan være på vei over horisonten.

Alexanders andre retningslinje uttrykker behovet for kompetanse i utviklingen av beredskapsplaner. Den stadfester at beredskapsplanleggingen burde ledes av en fagkyndig person, siden prosessene og ferdighetene som er nødvendige for god beredskapsplanlegging

kan være komplekse (Alexander, 2005, s. 161-162). Alexanders tiende retningslinje utdyper behovet for korrekt kunnskap, i at en beredskapsplan må ha kunnskap om hva som kommer til å skje hvis en krise rammer en organisasjons virkeområde. Altså hvordan krisen kommer til å interagere med planer og beredskapsstrukturer, og hvordan ulike hendelser kommer til å aktivere ressursbruk. Videre slår Alexanders ellefte retningslinje fast at en beredskapsplan må være basert på kunnskap om andre planer innenfor det geografiske området den dekker. En beredskapsplan som er integrert med andre lokale planer, har ofte bedre kunnskap om spesifikke trusler og sårbarheter som dens geografiske område er utsatt for (Alexander, 2005, s. 163-164).

Den første delen av Perry og Lindells første retningslinje er formulert på en veldig lik måte som den første retningslinjen presentert av Engen, m. fl. Den slår fast at en beredskapsplan må være basert på korrekt kunnskap om tilstedeværende trusler. Perry og Lindell spesifiserer at denne kunnskapen må hentes gjennom grundige risiko og sårbarhetsanalyser, slik at beredskapspersonell kan finne grensene til deres kompetanse. Hvis deres virkeområde er utsatt for en type trussel beredskapsansvarlige ikke har kunnskap om, er det på tide å kontakte eksterne eksperter (Perry & Lindell, 2003, s. 340-341).

Oppsummert er det flere viktige komponenter av hva som inngår i *korrekt kunnskap*. De forskjellige retningslinjene beskriver at en beredskapsplan burde være basert på: kunnskap om forskjellen mellom vanlige uønskede hendelser og kriser, en forståelse for hva de mest sannsynlige truslene er, riktig sikkerhetsfaglig kompetanse, en forståelse for hvordan en krise kommer til å påvirke beredskapsstrukturer, kunnskap om andre planer innenfor beredskapsorganisasjonens virkeområde og grundige risiko og sårbarhetsanalyser.

Den andre retningslinjen handler også om kunnskap. Den fastslår at *beredskapsplanlegging skal baseres på kunnskap om menneskelige reaksjoner og kapasiteter* (Engen m. fl., 2016, s. 288). Det finnes flere uheldige myter om hvordan folk flest oppfører seg i krisesituasjoner, og disse mytene kan føre til feilvurderinger i beredskapsplanlegging og kriserespons. For eksempel kan det føre til at viktig informasjon blir tilbakeholdt på grunn av frykt om å skape panikk. Men erfaring viser at mennesker i usikre situasjoner søker informasjon, og som regel reagerer rasjonelt på denne informasjonen. Tilbakehold har for eksempel ført til at evakueringer blir ineffektive, fordi befolkningen er motvillige til å følge evakueringsordren,

siden de ikke sitter med god informasjon om risikoen ved å bli værende (Engen m. fl., 2016, s. 288).

Denne retningslinjen går imot kommando og kontrollmodellen, som antar at krisesituasjoner er karakterisert av kaos som må ryddes opp av eksterne autoritære strukturer.

Problemløsningsmodellen avviser denne antagelsen, og argumenterer heller for at planlegging må utformes slik at sosiale enheter kan ta informerte og rasjonelle beslutninger i en krisesituasjon. Disse sosiale enhetene burde sees som ressurser og ikke problemer (Dynes, 1990, s. 13). Quarantelli, sammen med Perry og Lindell, deler denne oppfatningen, noe som kommer frem i deres retningslinjer. Den andre halvdel av Perry og Lindells første retningslinje samt Quarantellis niende retningslinje, forteller om de samme mytene som blir tatt opp i den andre retningslinjen presentert av Engen m. fl. og hvordan disse mytene kan påvirke krisehåndtering og beredskapsplanlegging på en negativ måte (Perry & Lindell, 2003, s. 341).

Quarantelli går inn på tre vanlige antagelser om hvordan mennesker oppfører seg i kriser, og hva forskning har vist om hvordan de faktisk oppfører seg. For det første er det ofte en antagelse om at panikk vil spre seg blant befolkningen i en krise, men realiteten er at folk som oftest handler rasjonelt basert på informasjonen de har tilgjengelig. Istedenfor vill flukt vekk fra kriseområdet vil personer i det utsatte området ofte bidra i redningsarbeid og andre oppgaver de tror er nødvendig. For det andre er det en forventning at kriser blir etterfulgt av antisosial oppførsel, slik som plyndring, men erfaring viser at kriser fører til mye mer prososiale enn antisosiale handlinger. Det er mye vanligere å se fri donering av ressurser enn plyndring. For det tredje forventes det ofte at den utsatte befolkningen kommer til å være svært avhengige av hjelp, men i realiteten er befolkningen ofte mer motstandsdyktig enn forventet. Lokalsamfunn kommer ofte til å organisere redningsoperasjoner, fordele ressurser og gi husly til venner og familie (Quarantelli, 1998, s. 15-16). Beredskapsplaner som er basert på myter og antagelser, fremfor korrekt kunnskap om menneskelige reaksjoner, vil ikke være i stand til å samhandle med den utsatte befolkningen på en god måte, og vil i verste fall ignorere lokale improviserte strukturer og ressurser.

Den tredje retningslinjen er at *beredskapsplanverk må være utformet for hensiktsmessig respons* (Engen m. fl., 2016, s. 289). Ofte foreligger det en oppfatning om at en respons er bedre jo raskere den er. Dette er ikke nødvendigvis tilfelle, og det kan være hensiktsmessig å

vente på en klarere bilde av situasjonen før krisehåndteringsressurser blir aktivisert. Derfor må beredskapsplanen legge til rette for en respons som er fleksibel, legger grunnlaget for god situasjonsforståelse både før og under krisen, prioriterer ivaretagelsen av liv og helse samt effektiv og hensiktsmessig ressursfordeling (Engen m. fl., 2016, s. 289).

Quarantelli spesifiserer i sin åttende retningslinje at hensiktsmessig respons kan fremmes i planleggingsprosessen ved å forutse potensielle problemer og deretter planlegge for å løse disse problemene når de dukker opp. Selv om det vil være umulig å forutse alle potensielle problemer i forskjellige typer kriser, argumenterer Quarantelli for at det ofte vil være forutsigbare utfordringer som går igjen krise til krise. Et eksempel på dette er koordineringsproblemer som dukker opp når mange forskjellige organisasjoner møter opp på kriseområdet for å hjelpe (Quarantelli, 1998, s. 13). Koordineringen av ulike organisasjoner er en viktig del av å sikre en hensiktsmessig respons. Dette kommer også frem i Alexanders niende retningslinje, som slår fast at kriseressurser må brukes på en effektiv og tidsriktig måte slik at de møter de viktigste utfordringene på bakken. Spesielt er det viktig å unngå duplikasjon av aktiviteter (Alexander, 2005, s. 163). Quarantelli argumenterer for at mange slike koordineringsproblemer kan løses ved å sakke ned deler av kriseresponsen, særlig ankomsten til mylderet av forskjellige organisasjoner til krisestedet. Hovedkonklusjonen virker å være at effektivitet i ressursbruk, innsamling av god informasjon og koordinering mellom parter er viktigere enn en umiddelbar og rotete respons (Quarantelli, 1998, s. 13).

Den fjerde retningslinjen går på at *en god beredskapsplan må sikre samvirke mellom relevante parter* (Engen m. fl., 2016, s. 289). Gjennom planleggingsprosessen må relevante parter kontaktes, både i offentlig, privat og frivillig sektor, og det må etableres klare ansvarsforhold og kommunikasjonslinjer mellom de involverte partene. Få organisasjoner har ressursene og kompetansen til å håndtere en større krise alene, og på grunn av samfunnets økende kompleksitet er det sjeldent at en krise vil påvirke kun en organisasjon. Samvirke med eksterne parter er derfor svært viktig i en krisesituasjon, og effektiv koordinering av delte ressurser kommer ikke naturlig det må organiseres og øves på forhånd (Engen m. fl., 2016, s. 289-290).

Samvirke tar en viktig plass innenfor fagfeltet når det kommer til planleggingsprosessen. For det første er samvirke en svært viktig del av problemløsningsmodellen, som blir beskrevet av

Dynes. Problemløsningsmodellen lener seg på tre grunnpilarer, to av disse er koordinasjon og samarbeid. Ifølge Dynes går koordinasjon på å sørge for at eksisterende organisasjoner og ressurser i et område, blir knyttet sammen gjennom felles arbeid og øvelser før en krise inntreffer. Dette i motsetning til å konstruere en ny struktur fra toppen og ned, slik som kommando og kontrollmodellen foreslår (Dynes, 1990, s.15). Samarbeid betyr ifølge Dynes å forkaste oppfatningen om at mennesker i krisesituasjoner må kommanderes til å utvise prososial oppførsel og utføre redningsarbeid. Tvert imot ankommer ofte så mange frivillige og forskjellige organisasjoner til et kriseområde, at det skaper koordineringsproblemer. Beredskapspersonell må forstå at personer i krisesituasjoner stort sett er interessert i å hjelpe, både i profesjonell og frivillig kapasitet (Dynes, 1990, s. 19-23).

Koordinasjon mellom organisasjoner er tatt opp i Quarantellis syvende, Alexanders første, syvende og syttende, samt Perry og Lindells fjerde retningslinje. Her kommer mange viktige dimensjoner av interorganisasjonelt samvirke i beredskapsplanleggingen frem. Quarantelli trekker frem et behov for at planer burde være både vertikalt og horisontalt integrert, altså at både planene til organisasjoner på det samme organisatoriske planet og organisasjoner på ulike plan er samordnet (Quarantelli, 1998, s. 12). Dette blir gjentatt i Alexanders syvende og syttende retningslinjer samt Perry og Lindells fjerde retningslinje. Alexander, Perry og Lindell argumenterer for at beredskapsplanleggingen må ta hensyn til planer på høyere organisatoriske nivåer samt organisasjoner på samme nivå som er ansvarlige for andre virkeområder, men burde også inkludere private og frivillige organisasjoner i planleggingsprosessen. Beredskapsplanleggingen burde, så langt det er mulig, samordne alle parter som kommer til å være involvert i en kriserespons (Alexander, 2005, s. 162-165)(Perry & Lindell, 2003, s. 343). Alexander mener også at kriserespons i hovedsak burde sentreres rundt det kommunale nivået. Så langt det er mulig skal kriser håndteres gjennom lokale ressurser, mens høyere organisatoriske plan støtter opp og tetter hull der de dukker opp. Rollen til høyere organisatoriske plan er altså å støtte de lokale strukturene slik at de bedre kan håndtere krisen de er utsatt for (Alexander, 2005, s. 161).

Fokuset på lokale strukturer blir også trukket frem i Quarantellis fjerde retningslinje, men da mer på et uformelt plan. Quarantellis fjerde retningslinje handler om å utvikle mekanismer for å koordinere fremvoksende ressurser. Fremvoksende ressurser betyr her de improviserte strukturene som dukker opp etter krisen har inntruffet som ikke ble organisert på forhånd. Spontane søk og redningsoperasjoner og ressursdeling blant lokalsamfunn er to eksempler på

fremvoksende strukturer. Quarantelli argumenterer for at det ville være en feil å forsøke å innlemme alle disse strukturene under en sentral autoritet, og at det er bedre å fokusere på å koordinere disse initiativene gjennom gjensidig kommunikasjon, i stedet for å prøve å bestemme hvem som har det overordnede ansvaret (Quarantelli, 1998, s. 8).

Den femte retningslinjen handler om at *beredskapsplanleggingen må ta i bruk en helhetlig tilnærming basert på generelle prinsipper* (Engen m. fl., 2016, s. 290). Ingen kriser er helt like, og selv hendelser av samme type kan ha betydelige forskjeller som krever ulike tiltak. Det er derfor uklokt å forsøke å designe spesifikke beredskapsplaner for alle mulige hendelser. Både fordi hendelsene alltid vil være forskjellige, men også fordi det er en mulighet å bli rammet av fullstendig uforutsette hendelser. Derfor burde beredskapsplaner være generiske, altså at de fungerer som et rammeverk som kan tilpasses flere potensielle situasjoner (Engen m. fl., 2016, s. 290).

I litteraturen skilles det mellom en generell tilnærming i planens utforming, og en generell tilnærming i prinsippene planen er basert på. Både Alexander og Quarantellis tredje retningslinje handler om at beredskapsplaner burde følge en generell "All-hazard" tilnærming. Dette vil si at det kun skal være en beredskapsplan som dekker alle trusler innenfor en organisasjons virkeområde. Quarantelli argumenterer for at forskjellige kriser kommer til å ha likheter i utfordringene de utsetter responsstrukturer for. Kjemiske utslipp og jordskjelv kommer for eksempel begge til å kreve varsling gjennom digitale systemer, evakuering av det påvirkede området og mobilisering av sykehus og andre helseressurser (Quarantelli, 1998, s. 7). Alle disse fellesnevnerne burde derfor komme frem i en felles plan. Der ulike scenarier krever ulik respons, burde dette komme frem i separate tiltakskort for de mest sannsynlige hendelsene, ikke i forskjellige planer (Alexander, 2005, s. 162). Fordelen med All-hazard modellen er at den gir beredskapsplanleggere et konkret sett med kapabiliteter som er sentrale i enhver krise.

Den andre delen av generell tilnærming blir tatt opp i Quarantellis femte retningslinje, at beredskapsplaner må baseres på generelle prinsipper. Det er ofte et ønske om å planlegge i detalj når det kommer til kriserespons, men dette kan være et feiltrinn.

Quarantelli lister opp flere grunner til at kriseplaner ikke burde være for detaljertfokuserte. For det første kan for detaljerte provisjoner raskt bli utdaterte av skiftende omstendigheter. For det andre kan for mange detaljer gi inntrykk av at alle deler av planen er like viktige når

de ikke er det. For det tredje kan en for detaljert plan fort bli ignorert av de som faktisk skal bruke dem, fordi de blir for store og tungvinte å bruke (Quarantelli, 1998, s. 10). En plan basert på generelle prinsipper vil være lettere å tilpasse til forskjellige situasjoner, siden den gir beredskapspersonell rammer å forme seg rundt og ikke hellige bud som må følges slavisk.

Den sjette retningslinjen handler om trening og øving av planen. Den fastslår at *planen må øves både helhetlig og individuelt* (Engen m. fl., 2016, s. 290). Dette betyr at aktørene som er involvert i beredskapsplanen både må øve på iverksettelse av planen, men også på å ivareta de individuelle ferdighetene som er nødvendige for at de skal kunne utføre oppgavene sine på en god måte. Hvordan dette skal gjøres burde være identifisert og skrevet om i planverket. Øvelser er ikke bare en god mulighet for å teste innøvd ferdigheter og kjennskap til planverket, men de er også en arena for samvirke mellom parter som ellers ikke samhandler (Engen m. fl., 2016, s. 290-291).

Øvelse blir tatt opp i Perry og Lindells sjette og syvende retningslinjer, her kommer forskjellen frem mellom trening og testing av planen. Den sjette retningslinjen handler om at beredskapsplaner burde inneholde en seksjon som forklarer hvordan planen skal trenes. Dette er viktig for å sørge for at personene som er involvert i krisehåndteringsprosessen har de riktige ferdighetene for å iverksette planen. Kunnskap om krisehåndtering må ikke kun deles med de som er direkte involvert i krisehåndteringen, men også personer som blir påvirket av planen, altså offentlig ansatte og befolkningen generelt, gjennom krisekommunikasjon (Perry & Lindell, 2003, s. 345).

Testing av planen er ikke det samme som trening av planen. Selv om testing har mange av de samme utfallene som trening, har disse to prosessene to fundamentalt forskjellige formål. Testing handler om å utsette planverket, og de som skal iverksette det, for simulerte krisesituasjoner slik at planverket (og det tilknyttede personellet) blir kvalitetstestet. Videre er større øvelser en arena der personer fra forskjellige organisasjoner kan møtes og etablere personlige forhold, noe som er viktig for å fremme samvirke mellom disse organisasjonene. Øvelser fungerer også som en syretest for strukturen til en beredskapsorganisasjon. Alt fra beredskapspersonellens treningsnivå til utstyrets kvalitet og organisasjonens kjennskap til sitt eget og andres planverk blir testet samtidig. Til slutt er øvelser en trygg arena for å oppleve feil å snuble, uten at dette fører til alvorlige konsekvenser (Perry & Lindell, 2003, s. 346).

Den syvende retningslinjen slår fast at *beredskapsplanlegging er en kontinuerlig prosess uten et ferdig sluttprodukt* (Engen m. fl., 2016, s. 291). En beredskapsplan må ikke ses på som resultatet av beredskapsplanleggingen, men heller som en oppsummering av arbeidet så langt. En beredskapsplan kan ikke legges på hylla, men må kontinuerlig testes, oppdateres og revideres. Realiteten er at trusselbildet er i kontinuerlig endring, så planene våre må også være det (Engen m. fl., 2016, s. 291).

Kontinuitet blir tatt opp i Alexanders attende retningslinje og i Quarantellis første.

Quarantelli argumenterer her for at det er prosessen som er viktigst i beredskapsplanlegging, og ikke nødvendigvis det å produsere et ferdig planverk. Planer er ikke uviktige, men de er kun en liten del av den overordnede prosessen. Prosessen i seg selv inkluderer mange viktige elementer, slik som innkalling til møter, informasjonsdeling med viktige samarbeidspartnere, trening og øving, innsamling av ressurser og hundre andre aktiviteter som sørger for at beredskapsorganisasjonen blir holdt i live. I andre ord er det planlegging ikke planer som er viktigst (Quarantelli, 1998, s. 2-3). Alexanders attende retningslinje tar for seg kontinuitet i selve planverket. Den slår fast at en beredskapsplan kontinuerlig må testes, revideres og oppdateres, og at oppdaterte planer må sendes ut til alle relevante parter regelmessig. En beredskapsplan må være et levende dokument, ikke en statisk samling av utdaterte planverk (Alexander, 2005, s. 165).

Den åttende og siste av retningslinjene handler om forskjellen mellom planlegging og handling, og den slår fast at *beredskapsplanlegging og krisehåndtering er to forskjellige prosesser* (Engen m. fl., 2016, s. 291). Dette er en problemstilling som blir tatt opp i både Quarantelli og Perry og Lindells tiende retningslinje. Skillet blir i stor grad diskutert som forskjellen mellom strategi og taktikk. Det er en ting å planlegge hva som skal gjøres i en eventuell krise, det er noe helt annet å faktisk iverksette det på bakken (Quarantelli, 1998, s. 17)(Perry & Lindell, 2003, s. 347). Planlegging er som regel karakterisert av relativt lite tidspress, klar tilgjengelig informasjon og god oversikt over mål og tilgjengelige ressurser. Krisehåndtering derimot er ofte karakterisert av enormt tidspress, et utilgjengelig eller forvirrende situasjonsbilde og vage, skiftende mål. Men selv om disse to prosessene er veldig forskjellige er det viktig å huske at de er avhengige av hverandre (Engen m. fl., 2016, s. 291-292).

Disse åtte retningslinjene, og tilhørende tidligere retningslinjer, gir oss en heldekkende standard for å måle kvaliteten i det kommunale beredskapsarbeidet på landsbasis etter 2011. Senere i oppgaven skal jeg gå gjennom og presentere strategiske utviklinger innenfor kommunal beredskapsplanlegging, og resultatene av dem. Jeg vil deretter anvende de åtte retningslinjene for å undersøke i hvilken grad disse trendene har hevet kvaliteten til det kommunale beredskapsarbeidet i Norge. På denne måten kan vi se hvordan prioriteringene i det norske beredskapsapparatet sammenfaller med fagfeltets preskripsjoner for kvalitet.

3.0: Metodisk rammeverk

I dette kapittelet skal jeg beskrive det metodiske rammeverket til oppgaven. Jeg vil gå gjennom de ulike metodene som ble brukt, og hvorfor disse passer til temaet prosjektet undersøker.

3.1: Metodisk oppbygging

Denne oppgaven tar til dels i bruk både kvalitative og kvantitative beskrivelser av fenomenet den utforsker. I beskrivelsen av den generelle strategien og utviklingen av kommunal beredskap etter 2011, er hovedkildene som brukes sekundær kvantitativ data i form av kommuneundersøkelsene til DSB fra perioden 2010-2021 og kvalitativ data fra stortingsmeldinger om samfunnssikkerhet fra 2002 til 2021. Beskrivelsen av utviklingen i den kommunale beredskapen på landsbasis blir dermed i stor grad kvantitativ, med kvalitative dybdeeksemplene. Disse dybdeeksemplene kommer ut av primærdata, som ble samlet gjennom intervjuer med sentrale personer innenfor kommunalt beredskapsarbeid. Intervjuene omhandler deres erfaringer med de større trendene innenfor kommunal beredskap. Selv om oppgaven tar i bruk kvantitative data er det viktig å påpeke at den ikke tar i bruk kvantitative metoder. Det er for eksempel ikke blitt gjennomført spørreundersøkelser eller statistiske analyser. All kvantitativ data som blir presentert i denne oppgaven har blitt samlet og behandlet av eksterne aktører. Oppgaven tar i bruk to ulike metoder, disse er dokumentanalyse og semistrukturerte intervju.

Det er flere fordeler ved å følge en kvalitativ tilnærming for å besvare dette prosjektets problemstilling. For det første er denne tilnærmingen svært fleksibel, i et kvalitativt prosjekt har man større mulighet til å endre prosjektets struktur etter hvert som det gjennomføres. Skillet mellom problemstilling, undersøkelsesopplegg, datainnsamling og analyse blir mer uklart og det er mulig å endre sentrale deler av forskningsprosjektet for å bedre belyse tema (Jacobsen, 2000, s. 115-116). Dette har vært spesielt nyttig gjennom dette prosjektet ettersom problemstilling, teori og metodebruk har måtte bli tilpasset, etter hvert som datamaterialets utforming og mangler ble oppdaget. For det andre er den godt tilpasset å gi nyanserte beskrivelser av fenomenet som undersøkes, spesielt når det kommer til kvalitative intervjuer. Her har informanten muligheten til å berette om sin forståelse av fenomenet utenfor faste kategorier som man vil finne i standardiserte spørreundersøkelser (Jacobsen, 2000, s. 115).

Semistrukturerte dybdeintervjuer ble tatt i bruk i dette prosjektet, spesifikt for å nyansere de overordnede trendene som ble avdekket gjennom dokumentanalysen.

Det er dog ulemper ved en kvalitativ fremgangsmåte. Kvalitative beskrivelser har ofte lav ekstern gyldighet, siden det er vanskelig å generalisere dem. Dette gjelder spesielt dybdeintervjuer, siden slike intervjustudier ofte samler mye informasjon fra relativt få informanter (Jacobsen, 2000, s. 116). Dette er tatt en viss høyde for i dette prosjektet ettersom det begrensede utvalget av informanter ikke brukes til å kommentere utvikling eller tilstanden innenfor kommunal beredskap på landsbasis, men heller for å nyansere de generelle utviklingstrendene. Flexibiliteten til kvalitative studier kan også være et problem ettersom prosjektet kan miste sin originale form og formål hvis strukturen endres for mye (Jacobsen, 2000, s. 117). Hvis prosjektet endres for mye i lys av ny informasjon, kan det hende prosjektet mister sin interne sammenheng. Det er derfor viktig å vurdere hver endring, og sørge for at prosjektet fortsatt følger sitt overordnede formål.

Prosjektet følger en induktiv forskningsstrategi, siden formålet med analysen er å produsere generelle beskrivelser av utviklingstrendene innenfor beredskap i norske kommuner på landsbasis. Disse trendene blir beskrevet ved hjelp av et sett med utvalgte karakteristikk, i dette prosjektet er disse karakteristikkene kvalitetsmålene presentert i de åtte retningslinjene. Beskrivelsene blir så relatert til prosjektets forskningsspørsmål (Blaikie & Priest, 2019, s. 92-94). Jeg ser dette som en fordelaktig forskningsstrategi for dette prosjektet, siden formålet er å beskrive kvalitetsutviklingen i det kommunale beredskapsarbeidet på landsbasis, ved hjelp av teoretiske kvalitetsmål.

3.2: Kvalitativ dokumentanalyse

Den største andelen av informasjon som blir diskutert i denne oppgaven kommer fra offentlige dokumenter. For å beskrive tilstanden i norsk beredskapsplanlegging på overordnet nivå over tid, tar oppgaven i bruk to hovedkilder. Disse to kildene ble valgt ut siden de representerer både strategi og utvikling i perioden de dekker. Den første er regjeringens stortingsmeldinger om samfunnssikkerhet fra 2002 til 2021. Disse var fritt tilgjengelige på nettet, og jeg fant alle stortingsmeldingene fra perioden på regjeringens nettsider. Disse stortingsmeldingene tar for seg mål og tiltak som blir gjennomført på landsbasis for å forbedre samfunnssikkerheten, de tar også for seg tilstanden i norsk samfunnssikkerhet for

året de ble utgitt. Meldingene inneholder alltid en del som tar for seg samfunnssikkerheten på kommunalt nivå. Dermed er det mulig å se hvordan strategien for å forbedre den kommunale samfunnssikkerheten har utviklet seg i løpet av perioden.

Den andre er kommuneundersøkelsene om kommunal samfunnssikkerhet, gjennomført av DSB, i perioden 2010-2021. Dette er den beste kilden jeg har funnet for å kommentere utviklingen i kommunal beredskap over tid på landsbasis. Resultatene fra denne undersøkelsen er offentlig tilgjengelig, og jeg hentet alle rapportene som er brukt i denne oppgaven direkte fra deres hjemmeside. Dessverre ser det ut til at det kun er rapportene fra 2010-2021 som er tilgjengelige på nettet. Jeg har ikke funnet spor etter kommuneundersøkelsene fra 2002-2009. Undersøkelsen er heldekkende og til tross for at den er frivillig, deltar de fleste kommunene i Norge i den år etter år.

Til tross for at dette kun er to typer dokumenter, inneholder de en enorm mengde informasjon. Stortingsmeldingene fra perioden 2002-2021 er til sammen over 700 sider, mens kommuneundersøkelsene fra 2010-2021 ligger på litt over 500 sider. Langt ifra all denne dataen var relevant for denne oppgaven, så avgrensning var nødvendig før dataen kunne analyseres. Å avgrense data fra stortingsmeldingene var ikke vanskelig. Meldingene inneholder en spesifikk kommunal del, og siden oppgaven handler om kommunal sikkerhet valgte jeg å ekskludere det meste som ikke var i disse delene, med mindre det var initiativer på høyere plan som også hadde stor relevans for det kommunale nivået.

Avgrensning av kommuneundersøkelsene var noe vanskeligere, siden så og si all informasjon i dem er relevant for å kommentere tilstanden i norsk kommunal sikkerhet, Avgrensningen her ble til dels gjort av praktiske hensyn. Kommuneundersøkelsene følger ikke en standardisert utforming, og de stiller ofte forskjellige spørsmål fra år til år. Jeg har valgt å avgrense analysen av kommuneundersøkelsene til de kriteriene som måles over lengst tid, slik at jeg kan presentere et så langsiktig bilde som mulig av utviklingstrenden innenfor disse kriteriene.

Jeg anser disse to dokumenttypene som gode og pålitelige kilder. De er begge utarbeidet av organisasjoner med store ressurser og fagmiljøer, med mye kompetanse innenfor samfunnssikkerhet. Kommuneundersøkelsen dekker et mye bredere utvalg av kommuner enn det jeg kunne dekket gjennom intervju, og stortingsmeldingene om samfunnssikkerhet

fungerer som gode samlingsdokumenter for strategiske initiativer. Dette er en fordel når prosjektet handler om de brede trendene innenfor samfunnssikkerhet. Det er likevel potensielle problemer med fremgangsmåten og dokumentene jeg har valgt å analysere. Et problem er at dokumentene ikke ble produsert med det samme formålet som min oppgave. Dette er et problem med de fleste sekundære kilder, siden det kan skape konflikt mellom den innsamlede informasjonen og hva den brukes til i prosjektet (Jacobsen, 2000, s. 151). Denne oppgaven har som formål å anvende en teoretisk analyse på datamaterialet som har blitt samlet og datamaterialet ble ikke samlet for dette formålet.

Et annet potensielt problem kommer ut av hvor kjent jeg er med de to dokumentene. Stortingsmeldingene om samfunnssikkerhet og kommuneundersøkelsen fra DSB er begge velkjente dokumenter, som jeg har brukt flere ganger gjennom min utdanning. Dermed hadde jeg allerede utpekt disse to kildene før dokumentsøket begynte. Dette lot meg raskt finne frem til relevant informasjon, men det kan ha ført til at andre viktige informasjonskilder, som muligens ikke er like kjent, ikke ble undersøkt i samme grad. Dette er et problem som kommer ut av at jeg allerede hadde god oversikt over temaet før jeg begynte arbeidet med oppgaven. Hvis dette var et tema jeg var mindre kjent med hadde jeg muligens gjennomført et mer utforskende dokumentsøk, i stedet for å gå direkte til de kildene jeg allerede hadde kjennskap til. Videre presenterer datamaterialet potensielle problemer med validitet og reliabilitet.

Når det kommer til validitet kan man stille spørsmål til hvorvidt data som blir presentert i kommuneundersøkelsene er et godt mål på hvorvidt planverk har blitt mer effektive. Dette er en sentral problemstilling når det kommer til å vurdere validitet, om dataene våre faktisk inneholder det vi ønsker å måle (Befring, 2007, s. 114). Kommuneundersøkelsene som brukes for å måle utviklingen i kommunal beredskapsplanlegging inneholder informasjon om gjennomføring av ROS-analyser, beredskapsplanlegging, øvelser og graden av samvirke. I denne oppgaven argumenteres det for at oppfyllelsen av visse retningslinjer i planleggingsprosessen hever kvalitet i beredskapsplanleggingen, men dette er ikke nødvendigvis den beste måten å måle kvalitet. Som nevnt tidligere ville en alternativ måte å undersøke dette på vært å gjennomføre en analyse av forskjellige kommuners faktiske erfaringer med krisehåndtering og øvelser.

Videre kan dokumentanalysens reliabilitet stilles spørsmål ved. På den ene siden er dette en svært enkel analyse å gjenskape, siden all data den bruker er fritt tilgjengelig på internett. Samtidig er det problemer knyttet til kildematerialets reliabilitet, spesielt når det kommer til kommuneundersøkelsen. Dette bringer oss inn på et annet problem med sekundærdata som er at en kildes fullstendige rådata ofte ikke presenteres. Rådata blir ofte behandlet for å passe et spesifikt formål, og som sagt deler sekundærkilder sjeldent det samme formålet som prosjektet som bruker de (Jacobsen, 2000, s. 152). Data som blir presentert i kommuneundersøkelsene er ikke rådata, men har blitt behandlet for å passe kommuneundersøkelsens formål. Jeg har ikke klart å finne rådata fra spørreundersøkelsene, utenom den siste kommuneundersøkelsen, og må derfor lene meg på data slik de blir presentert av DSB. Dette kan skape potensielle problemer med målepresisjon. Presisjon i målene er svært viktig for å forebygge feil i datamaterialet (Befring, 2007, s. 116). Uten tilgang til rådata er det vanskelig å kontrollere datamaterialet for feil og det kan også hende at nyanser har blitt tapt i DSB sin fremstilling av dataene.

Et annet potensielt reliabilitetsproblem som angår kommuneundersøkelsene fra DSB, er at de ikke bruker de samme målingskriteriene fra undersøkelse til undersøkelse. Dette gjør mange utviklingstrender umulig å spore over lengre tid, noe som svekker analysens bredde. Dette er et vanlig problem som dukker opp, hvis man bruker sekundærkilder til å måle utviklingstrender over lengre tid, at målingskriteriene kan skiftes ut over lengre tidsperioder (Jacobsen, 2000, s. 153). Dette var en svært relevant problemstilling i dette prosjektet.

I tillegg er all data fra kommuneundersøkelsene frivillig rapportert av kommunene som deltar. Det er altså ingen kontroll i undersøkelsen på hvorvidt det kommunene rapporterer faktisk reflekterer tilstanden i deres beredskapsarbeid. To måter å utbedre disse problemene på ville vært å sørge for at kommuneundersøkelsene bruker et bredere sett med kjernekrterier som måles over lengre tid, samt dobbeltsjekke kommunenes svar gjennom tilsyn med statsforvalteren. Begge disse tiltakene går langt utenfor grensene til denne studien.

3.3: Semistrukturert intervju

For å utdype og sette i kontekst data fra dokumentanalysen, ble det gjennomført tre individuelle semistrukturerte intervju med beredskapspersonell på kommunalt og regionalt nivå. Jeg tok kontakt med en beredskapskoordinator fra en mindre kommune, en

beredskapssjef fra en større kommune og fylkesberedskapssjefen i fylket de to kommunene befinner seg i. Dette var et såkalt skjønnsmessig utvalg, og kommunene ble valgt ut for å representere variasjonen i norske kommuner i en viss grad (Befring, 2007, s. 96). De to kommunale beredskapssjefene/koordinatorene ble valgt ut på bakgrunn av kommunenes størrelse. Den større kommunen har en befolkning på over 100 000, den mindre en befolkning på under 15 000. Dette er ikke representativt for alle kommunene i Norge med tanke på befolkningstall, siden det er kommuner med langt færre og langt flere innbyggere, men utvalget representerer noe av variasjonen mellom større og mindre kommuner, spesielt med tanke på ressurs og kompetansetilgang.

Jeg ser det som relevant å undersøke hvordan kommuner med forskjellig størrelse, og derfor forskjellige utfordringer og tilgang på ressurser til beredskapsarbeidet, har utviklet seg siden 2011. Fylkesberedskapssjefen ble valgt ut for å belyse den kommunale utviklingen på et mer overordnet nivå. Siden dokumentene som har blitt analysert belyser utviklingen på landsnivå og intervju med de kommunale beredskapssjefene/koordinatorene dekker det individuelle kommunale nivået, så jeg det som fordelaktig å kunne se utviklingen fra et mer regionalt perspektiv. Den spesifikke fylkesberedskapssjefen ble valgt fordi de to kommunene befant seg i samme fylke. Individuelle dybdeintervjuer er godt skikket til å samle informasjon om individers synspunkter og erfaringer (Jacobsen, 2000, s. 130). Siden intervjuene har som formål å belyse erfaringene til individuelle beredskapspersonell i kommuner og fylket, var denne intervjuformen passende.

I forberedelsene til intervjuene, ble informantene tilsendt et samtykkeskriv som detaljerte prosjektets formål, informantenes rettigheter, hva data fra intervjuene ville brukes til og hvordan de ville lagres. Før intervjuene ble informantene også tilsendt en intervjuguide som gikk gjennom innledningsspørsmålene til det semistrukturerte intervjuet. Behandlingen av intervjudata ble godkjent av NSD før intervjuene fant sted. Intervjuene ble gjennomført over videokonferanse av praktiske hensyn, lyden fra disse konferansene ble tatt opp og deretter transkribert i sin helhet.

Intervjuene var som sagt semistrukturerte, de var strukturert rundt sentrale spørsmål som fungerte som introduksjoner til forskjellige tema. Etter introduksjonsspørsmålet hadde blitt besvart ble det stilt oppfølgingsspørsmål basert på besvarelsen til introduksjonsspørsmålet, for å utdype aspekter av besvarelsen. Disse oppfølgingsspørsmålene var i stor grad

improviserte. En fordel med å benytte en viss forhåndsbestemt struktur, fremfor å gjennomføre et helt åpent intervju, er at strukturen begrenser kompleksiteten til dataene som blir samlet inn. Hvis spørsmålene følger en struktur vil svarene også gjøre det, dette gjør dataene lettere å analysere i etterkant (Jacobsen, 2000, s. 132-133). Strukturen gjorde det mulig å gå vekk fra forhåndsbestemte spørsmål for å undersøke tema på en mer utforskende måte, og gå inn på viktige tema som jeg ikke hadde tenkt på under designprosessen av intervjuet. Dermed kunne intervjuet tilpasses intervjuobjektet i større grad uten at intervjuet mistet sin struktur. Men det er også ulemper med denne typen intervju.

For det første er det avhengig av at den som blir intervjuet besvarer introduksjonsspørsmålene på en måte som åpner for videre utforskning av tema. Svar som er for kortfattede eller lukkede vil dermed gjøre det vanskelig å belyse tema i noen betydelig grad. For det andre gjør den semistrukturerte intervjuguiden det vanskeligere for den som blir intervjuet å forberede seg til intervjuet i samme grad som et helstrukturert intervju. Dette er fordi informantene kan få spørsmål de ikke var forberedt på å besvare, noe som ikke er et like stort problem i et helstrukturert intervju der den som intervjues får tilgang til alle spørsmålene på forhånd. Til slutt er et semistrukturert intervju avhengig av improvisasjon noe et helstrukturert intervju ikke er, dette stiller større krav til den som intervjuer og forutsetter at de klarer å plukke ut relevante tema å stille oppfølgingsspørsmål til, dette krever at man kan se relevansen i svaret til intervjuobjektet i sanntid.

Denne åpne intervjuformen er tidkrevende og produserer ofte store mengder data, noe som begrenser antallet slike intervjuer som kan gjennomføres (Jacobsen, 2000, s. 130). En semistrukturert tilnærming ble valgt på bakgrunn av størrelsen til utvalget av intervjuobjekter og på grunn av typen informasjon som skulle hentes ut. Jeg så det som fordelaktig å gå i dybden i intervjuene med beredskapspersonellet fra kommunalt og regionalt nivå, siden jeg ikke hadde samlet et stort utvalg av informanter. Jeg anser en semistrukturert intervjuform som bedre skikket til å gjennomføre dybdeintervjuer, siden en semistrukturert form gjør det mulig å stille flere og mer detaljerte oppfølgingsspørsmål enn hvis jeg skulle planlagt hvert spørsmål i forkant. Med et semistrukturert rammeverk kunne jeg også tilpasse intervjuet etter hvordan informantene svarte på de innledende spørsmålene.

Jeg ønsket å samle informasjon om kommunenes og fylkets spesifikke arbeid med beredskap. Intervjuene dreide seg i stor grad om de spesifikke utfordringene og tiltakene kommunene og

fylket hadde foretatt seg i forhold til beredskapsarbeidet. Siden jeg ikke var kjent i like stor grad med spesifikke kommuner eller fylkers beredskapsarbeid, så jeg det som sannsynlig at informantene ville bringe opp tema jeg ikke var kjent med. Derfor så jeg en semistrukturert form som fordelaktig, siden det ga meg mulighet til å stille oppfølgende spørsmål hvis jeg ønsket at intervjuobjektene skulle gi meg mer informasjon om tema jeg ville ha mer innsikt inn i. Innledningsspørsmålene var derfor relativt åpne. Åpne innledningsspørsmål er en fordel da informanten får muligheten til å fremheve det de selv synes er viktigst i informantens egne ord (Jacobsen, 2000, s. 137).

Intervjuguidene ble laget etter dokumentanalysen hadde blitt gjennomført, og spørsmål ble valgt ut basert på hvilke temaer som krevde videre utforskning og som ville ha nytte av en mer detaljert beskrivelse på det individuelle kommunenivået. Flere av de utvalgte spørsmålene dreide seg om å belyse de individuelle erfaringene med utviklingstrendene som ble identifisert gjennom dokumentanalysen. Det er både fordeler og ulemper med denne fremgangsmåten. En fordel er at det å tilpasse spørsmålene til informasjonen jeg allerede har samlet vil hjelpe med å belyse det eksisterende datamaterialet. En ulempe med denne tilnærmingen er at intervjuene blir mindre utforskende, siden informasjonen som ble samlet gjennom dokumentanalysen fungerer som en ramme for intervjuene og derfor begrenser bredden av potensielle spørsmål, men som sagt er det også fordeler ved å bruke rammer.

Intervjuene som ble gjennomført i dette prosjektet hadde ikke som formål å produsere data som bekrefter eller avkrefter prosjektets forskningsspørsmål. Formålet med intervjudata var å sette i kontekst og finne konkrete eksempler på hvordan strategien og utviklingen innenfor kommunal beredskap ser ut på et individuelt kommunalt og regionalt nivå. Derfor er utvalget såpass lite. Hvis formålet var å bruke data fra intervjuene til å bekrefte eller avkrefte forskningsspørsmålene, ville oppgaven trenge et mye større utvalg. Til tross for intervjuenes begrensede rolle i dette prosjektet er det fortsatt potensielle problemer når det kommer til metodens validitet og reliabilitet.

Validitetsproblemet kommer i hovedsak ut av det begrensede utvalget. Intervjuene tar for seg individuelle erfaringer. Slike individuelle erfaringer kan sjeldent brukes til å kommentere karakteristikken til større grupper (Jacobsen, 2000, s. 130). Det er fullt mulig at de utvalgte kommunene, samt regionen de befinner seg i, ikke følger utviklingstrendene som kommer frem i kommuneundersøkelsene, og at deres erfaringer derfor ikke er skikket til å nyansere

disse trendene. Kommuner av ulik størrelse ble valgt for å kunne belyse utviklingstrendene fra ulike ståsted, men siden det kun er en av hver størrelse er ikke datagrunnlaget skikket til å sammenligne kommuner av lik størrelse.

Reliabilitetsproblemer kommer ut av den semistrukturerte metoden. Et intervju der både spørsmål og svar er strukturert på forhånd vil ha større etterprøvbarehet enn et mer åpent intervju. Intervjuer som åpner for mer individualiserte og unike svar er mindre etterprøvbare, noe som svekker reliabiliteten (Befring, 2007, s. 125). Siden intervjuene ikke fulgte en helstrukturert tilnærming vil det være vanskelig å gjenta intervjuene på den samme måten, siden oppfølgingsspørsmålene ble stilt på bakgrunn av informantenes svar på det forhåndsbestemte spørsmålene. Hvis den samme intervjuguiden brukes på de samme intervjuobjektene igjen, kan det tenkes at svarene deres er såpass annerledes at de krever ulike oppfølgingsspørsmål.

4.0: Empiri

I dette kapitlet skal jeg gå gjennom funnene fra dokumentanalysen, og beskrive de generelle utviklingstrendene innenfor kommunal beredskap i Norge. Jeg går først gjennom strategien for kommunal beredskap ved å undersøke den kommunale delen av stortingsmeldingene om samfunnssikkerhet, da disse beskriver det overordnede arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap på regjeringsnivå. Så følger en gjennomgang av kommuneundersøkelsene, der jeg skal beskrive utviklingen innenfor tilstanden til kommunal beredskap innenfor utvalgte kriterier.

4.1: Strategi på overordnet plan

Etter gjennomgang av stortingsmeldingenes kommunale deler, kommer det frem at styrking av kommunal beredskap lenge har vært et prioritert område. Meld. St. 17 (2001-2002) forteller at det i perioden 1991 til 2002 ble iverksatt et bredt initiativ for å legge forholdene til rette for en styrking av kommunal beredskap. (Meld. St. 17 (2001-2002), s. 108-110). I løpet av de siste 20 årene har prioriteringen av kommunal beredskap vokst, og stortingsmeldingene diskuterer mange forskjellige strategiske initiativ. I denne gjennomgangen har jeg valgt å fremheve tre av dem. Disse er innføringen av den kommunale beredskapsplikten gjennom sivilbeskyttelsesloven, innføringen av samvirkeprinsippet som et grunnleggende prinsipp for norsk beredskapsplanlegging og det økende fokuset på klimasikrende tiltak.

Jeg velger å fremheve disse tre initiativene fordi de enten blir diskutert over lengst tid, slik som den kommunale beredskapsplikten og tiltak for klimasikring, eller fordi de representerer et betydelig strategisk skifte, slik som innføringen av et nytt grunnleggende beredskapsprinsipp eller nye lovkrav om kommunens beredskapsansvar. Andre tiltak som diskuteres i stortingsmeldingenes kommunale deler er blant annet innføringen av en ny plan og bygningslov, kommunesammenslåingen og økning av statsforvalterens tilsynsevne. Jeg har valgt å ikke gå inn på disse fordi de ikke diskuteres i like stor grad som de tre hovedinitiativene, og det vil derfor være vanskelig å analysere disse i detalj.

4.1.1: Sivilbeskyttelsesloven og kommunal beredskapsplikt

Det forelå ingen generell beredskapsplikt i Norge før sivilbeskyttelsesloven trådte i kraft i starten av 2010. Allikevel ble det definitivt stilt krav til kommunal beredskap før dette.

Kommunene hadde ansvar for HMS og beredskap i kraft av å være arbeidsgiver, i tillegg hadde kommunene spesifikke krav til beredskap gjennom sektoransvaret. For eksempel hadde kommunene plikter knyttet til helsemessig og sosial beredskap, samt beredskapskrav knyttet til potensiell akutt forurensing (Meld. St. 17 (2001-2002), s. 108-110). Kommunene hadde og har også ansvar knyttet til rikets sikkerhet, spesifikt med tanke på krigsberedskap. Kommunene plikter her å kunne opprettholde tjenestenivået på mest mulig normalt nivå, og har ansvar knyttet til krigsrasjonering (Meld. St. 17 (2001-2002), s. 108-110).

Så tidlig som Meld. St. 24 (1992-1993) ble det signalisert en fremtidig vurdering av innførelsen av en kommunal beredskapsplikt. Spørsmålet ble deretter tatt opp i Meld. St. 25 (1997-1998), der det ble fastslått at spørsmålet om beredskapsplikt skulle bli tatt stilling til etter at en spesifikk ramme for innholdet i denne plikten hadde blitt utarbeidet. Komiteen for Meld. St. 25 (1997-1998) så positivt på forslaget, men påpekte at motiverende tiltak kunne ha like god effekt (Meld. St. 17 (2001-2002), s. 108-110).

«Komiteen er videre kjent med at Justisdepartementet vurderer å fremme forslag om en generell kommunal beredskapsplikt. Komiteen er enig i at dette i større grad vil sette kommunene i stand til å takle uforutsette hendelser, men vil peke på at tiltak for å motivere politisk og administrativ ledelse til å erkjenne disse utfordringene og derigjennom innarbeide gode rutiner i det daglige arbeidet, kan ha like god effekt som lovpålegg.» - (Meld. St. 17 (2001-2002), s. 108-110).

Rett før årtusenskiftet ble forslaget nok en gang vurdert, men plikten ble ikke innført blant annet på grunn av manglende enighet om utformingen. I tillegg kom det uttalelser fra arbeids- og administrasjonsdepartementet som pekte på at det var ønskelig å redusere nivået av statlig styring i kommunesektoren og at en generell beredskapsplikt ville gå imot dette målet (Meld. St. 17 (2001-2002), s. 108-110).

Men til tross for at plikten ikke ble besluttet innført før årtusenskiftet var initiativet på ingen måte over. Sårbarhetsutvalget, sosial og helsedepartementet, forsvarsdepartementet og statsforvalterkollegiet stilte seg alle positivt til en eller annen form for generell beredskapsplikt. Til tross for at regjeringens arbeid i denne perioden var rettet mot å redusere statlig innsyn og regulering på kommunalt nivå, ble det likevel konkludert med at en generell beredskapsplikt skulle innføres i fremtiden (Meld. St. 17 (2001-2002), s. 108-110).

Meld. St. 22 (2007-2008) går videre inn på innholdet i den fremtidige beredskapsplikten. Meldingen forklarer at den skal være overordnet de individuelle beredskapskravene for sektorene, og skal brukes til å sikre ROS-analyser og kriseplaner for hele lokalsamfunnet. Samtidig skal ikke den generelle beredskapsplikten erstatte de sektortilknyttede beredskapskravene, men at den skal virke sammen med disse for å videre øke kommunens beredskapsnivå (Meld. St. 22 (2007-2008), s. 21-23). Meldingen beskriver de spesifikke minimumskravene som den kommunale beredskapsplikten skal stille til kommunenes krisehåndteringsevne. Disse er krav om plan for kriseledelse samt varsling, evakuering og informering av befolkning og presse. Målet er at kommunen selv skal ta ansvar for systematisk beredskapsarbeid som holder høy kvalitet (Meld. St. 22 (2007-2008), s. 21-23).

Kommunal beredskapsplikt ble pålagt via sivilbeskyttelsesloven, den 1. Januar 2010, etter at initiativet hadde blitt diskutert i nesten 20 år. I 2012 ble en veileder utarbeidet som beskriver hvordan den kommunale beredskapsplikten kan etterleves. Den generelle beredskapsplikten førte med seg et krav om en helhetlig ROS-analyse, som skulle dekke hele kommunens geografiske område, der det tidligere kun hadde vært et krav om sektorielle ROS-analyser (Meld. St. 29 (2011-2012), s. 55-58). Etterlevelse av dette kravet gir en bedre forutsetning for en kommune til å ha et heldekkende bilde av risikoen deres geografiske område er utsatt for. Den pålagte ROS-analysen skal fungere som grunnsteinen i det kommunale beredskapsarbeidet, og skal danne basis for beredskapsplaner samt annet arbeid med samfunnssikkerhet.

4.1.2: Samvirkeprinsippet

Samvirkeprinsippet ble innført som det fjerde overordnede prinsippet for norsk beredskapsarbeid, i etterkant av terrorangrepet den 22. juli. Prinsippet fastslår at en virksomhet selv har ansvar for å sikre samvirke med relevante aktører i beredskapsarbeidet (Meld. St. 29 (2011-2012), s. 29). Til tross for at prinsippet ikke ble formelt innført før Meld. St. 29 (2011-2012), er det ikke slik at samvirke ikke har vært et fokusområde før dette. Samvirkeprinsippet har blant annet vært et grunnleggende prinsipp i lavere organisasjonsplan i det norske beredskapsapparatet. Den norske redningstjenesten er i praksis bygd på samvirkeprinsippet, og har vært det siden den ble grunnlagt på slutten av 60-tallet. Siden redningstjenesten er bygd opp som et nettverk av både offentlige og private organisasjoner

som forvalter redningsressurser, er samvirke en forutsetning for effektiv respons. Redningstjenesten har altså fulgt samvirkeprinsippet lenge før det ble et grunnleggende beredskapsprinsipp i Norge (Meld. St. 17 (2001-2002), s. 121-122).

Videre blir behovet for samvirke diskutert i Meld. St. 22 (2007-2008), sammen med de tre daværende beredskapsprinsippene. Formålet for diskusjonen er å tydeliggjøre viktigheten av samvirke i beredskapsarbeidet. Meldingen bringer opp en rekke utfordringer der samvirke mellom nasjoner kan bli spesielt viktig. Disse er blant annet konsekvenser av klimaendringene, større naturutløste katastrofer og internasjonal terror. Meldingen argumenterer for at grunnivået for beredskap er bra i Norge, men uttrykker dog bekymring for beredskapsapparatets evne til å håndtere store hendelser som rammer flere nivå av infrastruktur. Meldingen konkluderer med at et godt samvirke mellom berørte parter, og god oversikt over gjensidig risiko, er nødvendig for å kunne håndtere slike hendelser i fremtiden (Meld. St. 22 (2007-2008), s. 10-11).

Meld. St. 29 (2011-2012), tar for seg innføringen av samvirkeprinsippet som det fjerde grunnleggende prinsippet for norsk beredskap. Bakgrunnen for innføringen er at de tre eldre prinsippene ikke signaliserte tydelig nok hvor viktig samvirke var for beredskapen, noe erfaringer fra øvelser og uønskede hendelser har påvist. I tillegg har det kommet kritikk fra fagpersoner, som mente at betydningen av samvirke mellom ulike parter hadde blitt underkommunisert. Målet for samvirke i beredskapsarbeidet er å sikre at ulike aktørers ressurser blir best mulig utnyttet i møte med kriser og uønskede hendelser. Ved å innføre samvirke som et generelt prinsipp, var ønsket at dette skulle styrkes på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå (Meld. St. 29 (2011-2012), s. 39-40).

4.1.3: Klimatilpasning

Kommunal tilpasning til fremtidig klimarisiko er som sagt et fokusområde som har blitt mer og mer fremtredende i stortingsmeldingene fra 2001 til 2021. Meld. st. 17 (2001-2002) nevner ikke klimatilpasning i kommunal sammenheng, men kommenterer at klimaendringene er et potensielt sårbarhetselement som vil føre til utfordringer i fremtiden (Meld. St. 17 (2001-2002), s. 30). Meld. St. 22 (2007-2008) inneholder en spesifikk del om klimarisiko knyttet til lokal beredskap. Først går meldingen gjennom etableringen av en ny plan og bygningslov. Stortingsmeldingen påpeker at fremtidens bygg vil bli utsatt for betydelige

utfordringer knyttet til klimaendringene, for eksempel økte nedbørsmengder og større rasfare, og at lovfestede ROS-analyser for utbyggingsfelt vil kunne bidra til å utbedre disse og andre utfordringer (Meld. St. 22 (2007-2008), s. 21-23). Videre går meldingen gjennom statsforvalterens og NVEs oppgaver i forhold til kommunal klimasikring, som går på samordning mellom nasjonal, regional og lokalt nivå samt skredsikring i kommunene (Meld. St. 22 (2007-2008), s. 24-25). Stortingsmeldingene for 2011-2012 og 2016-2017 går ikke inn på noe nytt når det kommer til kommunal klimatilpasning, men Meld. St. 5 (2020-2021) går dypt inn i denne problemstillingen.

Klimarisiko er en av de største fokusområdene for Meld. St. 5. 2020-2021, og disse knyttes i stor grad inn i plan og bygningssektoren. Problemstillinger slik som stigende havnivå og økende forekomst av tung nedbør, er direkte knyttet til kommunens arealbruk. For å forbedre arbeidet med klimarettet arealplanlegging ble nye retningslinjer for klima og energiplanlegging samt klimatilpasning utviklet i 2018. De nye retningslinjene skal hjelpe kommunene med å planlegge for å begrense effektene av klimaendringene (Meld. St. 5 (2020-2021), s. 104-112). For å forbedre skred og rassikringen i norske kommuner, tilbyr NVE en støtteordning for kommuner som må gjennomføre sikringstiltak av betydelig grad. Denne gjelder der sikring mot skred og ras er så ressurskrevende at det ikke kan forventes at den enkelte kommune eller individ skal ta på seg kostnaden. I 2020 ble 370 millioner kroner bevilget til ordinære sikringstiltak i sammenheng med NVE sin ordning (Meld. St. 5 (2020-2021), s. 104-112).

Et annet tiltak som skal forebygge naturfare er utviklingen av en nasjonal digital høyde og terrengmodell. Terrengets utforming er spesielt viktig med tanke på risikoen for ras og skred. En slik modell skal dermed gi kommunene ekstra informasjon de kan bruke i arbeidet med klimasikring. Håndtering av overvann blir også pekt ut som et nytt fokusområde etter *NOU 2015: 16 Overvann i byer og tettsteder*. NVE skal bistå kommunene i å håndtere denne problemstillingen gjennom kunnskapsdeling og veiledning i arealplanleggingen. Samtidig har naturfareforum blitt etablert. Nasjonale, regionale og kommunale myndigheter deltar i dette forumet, der målet er å bedre samfunnets håndtering av naturfare, spesielt når den er knyttet til eksisterende bebyggelse. Forumet skal bistå i prosjekter der det er store og sektorovergrepene utfordringer. Det siste klimarelaterte tiltaket som blir diskutert er kommunenes evne til å opprettholde forsyningen av rent drikkevann. Selv om forsyningen stort sett er tilfredsstillende i Norge, er det utfordringer på horisonten knyttet til

klimaendringene og et gammelt ledningsnett. Evnen til å forsyne drikkevann blir derfor utpekt som et viktig tilsynsfokus for mattilsynet (Meld. St. 5 (2020-2021), s. 104-112).

4.2: Utvikling innenfor kommunal beredskap

DSB gjennomfører årlig en spørreundersøkelse om det kommunale beredskapsarbeidet, der de sender ut et spørreskjema til samtlige kommuner i landet, for å undersøke måloppnåelse i beredskapsarbeidet. For dette prosjektet har jeg samlet inn alle kommuneundersøkelsene som er tilgjengelige på nettet, dette er kommuneundersøkelsene fra 2010 til 2021. Jeg anser kommuneundersøkelsene som en nyttig kilde for dette prosjektet, ettersom de viser utviklingen i det kommunale beredskapsarbeidet, basert på utvalgte kriterier, over elleve år.

Siden prosjektet handler om endringer i kommunal beredskap etter 22. juli, anser jeg det som svært relevant å undersøke den generelle trenden i beredskapsarbeidet siden 2011, datamaterialet presenterer dog noen utfordringer. Kommuneundersøkelsen har ikke blitt gjennomført i et standardisert format, og utformingen av noen spørsmål endrer seg fra undersøkelse til undersøkelse. Derfor kan ikke alle målingskriteriene sammenlignes direkte år fra år. Men til tross for dette er det et par områder som går igjen, og er til stede i de fleste av undersøkelsene. Disse er gjennomførelse av en helhetlig ROS-analyse, utarbeidelse av en heldekkende beredskapsplan, graden av øvelsesaktivitet og kommunens samvirke med eksterne parter i beredskapsarbeidet. Disse kriteriene sammenfaller med måloppnåelse innenfor kravene som stilles av sivilbeskyttelsesloven. Dette er en utvikling av kommuneundersøkelsen etter at loven trådte i kraft i 2010. Kommunenes samvirke innenfor beredskapsarbeidet blir også målt, noe som kan belyse effekten av både sivilbeskyttelsesloven og implementeringen av samvirkeprinsippet.

4.2.1: ROS-analyse

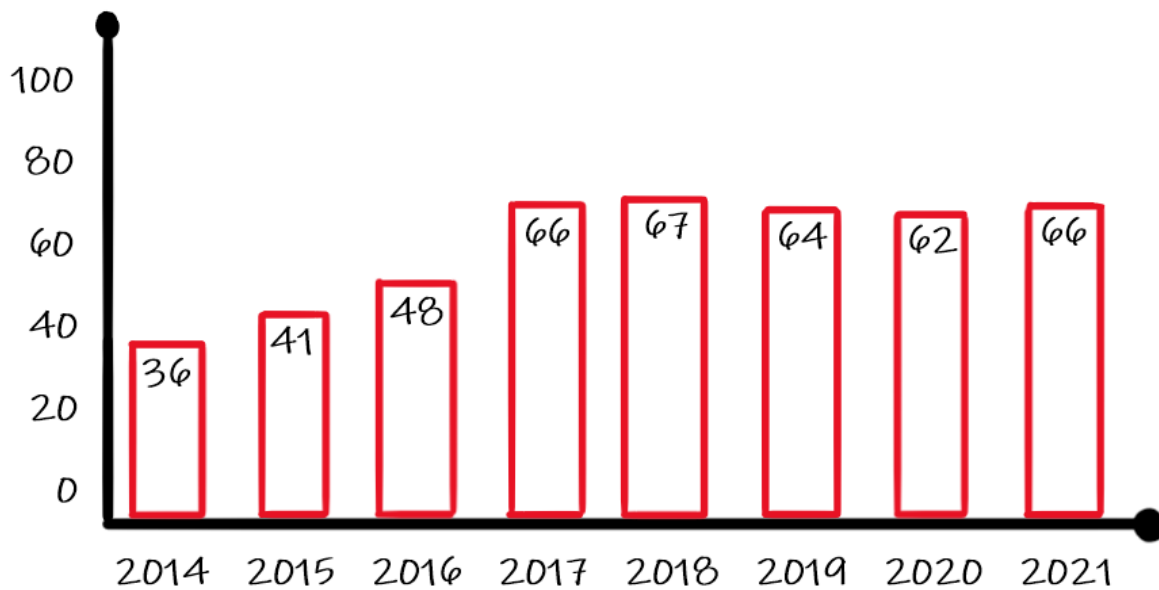
Før sivilbeskyttelsesloven ble innført i 2010 var det ikke krav om en heldekkende ROS-analyse for hele kommunens område, det var kun krav til ROS-analyser knyttet til ulike sektorer. Allikevel hadde de fleste kommunene i Norge gjennomført en sektorovergripende ROS-analyse innen undersøkelsen i 2010, altså en ROS-analyse som dekker mer enn et sektoransvar (DSB, 2010, s. 22). I kommuneundersøkelsene etter sivilbeskyttelsesloven trådte i kraft, er det kun gjennomføring av tverrsektorielle (helhetlige) ROS-analyser som måles.



Figur 1: Andelen kommuner som har gjennomført helhetlig ROS, 2010-2021. (Egenprodusert med data fra: (DSB, 2010, s. 22)(DSB, 2012, s. 9)(DSB, 2019, s. 11)(DSB, 2021, s. 7).

Her kan vi se at det har vært en stabil og markant oppgang siden 2010. I 2010 var det mindre enn tre av fire kommuner som hadde gjennomført en sektorovergripende ROS-analyse. På åtte år hadde dette tallet steget med 25 prosent, og i dag er nesten alle kommuner i Norge dekket av en helhetlig ROS-analyse. Siden 2017 har dette tallet ligget stabilt på 97-98 prosent. Nedgangen med ett prosentpoeng fra 2020 til 2021 kan muligens forklares med at kommunene som besvarer undersøkelsen varierer noe fra år til år.

Ikke bare er det flere kommuner som er dekket av en helhetlig ROS-analyse, kvaliteten til disse analysene er også økende på landsbasis ifølge DSB. Siden 2014 har kommuneundersøkelsen også inkludert et mål på hvor mange av kommunene som oppfyller alle minimumskravene for ROS-analyse som er fastsatt av forskrift til kommunal beredskapsplikt.



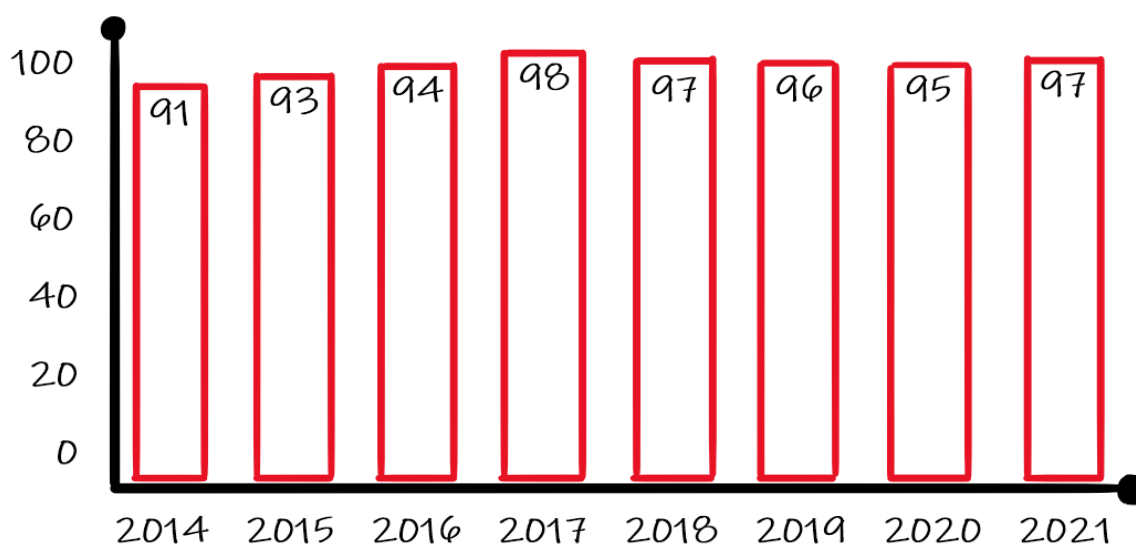
Figur 2: Oppfyllelse av minimumskrav til ROS-analyse, 2014-2021. (Egenprodusert med data fra: (DSB, 2019, s. 11)(DSB, 2021, s. 9).

Her kan vi også se en markant og vedvarende oppgang i hvor mange kommuner som oppfyller minimumskravene til helhetlig ROS-analyse. På kun fire år, i perioden 2014-2017, har det vært en økning på 30 prosent innenfor denne kategorien. Den positive utviklingen kan dog se ut til å ha stagnert. Fra 2017 til 2021 har andelen ligget mer eller mindre stabilt på rundt 65 prosent oppfyllelse. Men selv om mange kommuner ikke oppfyller minstekravene, er det 23 prosent av kommunene som kun mangler et krav i 2021. Kravet de fleste kommunene sliter med å oppfylle er kravet om at det ikke skal være mer enn fire år siden ROS-analysen ble oppdatert (DSB, 2021, s.9).

Siden 2014 har kommunene også blitt spurt om de vurderer sin evne til å opprettholde fire kritiske samfunnsfunksjoner i sine ROS-analyser, disse funksjonene er vann og avløp, brann og redningstjenester, helse og omsorgstjenester og kriseledelse. Oppnåelse innenfor dette spørsmålet har generelt vært høyt i perioden 2014-2021, og trenden har vært stigende. I 2014 oppga 88-91 prosent av kommunene at de hadde vurdert evnen til å opprettholde de fire samfunnsfunksjonene. I 2021 hadde vurdering av alle disse kategoriene steget med 7-8 prosent. (DSB, 2014, s. 12)(DSB, 2021, s. 12).

4.2.2: Beredskapsplaner

Undersøkelsen fra 2010 viste høy måloppnåelse i utviklingen av beredskapsplaner. I 2010 rapporterer DSB at samtlige av de 368 kommunene som deltok i undersøkelsen hadde utarbeidet en plan for kommunens kriseledelse. I tillegg hadde en stor andel av disse planene blitt oppdatert nylig (DSB, 2010, s. 27). I motsetning til ROS-analyser, er det ikke noen omtalelse av tverrsektorielle beredskapsplaner i kommuneundersøkelsen 2010. I kommuneundersøkelsen fra 2012 er det ikke et generelt spørsmål om kommunen har utarbeidet en overordnet beredskapsplan, men heller om beredskapsplanen kommunen har er basert på en tidligere ROS-analyse og når planen sist ble oppdatert. Fra 2014 og fremover inkluderer undersøkelsen et spørsmål om kommunen har utarbeidet en generell beredskapsplan, så det er herfra det er mulig å se utviklingen.

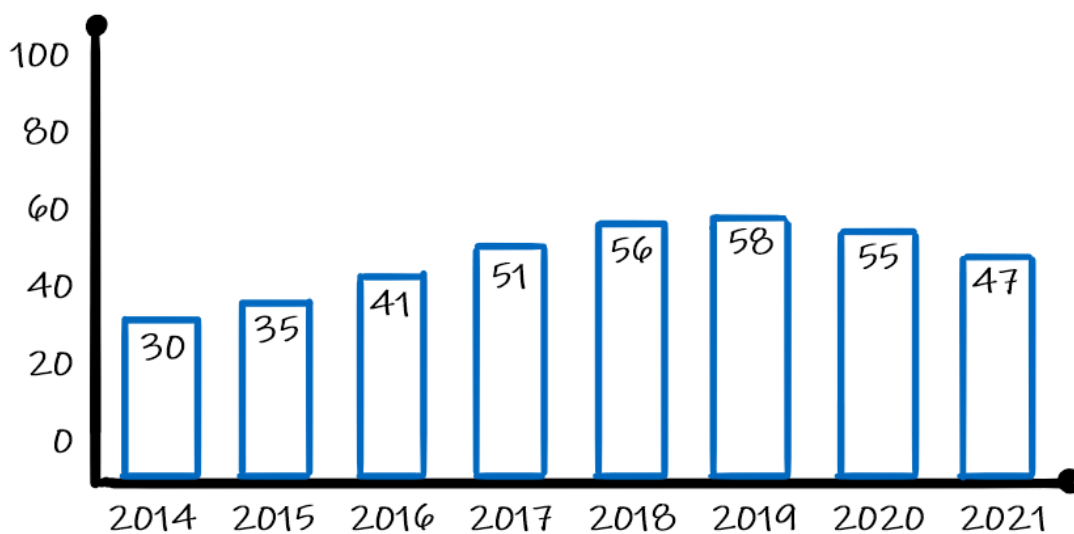


Figur 3: Andelen kommuner som har utarbeidet overordnet beredskapsplan: 2014-2021. (Egenprodusert med data fra: (DSB, 2019, s. 15)(DSB, 2021, s. 12).

Som vi kan se var det allerede i 2014 et overtall av kommuner i Norge som hadde utarbeidet en overordnet beredskapsplan. Antallet steg med 7 prosent frem til 2017, og har siden det variert mellom 98 prosent på det høyeste og 95 prosent på det laveste. Dette viser at dekningsgraden med overordnet beredskap har hatt en svak stigning for så å ha blitt på et mer eller mindre stabilt nivå. Men variasjonen i løpet av perioden 2017 til 2021 krever noe forklaring. At prosentandelen kommuner som er dekket av en overordnet beredskapsplan skal gå nedover gir lite mening med mindre kommunene enten har mistet beredskapsplanene sine eller at de har faset dem ut uten å oppdatere dem. Jeg kan foreslå to mulige forklaringer til

denne utviklingen. Den første er at variasjonen kan forklares av at det er noe forskjell i hvilke kommuner som deltar i kommuneundersøkelsen år til år. Den andre er at enkelte av de nye kommunene som ble stiftet etter sammenslåingen i 2017 ikke hadde en samlet beredskapsplan innen de ble slått sammen.

I likhet med ROS-analyser har kommuneundersøkelsen siden 2014 målt i hvilken grad kommunenes beredskapsplaner etterlever minimumskravene fastsatt av forskriften til kommunal beredskapsplikt. Innenfor denne kategorien er trenden ganske lik som oppfyllelsen av minimumskravene til ROS-analyse, men det er noen forskjeller.



Figur 4: Etterlevelse av minimumskrav til beredskapsplan, 2014-2021. (Egenprodusert med data fra: (DSB, 2019, s. 15)(DSB, 2021, s. 15).

I likhet med etterlevelse av krav til ROS-analyse, kan vi se en markant og betydelig økning i etterlevelse fra 2014 til 2019. I løpet av denne perioden øker andelen kommuner som oppfyller alle minimumskrav med 28 prosent. Men i motsetning til etterlevelse av kravene til ROS-analyse, ser det ut som om det økte nivået av etterlevelse ikke har holdt seg stabilt, men har sunket i en ikke-ubetydelig grad. Fra 2019 til 2021 har andelen kommuner som etterlever alle minimumskravene til deres sunket med 11 prosent. Den markante nedgangen i 2020 og 2021 kan forklares av Covid-19 pandemiens utbrudd og tilstedeværelse i disse årene. I kommuneundersøkelsen 2021 rapporterer flere kommuner at de ikke har hatt tid til å oppdatere deres beredskapsplan, ettersom de har vært opptatte med å håndtere pandemien (DSB, 2021, s. 15). I likhet med kravene til ROS-analyser er det kravet om regelmessig

oppdatering som flest kommuner sliter med. I 2021 manglet 40 prosent av kommunene kun ett minimumskrav (DSB, 2021, s. 15).

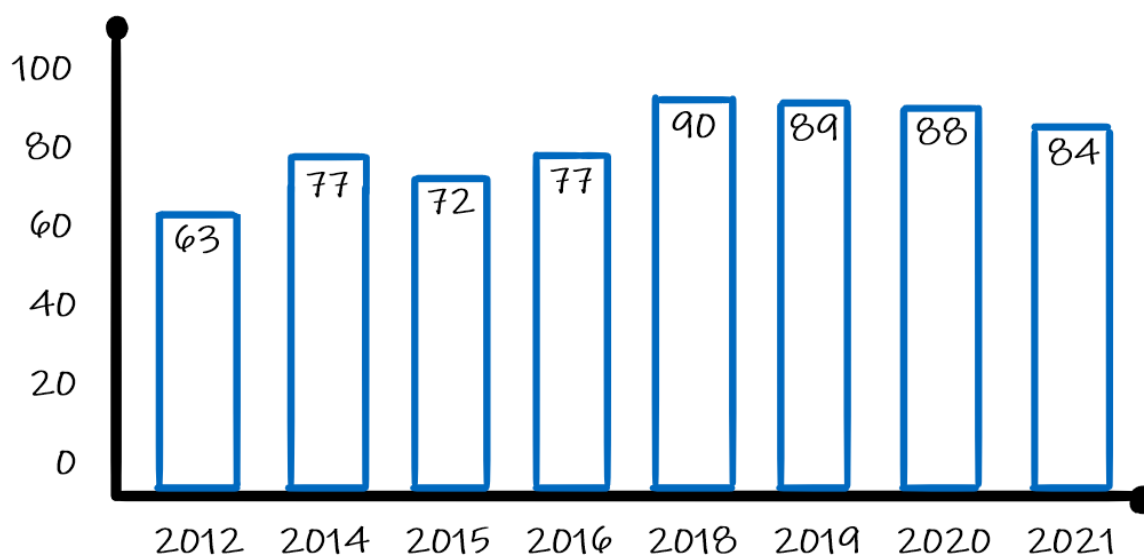
Per sivilbeskyttelseslovens §15, skal kommunens beredskapsplan utarbeides med utgangspunkt i kommunens helhetlige ROS-analyse (sivilbeskyttelsesloven, 2010, §15). Oppnåelsen av dette kravet er også noe som kommuneundersøkelsen har målt fra 2012 og fremover. Her er resultatene varierende. Fra 2012 til 2016 steg oppnåelse av kravet med 14 prosent. (DSB, 2016, s. 29). Men denne positive utviklingen har ikke holdt seg stabil. I 2018 svarte 67 prosent av kommunene at ROS-analysen er utgangspunktet for kommunens beredskapsplan, noe som er den laveste andelen siden målingen begynte i 2012 (DSB, 2018, s. 13). I 2021 melder 74 prosent av kommunene at ROS-analyser utgjør grunnlaget for den overordnede beredskapsplanen, mens 21 prosent melder at ROS-analysen delvis ligger til grunn for beredskapsplanen (DSB, 2021, s. 14).

Kommuneundersøkelsen kommenterer ikke grunnen til disse svingningene, men det kan tenkes at disse kommer av oppdateringen av kommunens ROS-analyse. Hvis en kommunal ROS-analyse oppdateres kan en ikke lengre si at den danner grunnlaget for den kommunale beredskapsplanen, siden den ble utarbeidet på bakgrunn av den forrige ROS-analysen. Så lenge kommunen ikke oppdaterer beredskapsplan og ROS-analyse samtidig, vil det dermed forekomme variasjon i oppfyllelsen av dette kravet fra år til år. Men det må likevel nevnes at dette kun er en vurdering fra min side og at det kan ligge andre faktorer til grunn for denne variasjonen.

4.2.3: Øvelser

I kommuneundersøkelsen 2010 oppga 90 prosent av kommunene at de hadde gjennomført kriseøvelser i løpet av de siste fire årene, sammenlignet med 87 prosent i 2007 og 2008 (DSB, 2010, s. 37). Øvelsene ble gjennomført ved bruk av flere forskjellige typer øvingsmetodikk. Denne undersøkelsen tar dog ikke for seg øvelser av den generelle beredskapsplanen, siden et slikt krav ikke eksisterte før ikrafttredelsen av sivilbeskyttelsesloven. Kommuneundersøkelsene fra 2012 og fremover spør om når den overordnede beredskapsplanen sist ble øvet. Spesielt ligger fokus på hvorvidt beredskapsplanen har blitt øvet i løpet av de to siste årene, siden dette er et krav fastsatt av

forskriften til kommunal beredskapsplikt (Forskrift om kommunal beredskapsplikt, 2010, §7).



Figur 5: Andelen kommuner som har øvd sin beredskapsplan i løpet av de siste to årene, 2012-2021. (Egenprodusert med data fra: (DSB, 2016, s. 38)(DSB, 2018, s. 15)(DSB, 2019, s. 17)(DSB, 2020, s. 14)(DSB, 2021, s. 17).

Som vi kan se karakteriseres utviklingen av at det øves mer regelmessig enn før. Den største oppgangen i øvelsesaktivitet var mellom 2012 og 2018, med en 27 prosent økning i andelen kommuner som hadde gjennomført en kriseøvelse i løpet av de to siste årene (DSB, 2016, s. 38)(DSB, 2018, s. 15). Denne andelen har gått noe nedover i de siste par årene, med den største nedgangen mellom 2020 og 2021 (DSB, 2020, s. 14)(DSB, 2021, s. 17). Men til tross for dette er fortsatt graden av regelmessighet i kommunale kriseøvelser betydelig høyere enn i 2012. Det er vanskelig å sammenligne denne trenden med graden av regelmessige øvelser fra før 2012. I kommuneundersøkelsen 2010 oppgir 90 prosent av kommunene at de har gjennomført en kriseøvelse i løpet av de fire siste årene (DSB, 2010, s. 37). Kravet om øving hvert andre år var ikke enda innført, og kommuneundersøkelsene før 2012 stiller heller ikke spørsmål om hva slags beredskapsplan som har blitt øvet, men kun om det har blitt gjennomført en kriseøvelse eller ikke.

Dessverre gir de nyere kommuneundersøkelsene lite informasjon om øvingsaktiviteten, bortsett fra hvor regelmessig det øves. Kommuneundersøkelsene 2019-2021 kommenterer kun andelen av kommuner som har øvd i løpet av de siste to årene samt hvilke parter

kommunene har øvd i samarbeid med. Tidligere kommuneundersøkelser går inn på hvorvidt øvelsen har blitt fulgt opp, evaluert, hvilken part som hadde ansvar for gjennomføring av øvelsen, metodikk og tema (DSB, 2018, s. 15)(DSB, 2019, s. 17, 22)(DSB, 2020, s. 14-15, 21)(DSB, 2021, s. 17-18, 24)(DSB, 2014, s. 29-31)(DSB, 2015, s. 31-35)(DSB, 2016, s. 37-40)(DSB, 2012, s. 19-23).

Trenden for kommuneundersøkelsene i perioden 2012-2021 virker til å være at de gradvis inneholder færre detaljer om øvingsaktiviteten i norske kommuner. Denne utviklingen er uheldig, ettersom dette betyr at det er mange utviklingstrender som ikke er mulig å spore til nåtiden. For eksempel kan vi se at andelen kommuner som selv tok ansvar for å gjennomføre siste kriseøvelse økte med 22 prosent fra 2007 til 2015 (DSB, 2012, s. 20)(DSB, 2015, s. 33). Et annet eksempel er at andelen kommuner som fulgte opp funn fra forrige øvelse i deres overordnede beredskapsplan, sank med 5 prosent fra 2014 til 2016 (DSB, 2014, s. 31)(DSB, 2016, s. 40). Dette er trender som kan si noe om kommunenes selvstendighet og refleksjon i beredskapsarbeidet, men dessverre har dette ikke blitt prioritert i løpet av de siste årene.

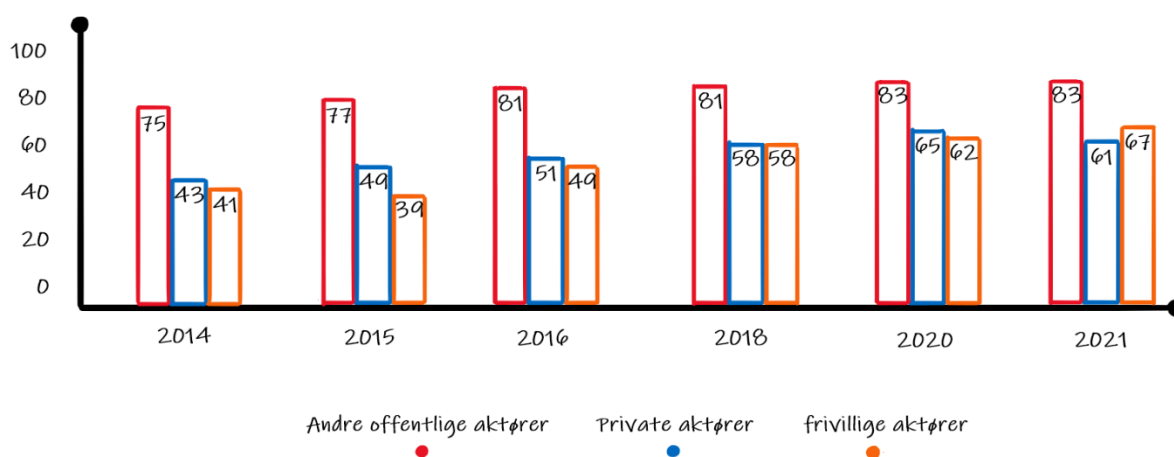
4.2.4: Samvirke

Kommuneundersøkelsen 2010 har en seksjon om interkommunalt samarbeid, som er den eneste seksjonen der samvirke diskuteres, dette er også et nytt fokusområde for kommuneundersøkelsen så graden av samvirke fra tidligere år er ikke til stede. Alt i alt har mange kommuner etablert samvirke i en eller flere sektorer, og graden av samvirke varierer sterkt fra sektor til sektor. Den vanligste sektoren for samvirke var i 2010 brann og redningssektoren. Videre var det interkommunalt samarbeid innenfor akutt forurensing, geografiske informasjonssystemer, helse og sosialtjenester og vann og avløp. Det var generelt lite samarbeid mellom kommuner innenfor utarbeidelse av ROS-analyse og beredskapsplan (DSB, 2010, s. 48).

Kommuneundersøkelsene fra 2012 til 2021 måler mange ulike kriterier for samvirke, og kun noen av dem er vedvarende gjennom hele perioden. Samvirke med andre parter i utarbeidelse av ROS-analyser og gjennomføring av øvelser er de to mest konsistente kriteriene, og disse har blitt målt gjennom hele perioden. Helt konsistente er de likevel ikke, og hvilke aktører som dukker opp i målingene varierer noe fra år til år. Innenfor ROS-analyser vil jeg vise samvirke med andre offentlige, private og frivillige aktører, siden disse måles konsistent fra

2014 til 2021. For samarbeidspartnere i øvelser måles de tre samme kategoriene i perioden 2014-2021, men her måles også samarbeid med andre kommuner.

Videre blir graden av samordning av beredskapsplan med andre parter målt fra 2014 til 2016, og samvirke med andre parter i utarbeidelse av beredskapsplan blir målt fra 2018 til 2021. Samvirke blir dermed et stort fokusområde for gjennomgangen av kommuneundersøkelsene i dette prosjektet. Dette er fordi graden av samvirke i norske kommuner presenteres med relativt konsistent nyanse i kommuneundersøkelsene fra perioden, men også fordi samvirke lenge har vært et fokusområde i norsk beredskap, spesielt siden 2011 (Meld. St. 29 (2011-2012), s. 39).



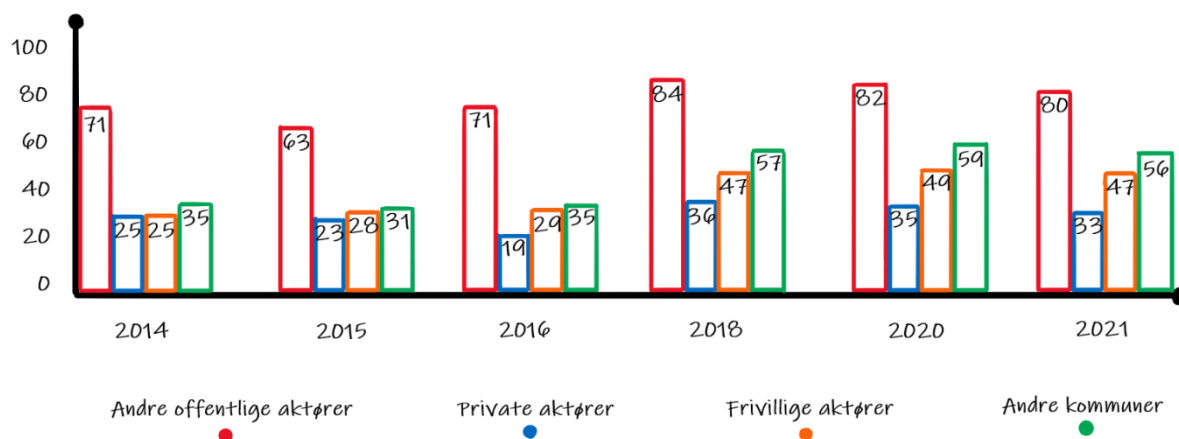
Figur 6: Samvirke med ulike aktører i utarbeidelse av kommunal ROS-analyse, 2014-2021. (Egenprodusert med data fra: (DSB, 2016, s. 13)(DSB, 2018, s. 12)(DSB, 2020, s. 21)(DSB, 2021, s. 23).

Som vi kan se har det vært en generell økning i samvirke i utarbeidelse av ROS med de tre typene aktører. Økningen i andelen kommuner som samarbeidet med andre offentlige aktører har vært forholdsvis mild, med en 8 prosent økning i perioden. Økningen i andelen kommuner som har samvirket med private og frivillige aktører har vært mye mer betydelig. I løpet av perioden 2014-2021 har andelen kommuner som samarbeidet med private og frivillige aktører i utarbeidelsen av ROS-analyse økt med forholdsvis 18 og 26 prosent.

Fra 2017 og fremover er det tre andre samarbeidsaktører som også presenteres, disse er andre kommuner, sivilforsvaret og forsvaret. Andelen kommuner som har samvirket med disse tre typene aktører har også steget i løpet av perioden 2017-2021. Andelen kommuner som

samvirket med andre kommuner i utarbeidelse av kommunal ROS-analyse, steg med 7 prosent. Samvirke med sivilforsvaret økte med 13 prosent og samvirke med forsvaret økte med 19 prosent (DSB, 2018, s. 12)(DSB, 2021, s. 23). Det er ingen kategorier der samvirke om utarbeidelse av ROS-analyse er målt, der oppnåelsen er lavere i 2021 enn året målingen startet.

Videre har kommuneundersøkelsen målt samvirke med andre aktører i gjennomførelsen av siste øvelse der overordnet kommunal beredskapsplan ble øvet. Her blir fire kategorier av samvirkepartnere presentert i perioden 2014-2021, disse er andre offentlige aktører, private aktører, frivillige aktører og andre kommuner.



Figur 7: Samvirke med ulike aktører i gjennomførelse av siste kommunale beredskapsøvelse, 2014-2021. (Egenprodusert med data fra: (DSB, 2016, s. 39)(DSB, 2018, s. 15)(DSB, 2020, s. 22)(DSB, 2021, s. 24).

Her ser vi også en generell økning i samvirke innenfor alle kategoriene i perioden 2014 til 2021, økningen er dog ikke like stabil som økningen i samvirke i utarbeidelsen av kommunale ROS-analyser. Det har vært minst økning i samvirke med offentlige og private aktører. For disse to har det vært en henholdsvis 9 og 8 prosents økning i løpet av perioden. Trenden har heller ikke vært stabil, med tanke på at samvirke med andre offentlige og private aktører sank fra 2014-2016 og fra 2018-2021, men totalt sett er trenden fortsatt stigende. Andelen kommuner som samvirket med frivillige aktører og andre kommuner i gjennomførelse av siste kommunale beredskapsøvelse, har steget skarpere enn samvirke innenfor de to andre kategoriene. Fra 2014 til 2021 steg andelen med henholdsvis 22 og 21 prosent. Stigningen innenfor disse to kategoriene har også vært mye mer stabil.

I likhet med samvirke i utarbeidelsen av kommunal ROS-analyse presenteres også samvirke med sivilforsvaret og forsvaret i kommuneundersøkelsene fra 2017-2021. Innenfor gjennomføring av kriseøvelser har derimot samvirke med disse to aktørene sunket. Samvirke med sivilforsvaret sank med 9 prosent fra 2017 til 2021, og samvirke med forsvaret sank med 2 prosent (DSB, 2018, s. 15)(DSB, 2021, s. 24).

Videre er det to kriterier som kun måles i deler av perioden 2014-2021. Det er dermed vanskelig å måle utviklingen innenfor disse kriteriene på lang sikt, men det er fortsatt verdt å undersøke utviklingen som har foregått i de korte periodene disse kriteriene har blitt målt. De to kriteriene er samordning av beredskapsplan som presenteres fra 2014-2016 og samvirke i utarbeidelsen av beredskapsplan som presenteres fra 2017 til 2021. De to kriteriene høres ganske like ut, men de måler ikke det samme. Samordning måler hvorvidt den overordnede kommunale beredskapsplanen har blitt utarbeidet med hensyn til andre beredskapsplaner som omhandler kommunens virkeområde. Samvirke måler i hvilken grad kommunene har samarbeidet med andre aktører i utarbeidelsen av den overordnede kommunale beredskapsplanen.

Samordning av kommunens beredskapsplan måles innenfor tre ulike kategorier. Disse er samordning med beredskapsplaner innenfor kommunens ansvarsområder, andre offentlige aktørers beredskapsplaner og private aktørers beredskapsplaner. I perioden 2014 til 2016 var det en betydelig økning i samordning innenfor alle de tre kategoriene. Fullstendig eller delvis samordning med beredskapsplaner innenfor kommunens ansvarsområder økte med 7 prosent, samordning med andre offentlige aktørers beredskapsplaner økte med 20 prosent, og samordningen med private beredskapsplaner økte med hele 47 prosent (DSB, 2014, s. 21)(DSB, 2016, s. 30).

Samvirke i utarbeidelsen av beredskapsplan måles innenfor de samme kategoriene som samvirke i øvelser og utarbeidelse av ROS-analyse. Her er resultatene blandede. I perioden 2017-2021 steg samvirke med offentlige aktører og forsvaret med 1 og 5 prosent, samvirke med private aktører, andre kommuner og sivilforsvaret sank med henholdsvis 4, 7 og 4 prosent, mens samvirke med frivillige hverken sank eller steg. (DSB, 2021, s. 23). Vi kan altså se en nedgang i alle de målte kategoriene, bortsett fra samarbeid med offentlige aktører og forsvaret. Dette er noe kommuneundersøkelsen 2021 tar for seg. Den slår fast at

nedgangen, spesielt mellom 2020 og 2021, skyldes av at kommunene har vært i kontinuerlig krisehåndteringsmodus som følge av Covid-19 pandemien (DSB, 2021, s. 23).

4.3: Oppsummering av empiri

Dokumentanalysen har avdekket en rekke relevante data som beskriver tilstanden og utviklingstrendene innenfor norsk kommunal beredskap. På strategisk plan ble tre hovedinitiativer presentert. Disse var innføringen av en kommunal beredskapsplikt via sivilbeskyttelsesloven, innføringen av samvirkeprinsippet som et grunnleggende prinsipp for norsk beredskapsplanlegging og tiltakene knyttet til klimasikring av norske kommuner. Videre har flere utviklingstrender innenfor beredskapsarbeidet blitt presentert i fire kategorier.

Det har vært en økning i andelen kommuner som har gjennomført en helhetlig ROS-analyse, og andelen kommuner som oppfyller minimumskravene til helhetlige ROS-analyser har vokst. Det har også vært en økning i andelen kommuner som har utviklet en overordnet beredskapsplan, og andelen kommuner som oppfyller minimumskravene til beredskapsplaner har økt. Men utviklingen i oppfyllelsen av minimumskrav innenfor både ROS-analyser og beredskapsplaner har i senere år stagnert, og for beredskapsplaner har trenden gått nedover i senere år. Denne nedgangen kan sannsynligvis forklares av den kontinuerlige krisehåndteringen kommunene har stått i som følge av Covid-19 pandemien. Videre melder de aller fleste kommunene at deres beredskapsplan enten er helt eller delvis basert på den overordnede ROS-analysen.

Det har vært en økning i øvelsesaktivitet uttrykt i at flere og flere kommuner øver regelmessig. Andelen kommuner som øver en gang annethvert år steg med 21 prosent fra 2012 til 2021. Få andre detaljer om øvelser kommer frem med noe regelmessighet i kommuneundersøkelsene. Det har vært en generell økning i samvirke, spesielt innenfor samvirke i utviklingen av ROS-analyse og gjennomføring av kriseøvelser. Her er det samvirke med private og frivillige aktører samt andre kommuner som har økt mest. Samvirke med forsvaret og sivilforsvaret innenfor utarbeidelse av ROS-analyse har steget de siste årene, men innenfor gjennomføring av kriseøvelser har det sunket.

Videre måles to andre kriterier for samvirke i kortere perioder, her er resultatene blandede. Samordning av beredskapsplaner i kommunene steg innenfor alle de målte kategoriene, spesielt dramatisk var økningen i samordning med private aktørers beredskapsplaner. Samvirke i utvikling av beredskapsplan sank innenfor alle kategorier, bortsett fra samvirke med andre offentlige aktører og forsvaret. Alt i alt ser vi en positiv utvikling innenfor de fleste målingskriteriene. Der det har vært negativ utvikling i de siste årene kan dette sannsynligvis forklares med at det regelmessige beredskapsarbeidet har blitt forstyrret av Covid-19 pandemien, noe som tas opp i kommuneundersøkelsen.

5.0: Analyse og diskusjon

I dette kapitlet skal jeg analysere og diskutere funnene som ble presentert i oppgavens empirikapittel. I kapitlets første del kommer en analyse og diskusjon om i hvilken grad den kommunale beredskapsstrategien, og dens utfall, styrker etterlevelse av de åtte retningslinjene for kvalitet i beredskapsplanleggingen. Jeg vil først gå gjennom de tre retningslinjene der det er mest datagrunnlag for å kommentere etterlevelse. Deretter kommer en gjennomgang av de retningslinjene der det er noe datagrunnlag for å kommentere etterlevelse, etterfulgt av et underkapittel der jeg diskuterer retningslinjene som det ikke er grunnlag for å kommentere etterlevelsen til. I kapitlets andre del kommer en diskusjon som har som formål å kommentere hvorvidt endringene i kommunal beredskap har bidratt til å utbedre manglene som ble påpekt i 22. Juli kommisjonen.

5.1: Retningslinjenes etterlevingsgrad

Den teoretiske analysen av de sentrale kildedokumentene, danner et grunnlag for å argumentere for at både strategien og utviklingen innenfor det kommunale beredskapsarbeidet, har styrket etterlevelse av flere av retningslinjene for effektiv beredskapsplanlegging. Det er etterlevelse av den første, fjerde og syvende retningslinjen som kommer klarest frem i datamaterialet. Videre er det noen svake indikatorer som tilsier at det har vært styrking av den femte og sjette retningslinjen. For de resterende retningslinjene er ikke datamaterialet skikket til å kommentere verken nåværende tilstand eller utviklingstrender over tid. Denne mangelen av data krever noe forklaring. Til slutt vil diskuteres det hva resultatene av analysen sier om det første forskningsspørsmålet: *Stemmer endringene i kommunal beredskap overens med retningslinjene for effektiv beredskapsplanlegging presentert av Engen m. fl.?*

5.1.1: Basing på korrekt kunnskap

Det er flere strategiske tiltak og utviklingstrender som indikerer at kommunene i større grad baserer sitt beredskapsarbeid på kunnskap om tilstedeværende trusler. Ett slikt strategisk tiltak er den kommunale beredskapsplikten, som er forankret i paragraf 14 og 15 av sivilbeskyttelsesloven. Paragraf 14 setter krav om at det skal utarbeides en heldekkende ROS-analyse, som skal dekke hele kommunens geografiske virkeområde. Denne analysen skal deretter oppdateres regelmessig. (Sivilbeskyttelsesloven, 2010, §14).

Etterlevelse av den første retningslinjen for effektiv beredskapsplanlegging forutsetter at beredskapsplanlegging skal være basert på så korrekt kunnskap som mulig om tilstedeværende trusler. Kravet om å gjennomføre en ROS-analyse som dekker hele kommunens geografiske virkeområde, er et krav om at kommunen må gjennomføre regelmessige oppdateringer av deres helhetlige risikobilde. Dette garanterer ikke at kommunen sitter igjen med et korrekt risikobilde, men det fremmer kontinuerlig kartlegging av risiko, noe som gjør det mer sannsynlig at kommunen kommer til å identifisere tilstedeværende trusler. Videre blir oppfyllelsen av det første kravet forsterket gjennom paragraf 15 som fastslår at beredskapsplanen må være basert på kommunens overordnede ROS-analyse (Sivilbeskyttelsesloven, 2010, §15). Ved å forankre den helhetlige ROS-analysen som grunnsteinen i kommunens beredskapsarbeid, har sivilbeskyttelsesloven lovfestet at beredskapsplanleggingen skal baseres på kommunens kunnskap om tilstedeværende trusler.

Data fra kommuneundersøkelsene viser at disse to kravene blir oppfylt i større og større grad. For det første ser man at andelen kommuner som har utarbeidet helhetlige ROS-analyser, i henhold til sivilbeskyttelsesloven §14, har økt betraktelig, det samme har oppfyllelse av minimumskravene til slike ROS-analyser. Dette peker på en trend der kommunale ROS-analyser både blir mer omfattende, siden de skal dekke hele det kommunale virkeområdet, men også oppnår høyere måloppnåelse i forhold til DSBs minimumskrav. Bruken av ROS-analyser er et viktig verktøy for å forbedre forståelsen av tilstedeværende trusler, ifølge Perry og Lindells første retningslinje. Den økende bredden og måloppnåelsen til kommunale ROS-analyser viser til at den kommunale ROS-analysen blir en viktigere og viktigere del av det kommunale beredskapsarbeidet. Dette antyder et voksende fokus på risiko innenfor kommunal beredskap.

For det andre ser vi at ROS-analyser i større og større grad danner grunnlaget for kommunale beredskapsplaner. I 2021 rapporterer nesten alle kommunene at ROS-analysen helt eller delvis danner grunnlaget for den overordnede beredskapsplanen. Dette kan peke mot en større etterlevelse av Quarantellis sjette retningslinje i det kommunale beredskapsarbeidet, ettersom det brukes mer tid og arbeid på å identifisere risiko, og siden beredskapsplaner i større grad blir basert på dette arbeidet. Quarantellis sjette retningslinje fastslår at

beredskapsplaner må være fornet rundt de mest sannsynlige truslene innenfor et gitt område. Hyppigere bruk av ROS-analyser som dekker hele det kommunale virkeområdet vitner om en grundigere risikoidentifiseringsprosess, som har en større sannsynlighet for å plukke opp de mest kjente tilstedeværende truslene. Siden beredskapsplaner i større grad er basert på slike analyser, vil de også være det. Det er dog ikke gitt at hyppigere og grundigere analyser vil plukke opp de mest sannsynlige truslene, spesielt hvis disse truslene angår hendelser kommunen ikke har opplevd før.

Men til tross for at utviklingen i etterlevelsen av de to kravene paragraf 14 og 15 stiller er positiv på landsbasis, er det viktig å huske at denne utviklingen vil se mer nyansert i individuelle kommuner der det er utfordringer i implementeringen av lovverket. I studien til Øren m. fl. meldte de fleste mindre og mellomstore kommunene om at den kommunale beredskapsplikten er heldekkende og krevende å etterleve, et mindre utvalg uttrykte en mening om at lovverket legger for mye ansvar over på det kommunale beredskapsapparatet. (Øren m. fl., 2015, s. 274). Studien peker mot at det er en betydelig forskjell i hvor utfordrende disse kravene er å etterleve for kommuner med ulik størrelse. I tillegg har kommunene svært forskjellige forutsetninger når det kommer til kartlegging av risiko. Dette er noe som uttrykte seg i intervjuene som ble gjennomført i dette prosjektet. Den mindre kommunen fortalte at de hadde utviklet en svært heldekkende ROS-analyse.

«Den går heilt ned på alle sektorer i kommunen. Alle sektorer har fått sin egen gjennomgang avløp, skole, barnehage, helse, hele det spennet som kommunen har ansvar for. Vi har gått gjennom hele kabalen for å si det sånn da. Så det var en grundig sak. Vi leide inn folk og til å kjøre ROS-analysen så bred og så stor som overhodet mulig.»

Den større kommunen uttrykte derimot skepsis når det kom til å utvikle en enkelt analyse som skulle dekke hele kommunens virkeområde. De mente at en samlet metode ikke var skikket til å dekke bredden av utfordringer en kommune kan stå ovenfor.

«Ja, vi gjør forskjellige typer analyser, og vi er veldig varsomme med å sammenstille dette i et felles risikobilde. Det å sammenstille all risiko i en kommune med å vise til alt fra pandemi til terror og flom og alt som kan gå galt i ett og samme risikobildet det stiller jeg meg høyst tvilsom til om egentlig har noe særlig for seg.»

På regionalt nivå fortalte fylkesberedskapssjefen at det hadde vært en mer scenariofokusert tilnærming i kommunale ROS-analyser og at dette både hadde fordeler og ulemper.

«Det er mye større fokus på scenarier nå enn før, i forhold til kritiske samfunnsfunksjoner eller risikoområder. Men det er ikke bare fryd og gammen i å bruke scenarier, du mister en del på veien, selv om det skal være en overføringsverdi, mener jeg at man mister en del på den generelle biten i forhold til kritiske samfunnsfunksjoner.»

Data fra kommuneundersøkelsen viser at det har vært en markant økning i Gjennomføringen av helhetlige ROS-analyser og bruken av ROS-analyser i beredskapsplanleggingen, men kommunenes tilnærming til ROS-analyser og hvilke metoder som er mest hensiktsmessige ser ut til å være omdiskutert. Dette er ikke overraskende med tanke på den store variasjonen i norske kommuner og forskjellene i utfordringer.

Dette er en problemstilling uten noen raske og enkle løsninger. Hvis vi ønsker å sette standardiserte krav for måloppnåelse på landsbasis for å øke beredskapsnivået, må disse tilpasses til å kunne gjelde for alle landets kommuner. Problemet med de nåværende kravene virker å være at de er for vanskelige for noen kommuner å oppnå, og at de ikke setter en tilfredsstillende standard til ROS-analyser for andre kommuner. Det har blitt vanligere å gjennomføre helhetlige ROS-analyser, spørsmålet er om en helhetlig ROS-analysen er skikket til å gi et korrekt bilde av det samlede risikobildet i alle kommunene i Norge. Men selv om de gjeldende kravene ikke er ideelle, er det verdi i å sette forventninger om et grunnivå for oversikt over tilstedeværende risiko. Overordnede krav er praktiske fordi de skaper en felles standard for måloppnåelse, selv om standarden ikke er ideell for alle har den verdi, blant annet for å danne grunnlaget for å bygge en grunnleggende beredskapsstruktur.

Et annet strategisk tiltak som fremmer den første retningslinjen, er de strategiske initiativene knyttet til styrkingen av klimaberedskap i norske kommuner. De fleste klimarelaterte initiativene som har blitt diskutert i stortingsmeldingene har dreid seg om kunnskapsutvikling og risikoforståelse. Krav til risikoanalyser i arealplanleggingen, utviklingen av den nasjonale terrenget og høydemodellen og etableringen av naturfareforum er alle tiltak som skal fremme kommunenes kunnskap om klimarelatert risiko. Det virker som om problemstillinger som handler om klimarisiko blir en større og større del av det kommunale beredskapsarbeidet. Disse strategiske tiltakene stemmer også overens med en annen del av Quarantellis sjette

retningslinje siden utviklingen indikerer et fokus på fremtidige klimautfordringer som er forventet å dukke opp i årene som kommer.

Når det kommer til effekten av disse strategiske tiltakene, er det lite data å vise til. Klimarelaterte problemstillinger slik som risikoen for naturutløste hendelser og klimatilpassing i kommunens planverk er særtema som tas opp i flere av kommuneundersøkelsene, men her blir ikke målingskriteriene gjentatt fra år til år. Dette gjør det umulig å spore en eventuell utvikling, i tillegg er mange av tiltakene som diskuteres i stortingsmeldingene relativt nye, som betyr at langtidseffekten av disse tiltakene ikke er synlig i samme grad som de to andre strategiske initiativene jeg har diskutert.

Den større graden av samordning av kommunale beredskapsplaner samt økningen i samvirke mellom ulike parter i utviklingen av ROS-analyser og gjennomføringen av kriseøvelser tilsier at kommunene har større kunnskap om andre planer innenfor deres virkeområde. Dette er noe Alexanders ellefte retningslinje angir som en viktig del av kunnskapsgrunnlaget i beredskapsplanleggingen. Kunnskap om andre parters planverk er viktig både for å unngå duplikasjon av krisehåndteringstiltak, men også for å fordype kommunens kunnskap om tilstedeværende risiko, siden organisasjoner med andre forutsetninger kan plukke opp andre typer risiko i deres analyser og planer. Utvikling innenfor kunnskap om andres planer er dog ikke helhetlig positiv. Innenfor utviklingen av beredskapsplaner har graden av samvirke med flere av de inkluderte partene sunket.

Økningen i øvelsesfrekvens kan også tilsi at kjennskapet til hvordan kriser interagerer med planverk og beredskapsstrukturer har blitt bedre, siden beredskapsapparatet blir aktivert til å håndtere flere simulerte scenarier. Øvelser gir kommunene en sjanse til å teste planverket deres og eventuelt oppdage mangler i hvordan planverket brukes til å organisere respons til kriser. Men her er det viktig å påpeke at simulerte kriser ikke kommer til å påvirke disse planene og strukturene på samme måte som en ekte krise. Det er derfor vanskelig å si i hvilken grad den større øvelsesfrekvensen bidrar til etterlevelse av Alexanders tiende retningslinje.

Grunnivået for risikoforståelse har økt i norske kommuner, og denne forståelsen utgjør i større grad grunnlaget for beredskapsplanverk. I forhold til hva som inngår i *korrekt kunnskap* ifølge retningslinjene til Quarantelli, Alexander og Perry og Lindell, er det flere

indikatorer som peker på at kommunene har økt kunnskapsbasen som ligger til grunn for effektiv beredskapsplanlegging. Det er utfordringer knyttet til etterlevelsesgraden i forhold til kravene fastsatt av sivilbeskyttelsesloven i mindre ressurssterke kommuner, og det er uenighet i forhold til hvor hensiktsmessig det er å utforme en samlet ROS-analyse. Men hevingen av grunnivået for ROS-analyser på landsbasis, og det at flere og flere kommuner baserer beredskapsplanverk på slike analyser, tilsier at beredskapsplanleggingen i større grad enn før er basert på kunnskap om tilstedeværende risiko.

Når det kommer til beredskapsfaglig kompetanse, gir dataene oss et variert og ufullstendig bilde. Høyere måloppnåelse i utvikling av ROS-analyse og beredskapsplan, samt økt øvelsesfrekvens, indikerer at kompetansen til kommunale beredskapsplanleggere blir høyere. Trendene tilsier at kommunene i større grad er i stand til å oppfylle kravene som den kommunale beredskapsplikten stiller, og at de øver på ferdighetene som er nødvendig for krisehåndtering med større frekvens. Men her er det også utfordringer på individuelt plan blant kommunene.

For å hjelpe kommunene med å oppfylle kravene om å utarbeide en helhetlig ROS-analyse og beredskapsplan har DSB utviklet en veileder som setter retningslinjer for etterlevelse av den kommunale beredskapsplikten. Mottakelsen av denne veilederen blant de elleve kommunene som deltok i studien til Øren m. fl. var blandet. En av de større kommunene mente at veilederen var for vag og ikke ga gode eksempler på hvordan risikoanalyser skal gjennomføres, denne kommunen har et høyt kompetansenivå når det kommer til samfunnssikkerhet og så ikke retningslinjene som et betydelig bidrag. (Øren m. fl., 2015, s. 274). Dette var en holdning som speilet seg i intervjuet med beredskapssjefen fra den større kommunen i dette prosjektet.

«Vi har nok endret tilnærmingen vår til måter med drive risikovurderinger på og ser med tydelighet at en ROS-analyse av den tradisjonelle typen som er beskrevet i veileder fra DSB og så videre, ikke er spesielt godt anvendelig under alle forhold i 2022. Det er forskjell på en liten kommune med 200 innbyggere eller en stor bykommune. Det er vel kanskje et av disse paradoksene vi ser, at man skal prøve å lage veiledere som skal favne både de minste og de største kommunene. Så treffer den egentlig ikke noen av stedene.»

Personell i mindre kommuner uttrykte at retningslinjene ikke viser hvordan de skulle gjennomføre risikoanalyser, og at de var til lite hjelp når det skulle bestemmes hvilke typer risiko som skulle analyseres. En av de mellomstore kommunene mente at retningslinjene var for optimistiske, og at de ikke hadde noen forutsetninger for å kunne oppfylle alle kravene som veilederen setter. Noen av kommunene synes retningslinjene var gode og enkle å forstå. Alt i alt blir retningslinjene sett på som for omfattende for noen, omfattende nok av andre, og for noen ikke omfattende nok. Studien konkluderer med at dette i stor grad kommer an på kommunens kompetansenivå (Øren m. fl., 2015, s. 274).

Det er et stort gap i mengden tilgjengelige ressurser, og derfor kompetanse, innenfor beredskapsapparatet til norske kommuner av forskjellig størrelse. Denne forskjellen uttrykte seg tydelig i intervjuene som ble gjennomført i sammenheng med dette prosjektet. Den regionale beredskapssjefen fortalte om forskjellen mellom større og mindre kommuners tilgang på beredskapspersonell i fylket.

«Det er kun tre eller to kommuner i fylket som har en beredskapssjef i full stilling som bare jobber med dette. Ellers så er disse beredskapskoordinatorene i en mindre stilling, gjerne fra et halvt årsverk ned til brøkdelen av et årsverk.»

Den større kommunen har en dedikert beredskapsavdeling, der de har stor tilgang på fagkyndig personell og ressurser til å ta del i kompetansefremmende aktivitet.

«Ja, det er jo farlig å si at man føler at man har god kompetanse, men det tror jeg at vi har. Vi har en egen avdeling som jobber med dette her med dyktige fagfolk som har god formell bakgrunn. Vi har deltatt på ulike prosjekter både nasjonalt og i EU for å lære andre måter å gjøre ting på, jeg nevnte dette samarbeidet opp mot UIS. Vi har brukt professor Terje Aven som kvalitetssikrer, for eksempel på deler av arbeidet vårt rundt ROS-analyser.»

Dette står i kontrast med den mindre kommunen som ikke har en dedikert beredskapsavdeling, men en beredskapskoordinator som har ansvaret for kommunens beredskapsarbeid. Beredskapskoordinatoren uttrykte at kommunen ikke hadde ressurstilgangen til å kunne drifte en uavhengig beredskapsorganisasjon, og derfor var mer avhengig av å bruke hele den kommunale administrasjonen.

«Vi ser nå at vi må ha mer ressurser på beredskap, jeg skal egentlig bli avlastet med en del ting, spesielt innenfor i informasjon, kommunikasjon og i en del av den systematiske dokumenthåndteringen. Mindre kommuner er nødt til å spille mye bredere på ledelseskompetanse, de bruker ressurser som må overføres internt i organisasjonen istedenfor en dedikert avdeling som kan ta alt.»

Problemet med at større kommuner ikke ser veilederen fra DSB som god nok, er et problem som på noen måter løser seg selv, ettersom større kommuner ofte har kompetansen og ressursene til å sette sine egne krav og arbeidsmetoder til ROS-analyser. Det at mindre kommuner ikke klarer å oppfylle kravene som er satt, og at veilederne ikke gir dem gode nok føringer for hvordan de skal gjennomføre ROS-analyser er et større problem. Det kan dog se ut som om denne problemstillingen er på bedringens vei, ettersom flere og flere kommuner klarer å oppfylle minimumskravene til ROS-analyser fastsatt av DSB. Men hvis det skal gjennomføres tiltak for å heve grunnivået til kommunenes kompetanse, vil det være bedre å fokusere på å få de mindre kommunene opp på et nivå der de oppfyller minstekravene til heldekkende ROS-analyser, fastslått av den kommunale beredskapsplikten. Veiledere burde derfor være tilpasset til de minste kommunenes utfordringer og kompetansebehov.

Studien til Øren m. fl. peker på at det er stor variasjon i fagressurser mellom norske kommuner av ulik størrelse. Dette støttes både av intervjuene gjennomført i sammenheng med dette prosjektet og av de få kommuneundersøkelsene der problemstillinger om kompetanse blir tatt opp. For eksempel rapporterer kommuneundersøkelsen fra 2020 at den gjennomsnittlige stillingsprosenten for kommunale beredskapsansvarlige i Norge ligger på 23.9 prosent, og kun 8 prosent sitter i full stilling som beredskapsansvarlig, de aller fleste av disse var i storbykommuner (DSB, 2020, s. 32).

Økende oppfyllelse av minimumskrav til ROS-analyser og beredskapsplaner, samt hyppigere øvingsaktivitet, er trender som alle peker mot et økende kompetansenivå. Disse kriteriene er dog ikke nok til å bevise en generell økning i beredskapsfaglig kompetanse, men heller en økning i kompetanse i forhold til kravene den kommunale beredskapsplikten stiller. Direkte mål på kompetanse er i stor grad fraværende fra kommuneundersøkelsene. Direkte mål ville for eksempel vært mål på hvordan andelen beredskapskoordinatorer med formel fagkompetanse har utviklet seg, andelen kommuner som ansetter beredskapspersonell på fulltid og andelen kommuner som gjennomfører kompetansehevende tiltak. Noen av disse

indikatorene dukker opp i enkelte kommuneundersøkelser, slik som stillingsprosenten til beredskapskoordinatorer i norske kommuner, men de dukker ikke opp regelmessig nok til å måle utviklingstrenden innenfor fagkompetanse.

5.1.2: Samvirke i planleggingsprosessen

Innføringen av samvirkeprinsippet er et strategisk tiltak som sammenfaller med den fjerde retningslinjen for effektiv beredskapsplanlegging. Forankringen representerer et betydelig skifte i den overordnede beredskapsstrategien i Norge, med en tydeligere vektlegging av samvirke, på lik linje med nærhet, likhet og ansvarsprinsippene. Samvirke innenfor kommunal beredskap er også lovfestet i en viss grad gjennom forskriften om kommunal beredskapsplikt. Forskriften setter krav om at kommunen skal samarbeide med relevante aktører i utarbeidelsen av ROS-analyse, beredskapsplan og kriseøvelser. Det blir også stilt krav om at kommunen skal samordne beredskapsplanverk med andre offentlige og private aktører. Til slutt stiller forskriften et spesifikt krav til samvirke mellom kommuner, for å takle lokale og regionale problemstillinger der det er hensiktsmessig (Forskrift om kommunal beredskapsplikt, 2011, §2,4,5,7). Samvirke er altså forankret både i de overordnede prinsippene for norsk beredskapsplanlegging og i den kommunale beredskapsplikten. I tillegg er det flere trender som viser til en positiv utvikling innen samvirke i det kommunale beredskapsarbeidet.

Innenfor utarbeidelsen av kommunale ROS-analyser har det vært en økning i samvirke med alle partene som nevnes i kommuneundersøkelsen, både offentlige, private, frivillige, andre kommuner, forsvar og sivilforsvar. Samvirke innenfor utarbeidelse av beredskapsplan var mer blandet og det var økning i samvirke med noen parter samtidig som det var nedgang med andre parter, men totalt sett har samvirke innenfor dette feltet sunket i perioden 2017-2021. Til slutt har samvirke med alle de målte partene i gjennomføringen av kriseøvelser økt fra 2014 til 2021. Mest betydelig er økningen i samvirke med frivillige aktører og andre kommuner. Utviklingen tilsier at beredskapsplanleggingsprosessen er horisontalt integrert i større grad enn tidligere. Spesielt tilsier utviklingen i samvirke med private offentlige og andre kommuner at kommunene i større grad oppfyller den syvende retningslinjen til Quarantelli, samt de tilknyttede retningslinjene til Alexander, Perry og Lindell. Alt i alt er utviklingstrenden innenfor samvirke positiv. Kommunenes opplevelser med samvirke tilsier dog at det fortsatt er utfordringer.

I studien av Øren m. fl. rapporterte de fleste kommunene at de hadde et godt samvirke med nabokommuner, og noen av kommunene i studien hadde vært med i formelle samarbeid med nabokommuner der de diskuterte ressursdeling og deltok i seminarer sammen. Samtidig rapporterte to av kommunene at det enten skjedde lite innen interkommunalt samvirke, eller at arenaene for samvirke var lite brukt. Kommunene hadde også i varierende grad etablert samvirke med private aktører. De fleste kommunene rapporterte at de samarbeidet bra med private aktører, men dette samarbeidet er i stor grad avhengig av personlige forhold og lokal kunnskap, spesielt i de mindre kommunene (Øren m. fl., 2015, s. 275). I intervjuet med den mindre kommunen, fortalte beredskapskoordinatoren om hvordan kommunens tilnærming til samvirke hadde endret seg i etterkant av 22. Juli.

«I forhold til kommunal beredskap, så ser vi mye mer verdien av å ha kontakt med andre etater, spesielt politi. Det å kjenne vedkommende og å ha en kommunikasjon jevnlig tror jeg er ekstremt viktig. Nå har vi politikontakt og de har vært med både under pandemien og Ukraina og har vært et fast medlem i stabsmøtene. Det er mer naturlig å samhandle i beredskapssituasjoner nå enn det var før.»

Denne kommunen har opplevd en normalisering av samvirke med politiet innenfor beredskapsarbeid som ikke var til stede i like stor grad før 2011. Denne normaliseringen har blant annet uttrykt seg i at kommunens beredskapsapparat har blitt bedre kjent med kontakter fra andre etater. Den større kommunen hadde gjennomført og deltatt i en rekke forskjellige initiativer innenfor forbedring av samvirke siden innføringen av samvirkeprinsippet.

«Vi har hatt ulike initiativ med tanke på å forbedre samordning og samvirke. Vi har under store arrangementer opprettet noe som vi kaller samvirkesenteret, der vi setter ulike aktører rundt det samme bordet og deler informasjon på lik linje som Bergen gjorde under sykkel VM for noen år i en mindre skala. Vi har nettopp gjennomført et forprosjekt med bruk av eksterne konsulenter som ser på hvordan de 4 kommunene i vårt nabolag kan organisere seg for å bli enda bedre på samvirke. Vi har også etablert et regionalt samfunnsikkerhetsråd som ivaretar behovet for økt samvirke mellom ulike aktører, alt fra frivillige humanitære organisasjoner til leverandører av kritisk infrastruktur, nødetater, sivilforsvaret, forsvaret, statsforvaltningen og så videre.»

Her ser vi at utviklingen av samvirke i den større kommunen i stor grad speiler utviklingen på landsbasis. Den større kommunen er medlem i et regionalt beredskapsråd som legger til rette for samvirke med offentlige, private og frivillige aktører. I tillegg er kommunen opptatt med et prosjekt for å sikre samvirke med de nærmeste kommunene. Men til tross for bredden av samvirkeinitiativer kommunen er involvert i beskriver den fortsatt samvirke som et betydelig utfordringsområde.

«Den største utfordringen vi sitter med i dag vil jeg si er samvirke. Det å være kjent med hverandres planer, det å være kjent med hverandres forventninger og det å sørge for gjensidig utveksling av informasjon. Det er utrolig komplisert og vanskelig å få dannet seg et felles situasjonsbilde.»

Større kommuner har flere relevante samvirkeaktører innenfor sitt virkeområde, og må derfor håndtere større kompleksitet i deres arbeid med samvirke. Kommunens størrelse kan også gjøre det vanskeligere å danne personlige forhold og kontakt med alle de relevante partene for beredskapssamvirke, noe som kan være lettere i mindre kommuner der de har mindre parter å forholde seg til. Både den store og den mindre kommunen forteller at de har gjennomført og opplevd endringer i forhold til samvirke siden 2011, men i intervjuet med fylkesberedskapssjefen fortalte han at samvirke var et område som lenge hadde blitt prioritert innenfor den regionale beredskapen.

«Det er et veldig viktig prinsipp, det er jeg enig i men det er noe vi har hatt med oss hele tiden. Altså det ble jo fokusert på etter 22. Juli, dette med at samvirke mellom politiet og forsvaret ikke var optimalt, men jeg mener at samvirke på regionalt nivå har fungert bra lenge. vi har et fylkesberedskapsråd som vi har hatt i alle år, der alle statlige etatsjefer i fylket er med pluss eiere av infrastruktur som er viktig, type strøm, telekommunikasjon, vann og så videre, samt frivillige organisasjoner som røde kors og norsk folkehjelp. Alle spørsmål som gjelder beredskap i fylket vil bli drøftet i dette rådet.»

Samvirke har lenge vært et viktig prinsipp innenfor Norsk beredskap, dette uttrykker seg i flere av stortingsmeldingene om samfunnssikkerhet, i tillegg var den norske redningstjenesten bygd på samvirkeprinsippet, lenge før det ble et overordnet prinsipp i norsk beredskap. Samtidig som samvirke har vært et prioritert område før samvirkeprinsippet rapporterer de to kommunene at de har iverksatt flere tiltak etter 2011. Graden av samvirke

innen kommunalt beredskapsarbeid har generelt sett økt på landsbasis siden 2011. Kommunene møter fortsatt utfordringer når det kommer til samvirke, og erfaringer med samvirke er varierende. I tillegg ser det ut til at noen trender innenfor kommunalt samvirke har sunket i nyere tid. Til tross for variasjon og forbedringspotensial er trenden innenfor samvirke i sin helhet positiv. Økningen i samvirke i flere av kommunenes hovedoppgaver innenfor beredskap, viser at samvirke blir mer og mer vektlagt i beredskapsplanleggingsprosessen.

Det er dog vanskelig å si i hvilken grad økningen er et resultat av strategiske tiltak som samvirkeprinsippet og sivilbeskyttelsesloven, og i hvilken grad den er fortsettelsen av en allerede eksisterende prioritering av samvirke i det kommunale beredskapsarbeidet. Kommuneundersøkelsene målte ikke indikatorer innenfor samvirke før 2010, og samvirketrender måles ikke innenfor konsistente indikatorer før 2014 og fremover. De er derfor ikke skikket til å belyse hvordan trendene så ut før de to strategiske initiativene.

Videre kan vi se at flere av de strategiske tiltakene for å sikre kommunene mot nåværende og fremtidig klimarisiko, som fremmer måloppnåelse innenfor den første retningslinjen, også fremmer samvirke. Naturfareforum og NVEs veiledning er begge eksempler på kunnskapsfremmende tiltak som er basert på samvirke mellom nasjonale, regionale og lokale aktører. Samtidig tyder en utviklingstrend på at Quarantellis fjerde retningslinje kan ha blitt styrket. Det at kommunene i større grad samarbeider med frivillige organisasjoner i beredskapsarbeidet, kan antyde at kommunene er bedre rustet til å koordinere fremvoksende frivillige strukturer under en krise. Økt samvirke med frivillige organisasjoner indikerer at kommunene i større grad er villig til å ta i bruk frivillige ressurser innenfor deres virkeområde. Men det er viktig å påpeke at det er en forskjell mellom frivillige organisasjoner som allerede eksisterer og de improviserte strukturene som dukker opp i krisesituasjoner. Kommunene har blitt bedre til å bruke forhåndsorganiserte frivillige, om de kan gjøre det på en improvisert basis er et annet spørsmål.

Dataene gir ikke grunnlag for å si at beredskapsplanverk i større grad legger til rette for samvirke, men det er grunnlag for å si at beredskapsplanleggingsprosessen tilrettelegger samvirke i større grad enn før. Dette er fordi det er en større grad av samvirke innenfor flere av de sentrale oppgavene i det kommunale beredskapsapparatet, i hovedsak ROS-analyser og øvelser. Samvirke i planleggingsprosessen fremmer samvirke i krisesituasjoner, ettersom

partene allerede er i kontakt med hverandre og har mer erfaring med å samarbeide. Dette kommer spesielt frem i felles kriseøvelser, siden partene blir kjent med hverandres oppgaver, ressurser og kompetanse. Samvirke mellom organisasjoner i beredskapsarbeid er bygd opp på både formelle og uformelle rammer. De uformelle rammene er bygd på personlige forhold og tidligere erfaringer og de utgjør en viktig del av samvirkestrukturen. De mer formelle delene av strukturen kommer i form av forhåndsbestemte kontaktpunkter, kanaler for kommunikasjon, felles planer og en forståelse for hverandres kapasiteter og kapabiliteter.

De positive utviklingstrendene innenfor samvirke, vil i stor grad kunne styrke de uformelle rammene gjennom vedvarende kontakt mellom organisasjoner, der sentrale personer innenfor beredskapsapparatet blir kjent med hverandre gjennom felles arbeid. Koordineringen og kommunikasjonen som er nødvendig for å fremme samarbeid i utviklingen av ROS-analyser og felles kriseøvelser, kan også styrke de formelle rammene som er nødvendig for samvirke. Beredskapsorganisasjonens kunnskaper om andre organisasjoners ressurser og arbeidsmetoder samt personlige forhold og kontaktpunkter, må utvikles før planen treffer papiret. Måten planverk kan legge til rette for samvirke er å sørge for at kontaktpunkter blir skrevet ned, planer for felles ressurser blir organisert og ansvarsområder blir avklart, slik at den etablerte samvirkestrukturen kan bli tatt i bruk når den trengs.

Til tross for at dokumentanalysen ikke har avdekket om samvirke har fått større plass i selve beredskapsplanverket i norske kommuner, tilsier fortsatt datagrunnlaget at etterlevelse av den fjerde retningslinjen for effektiv beredskapsplanlegging har blitt styrket i den målte perioden. Samvirke blir i større grad inkludert i lovverk og prinsipper for beredskapsplanlegging, og sentrale deler av planleggingsprosessen er i større grad karakterisert av samvirke mellom flere forskjellige parter. Det er forbedringspotensial og utfordringer, for eksempel innenfor samvirke i utviklingen av beredskapsplaner. Men alt i alt tyder utviklingen på at felles beredskapsressurser blir tatt i bruk i større grad enn tidligere.

5.1.3: Fremme prosess over produkt

På det strategiske planet er den kommunale beredskapsplikten utformet slik at den fremmer oppfylling av den syvende retningslinjen for effektiv beredskapsplanlegging.

Sivilbeskyttelseslovens paragraf 14 fastslår at kommunens ROS-analyse skal oppdateres annethvert år, i takt med revisjon av kommunedelplaner, i henhold til plan og bygningsloven

paragraf 11-4 og 10-1 (Plan og bygningsloven, 2008, §14-4)(Plan og bygningsloven, 2008, §10-1). Forskriften om kommunal beredskapsplikt spesifiserer også at ROS-analysen skal oppdateres hvis det forekommer en betydelig endring i kommunens risikobilde (Forskrift om kommunal beredskapsplikt, 2011, §6).

Sivilbeskyttelseslovens paragraf 15 spesifiserer så at den kommunale beredskapsplanen skal revideres og oppdateres minst en gang i året, og at planen skal øves jevnlig (Sivilbeskyttelsesloven, 2010, §15). Hvor jevnlig planen skal øves blir fastslått i forskriften om kommunal beredskapsplikt, der det står at kommunens beredskapsplan skal øves annethvert år, og at det skal øves på scenarier fra kommunens ROS-analyse (Forskrift om kommunal beredskapsplikt, 2011, §7). Forskriften fastslår også at det skal gjøres evalueringer av krisehåndteringen etter øvelser og uønskede hendelser, og at disse evalueringene, der det er nødvendig, skal føre til endringer i kommunens beredskapsplan og ROS-analyse (Forskrift om kommunal beredskapsplikt, 2011, §8). Oppsummert krever den kommunale beredskapsplikten kontinuitet i alle aktivitetene den lovfester.

Ifølge kommuneundersøkelsen har det vært en øking i kontinuitet innenfor flere sentrale deler av det kommunale beredskapsarbeidet uttrykt i at andelen kommuner som oppfyller minimumskravene for oppdatering er betydelig høyere i dag enn i 2014, og at kommunene øver mer regelmessig enn tidligere. Kontinuerlig testing, revidering og oppdatering er viktig for å opprettholde kontinuiteten i beredskapsarbeidet. Den økte oppdateringsfrekvensen av ROS-analyser og beredskapsplaner samt den økte øvelsesaktiviteten, tilsier at dette skjer i et høyere tempo enn tidligere.

Det er likevel utfordringer på dette området, ettersom det vanligste minimumskravet kommuner sliter med er regelmessig oppdatering av analyse og planverk. I tillegg har etterlevelse av disse minimumskravene, i tillegg til øvelsesfrekvens, enten stagnert eller gått nedover de siste årene. Både i kommuneundersøkelsene, men også og i intervjuene som ble gjennomført i sammenheng med dette prosjektet, kommer det frem at den kontinuerlige krisetilstanden norske kommuner har stått i under Koronapandemien kan ha mye av skylden for denne nedgangen. Fylkesberedskapssjefen fortalte at dette var noe de måtte ta høyde for i deres tilsynsrolle.

«Generelt sett er det sjeldent vi trenger å gi avvik på at kommunene ikke øver så ofte som kravet tilsier, stort sett klarer de å øve en gang annethvert år som forskriften krever. Siden det har vært en pågående hendelse siden februar 2020, så har vi sett bort fra øvelser i 2020 og 2021. Når vi begynner med tilsyn igjen i 2023 så vil vi ikke legge vekt på den perioden om de har hatt øvelse eller ei.»

Fylkesberedskapssjefen påpeker at det er sjeldent at kravet om kontinuitet i øvelsesfrekvens blir brutt, dette er noe som støttes av data fra kommuneundersøkelsen, ettersom nesten 90 prosent av kommunene rapporterte at de oppfylte dette kravet før pandemien fant sted. I intervjuet med den større kommunen kom det frem at de har en betydelig større øvelsesfrekvens enn den kommunale beredskapsplikten krever.

«Vi har alltid et krav om at vår beredskapsledelse skal øves minimum 2 ganger i året, en gang på våren og en på høsten. Vi kjører øvelser for de som jobber og har beredskap som en hovedfunksjon. Det har vi hvert fall minimum hver tredje uke og så er det kanskje en årlig øvelse sammen med nødetater.»

Beredskapssjefen i den større kommunen mente at kravet som stilles av sivilbeskyttelsesloven ikke strekker til for å sikre god øvelsesfrekvens i beredskapsarbeidet.

«Jeg tenker det er jo nærmest litt latterlig. Kan du bygge en god beredskapsorganisasjon hvis du skal øve med den frekvensen som nevnt i loven og forskriften?»

Oppsummert har det vært en generell økning i øvelsesfrekvens samt regelmessighet i oppdatering av ROS-analyser og beredskapsplanverk. Men til tross for den positive utviklingen er det fortsatt utfordringer innenfor etterlevelse av denne retningslinjen, siden et av de vanligste kravene som ikke er oppfylt er kravet om regelmessig oppdatering. Det er også en utfordring at kravene lovverket setter til regelmessige øvelser ikke ser ut til å gi mer ressurssterke kommuner gode forutsetninger for å sette en øvelsesfrekvens de finner tilfredsstillende. Kontinuitetstrendene var stigende før pandemiens inntog i Norge, og ut ifra forklaringer fra kommuneundersøkelsene, samt intervjuene med kommunalt og regional beredskapspersonell, kan det se ut til at nedgangen siden 2020 i stor grad kan forklares av den kontinuerlige krisehåndteringen norske kommuner har stått i siden da. Hvis dette er tilfellet kan vi forvente at denne trenden reverseres de neste par årene etter hvert som pandemien

dabber av, men per i dag gjenstår dette å vise seg. Dokumentanalysen indikerer at den kommunale beredskapsplanleggingen er mer kontinuerlig enn den var i 2011, men det kan argumenteres for at kravene til kontinuitet stilt av sivilbeskyttelsesloven ikke er godt nok tilpasset kommunene.

Disse kravene treffer nok mindre kommuner tyngre enn større ressurssterke kommuner. Oppdatering av planverk og organisering av øvelser innebærer mye arbeid, og kommuner som kun har en ansatt i begrenset stilling vil finne det vanskeligere å regelmessig gjennomføre disse oppgavene, spesielt hvis kommunen allerede er involvert i krisehåndteringsarbeid. Samtidig har vi sett at disse kravene ikke er omfattende nok for enkelte kommuner med sterk ressurstilgang og store fagmiljø. Men selv om kravene kan være for slakke for ressurssterke kommuner, har de fortsatt den verdi at de kan være med på å heve grunnivået for kontinuitet i likhet med hvordan kravet om en heldekkende ROS-analyse kan heve grunnivået for kunnskap om tilstedeværende risiko. Det er for de mindre og mellomstore kommunene hevingen av dette grunnivået er viktigst for. Større kommuner vil ofte ha muligheten til å heve seg over kravene hvis de er for slakke. I likhet med ROS-analyser er det i de mindre ressurssterke kommunene tiltak for å heve grunnivået er mest nødvendig.

Men selv om det fortsatt er utfordringer er utviklingen innenfor denne retningslinjen gjennomgående positiv. Økningen i regelmessig oppdatering av ROS-analyse og beredskapsplan fremmer et mindre stillestående risikobilde. Dette kan føre til at nye trusler blir plukket opp forttere og at tiltak for å kontre dem blir iverksatt med større hast. Økningen i øvelsesaktivitet vil gi det kommunale beredskapsapparatet større mulighet til å opprettholde et høyt nivå, ettersom ferdigheter som blir opparbeidet gjennom øvelser får mindre tid til å forfalle, og svakheter i beredskapsstrukturen kan bli avdekket oftere. Dette er en klar trend i forhold til de åtte retningslinjene og dataene peker på en klar positiv utvikling innenfor de tre målte indikatorene, i alle fall før covid-19 pandemiens ankomst. I det samfunnet går mot en normalisering er det viktig at den positive trenden plukkes opp igjen, og at kontinuitet i beredskapsarbeidet forblir en prioritet.

5.1.4: Generell tilnærming og øving

Videre er det svake indikatorer som tilsier at utviklingen innenfor kommunal beredskap har fremmet den femte og sjette retningslinjen for effektiv beredskapsplanlegging. Grunnen til at disse indikatorene blir omtalt som svake er fordi de ikke har blitt påvist i tilfredsstillende grad gjennom dokumentanalysen av stortingsmeldingene om samfunnssikkerhet eller kommuneundersøkelsene. Der de dukker opp i kommuneundersøkelsene er det kun gjennom indirekte indikatorer. De sterkeste indikatorene kommer i hovedsak fra intervjuene med de kommunale beredskapsansvarlige, og som tidligere nevnt er ikke dette en kilde som gir grunnlag for å påvise en tilstedeværende trend.

Når det kommer til den femte retningslinjen er det noen trender som peker på at kommunene i større grad bruker den generelle All-hazard tilnærmingen som tas opp i Alexander og Quarantellis tredje retningslinjer. Dette er i hovedsak at flere og flere kommuner bruker helhetlige ROS-analyser som dekker hele kommunens risikobilde innenfor deres område og utvikler samlede og heldekkende beredskapsplaner basert på disse. Kommunene som ble intervjuet i sammenheng med dette prosjektet rapporterte begge at beredskapsorganisasjonen deres var basert på en generell struktur som dannet grunnlaget for beredskapsplanverkets administrative del. Beredskapskoordinator i den mindre kommunen fortalte også at planverket hadde blitt basert på generelle rammer i en større grad enn det de hadde opplevd tidligere.

«Beredskapsplanverk har blitt annerledes. Det har jeg jobbet med lenge, og der jeg jobbet før, i forskjellige tilsynsorganer, så var det mye detaljerte planverk, store planverk, det var bunkevis, umulig å vedlikeholde og de ble fort utdatert. Planverket nå er mye mer konkret og komprimert og det er mer fokus på tiltakskort. Så har du da rammene og derfra kobler man på og av kompetanse.»

I tillegg fremmer DSB sine veiledere om blant annet utvikling av ROS-analyser en samlet tilnærming til beredskapsfaglige arbeidsmetoder på landsbasis, som skal kunne tas i bruk av alle kommunene i Norge. Men dette er igjen ikke en problemstilling som blir tatt opp i kommuneundersøkelsene, dette prosjektet har heller ikke funnet data som kan underbygge påstander om hvordan bruken av generelle rammer og prinsipper innenfor den kommunale beredskapsplanleggingen har utviklet seg over tid, eller hvordan tilstanden ser ut på

landsbasis. Det er heller ikke gitt at en generell tilnærming på landsbasis er ønskelig, med tanke på den enorme variasjonen mellom norske kommuner. En generell tilnærming som forsøker å treffe det varierte behovet og utfordringene til alle kommuner i Norge, kan stå i fare for å ikke ville treffe noen av dem spesielt bra. Men etterlevelse av landsdekkende prinsipper og arbeidsmetoder er ikke det eneste potensielle målet på om kommuner i Norge følger en generell tilnærming i sitt beredskapsarbeid.

Den femte retningslinjen åpner også for at kommuner kan følge sine egne overordnede prinsipper. Dette betyr i praksis at kommunen utvikler sin egen generiske struktur, for sitt eget virkeområde og sine egne utfordringer, og at denne strukturen kan tilpasses til en rekke forskjellige uønskede hendelser. I intervjuene med de kommunale beredskapsansvarlige fortalte for eksempel beredskapskoordinatoren i den mindre kommunen om hvordan strukturen til deres beredskapsorganisasjon var strukturert slik at de kunne koble av og på forskjellig kompetanse, etter behovene som den gjeldende hendelsen forårsaket. Hvis individuelle kommuner utvikler sine egne generelle strukturer, som er tilpasset variasjonen mellom disse kommunene, vil en avdekking av disse generelle strukturene kreve en spesifikk undersøkelse av kommunenes arbeidsmetoder. En annen måte å måle dette på ville vært spørsmål i kommuneundersøkelsen angående hvordan kommunens beredskapsorganisasjon er bygd opp, i hvilken grad de følger DSB sine veiledere eller i hvor mange forskjellige hendelser de har kunnet brukt den samme beredskapsplanen.

Det har vært en ganske klar utvikling når det kommer til frekvensen av øvelser. En økning i øvelsesfrekvens indikerer at det har vært en økning i øving på både individuelle og kollektive ferdigheter, men det er vanskelig å si i hvilken grad individuell trening blir prioritert i forhold til helhetlig trening av beredskapsorganisasjonen. I intervjuet med den større kommunen fortalte beredskapssjefen at de gjennomførte regelmessig trening på en rekke individuelle ferdigheter.

«Vi har relativt hyppige øvelser eller trening, opplæring på individuelle ferdigheter som hele veien må gjentas med visse mellomrom. Alt fra å koble opp satellittelefonen til håndtering av praktiske samvirkeoppgaver og det å gjennomføre ledelse av et proaktivt førstemøte.»

For den sjette retningslinjen, som omhandler hvorvidt øving blir gjennomført både helhetlig og individuelt, er det kun delvis dekning for å bekrefte etterlevelse. Det har vært en økning i

øvingsaktivitet blant norske kommuner, men når det kommer til øving av individuelle ferdigheter gir ikke kommuneundersøkelsene grunnlag for å kommentere utviklingstrenden eller tilstanden i norske kommuner direkte. For å måle dette over lengre tid kunne kommuneundersøkelsen for eksempel valgt ut ett sett med viktige individuelle ferdigheter og lagt frem spørsmål i flere undersøkelser på rad. Viktige ferdigheter kunne vært riktig bruk av elektroniske kommunikasjonsverktøy, riktig håndtering av media for eksempel gjennom simulerte pressekonferanser og riktig loggføring i krisesituasjoner.

Den økte øvingsaktiviteten viser at beredskapsplaner i større og større grad testes. Testing av planverk og strukturer er en viktig del av beredskapsplanleggingsprosessen, noe som blir tatt opp i Perry og Lindells syvende retningslinje. Kommunale beredskapsplaner blir testet mer og mer regelmessig i Norge. Testing vil ikke bare fremme helhetlig øving av beredskapsorganisasjonen, men også av individuelle ferdigheter, siden individuelle ferdigheter også er nødvendig for å gjennomføre en kriserespons. Øvelser gir beredskapsorganisasjonen verdifull erfaring både innenfor kollektive og individuelle oppgaver. Det er dog viktig å påpeke at øvingsmetodikk kan ha stor innvirkning på hvor mye en kommune får ut av en øvelse, i forhold til individuell og helhetlig trening. Noen øvelsestyper kommer ikke til å fremme bruken av ferdigheter i like stor grad som andre øvelsestyper. En intern tabletopøvelse kommer for eksempel ikke til å teste kommunens evne til å koordinere i like stor grad som en fullskala øvelse som inkluderer flere forskjellige parter.

5.1.5: Reaksjoner, respons og forskjellen mellom planlegging og kriser

Det er ikke grunnlag for å kommentere hvorvidt beredskapsplanverk i større grad etterlever den andre, tredje eller åttende retningslinjen. Det er flere potensielle grunner til at datamaterialet ikke inneholder klare indikatorer på etterlevelse av disse tre retningslinjene.

Det er ingen data fra kommuneundersøkelsene som indikerer kommunenes kunnskap om menneskelige reaksjoner. Dette er et tema som eventuelt ville krevd en dedikert utspørring av beredskapspersonell i individuelle kommuner. Dette ble ikke avdekket i intervjuene som ble gjennomført i dette prosjektet og siden intervjuutvalget i dette prosjektet er såpass lite og ikke brukes for å underbygge konklusjoner, men heller nyansere og sette i kontekst de større trendene som ble avdekket gjennom dokumentanalysen, ville ikke intervjuene gitt grunnlag

for å kommentere etterlevelse av denne retningslinjen. Det ble altså ikke funnet noe data som pekte på at kunnskap om menneskelige reaksjoner var noe som ble vektlagt i den kommunale beredskapsplanleggingen. Det betyr derimot ikke nødvendigvis at denne vektleggingen ikke eksisterer, men dokumentanalysen har ikke avdekket spor etter den. Kunnskap om menneskelige reaksjoner kan uttrykke seg i beredskapsplanens operative del, for eksempel i hvordan plan for evakuering eller informering av innbyggere i kriseområdet er utformet. Dette er ikke kilder jeg fikk tak i via prosjektets dokumentsøk, ettersom operative kommunale beredskapsplaner ikke er tilgjengelige for offentligheten.

Det kan argumenteres for at det kommunale beredskapsarbeidet i Norge følger en logikk som gjør det mer sannsynlig at riktig kunnskap om menneskelige reaksjoner blir tatt høyde for i planleggingen. Norsk beredskapsplanlegging følger i stor grad en problemløsningsmodell fremfor en kommando og kontrollmodell. Dette uttrykker seg i fokuset på det lokale planet og kontinuitet i organisering, gjennom nærhets og likhetsprinsippet. I tillegg kan det økende samvirke med frivillige organisasjoner vitne om en større vilje til å ta i bruk fremvoksende og improviserte strukturer, noe som krever kunnskap om at befolkningen kan være en ressurs i kriser og ikke en belastning. Men dette er som sagt ikke direkte indikatorer på at kunnskap om menneskelige reaksjoner innlemmes i beredskapsarbeidet og det er ikke grunnlag for å kommentere etterlevelsen til denne retningslinjen.

Når det kommer til den tredje retningslinjen er dette også noe som ikke kommer direkte frem i kommuneundersøkelsene, eller intervjuene med beredskapspersonell. Hensiktsmessig respons går i stor grad ut på at beslutninger i en krise ikke skal bli tatt for fort, for å sikre at kriserespons er basert på riktig informasjon om hendelsen som utfolder seg. Dette kan uttrykke seg i planverk og planleggingsprosessen gjennom design av informasjonsøvelser, klare linjer for kommunikasjon og erfaringen til beredskapspersonellet. Datainnsamlingen har ikke avdekket hvorvidt dette er et fokusområde innenfor norsk beredskapsplanlegging, og prosjektet kan derfor ikke kommentere hverken tilstanden eller utviklingstrenden innenfor etterlevelse av denne retningslinjen direkte, men det er indikatorer som kan antyde en positiv utvikling.

Trendene innenfor samvirke og samordning kan peke mot at kommunene i større grad er skikket for å håndtere koordineringsproblemene som blir beskrevet av Quarantelli og Alexander. Større kjennskap og integrering av planverk med parter som vil delta i en

eventuell krisehåndtering, minsker sjansene for at den samlede responsen blir ukoordinert og leder til duplikasjon av tiltak. Samvirke og samordning fremmer hensiktsmessig respons, og fremmer en mer effektiv bruk av tilstedeværende ressurser. Det er spesielt lovende at kommunene samarbeider mer med private og frivillige organisasjoner og ikke bare andre offentlige. Dette kan vise til en positiv utvikling innenfor den tredje retningslinjen, men det er ikke noe sterkt datagrunnlag for å påvise etterlevelse.

Til slutt kan ikke prosjektet kommentere etterlevelse av den åttende retningslinjen, men dette hadde vært vanskelig, selv med det rette datamaterialet. Den åttende retningslinjen, som handler om anerkjennelse av forskjellen mellom beredskapsplanlegging og krisehåndtering, går i stor grad på holdningene og erfaringen til beredskapspersonell. Måter etterlevelse av denne retningslinjen kunne ha uttrykt seg er i å designe kriseøvelser for å være så tro til faktiske krisesituasjoner som mulig, og forsøk på å planlegge for velkjente utfordringer som dukker opp i kriser. Men disse tiltakene er ingen garanti for at forskjellen mellom krisehåndtering og beredskapsplanlegging er anerkjent, siden det alltid vil være fundamentale forskjeller mellom disse to aktivitetene. Ingen øvelse vil kunne tilnærme seg de unike utfordringene som er til stede under en faktisk krise, i hvert fall ikke på noen etisk måte. Den mest urokkelige forskjellen som eksisterer mellom disse to aktivitetene er at i en krisehåndteringssituasjon så kommer alle handlinger til å ha ekte konsekvenser, og feil kan bety faktiske tap av eiendom, miljø og i verste fall liv. Dette presset til å gjøre de riktige beslutningene er ikke mulig å gjenskape i beredskapsplanleggingsprosessen. Anerkjennelse av forskjellen er dypt knyttet til organisasjonskultur og dette har ikke vært noe som kom frem i datamaterialet.

5.1.6: Oppsummering av første forskningsspørsmål

Gjennom dokumentanalysen har vi sett at det ikke er grunnlag for å støtte sterkere etterlevelse av tre retningslinjer, svakt men ikke tilstrekkelig grunnlag for å støtte sterkere etterlevelse av to retningslinjer, og sterkest grunnlag for å støtte sterkere etterlevelse av tre retningslinjer. Utviklingen innenfor kommunal beredskap har ført til styrket grunnlag for kunnskap om risiko, samvirke og kontinuitet i sentrale deler av beredskapsarbeidet på landsbasis. Er dette nok for å si at endringene i kommunal beredskap generelt sett stemmer overens med de åtte retningslinjene? Det er kun sterke indikatorer for å støtte etterlevelse av tre retningslinjer og svake indikatorer for å støtte etterlevelse av to til. Samtidig har det ikke

blitt påvist at det har vært en generelt negativ utvikling innenfor noen av retningslinjene, og som oppgaven har argumentert for tidligere kan en forklaring på de manglende sporene etter de fem andre retningslinjene være retningslinjenes utforming, datagrunnlagets karakter og rammene for analysen. Siden det kun er svakt grunnlag for å kommentere etterlevelse av to retningslinjer, og det ikke er grunnlag for å si at de tre resterende retningslinjene verken har hatt en positiv eller negativ utvikling på landsbasis, må svaret på dette forskningsspørsmålet kun lene seg på de tre retningslinjene der det er sterkest grunnlag for å komme til en konklusjon.

Siden det kun er grunnlag for å si at endringene i kommunal beredskap stemmer overens med tre av de åtte retningslinjene kan ikke prosjektet konkludere med at endringene i kommunal beredskap siden 2011 stemmer helt overens med de åtte retningslinjene. Den første, fjerde og syvende retningslinjen gir derimot grunnlag for en begrenset etterlevelse av de åtte retningslinjene. Utviklingen innenfor kommunal beredskap har ført til styrket etterlevelse av den første, fjerde og syvende retningslinjen i sentrale deler av beredskapsarbeidet på landsbasis. Svaret på forskningsspørsmålet *“Stemmer endringene i kommunal beredskap overens med retningslinjene for effektiv beredskapsplanlegging presentert av Engen m. fl.?”* er dermed: *Endringene i kommunal beredskap stemmer kun overens med de åtte retningslinjene i begrenset grad.*

5.2: Kommunal beredskap og 22. Juli kommisjonen

Det andre forskningsspørsmålet innenfor dette prosjektet er: *“Utbedrer endringene i kommunal beredskap manglene som ble utpekt av 22. Juli kommisjonen?”*. Dette prosjektet har valgt å fokusere på tre av forbedringsområdene som ble utpekt av 22. juli kommisjonen, de forbedringsområdene som omhandler beredskapsplanleggingsprosessen. Disse er evnen til å erkjenne risiko og ta lærdom av øvelser, evnen til å bruke planene man har utviklet, og evnen til å koordinere og samhandle. Disse forbedringsområdene vil bli diskutert med bakgrunn i den teoretiske analysen av datagrunnlaget og diskusjonen av det første forskningsspørsmålet, for å komme frem til en konklusjon om i hvilken grad disse manglene har blitt utbedret siden 2011.

Risikoerkjennelse blir ikke definert direkte av 22. Juli kommisjonen, men i rapportens avsluttende observasjoner om risikoerkjennelse skriver kommisjonen om viktige forutsetninger for å håndtere risiko.

«Profesjonell forebygging og håndtering av alvorlige hendelser forutsetter at de ansvarlige utvikler kunnskap om de risikoer de står overfor, og aktivt innretter sin atferd deretter.» - (NOU 2012: 14, s. 451).

Denne beskrivelsen stemmer godt overens med måten risikoerkjennelse blir beskrevet i Meld. St. 10 (2016-2017).

«Erkjennelse av risiko er en forutsetning for å kunne forebygge, redusere og håndtere den. Det innebærer mer enn å observere at risikoen finnes. Det krever også at man vurderer hvilke konsekvenser den kan få, og hvordan den bør håndteres.» - (Meld. St. 10. (2016-2017). s. 30).

Ifølge disse beskrivelsene består risikoerkjennelse av tre elementer. Disse er å identifisere tilstedeværende risiko, vurdere hvilke konsekvenser denne risikoen kan få og deretter iverksette tiltak for å håndtere denne risikoen. Når det gjelder risikoerkjennelse og evnen til å ta lærdom av øvelser er det tre utviklingstrender som antyder en forbedring innenfor dette området, disse trendene sammenfaller med etterlevelse av den første og syvende retningslinjen. Disse er at det gjennomføres hyppigere og bredere risikoanalyser, at beredskapsplanverk, i større grad enn før, baserer seg på kunnskap om tilstedeværende risiko og at det øves mer regelmessig.

En grundigere risikoidentifiseringsprosess og det at beredskapsplanverk i større grad baserer seg på kommunenes kunnskap om risiko, indikerer en positiv utvikling innenfor risikoerkjennelse. Disse trendene peker dog ikke direkte på en forbedret evne til å erkjenne risiko. Det at risikoanalyser har blitt hyppigere og mer heldekkende betyr ikke nødvendigvis at kommunene identifiserer de viktigste risikoene. Det at beredskapsplanverk blir basert på kommunens risikoforståelse betyr ikke nødvendigvis at kommunene iverksetter riktige tiltak for å håndtere den tilstedeværende risikoen. I likhet med hvordan disse trendene ikke kan

påvise direkte at kommunene i større grad baserer seg på korrekt kunnskap om risiko, kan ikke en større risikoerkjennelse direkte påvises.

Måten disse utviklingene indirekte antyder en forbedring innenfor risikoerkjennelse i det kommunale beredskapsarbeidet er at de forbedrer grunnlaget for risikoerkjennelse. Det at risikoanalyser blir brukt hyppigere og er mer heldekkende, indikerer at kommunens risikoidentifiseringsprosess har blitt mer grundig. Dette vil gi kommunen bedre forutsetninger for å identifisere risiko innenfor sitt eget område. Igjen er ikke dette en garanti for at kommunene vurderer konsekvensene av risiko riktig, eller at de viktigste risikoene blir høyest prioritert. Men det gir kommunen bedre forutsetninger for å identifisere viktige risikoområder. Det at beredskapsplaner er basert på kommunens ROS-analyse vil si at kommunene må utvikle tiltak for å håndtere risikoen de er utsatt for. Dette garanterer ikke riktig prioritering av risiko, men det betyr at beredskapsplaner i større grad er basert på kommunens risikovurderinger.

En av hovedkonklusjonene fra Nexus prosjektets samlingsrapport var at risikoerkjennelsen i samfunnet hadde blitt sterkere. Dette prosjektet kan ikke trekke en like sterk konklusjon rundt utviklingen i risikoerkjennelse på kommunalt plan, men utviklingstrendene innenfor bruken av ROS-analyser og etterlevelse av kravet om å bruke ROS-analysen som grunnlaget for beredskapsarbeidet indikerer at grunnlaget for risikoerkjennelse har blitt styrket.

Økningen i øvelsesfrekvens samt kravet om at kommunenes krisehåndtering skal evalueres etter øvelser og uønskede hendelser, antyder at evnen til å ta lærdom fra øvelser har blitt styrket. I likhet med risikoerkjennelse er ikke dette direkte indikatorer, men de peker på at grunnlaget for å ta lærdom fra øvelser har blitt styrket. Hyppigere øvelser garanterer ikke at kommunene identifiserer viktige forbedringsområder, men det gir dem flere muligheter til å teste sin beredskapsstruktur og finne svakheter. Et krav om å evaluere øvelser og uønskede hendelser garanterer ikke at kommunene trekker de riktige konklusjonene om hva de burde ta læring av, men et krav om evaluering sikrer at kommunene reflekterer over erfaringene deres i en viss grad.

Å måle utviklingen i evnen til risikoerkjennelse og å ta lærdom fra øvelser direkte vil være vanskelig å gjøre uten å sammenligne utviklingstrendene innenfor kommunal beredskap opp mot tilfeller av kommunal krisehåndtering. For å si om risiko blir erkjent i større grad må

man se til tilfeller der risiko enten ble undervurdert eller vurdert riktig, og sammenligne dette med risikoforståelsen som lå til grunn før hendelsen fant sted. Risikoerkjennelse er vanskelig å vurdere uten erfaringer der risikobildet ble testet gjennom en uønsket hendelse. Det samme gjelder for evnen til å ta lærdom fra øvelser. En øvelse kan avdekke svakheter i det kommunale beredskapsapparatet, og tiltak kan bli gjennomført. Men hvorvidt tiltakene representerer tilfredsstillende læring er vanskelig å måle uten erfaringer fra faktisk krisehåndtering, eller en lignende øvelse. En måte å måle dette på hadde vært å finne kommuner som har avdekket svakheter gjennom øvelser og så fulgt opp dette med tiltak for å forbedre disse svakhetene. Kommunens beredskapsapparat må så ha blitt testet igjen, enten gjennom en ny øvelse som påfører apparatet de samme utfordringene eller gjennom en uønsket hendelse som gjør det samme.

Oppsummert har det blitt et større fokus på å kartlegge risiko i kommunene siden 2011 og kommunenes ROS-analyser danner i større og større grad grunnlaget for kommunale beredskapsplaner. Det har også vært en økning i øvelsesfrekvens, og krav har blitt stilt til at kommunene skal evaluere øvelser og uønskede hendelser. Disse trendene danner grunnlaget for en styrking av evnen til risikoerkjennelse og å lære fra øvelser, men de kan ikke påvise direkte en styrking av disse ferdighetene på kommunalt nivå.

Når det kommer til å bruke planene som er blitt utviklet er dette også en vanskelig trend å måle på landsbasis uten betydelig tilgang til beredskapsdokumenter og erfaringer fra uønskede hendelser. Spesielt siden evnen til å bruke eksisterende planer er delvis relatert til kriserespons. Men i likhet med risikoerkjennelse og evnen til å lære fra øvelser, er det indirekte indikatorer som peker på at evnen til å bruke eksisterende planverk har blitt styrket. Disse er i hovedsak den økte kontinuiteten i ROS-analyser, beredskapsplanleggingen og øving. Siden kommunene jobber mer kontinuerlig med deres egne planverk, og siden disse planverkene blir oppdatert oftere, og det derfor er mer sannsynlig at de inneholder oppdaterte risikobilder og handlingsplaner, vil planene være bedre utformet for å håndtere uønskede hendelser. Det er mindre sannsynlig at en beredskapsstruktur basert på et oppdatert risikobilde vil støte på uønskede hendelser den ikke er forberedt på. Den kontinuerlige oppdateringen vil også gjøre kommunene bedre kjent med sine egne planer, noe som gjør dem lettere å bruke i en uønsket hendelse.

Den økte øvingsaktiviteten bidrar også til å styrke kommunenes krisehåndteringsevne, og gjør kommunene bedre kjent med sitt eget planverk. Kontinuerlig testing gir kommunen muligheter til å øve på bruken av planverket, identifisere forbedringsområder og trene på viktige ferdigheter assosiert med kriserespons. Kravet om at kommunene skal utvikle en samlet beredskapsplan for hele sitt virkeområde kan også gjøre det mer sannsynlig at kommunen kommer til å bruke sitt eksisterende planverk, siden det er færre handlingsplaner å holde oversikt over. Flere separate planer vil være vanskeligere å innlemme i beredskapsstrukturen, spesielt hvis de er bygd på forskjellige prinsipper og kriseressurser.

I likhet med risikoerkjennelse og evnen til å lære fra øvelser gir ikke dataene grunnlag for å konkludere med at evnen til å bruke eksisterende planverk har blitt styrket, men utviklingen innenfor sentrale deler av beredskapsplanleggingsprosessen antyder at kommunenes beredskapsplaner har blitt mer heldekkende, er basert på mer oppdaterte risikobilder og at kommunene er kjent med dem i større grad. Dette gir kommunene bedre forutsetninger for å ta i bruk deres eget planverk. Disse trendene påviser ikke direkte at kommunene faktisk tar i bruk eksisterende planverk i responsen til uønskede hendelser, men trendene peker på at kommunene er bedre skikket til å gjøre det.

Til slutt viser utviklingstrendene innenfor kommunal beredskapsplanlegging det har vært en klar forbedring i evnen til å koordinere og samhandle. Økningen i samvirke innenfor flere av de sentrale oppgavene i det kommunale beredskapsarbeidet peker mot at ressursene finner hverandre i større grad enn tidligere. Kommunene samarbeider mer og mer med andre offentlige parter, men også med frivillige og private aktører. Kommunene får dermed ikke bare tilgang til flere offentlige ressurser, men også privat kompetanse og kapasiteter. Samvirke har vært en prioritering innenfor kommunal beredskap over lengre tid, og strategiske tiltak som samvirkeprinsippet og kravene til samvirke i den kommunale beredskapsplikten uttrykker dette.

Det finnes fortsatt utfordringer innenfor samvirke og det er et forbedringspotensial blant annet innenfor samvirke i utviklingen av beredskapsplaner. Selv om trenden er stigende innenfor samvirke med flere forskjellige aktører i kommunene er det fortsatt rom for forbedring, ettersom store andeler av kommunene ikke rapporterer samvirke med forskjellige parter i utviklingen av ROS-analyse og beredskapsplan eller gjennomføring av kriseøvelser. Dette stemmer overens med en av konklusjonene som ble presentert i Nexus prosjektets

samlingsrapport. Nexus konkluderer med at samordningsproblemene i det norske beredskapsapparatet ikke er løst, og at det fortsatt er et stort forbedringspotensial. Dokumentanalysen av kommuneundersøkelsene tilsier at dette også er tilfelle på det kommunale planet, til tross for at det har vært en betydelig forbedring. Evnen til å koordinere og samhandle har blitt styrket, men det er mye rom for forbedring.

For å oppsummere kan vi se at utviklingstrendene innenfor kommunal beredskap antyder at evnen til risikoerkjennelse, å lære etter øvelser og til å bruke eksisterende planverk har blitt styrket. Dette er ikke påvist direkte derimot, og selv om trendene har forbedret grunnlaget for disse ferdighetene vil ikke det nødvendigvis si at ferdighetene i seg selv har blitt styrket. Det har i tillegg vært en klar positiv utvikling innenfor evnen til å koordinere og samhandle i det kommunale beredskapsapparatet. Kommunene har styrket sitt samvirke med offentlige, private og frivillige aktører innenfor flere av de sentrale oppgavene innenfor samfunnssikkerhetsarbeidet, men det er fortsatt stort forbedringspotensial innenfor kommunalt samvirke. Svaret på forskningsspørsmålet “*Utbedrer endringene i kommunal beredskap manglene som ble utpekt av 22. Juli kommisjonen?*” er ja, med forbehold at dataene kun gir grunnlag for å si med sikkerhet at evnen til å koordinere og samhandle har blitt styrket. Utviklingen antyder at grunnlaget for risikoerkjennelse og læring etter øvelser samt evnen til å bruke eksisterende planverk har blitt styrket, men dokumentanalysen har ikke avdekket direkte indikatorer på en forbedring innenfor disse to områdene.

6.0: Konklusjon

I dette kapittelet skal jeg oppsummere funnene til denne oppgaven og svare på prosjektets problemstilling. Deretter følger en beskrivelse av tre potensielle forskningsprosjekter som kan bidra til å utvide forståelsen av oppgavens tema.

6.1: Problemstilling og funn

Formålet med dette prosjektet var å undersøke hvordan endringene i kommunal beredskap, siden terrorangrepet den 22. Juli, hadde endret kvaliteten i beredskapsplanleggingen. Etter en gjennomgang av det innsamlede datamaterialet samt intervjuer med beredskapsansvarlige på kommunalt og regionalt nivå, har prosjektet kommet frem til en konklusjon på dette spørsmålet, men på veien har det også gjort to andre oppdagelser som krever redegjørelse.

For det første er det uklart i hvilken grad 22. Juli og endringene innenfor kommunal beredskap henger sammen. De fleste forbedringene innenfor kommunal beredskap ser ut til å kunne knyttes til de nye kravene som har blitt satt av den kommunale beredskapsplikten, et tiltak som har blitt diskutert siden 1991. Samtidig har samvirke lenge vært prioritert innenfor kommunal beredskap, men etter 22. Juli har samvirke blitt innført som et overordnet prinsipp i det norske beredskapsarbeidet. Dette kan dermed ha fungert som en formalisering av et allerede viktig fokusområde. Datamaterialet viser ikke til noen strategiske tiltak på nasjonalt plan for å spesifikt styrke den kommunale beredskapen, som kan knyttes direkte til 22. Juli.

For det andre ser det ut til at datagrunnlaget som kan belyse kvaliteten til det kommunale beredskapsarbeidet på landsbasis har begrensinger. Den mest heldekkende og langsiktige studien av denne problemstillingen er DSBs kommuneundersøkelser, men det er problemer med denne kilden i måten den er utformet på. Kommuneundersøkelsen er godt utformet for å gi et stillbilde av tilstanden i beredskapsarbeidet det året den kom ut, men den er dårlig skikket til å vise utviklingstrender innenfor det kommunale beredskapsarbeidet. Dette er på grunn av den regelmessige utskiftingen av målingskriterier fra år til år, slik at det kun er noen kriterier som vedvarer over lengre perioder. Dette fører til at det kun er mulig å se et relativt snevert bilde av utviklingen.

Selv om datagrunnlaget er begrenset, oppstykket og ikke tilpasset kvalitetsmålene som ble valgt ut for dette prosjektet gir det fortsatt et grunnlag for å kunne svare på prosjektets problemstilling. Konklusjonen til dette prosjektet er at *endringene innenfor kommunal beredskap har hevet kvaliteten til beredskapsplanleggingsprosessen, i en viss grad.*

Dokumentanalysen av stortingsmeldingene og kommuneundersøkelsene, peker på at kommunene har forbedret seg innenfor flere av de åtte retningslinjene. Grunnlaget for risikoforståelse, samvirke innenfor sentrale oppgaver og kontinuiteten i beredskapsarbeidet har blitt forbedret på landsbasis siden 2011. Videre peker flere av utviklingstrendene på at de tre manglene som ble påpekt av 22. Juli kommisjonen, som dette prosjektet har tatt for seg, har blitt utbedret. Klarest er den positive utviklingen innenfor samarbeid og samordning, men det er også data som antyder at grunnlaget for risikoerkjennelse, læring fra øvelser og evnen til å ta i bruk eksisterende planer, har blitt forbedret. Det er dog store hull i det tilgjengelige datamaterialet denne analysen tok i bruk og de fleste målene på kvalitet som blir definert i de åtte retningslinjene er det enten svake eller ingen data som underbygger deres etterlevelse. Det må også påpekes at til tross for positiv utvikling innenfor flere kriterier, er det fortsatt stort forbedringspotensial innenfor kommunal beredskap i Norge.

6.2: Forslag til videre forskning

Det er et behov for videre forskning innenfor dette tema. En større bredde og dybde av studier og forskningsprosjekter ville kunne utbedre hullene i det tilgjengelige datamaterialet, og gi en bedre oversikt over utviklingen i det kommunale beredskapsapparatet. Jeg vil foreslå tre ulike initiativer for å forbedre oversikten over utviklingen av det kommunale beredskapsapparatet.

Utvidelse av kommuneundersøkelsen

Mange av hullene i datamaterialet kan utbedres ved å gjøre målingskriteriene til kommuneundersøkelsen mer konsistente. Undersøkelsene burde fortsette å måle kriteriene den gjør, for eksempel utarbeidelse av helhetlig ROS-analyse og beredskapsplan, men undersøkelsen burde også fremstille disse kriteriene i større detalj. For eksempel når det kommer til øvingsaktivitet burde kommuneundersøkelsen fortsette å måle andelen kommuner som øver minst en gang annethvert år, men den burde også inkludere et spørsmål om hvor ofte kommunen øver generelt sett, for å undersøke hvor stor andel av kommunene som øver mer enn det som er satt krav til. I tillegg burde undersøkelsene inkludere mer informasjon om

øvelsene slik som øvingsmetodikk, hvem som tok initiativ til øvelsen, øvelsesscenario og hvorvidt øvelsen ble evaluert og fulgt opp i andre deler av kommunens beredskapsapparat. Overordnet burde kommuneundersøkelsen inneholde mer detaljerte beskrivelser av tilstanden til de sentrale delene av det kommunale beredskapsarbeidet og viktigst av alt burde disse beskrivelsene være konsistente fra år til år, slik at man får en klar langtidsmåling av nivået innen kommunal beredskap på nasjonalt plan.

Risikoerkjennelse, læring og bruk av eksisterende planverk

For å måle tilstanden til to av forbedringsområdene som ble påpekt av 22. Juli kommisjonen, evnen til å erkjenne risiko og lære fra øvelser og evnen til å bruke eksisterende planverk, burde en dybdestudie gjennomføres for å undersøke utvalgte kommuners erfaringer med krisehåndtering. Studien burde fokusere på et utvalg av kommuner som har hatt erfaringer med krisehåndtering i praksis. Formålet for studien vil være å undersøke om kommunens hadde tilstrekkelig kunnskap og erkjennelse av risikoen for den uønskede hendelsen, om tidligere øvelser hadde ført til forbedringer på områder som var relevant for å håndtere den uønskede hendelsen og i hvilken grad kommunene tok i bruk sitt eksisterende planverk for å respondere til den uønskede hendelsen. Studien kommer til å kreve omfattende tilgang til kommunenes tidligere beredskapsdokumenter samt detaljerte beskrivelser av deres erfaringer med krisehåndtering. Jo flere kommuner som er mulige å undersøke, jo bedre grunnlag er det for å si noe om nivået innenfor disse evnene i norske kommuner.

Etterlevelse av de åtte retningslinjene i norske kommuner

Denne studien ville vært en utvidelse av dette prosjektet og kan gjennomføres for å produsere et mål på kvaliteten av beredskapsplanleggingen i norske kommuner på landsbasis. I hovedsak vil studien bestå av en stor intervjustudie som lener seg på et representativt utvalg av utvalgte kommuner fra alle fylkene. Kommunene må velges ut slik at hvert fylke har en lik fordeling av store, mellomstore og små kommuner. Studien vil intervjuere beredskapsansvarlige fra alle disse kommune, samt regionale beredskapsansvarlige i alle fylkene. Intervjuene vil være utformet for å undersøke etterlevelsen av alle de åtte retningslinjene, noe masterprosjektet ikke kunne finne i det eksisterende datamaterialet. Denne studien ville vært svært ressursintensiv, men den ville gitt et godt mål på kvaliteten innenfor kommunal beredskapsplanlegging. En slik studie vil være verdifull da den gir et konsistent kvalitetsmål.

Kilder

Albrechtsen, E. Almklov, P. Antonsen, S. Nyheim, O. Nilsen, M. Bye, R. Øren, A. Johnsen, S. Wasilkiewicz, K. Aalberg, A. (2017). Har samfunnssikkerheten blitt bedre etter 22. Juli 2011? *NTNU*.

Alexander, D. (2002). *Principles of emergency management*, Terra publishing.

Alexander, D. (2005). Towards the development of a standard in emergency planning, *Disaster prevention and management*, 14(2), 158-175.

Befring, E. 2007. *Forskningsmetode med etikk og statistikk* (2.utg). Det norske samlaget.

Blaikie, N. Priest, J. (2019). *Designing social research* (3.utg). Polity.

Bretten, T. Pettersen, K. Albrechtsen, E. (2020). Learning in municipalities after disasters, *Disaster prevention and management*, 30(3), 400-411.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. (2010). *Rapport: Kommuneundersøkelsen 2010*. DSB.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. (2012). *Rapport: Kommuneundersøkelsen 2012*. DSB.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. (2014). *Rapport: Kommuneundersøkelsen 2014*. DSB.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. (2015). *Rapport: Kommuneundersøkelsen 2015*. DSB.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. (2016). *Rapport: Kommuneundersøkelsen 2016*. DSB.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. (2018). *Rapport: Kommuneundersøkelsen 2018*. DSB.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. (2019). *Rapport: Kommuneundersøkelsen 2019*. DSB.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. (2020). *Rapport: Kommuneundersøkelsen 2020*. DSB.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. (2021). *Rapport: Kommuneundersøkelsen 2021*. DSB.

Dynes, R. (1990). Community emergency management: false assumptions and inappropriate analogies. *University of Delaware disaster research center*.

Engen, A. Kruke, B. Lindøe, P. Olsen, K. Olsen, O. Pettersen, K. (2016). *Perspektiver på samfunnssikkerhet* (1.utg). Cappelen Damm AS.

Forskrift om kommunal beredskapsplikt. (2011). *Forskrift om kommunal beredskap* (FOR-2011-08-22-894). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2011-08-22-894>

Jacobsen, D. 2000. *Hvordan gjennomføre undersøkelser?*. Høyskoleforlaget.

Meld. St. 17. (2001-2002). *Samfunnssikkerhet: Veien til et mindre sårbart samfunn*. Det kongelige justis og politidepartementet.

Meld. St. 22. (2007-2008). *Samfunnssikkerhet: Samvirke og samordning*. Det kongelige justis og politidepartementet.

Meld. St. 29. (2011-2012). *Samfunnssikkerhet*. Det kongelige justis og beredskapsdepartement.

Meld. St. 10. (2016-2017). *Samfunnssikkerhet: Risiko i et trygt samfunn*. Det kongelige justis og beredskapsdepartement.

Meld. St. 5. (2020-2021). *Samfunnssikkerhet i en usikker verden*. Det kongelige justis og beredskapsdepartement.

NOU 2012: 14. (2012). *Rapport fra 22. Juli kommisjonen*. Departementenes servicesenter Informasjonsforvaltning.

Perry, R. Lindell, M. (2003). Preparedness for emergency response: guidelines for the emergency planning process. *Disasters*, 27(4), 336-350.

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?q=plan%20og%20byggningsloven>

Quarantelli, E. (1998). Major criteria for judging disaster planning managing their applicability in developing countries, *University of Delaware disaster research center*.

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>

Øren, A. Wasilkiewicz, K. Albrechtsen, E. Almklov, P. Mohammad, A. (2015). On a new regulation for municipal emergency preparedness in Norway. *Safety and reliability of complex engineered systems*.

Vedlegg 1: Samtykkeskriv for intervju

Samtykkeskriv for masteroppgave: *Endringer i kommunal beredskap etter 22. Juli*

Dette er et samtykkeskjema for deltakelse i et masterprosjekt der formålet er å undersøke endringer i kommunal beredskap etter terrorangrepet den 22. Juli 2011. I dette skrivet vil du få informasjon om prosjektets mål samt hva deltagelse vil innebære for deg.

Prosjektets formål

Formålet med dette prosjektet er å undersøke hvordan diverse tiltak iverksatt av regjeringen etter 22. Juli 2011 har påvirket beredskapsarbeidet på kommunalt nivå. Prosjektet undersøker om beredskapsnivået har blitt hevet generelt men også på spesifikke områder slik som ROS-analyser, øvelser og samvirke i beredskapsarbeidet. Prosjektet tar for seg denne problemstillingen på landsbasis men også for utvalgte individuelle kommuner. Prosjektet vil *ikke* ta for seg det spesifikke innholdet i kommunale beredskapsplaner, men heller arbeidsprosessen, fokusområder og erfaringer fra det kommunale beredskapsarbeidet.

Hvorfor blir du bedt om å delta?

Som en sentral aktør i det kommunale beredskapsarbeid sitter du med kompetanse og erfaring som er høyst relevant for dette prosjektet. Spesielt er det den nære deltakelsen din i kommunalt beredskapsarbeid over lengre tid som gjør deg til en høyst relevant informant.

Hva innebærer det å delta?

Deltakelse i prosjektet kommer i form av et semistrukturert dybdeintervju som gjennomføres elektronisk. Et semistrukturert intervju følger et planlagt sett med spørsmål, med improviserte oppfølgingsspørsmål for å utdype eller tydeliggjøre. Med dette skrivet følger det med en intervjuguide der du vil få oversikt over de planlagte spørsmålene. Intervjuet vil tas opp og lagres i form av lydopptak og vil deretter transkriberes til skrift, transkripsjonen vil deretter bli printet ut og de fysiske dokumentene vil låses inn. Både lydopptak og skrift vil så slettes. Utvalgte sitater kan bli brukt i oppgaveteksten. Signert samtykkeskriv vil også lagres fysisk og enhver digital kopi vil snarest slettes.

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. Ved forespørsel vil du raskt få tilgang til oppgaveteksten og eventuelle sitater som skal brukes.

Bruk og oppbevaring av data

Jeg vil kun bruke opplysningene dine til formålene beskrevet i dette skrivet, alle opplysninger blir behandlet i samsvar med personvernreglene. I utgangspunktet vil prosjektet bruke din stillingstittel og stillingsbeskrivelse i oppgaveteksten, navn vil også samles inn ved underskrift av dette samtykkeskrivet. Det er kun jeg som vil ha tilgang til lydopptak og transkripsjon av intervju.

Hva skjer med dine opplysninger etter prosjektet avsluttes?

Etter prosjektets slutt, som forventes å være den 15. Juni 2022, vil alle fysiske dokumenter destrueres og eventuelle lydopptak og digitale dokumenter vil slettes.

Hva gir meg rett til å behandle dine personopplysninger?

Jeg behandler dine personopplysninger basert på ditt samtykke. På oppdrag fra Universitetet i Stavanger har Personverntjenester vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Dine rettigheter

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

- Innsyn i hvilke opplysninger vi behandler om deg, og å få utlevert en kopi av opplysningene.
- Å få rettet opplysninger om deg som er feil eller misvisende.
- Å få slettet personopplysninger om deg.
- Å sende klage til Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger.

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

- Prosjektveileder: Lisbet Fjæran, førsteamanuensis ved UIS, e-post: lisbet.fjeran@uis.no
- Vårt personvernombud: Rolf Jegervatn, e-post: personvernombud@uis.no

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

- Personverntjenester på e-post (personverntjenester@sikt.no) eller på telefon: 53 21 15 00.

Med vennlig hilsen

Lisbet Fjæran

Sturla Omberg Alvik

.....

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet *Endringer i kommunal beredskap etter 22. Juli*, og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

- Å delta i et semistrukturert dybdeintervju.
- At utvalgte sitater fra mitt intervju kan brukes og publiseres i prosjektet.
- At min stillingstittel og stillingsbeskrivelse kan brukes og publiseres i prosjektet.

Deltakers underskrift

.....

Vedlegg 2: Intervjuguide for kommunene

Innledende spørsmål

- *Hva vil du si er dine viktigste ansvarsområder som beredskapsansvarlig?*
- *Vil du si at beredskapsarbeid er høyt prioritert i kommunen?*

Læring etter 22. Juli og endringer i kommunal beredskap

- *Etter din mening, hva er de viktigste leksene vi lærte, eller burde ha lært, etter 22. Juli?*
- *Har kommunen iverksatt tiltak basert på erfaringer fra 22. Juli?*
- *Hvordan har kommunen arbeidet med implementeringen av samvirkeprinsippet?*
- *Vil du si det har vært en endring i kommunenes tilnærming til ROS-analyser, isåfall hvordan har denne endringen sett ut?*
- *Har kommunenes tilnærming til utvikling av beredskapsplanverk endret seg, isåfall hvordan?*
- *Har det vært en endring i hvordan kommunen tilnærmer seg øvelser, isåfall hva har denne endringen vært?*
- *Hva har vært den største utfordringen kommunen har møtt på i forhold til beredskap i løpet av din tid som beredskapsansvarlig?*

Vedlegg 3: Intervjuguide for fylket

Innledende spørsmål

- Hvordan vil du selv beskrive statsforvalterens ansvar og oppgaver i forhold til kommunal beredskap?
- Hva vil du si er din viktigste oppgave i forhold til kommunal sikkerhet?

Spørsmål om læring etter 22. Juli og endringer i kommunal beredskap

- Etter din mening, hva er de viktigste leksene vi lærte, eller burde ha lært, etter 22. Juli?
- Har fylket og kommunene iverksatt tiltak basert på erfaringer fra 22. Juli?
- Hvordan har fylket og kommunene arbeidet med implementeringen av samvirkeprinsippet?
- Vil du si det har vært en endring i kommunenes tilnærming til ROS-analyser, isåfall hvordan har denne endringen sett ut?
- Har kommunenes tilnærming til utvikling av beredskapsplanverk endret seg, isåfall hvordan?
- Har det vært en endring i hvordan kommunene tilnærmer seg øvelser, isåfall hva har denne endringen vært?
- I stortingsmeldingen om samfunnssikkerhet fra 2016-2017 står det at kommunal og moderniseringsdepartementet har satt i gang et initiativ for å styrke styringen av statsforvalteren, hvordan har dere opplevd dette initiativet?