

Koordinering og samordning i krisehåndtering

-Ved nasjonalt, regionalt & lokalt nivå



Bacheloroppgave i statsvitenskap

Universitetet i Stavanger

Othilie Gursli

Studentnummer: 266731

Veileder: Ann-Karin Tennås Holmen

Lvert dato: 01.06.2024

Antall ord: 8216

Sammendrag

Offentlige myndigheter står overfor mange kriser i et samfunn som utvikler seg. Noen kriser er større enn andre, men det viktigste er hvordan disse blir håndtert og hva man kan lære av dem. I krisehåndtering må det oppstå koordinering og samordning mellom styringsnivåer grunnet at en krise gjerne rammer flere nivåer.

Formålet med denne oppgaven har vært å se på dette med koordinering og samordning mellom ulike styringsnivåer for å se om det er en effektiv samordning og om det er faktorer som hindrer en effektiv samordning. Dette fordi det er viktig å identifisere negativ samordning og andre faktorer som fører til at en effektiv koordinering blir hindret.

Basert på oppgaven sin tematikk har jeg utarbeidet følgende problemstilling for oppgaven:

«Hvordan koordineres og samordnes krisehåndtering mellom ulike styringsnivåer, og hvilke faktorer hindrer eller fremmer en effektiv samordning?»

For å besvare denne problemstillingen har jeg tatt for meg en kvalitativ studie som mitt metodiske design for oppgaven. Her har jeg brukt dokumentstudie for å finne data fra offentlige dokumenter og data innhentet fra andre forskere. Besvarelsen har også gått inn på casestudie der jeg har benyttet meg av Vest Tank-ulykken i 2007 som en case for å vise til koordinering og samordning mellom styringsnivåer i praksis.

Oppsummert har jeg funnet ut i besvarelsen en rekke faktorer som hindrer og fremmer en effektiv samordning mellom styringsnivåer. Kommuner har forskjellig utgangspunkt i hvor store ressurser og kompetanse de har når det kommer til krisehåndtering, og det er viktig at det oppstår en tydelig ansvarsfordeling.

Jeg konkluderer med at det er flere faktorer som både hindrer og fremmer en effektiv samordning ved krisehåndtering. Disse faktorene, spesielt de som hindrer, er svært viktige å studere og oppdage i et tidligere stadium slik at disse kan øves på og kan være identifisert før en faktisk krise oppstår.

Forord

Denne besvarelsen er et sluttprodukt etter tre år på statsvitenskap studie ved Universitetet i Stavanger. Tre år som har bydd på mange utfordringer, men også mye læring innen et spennende fagfelt som jeg hadde lite kunnskap om før studiestart i 2021.

Det er mange å takke etter en bacheloroppgave er skrevet. Først vil jeg si tusen takk til min veileder, Ann-Karin Tennås Holmen, for utrolig god veiledning, motiverende ord og for ditt engasjement! Tusen takk til familie og venner som har stilt opp og gitt noen gode ord når motivasjonen ikke har vært på topp. En stor takk til mine fine medstudenter for mange hyggelige stunder både før og under bachelor perioden. Denne tiden hadde absolutt ikke vært den samme uten dere.

Tusen takk til alle som har bidratt med å rett lese oppgaven sånn at den kunne bli så bra som mulig. Alle bidrag har jeg satt stor pris på!

Jeg ønsker også å gi et lite minne til min kjære storebror, Magnus, som jeg ikke får delt dette øyeblikket med, men som jeg vet hadde vært utrolig stolt!

Jeg håper at min oppgave er interessant og kanskje løfter opp et litt nytt tema innenfor et statsvitenskapelig perspektiv. Det er i hvert fall et ønske fra min side og det har vært en stor motivasjon for denne oppgaven.

God lesning!

Othilie Gursli

Stavanger, 31.05.2024.

Innholdsfortegnelse

1. Innledning	5
1.1 Problemstilling & forskningsspørsmål	5
1.2 Tidligere forskning	6
2. Teori	7
2.1 Krisehåndtering & storulykke	8
2.2 Koordinering & samordning	8
2.3 Multi level governance - flernivåstyring	9
3. Metode	10
3.1 Metodisk design	10
3.2 Kvalitativ studie	11
3.3 Dokumentstudier	11
3.4 Case-studie	11
3.4.1 Vest Tank-ulykken.....	12
3.5 Datakilder & datainnsamling	13
3.6 Reliabilitet & validitet	13
3.7 utfordringer	15
4. Empiri	15
4.1 Myndigheters ansvarsområder	15
4.1.1 Nasjonalt nivå	16
4.1.2 Regionalt nivå	16
4.1.3 Kommunalt nivå.....	17
4.2 Samordning for beredskap	17
4.2.1 DSB.....	18
4.2.2 Statsforvalter	18
4.2.3 Kommune.....	19
4.2.4 Vest-Tank ulykken.....	20
4.3 utfordringer knyttet til koordinering og samordning	21
4.3.1 Ansvarsfordeling.....	21
4.3.2 Kommunal beredskapsplikt.....	22
5. Diskusjon & analyse	23
5.1 Krisehåndtering i et flernivå perspektiv	23
5.2 Koordinering og samordningers utfordringer	24
5.3 Effektiv koordinering og samordning	25
6. Oppsummering & konklusjon	25
6.1 Refleksjoner	27
7. Litteraturliste	29

1. Innledning

Norge er et utstrakt land med mange risikoer rundt samfunnssikkerhet, og det er viktig for innbyggerne å vite at de er godt ivaretatt hvis en krise eller katastrofe skulle oppstå i nærheten av der folk bor eller noe som får konsekvenser for hele landet. I denne oppgaven ønsker jeg å se på samfunnssikkerhet, beredskap, samordning og koordinering mellom forskjellige styringsnivåer. Oppgaven vil se på det nasjonale, regionale og lokale nivået for å se om det oppstår koordinering og samordning mellom disse styringsnivåene ved krisehåndtering og om dette fungerer slik at man fremmer en god beredskap.

Opgaven vil ta for seg storulykkevirksomheter for å se spesifikt på hvordan ansvar blir fordelt og koordinert på de ulike nivåene i forhold til at man har gode beredskapsplaner og at koordineringen fungerer slik som den skal i praksis. Ved å se på dette kan man få et innblikk i hvordan de forskjellige statelige nivåene jobber sammen for å opprettholde beredskap og ha beredskapsplaner hvis en storulykke skulle ha oppstått.

Ved å bruke Vest Tank-ulykken vil oppgaven få en bred forståelse rundt koordinering og samordning på de forskjellige myndighetsnivåene og man ser hva som fremmer og hindrer en effektiv samordning og koordinering.

Forskningen innenfor dette temaet er noe begrenset grunnet at samfunnssikkerhet og krisehåndtering oftest har blitt overlatt til ingeniører eller andre fagområder enn statsvitenskap. Samfunnssikkerhet og krisehåndtering er viktige felt å sette i et statsvitenskapelig perspektiv grunnet at det påvirker offentlig politikk og forvaltning i stor grad. Som denne oppgaven vil vise til og besvare er det viktig at det oppstår en god koordinering og samordning mellom ulike styringsnivå nasjonalt, regionalt og lokalt for å sikre god samfunnssikkerhet, men også for å sikre god beredskap.

1.1 Problemstilling & forskningsspørsmål

Ved valg av dette temaet har jeg fått en klar problemstilling til oppgaven som lyder slik

Hvordan koordineres og samordnes krisehåndtering mellom ulike styringsnivåer, og hvilke faktorer hindrer eller fremmer en effektiv samordning?

Ved å svare til denne problemstillingen ønsker jeg å avgrense oppgaven til å se på storulykke som en risikofaktor. Jeg ønsker også å bruke Vest Tank-ulykken som en case for å gi en bedre

forståelse av krisehåndtering av storulykke mellom styringsnivåer. For å forstå krisehåndtering best mulig ønsker jeg å ta for meg krisehåndtering på et mer generelt nivå og heller vise det i praksis ved hjelp av casen om Vest Tank-ulykken.

For å svare til denne problemstillingen rundt koordinering og samordning mellom ulike statlige organer ved storulykker ønsker jeg å svare opp til tre forskningsspørsmål som vil besvare selve problemstillingen på flere måter og med flere innfallsvinkler. Ved å bruke dette vil jeg oppnå et mer komplekst resultat til problemstillingen og vise til flere innfallsvinkler på problemet.

Forskningsspørsmålene jeg bruker i denne oppgaven og som skal være med å besvare problemstillingen er følgende

- *Hvilke rolle har myndighetene og hva er deres ansvarsområder og virkemidler ved krisehåndtering?*
- *Hvordan samordner myndighetene seg for å være i beredskap for en storulykke?*
- *Er det spesifikke utfordringer rundt koordinering ved krisehåndtering og storulykker? Hvilke virkemidler blir brukt for å sikre kompetansen til involverte parter?*

Disse forskningsspørsmålene vil bli nærmere besvart i empiri delen av oppgaven. De vil være med å belyse hoved problemstillingen på forskjellige måter ved hjelp av teorien og innsamlede data. Dette vil hjelpe med å gi en større forståelse rundt krisehåndtering i et flernivåstyrings perspektiv og vise til faktorer som fremmer og hindrer en effektiv samordning.

1.2 Tidligere forskning

Tidligere forskning på feltet innenfor koordinering og samordning mellom ulike styringsnivåer er ikke direkte mye forsket på i et statsvitenskapelig perspektiv. I boken «organisering, samfunnsikkerhet og beredskap» (Rykkja, 2019) skriver de om at dette er et forskningsfelt som ikke er forsket mye på av statsvitere, men derimot av ingeniører. Ved å se på forskningen med et statsvitenskapelig perspektiv åpner dette opp for å se på flernivåstyring, forvaltningsnivåer og håndtering (Fimreite et al., 2019).

Det er gjennomført forskning og studier på et generell plan rundt beredskap og krisehåndtering som er utløst av forskjellige faktorer. Det er lite forskning og studier gjort direkte av storulykker og storulykkevirksomheter. Dette har noe med at det ikke har oppstått mange storulykker i Norge. Rykkja (2008) viser til i sitt notat som er utarbeidet på bakgrunn av hennes prøveforelesning for dr. polit. Graden ved Universitet i Bergen (UiB) at kriser skaper viktige styringsutfordringer for offentlige myndigheter.

I notatet til Rykkja (2008) viser hun til at fragmentering i offentlig sektor fører til at det stilles store krav til en effektiv koordinering på tvers av flere sektorer. Her finnes det en svakhet ved at samordning på tvers av sektorer, altså horisontalt, er mindre utviklet enn den statlige samordningen som foregår vertikalt altså innenfor den enkelte sektor. Dette vil si at samordning og koordinering horisontalt ikke er like mye utviklet og er vanskeligere å gjennomføre. Denne mangelen på samordning og koordinering er et kjent problem når det kommer til samfunnssikkerhet og beredskap. Det har i senere tid blitt fremhevet at det er viktig å føre vekten over fra den vertikale samordningen til den horisontale samordningen (Rykkja, 2008).

Det er skrevet flere masteroppgaver som tar for seg forskjellige samfunnssikkerhets dilemmaer der det ofte går igjen at det på et eller annet punkt mangler en god samordning og koordinerings struktur mellom de forskjellige styringsnivåene for å opprettholde en god beredskap.

2. Teori

I dette kapittelet tar jeg for meg teorien som vil bli brukt for å besvare denne oppgaven sin problemstilling. Første del av teorien er en beskrivende teori der jeg tar for meg svært relevante begreper slik som krisehåndtering, storulykke, koordinering og samordning. Ved å se nærmere på disse begrepene som er relevante i forhold til oppgavens problemstilling vil man kunne få en større forståelse av koordinering og samordning i krisehåndtering som et politikkområde.

Videre vil oppgaven ta for seg den forklarende teorien som her er multi level governance, også kjent som flernivåstyring. Ved å bruke flernivåstyring som teori vil jeg kunne belyse oppgaven på flere forskjellige måter og vise til både svakheter og styrker ved bruk av flernivåstyring innenfor dette politikkområdet.

2.1 Krisehåndtering & storulykke

Krisehåndtering omhandler hvordan en krise håndteres både før den oppstår, når den har oppstått og etter den er over. Ved krisehåndtering ser vi spesielt på offentlige sektorer sin organisering for å håndtere krisen på best mulig måte når den har oppstått (Fimreite et al., 2019).

Storulykke tar for seg ulykker som har oppstått der farlige kjemikalier forekommer. Private og offentlige foretak der farlige kjemikalier forekommer kan bli underlagt storulykkeforskriften som en storulykkevirksomhet dersom de har forekomst av farlige kjemikalier der mengden av kjemikalier er lik eller større enn grenseverdien som er beskrevet i storulykkeforskriften. En storulykke vil defineres som

«En hendelse der det inngår ett eller flere farlige kjemikalier, som oppstår i en storulykkevirksomhet og som får en ukontrollert utvikling som umiddelbart eller senere medfører en alvorlig fare for mennesker, miljø eller materielle verdier» (Storulykkeforskriften, 2016, § 3).

Ved å bruke definisjonen i storulykkeforskriften fra 2016 gir dette oppgaven en større forståelse rundt hvilke aktører og bidragsyter som er viktig og til stede i koordineringen og samordningen i styringsnivå. Definisjonen er også mer direkte rettet mot storulykke casen som oppgaven vil se nærmere på senere.

2.2 Koordinering & samordning

Koordinering er noe som er kjent for de fleste grunnet at man opplever det i det daglige, ofte uten at man spesifikt tenker over det. Dette fordi koordinering som oftest ikke blir lagt merke til så lenge den fungerer slik den skal. Ved god koordinering vil den vær tilnærmet usynlig og derfor fungere tilnærmet friksjonsløst. Malone og Crowston (1994) definerer koordinering slik

«Coordination is managing dependencies between activities» (Malone & Crowston, 1994, s. 90).

Med dette kan vi forstå koordinering slik at det må være flere aktører som er gjensidig avhengig av hverandre for å løse et felles problem eller ønske å oppnå et felles resultat (Malone & Crowstone, 1994).

Samordning er et begrep som er tett knyttet opp mot koordinering og organisering av samfunnssikkerhet. Når vi ser på koordinering som gjensidige aktørers avhengighet av hverandre for å løse et felles problem kan vi se på samordning som et fenomen som må skje for at det felles målet eller resultatet skal oppnås. Samordning kan skilles mellom vertikal og horisontal samordning. Med dette skiller vi mellom vertikal samordning som går ut på samordning mellom på forskjellige forvaltningsnivåer som for eksempel mellom stat og kommune. Den horisontale samordning går mer ut på samordning på likt forvaltningsnivå. Eksempler på dette er samordning mellom ulike sektorer eller ulike kommuner (Fimreite et al., 2019).

2.3 Multi level governance - flernivåstyring

Flernivåperspektivet er et perspektiv som brukes når man skal forske på mer enn ett nivå og ble aktualisert i forbindelse med økt integrasjon i Europa og i forbindelse med europeisering (Bache et al., 2016). Et bestemt perspektiv innenfor flernivåperspektivet er multi level governance eller flernivåstyring på norsk. Med flernivåstyring ser vi på hvordan styring i samfunnet foregår og hvordan denne utvikler seg. Flernivåstyring har en generell relevans for styringsproblemer når det kommer til komplekse politisk-administrative systemer og er derfor en viktig teori å bruke for å forstå problemstillingen (Bache & Flinders, 2004).

Gary Marks utviklet et konsept av multi level governance og definerte det slik

«a system of continuous negotiation among nested governments at several territorial tiers» (Bache & Flinders, 2004, s. 3).

Marks viser her til at beslutningstaking ikke kun foregår på et myndighetsnivå, men at det involverer flere nivåer som overnasjonal, nasjonal, regional og lokale nivåer (Bache & Flinders, 2004).

Flernivåstyring er en styringsform som ønsker å styre slik at overordnede instanser får underliggende enheter til å opptre etter bestemte mål og regler. Med dette må vi også se på hvordan styringsansvaret er fordelt når det oppstår flernivåstyring. Vi kan forstå styringsansvaret som fordelt på to områder, dette er vertikalt og horisontalt. Den vertikale dimensjonen tar for seg flere myndighetsnivåer oppover og nedover mens den horisontale dimensjonen tar for seg en organisasjon eller et myndighetsnivå innad. Altså at den ser på hva som foregår innad i organisasjonen på samme styringsnivå, men ikke mellom organisasjoner på ulike styringsnivå slik som vertikal viser til (Rykkja, 2008).

Flernivåstyring er svært relevant for å analyse krisehåndtering grunnet dette med at flere sektorer og styringsnivåer må kunne koordinere og samordne både seg imellom, men også innad. Ved å bruke flernivåstyring som teori i denne oppgaven vil det gi et større bilde av koordinering og samordning vertikalt og kan avdekke svakheter ved koordinering og samordning (Rykkja, 2008).

3. Metode

3.1 Metodisk design

Denne oppgaven bygger på samfunnsvitenskapelige metoder for å forske på ulike forhold i samfunnet og se på handlinger om mennesker i ulike typer samfunn. Metodene som er valgt for denne oppgaven er kvalitative data, dokumentstudier og case studie. Ved å bruke disse metodene vil det fremme og belyse problemstillingen på varierte måter for å bidra til en bedre og mer variert konklusjon i slutten av oppgaven. Ved å hente inn data ved bruk av forskjellige samfunnsvitenskapelige metoder og kvalitative studier vil jeg kunne se på forhold i samfunnet, samordning og koordinering mellom styringsnivå.

Hvilken metode man velger belyser hva man ønsker å finne ut av i sin studie. I denne oppgaven har jeg valgt å gå for en kvalitativ studie og ikke kvantitativ grunnet at kvantitativ teller opp fenomener og kartlegger utbredelsen av disse. Dette ville ikke gitt de perspektivene jeg trenger for å gi et best mulig resultat i forhold til oppgaven sin problemstilling (Johannessen et al., 2023).

I dette kapittelet vil jeg også ta for meg datainnsamlinger og hvordan disse dataene er lest. Videre tar kapitelet for seg validitet, reliabilitet og utfordringer knyttet opp til dataene som er

samlet inn. Kapittelet tar også for seg utfordringer rundt bruk av valgt metode for oppgaven og fremmer forslag for annen metodebruk ved en større oppgave.

3.2 Kvalitativ studie

Kvalitative studier ønsker å studere et fenomen i dybden og ønsker å forstå et fenomen. Kvalitative studier ønsker også å lage teorier og har ikke ambisjoner om å komme frem til resultater av generell eller allmenngyldig karakter. Ved bruk av kvalitative studier i denne oppgaven har jeg gått i dybden av dokumenter og brukt case slik at man kan se hvordan koordinering og samordning oppstår i forskjellige styringsnivåer.

3.3 Dokumentstudier

All informasjon som er skapt av mennesker finnes som data i en eller annen form. Dette ligger tilgjengelig som forskingsressurser slik at de kan evalueres og analyseres. Ordet dokument blir brukt om alle skriftlige kilder med relevans for forskeren. Slike skriftlige kilder er personers handlinger, tanker eller skaperverk (Johannessen et al., 2023).

Kvalitativ innholdsanalyse går ut på en systematisk gjennomgang av dokumenter og sikter seg inn på kategorisering av innholdet og registreringen av data som er relevante for problemstillingen i den aktuelle studien. I prinsippet kan kvalitativ innholdsanalyse brukes på alle typer dokumenter uavhengig av dokumentet sin form slik som tekst eller tall, lyd eller bilder. Mens i praksis er det mest vanlig å bruke kvalitative innholdsanalyse når dokumentene har verbalt innhold (Grønmo, 2004).

I denne besvarelsen har jeg brukt dokumentstudie for å innhente data fra offentlige publiserte dokumenter. Dette både fra myndigheter, men også fra andre forskere som har forsket innenfor samfunnsikkerhet og flernivåstyring. Ved å bruke offentlige dokumenter fra myndigheter og offentlig forskning har jeg fått et bredt datamateriale i form av dokumenter som har vært svært nyttig i denne besvarelsen.

3.4 Case-studie

Casestudier er en studiemetode som blir brukt innenfor samfunnsforskning og gir et stort spillerom for forskere som bruker denne metoden. Casestudie kan bli sett på som å gjøre et dypdykk i enkelte situasjoner, hendelser eller organisasjoner for å se på mulige fenomener

som muligens ikke hadde dukket opp ellers ved bruk av andre metoder. Ved bruk av casestudie kan man ofte utvikle nye prinsipper som kan være med å gi større forståelse av andre caser som kan studeres, men dette gjelder ikke alltid (Johannessen et al., 2023).

Casestudie er en metode som er vanskelig å definere grunnet at det eksisterer mange forskjellige definisjoner og at metoden er definert på ulike måte. Dette grunnet at man kan bruke casestudie i både kvalitativ og kvantitativ forskning, og dette vil utgjøre en forskjell på hvordan man definerer casestudie. En felles gjenganger i alle definisjoner av casestudie er at de har tydelige avgrensninger til hva casen er og at de ønsker å utforske et fenomen som er avgrenset. En casestudie ønsker å forstå, vurdere, forklare, beskrive og utforske det avgrensede fenomenet (Mehmetoglu, 2004).

Stake (1995) definerer casestudie slik

«Case study is the study of the particularity and complexity of a single case, coming to understand its activity within important circumstances.» (Stake, 1995, s. xi).

I denne besvarelsen vil jeg bruke det Stake (1995) kaller for «instrumental study» også kalt for instrumentell casestudie. Dette fordi jeg ønsker å belyse fenomenet rundt koordinering og samordning mellom forskjellige styringsnivåer og at jeg ønsker å bruke allerede eksisterende teori og derfor bruke Vest Tank-ulykken nedenfor som en case for å vise tilbake til teorien i praksis (Stake, 1995). Ved å bruke Vest Tank-ulykken vil jeg også kunne skape en større forståelse og innblikk i hvordan krisehåndtering og storulykker koordineres og samordnes i kommunen. Videre ser man på hvordan statsforvalteren tar ansvar for å være med å bidra til at det forekommer gode beredskapsplaner og hvordan statsforvalter er et bindeledd mellom kommune og DSB.

3.4.1 Vest Tank-ulykken

Vest Tank-ulykken var en eksplosjonsulykke som skjedde den 24. mai 2007 ved bedriften Vest Tanks tankanlegg. Dette anlegget ligger i Gulen kommune i Sogn og Fjordane. Vest Tank-ulykken var en ulykke som satte spesielt søkelys på myndighetenes håndtering rundt storulykker og satte fokus på samordning mellom myndigheter og tilsynsvirksomheter.

Den 24. mai 2007 oppstod det en voldsom eksplosjon i en tank med noe innhold av svovelforbindelser. Denne eksplosjonen førte til at nærliggende tanker også tok fyr, i disse tankene var det oljeprodukter. Ingen mennesker ble direkte skadet av eksplosjonen på

anlegget, men kommuneoverlegen kunne rapportere om befolkning med helseplager i nærområdet av Vest Tank i starten av juni (Lervåg, 2019).

Etter ulykken kommer det tydelig fram at det var dårlig samordning mellom myndighetene som skulle regulere bedriften. Det kommer også fram at oppgavefordelingen og ansvarsområde fordelingen er uklar og førte til misforståelser og at tilsyn ikke ble gjort slik det skulle. Myndighetene ble også sterkt kritisert av både media og den lokale befolkningen. Rapport utført av DSB i etterkant av ulykken viser til store samarbeidsproblemer som er kritikk verdig. Vest Tank ble også anmeldt i etterkant av ulykken (Lervåg, 2019).

3.5 Datakilder & datainnsamling

Hoved datakilden i denne oppgaven er basert på kilder i form av dokumenter og er innhentet ved bruk av dokumentstudier der jeg har brukt internett som en offentlig plattform og kilde for å finne frem til opplysningene jeg har trengt i denne oppgaven.

Dokumentene som er innhentet er for det meste fra DSB sine egne sider der det følger med veiledingsplaner for kommuner, fylker og storulykkevirksomheter og der jeg har hentet ut informasjon fra for å besvare min problemstilling, og vinkle denne på forskjellige måter. Jeg har også hentet inn en del litteratur fra R kkansenteret ved UiB der forskere har forsket på tema rundt samfunnsikkerhet, krisehåndtering og flernivåstyring.

Dokumentene brukt i oppgaven er lest og analysert med en analysetilnærming slik som abduksjon. Dette vil si at jeg har vekslet mellom induksjon og deduksjon for å finne den beste forklaringen og svaret til min problemstilling i denne oppgaven. Jeg har også gått fra «data til teori – fra teori til data – fra data til teori» (Johannessen et al., 2023, s 30).

Datakvaliteten av dokumentene som er innhentet ser jeg på som god grunnet at datamaterialet som er hentet inn for oppgaven belyser den bestemte problemstillingen i oppgaven og er til god hjelp for å besvare den (Grønmo, 2004)

3.6 Reliabilitet & validitet

Datamaterialet i den vitenskapelige undersøkelsen må være av god kvalitet slik at man kan trekke direkte analytiske konklusjoner ut fra det datamaterialet man har innhentet. For å vurdere om datamaterialet er egnet for å gjennomføre en god vitenskapelig undersøkelse kan vi vurdere det ved hjelp av reliabilitet og validitet.

Reliabilitet defineres slik

«... reliabiliteten som graden av samsvar mellom ulike innsamlinger av data om samme fenomen basert på samme undersøkelsesopplegg» (Grønmo, 2004, s. 222).

Med dette menes det at reliabiliteten er høy ved at man kan studere samme fenomen med samme undersøkelsesopplegg og oppnå samme resultat uavhengig av forskeren. Akkurat dette er noe vanskeligere i en kvalitativ studie enn kvantitativ studie grunnet at en kvalitativ studie ofte er avhengig av forskeren sin egen tolkning og analyse av de innhentede dataene. For å unngå dette og oppnå en høy reliabilitet i kvalitativ studie er det viktig at de empiriske funnene som presenteres er basert på de faktiske forholdene som skal studeres og at det ikke bygges på forskeren sin egen subjektive skjønn. Ved å innhente data på en systematisk måte vil man unngå dette og datamaterialet vil ha en høyere reliabilitet for studie (Grønmo, 2004).

I min oppgave har jeg forholdt meg til dokumentasjon til forskningsopplegget og ser derfor på at studie har høy reliabilitet grunnet at disse dokumentene er offentlig tilgjengelig og derfor lett å kunne få tak i. Mesteparten av dokumentene er skrevet av offentlige myndigheter som også gir dataene en høyere reliabilitet. En utfordring jeg har tatt høyde for i studie er at samfunnsmessige fenomener stadig er i endring og det vil derfor være vanskelig å la det direkte gjentas, men grunnet god dokumentasjon fra offentlige dokumenter ser jeg ikke på dette som et direkte problem for denne studien.

Når vi ser på validitet går dette ut på om det innhentede datamaterialet er gyldig i forhold til studien sin problemstilling. Med dette menes det med at dataene som er innhentet for studie må være relevant eller treffende for det studiene tar for seg og det forskeren ønsker å studere. Det er også viktig å nevne at selv om reliabiliteten er høy kan validiteten være lav (Grønmo, 2004).

Utfordring ved validitet for dette studie har vært kommunikativ validitet som tar for seg at det er dialog og diskusjon mellom forskere og eventuelle andre om de innsamlede dataene slik at de ikke kan bli oppfattet annerledes av andre forskere eller andre (Grønmo, 2004) Ved bruk av offentlige dokumenter ser jeg ikke på dette som en utfordring for studie.

3.7 utfordringer

Utfordringene ved bruk av de valgte metodene har for det meste vært innsamling av data i form av dokumenter. En del dokumenter har ikke vært offentlig tilgjengelig og derfor ikke vært mulig å få tak i eller bruke i oppgaven. Dette er tatt hensyn til ved å formulere problemstillingen slik at den kan besvares ved hjelp av de offentlige dokumentene jeg har fått mulighet for å samle inn og brukt som datakilder.

En annen utfordring har vært å være kildekritisk til dokumentene som er funnet og brukt i oppgaven. Dokumenter og tidligere studier som er innhentet og brukt, er skrevet og utarbeidet av offentlige myndigheter og forskere, jeg har derfor sett på disse som gode kilder. Tidligere studier jeg har sett på er også gjennomført ved bruk av kvantitativ metode som gjør at de har høy reliabilitet grunnet at forskeren har mindre rom for å tolke datainnsamlingene med subjektivt skjønn (Grønmo, 2004).

Selv om det har vært en del offentlige dokumenter å få tak i og analysere hadde det vært gunstig å fått ha et intervju med beredskapsavdelingen i kommunene, statsforvaltere og DSB slik at man kunne gjort et mer dypdykk og gjennomført en større forskning på hvordan samordning og koordinering fungerer i praksis. Dette kunne mulig ha vist en større variasjon rundt samordning og koordinering mellom styringsnivåene. En annen måte kunne også vært og gjennomført spørreundersøkelser. Dette kunne også skapt utfordringer for studien ved eksempel at Vest Tank-ulykken er en del år tilbake, og relevante informanter kunne ha husket feil fra hendelsen eller hatt en veldig personlig tilnærming til ulykken slik at dataene hadde hatt lav reliabilitet da det kunne forekommet ulike svar fra samme informant. Grunnet denne oppgaven sin tid og begrensninger så jeg ikke mulighet for at dette var gjennomførbart.

4. Empiri

4.1 Myndigheters ansvarsområder

I dette kapitlet vil jeg svare på forskningsspørsmålet «hvilken rolle har myndighetene og hva er deres ansvarsområder og virkemidler ved krisehåndtering?». Ved å svare til dette spørsmålet vil jeg vise til en større forståelse av hvordan myndighetene jobber for å være i beredskap, men også hvordan de jobber når en krise allerede har oppstått. Dette bidrar også til å vise at samordning mellom ulike styringsnivåer er viktig.

4.1.1 Nasjonalt nivå

På det nasjonale nivået finner vi Justis- og beredskapsdepartementet som har ansvar overfor den sivile beredskapen. Justis- og beredskapsdepartementet har et koordineringsansvar som går ut på at de skal koordinere den sivile beredskapen. Under departementet finner vi direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) som ble opprettet for å ta ansvar for den overordnede samordningen av sivilt beredskapsarbeid for departementet. DSB har ansvar for samfunnssikkerhet og beredskap og gjennomføre tilsyn av dette. De har derfor tilsyn til bedrifter, departementer og statsforvaltere (Lango & Lægheid, 2019).

DSB jobber med å ha oversikt over hva som er risikoer og sårbarheter i samfunnet, og er en pådriver for arbeidet som gjennomføres for å forebygge ulykker, kriser og uønskede hendelser. Ved å jobbe mot å forebygge dette ønsker de også å ha en god beredskap og effektiv krisehåndtering når en krise oppstår. Ved at DSB har et koordineringsansvar vil det si at de er ansvarlige for å koordinere med aktører på sentralt nivå, med statsforvaltere og Justis- og beredskapsdepartementet. Dette for å få til en god kommunikasjon og at det sikres en effektiv håndtering når en krise oppstår (Kystverket, 2020).

Meld. St. 10 (2016-2017) viser til departementenes ansvar som nasjonale myndigheter. Noen av disse oppgavene som hovedansvarlig departement er tillagt er at de skal ta initiativ til ansvarsavklaringer. Med dette menes det at skal identifisere gråsoner av ansvarsområder eller der det foregår overlappende ansvarsområder. De skal bidra slik at felles øvelser, evalueringer og læring av dette blir gjennomført. Med dette ser vi at det er viktig at det koordineres og samordnes, men ikke minst at det er god kommunikasjon slik at det ikke oppstår misforståelser på veien (Meld. St. 10 (2016-2017)).

4.1.2 Regionalt nivå

På det regionale nivået finner vi statsforvalterne (tidligere fylkesmann) som er har et viktig ansvar overfor samfunnssikkerhet og beredskap. Statsforvalteren har noe vi kan kalle «mellomposisjon» dette vil si at de står imellom det nasjonale og det kommunale nivået. Statsforvalteren har i oppgave å være initiativtaker for at vedtak, mål og retningslinjer fra nasjonale myndigheter skal følges. Statsforvalteren har også i oppgave om å handle på eget initiativ slik at det blir tatt de beste beslutningene for innbyggeren og næringslivet (Rykkja, 2019).

Statsforvalteren har flere funksjoner og noen av disse er samordner, pådriver og veileder. Dette innenfor arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap i deres fylke. Statsforvalteren skal ha oversikt over risiko og sårbarheter i fylket og er med på å utarbeide FylkesROS rapporter som tar for seg fylkets risikoer og sårbarheter. Statsforvalteren kan ta over kommunens samordningsrolle hvis det oppstår en krise som går utover det som er normalrisiko (Rykkja, 2019).

Statsforvalteren har en viktig rolle ved at de kan påpeke hensynet til samfunnssikkerhet i forbindelse med plansaker og vurdering av dispensasjonssaker. Kommer det frem forslag til arealplaner der samfunnssikkerheten ikke blir tilstrekkelig varetatt i planene kan statsforvalter fremme innsigelse. Statsforvalteren skal også kunne samordne statlige innsigelser til planer og har et ansvar for dette (DSB, 2016a).

4.1.3 Kommunalt nivå

Kommunen er underlagt kommunal beredskapsplikt som ble innført den 1. januar 2010. Den kommunale beredskapsplikten tar for seg kommunenes ansvarsområder for å sikre sikkerheten til dens innbyggere. Det har vært viktig at myndighetene har tydeliggjort ansvaret kommunene har overfor sikkerheten til sine innbyggere (Rykkja, 2011).

Under den kommunale beredskapsplikten er kommunen underlagt å ha oversikt over samfunnsikkerhetstrusler i deres kommune og ha beredskapsplaner for uønskede hendelser. Ved dette blir det utarbeidet en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse i hver kommune som tar for seg uønskede hendelser i kommunene som kan inntreffe og hvor stor sannsynlighet det er for at de kan inntreffe. Risiko- og sårbarhetsanalysen skal også ta for seg hvordan forskjellige hendelser kan påvirke lokalsamfunnet og deres innbyggere. Fra disse analysene skal det utarbeides en beredskapsplan slik at kommunene er klare hvis en ulykke skulle oppstå. Statsforvalteren vil fungere som en koordinator ved at han har det koordinerende ansvaret for beredskap i fylket. Med dette vil statsforvalteren fungere som en veileder ved spørsmål angående beredskap og statsforvalteren vil føre tilsyn i kommunene (Rykkja, 2011).

4.2 Samordning for beredskap

For å se på samordning for beredskap må man se på hvordan myndighetene samordner seg for å være i beredskap for en storulykke. Man må også ta lærdom av tidligere storulykker både nasjonalt og internasjonalt. Med dette vil kapittelet ta for seg forskningsspørsmålet «hvordan

samordner myndighetene seg for å være i beredskap for en storulykke?» der jeg ønsker å se på hva DSB, statsforvalter og kommune gjør for å samordne seg for en god beredskap. Jeg vil også vise til casen med Vest Tank-ulykken fra 2007.

4.2.1 DSB

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) har en myndighetsrolle når det kommer til storulykkevirksomheter og arealplanlegging. DSB har et ansvar overfor oppfølging av krav etter brann og eksplosjonsloven og tilhørende forskrifter. Ved at de har en slik myndighetsrolle er DSB med i etableringen av nye virksomheter eller visst det forekommer endringer innad i en eksisterende storulykkevirksomhet. Ved etablering eller endring i en slik virksomhet er det viktig at det er en tett dialog med det kommunale nivået (DSB, 2016a).

DSB har et ansvar med å forebygge ulykker ved storulykkevirksomheter og skal fungere som en pådriver for denne type forebyggende arbeid. DSB stiller som en faglig rådgiver overfor kommune og statsforvalter ved deres behov for mer kompetanse. DSB tilrettelegger også informasjon til kommunene ved å gi oversikt over virksomheter i kommunene (DSB, 2016a). Med dette har DSB et koordineringsansvar ved at de må koordinere med statsforvalter, kommune og virksomhet. Dette for at det skal oppstå god beredskap og at det er god kommunikasjon til aktuelle myndigheter. DSB kommer med veiledninger for å gjøre det lettere for statsforvalter og kommune, og er en faktor som hjelper med samordning. Etter plan- og bygningsloven har DSB både en rett og plikt til å gå inn i plansaker med innsigelseskompetanse der dette er nødvendig. Dette forekommer hvis det oppstår endringer i arealplaner som fører med seg vesentlige endringer i sikkerhet rundt anlegg som er tilknyttet en storulykkevirksomhet. DSB samarbeider med statsforvalter i aktuelle saker slik at man får en helhetlig vurdering av samfunnssikkerheten (DSB, 2016a).

4.2.2 Statsforvalter

Statsforvalteren er et bindeledd mellom DSB og kommune ved at statsforvalteren primært følger opp kommunen i deres planarbeid innenfor samfunnssikkerhet og beredskap ved å medvirke i planprosessene, og fremme innsigelse der det er nødvendig. Statsforvalteren har et større overblikk og innsikt i plansaker som berører storulykkevirksomheter og bør ved behov koble inn DSB i disse plansakene (DSB, 2016a).

Statsforvalteren jobber med å følge opp kommunene i forhold til Stortingets og regjeringens vedtak, mål og retningslinjer, men statsforvalteren skal kunne handle på eget initiativ. Dette vil si at statsforvalteren skal gjøre det som er best for innbyggerne og næringslivet (Rykkja, 2019).

Statsforvalteren jobber med å lage en samlet FylkesROS rapport som kommer ut hvert fjerde år som tar for seg risikoer og sårbarheter innad i fylkeskommunen statsforvalteren er forvalter over. Dette vil si at de gir ut en utfyllende rapport med risikoer, sårbarhet og beredskap mot dette. Ved å utvikle slike FylkesROS rapporter er man i en større beredskap ved en krise og ved en eventuell storulykke dersom fylket innehar en storulykkevirksomhet. Det er viktig at statsforvalter er kjent med storulykkevirksomheter innad i fylket, men også ha kjennskap til storulykkevirksomheter i nærliggende fylker som kan utgjøre en krise i deres fylke. Dette grunnet at man må ha et samarbeid og en beredskap visst det skulle oppstå en storulykke i et nærliggende fylke som går utover et annet.

4.2.3 Kommune

Kommunen har hovedansvaret ved å være i beredskap og ha beredskapsplaner ved en storulykke dersom kommunen innehar en storulykkevirksomhet. Kommunen er en planmyndighet og har ansvar for forvaltningen av kommunen sine arealer. Dette innebærer at kommunen har ansvar for plassering av nye storulykkevirksomhet i sitt areal. De har også ansvar ved endringer i omgivelser ved allerede eksisterende virksomheter (DSB, 2016a).

Kommunene har beredskapsplikt som ble innført fra 2010 og forskriften om kommunal beredskapsplikt fra 2011 som tar for seg at kommunen skal ivareta sin befolknings sikkerhet og trygghet (Forskrift om kommunal beredskapsplikt, 2011). Ved å utføre dette har kommunen utviklet risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS) som skal inkludere alle risiko- og sårbarhetsfaktorer kommunen har. For å oppnå en best mulig ROS rapport ved at kommunen innehar en storulykkevirksomhet er det viktig at kommunen mottar tilstrekkelig informasjon slik at beredskapsplaner kan bli tilpasset virksomhetens art, risiko, størrelse og kompleksitet (DSB, 2016b). Med dette burde det også oppstå en samordning mellom virksomhet og myndigheter slik at det kan bli en mer helhetlig beredskapsplan. Det burde også samordnes slik at alle involverte parter vet hvilken rolle de har ved en krise etter en storulykke (DSB, 2016b).

Kommunen er underlagt plan- og bygningsloven der det stilles krav om samfunnssikkerhet skal ivaretas i planlegging. Plan- og bygningsloven har mer spesifikke bestemmelser ved storulykkerisiko slik at storulykkevirksomheter blir tatt hensyn til. I lovens formålsbestemmelse kommer det frem «paragraf 1-1, som gjelder både plansak og byggesak, går det blant annet fram at planlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter, som også Seveso III-direktivet krever» (DSB, 2016a, s. 16). Her kommer det også frem at planleggingen skal bidra til en samordning blant statlige, regionale og kommunale oppgaver (DSB, 2016a).

4.2.4 Vest-Tank ulykken

Vest-Tank ulykken som skjedde i 2007 er en storulykke som gjorde det synlig at det var svakheter i myndigheters håndtering av ulykke og situasjoner som gikk på tvers av sektorer og styringsnivåer. Det kom frem at både samordning og oppgavefordeling mellom myndigheter var uklare og svake før ulykken og kritikk til myndighetene både før og etter ulykken (Lervåg, 2019).

I rapporten utført av DSB i etterkant av ulykken kommer det frem at Gulen kommune selv hevder de manglet kompetanse og ressurser i forhold til omfang av saken. Kommunen kunne ønsket mer bistand og veiledning både fra de regionale og de statlige myndighetene. Eksempler på bistand og veiledning Gulen kommune kunne etterspurt er ressursteam, konkret veiledning og bistand fra statsforvalteren. Et dilemma som dukker opp her er at statsforvalter syns valg av rolleprofil var vanskelig, og grensegangen mellom veiledning, tilsyn og å være en klageinstans (DSB, 2007).

Vest-Tank ulykken er et eksempel som viser til betydningen av at alle involverte myndigheter kjenner hverandres ansvarsområder når det oppstår en ulykke. Det er også viktig at de involverte myndighetene etablerer rutiner for varslinger som igjen ivaretar den nødvendige kommunikasjonen mellom myndighetene. DSB sitt hovedfokus område etter ulykken var deres tilsynsrolle i forhold til brann- og eksplosjonsvernloven og deres koordineringsansvar i forhold til storulykkeforskriften. Direktoratet selv skriver i sin rapport etter ulykken at de på et tidligere tidspunkt kunne tatt initiativ til dialog mellom andre relevante myndighetsaktører eller at de hadde bedt kommunen ta et slikt initiativ til dialog (DSB, 2007).

I notatet til Lervåg (2010) viser han til kritikk til akkurat dette. Gulen kommune er en liten kommune og Lervåg mener at små kommuner sitter på mye ansvar for en kompleks krise som kommunen ikke hadde forutsetning til å vite hvordan de skulle håndtere. Lervåg setter et

spørsmåltegn ved DSB sin handling og at DSB ikke valgte å ta ansvar rundt samordning imellom det regionale og de statlige myndighetene da dette var relevant for krisen som oppstod etter ulykken (Lervåg, 2010).

I DSB sin rapport etter ulykken tar direktoratet opp at kommunen har ansvar og at det er viktig at kommunen jevnlig øver på håndteringen av mulige hendelser som kan oppstå. For å identifisere disse hendelsene er det viktig at kommunen utarbeider en risiko og sårbarhetsanalyse. I rapporten står det også at kommunene må bevisstgjøres på hva som er deres eget ansvarsområde når det kommer til håndtering, informasjon og oppfølging ved en industriulykke. I etterkant av ulykken og rapporten fra DSB skriver direktoratet at de vil sørge for at statsforvalteren skal bidra til å følge opp de overnevnte forholdene slik at man er i bedre beredskap for en mulig industriulykke (DSB, 2007).

4.3 utfordringer knyttet til koordinering og samordning

I dette kapittelet tar jeg for meg utfordringer knyttet opp mot krisehåndtering og storulykker. Kapittelet tar for seg ansvarsfordeling og kommunal beredskapsplikt da dette er to faktorer som ofte går igjen når vi snakker om utfordringer knyttet til koordinering og samordning. Med dette ønsker jeg å besvare dette kapittelet med forskningsspørsmålet «Er det spesifikke utfordringer rundt koordinering ved krisehåndtering og storulykker? Hvilke virkemidler blir brukt for å sikre kompetansen til involverte parter?».

Kapittelet har innhentet rapport fra SINTEF som omhandler den kommunale beredskapsplikten. Jeg ønsker også å knytte opp Vest Tank-ulykken for å vise til en større bredde og forståelse rundt utfordringenes konsekvenser i praksis.

4.3.1 Ansvarsfordeling

Ansvarsfordeling i krisehåndtering er en stor utfordring som har visst seg i visse tilfeller at ikke fungerer slik den egentlig burde i praksis. utfordringer ved ansvarsfordelingen i kommune er at kommunen har ansvar for beredskapen i sin kommune, men aktører som utgjør en samfunnssikkerhets trussel i kommunen har ikke plikt til å samarbeide med kommunene den ligger i. Eneste unntaket for dette er visst en virksomhet er underlagt storulykkeforskriften og er en storulykkevirksomhet. I dette tilfelle er storulykkevirksomheten pliktig til å rapportere til kommunen. Ifølge SINTEF rapporten forventer kommunen at

aktøren selv har gode nok beredskapsplaner innad slik at ikke kommunen trenger å være innblandet i beredskapsplanene (Øren et al., 2016).

Et annet område som har utfordring rundt ansvarsfordeling, er at nærhetsprinsippet er utbredt. Med dette menes det at beslutningene skal tas nærmest mulig de det gjelder. Samtidig må beslutningene tas på et så høyt nivå at det blir gjennomført sentrale mål. Med dette åpner det opp for styring på flere nivåer og ikke kun ett nivå for å få best mulig utfall (Rykkja, 2008). Utfordring med styring på lavere nivå er at det kan oppstå problemer ved å sikre overordnede nasjonale eller overnasjonale målsetninger blir tatt hensyn til eller gjennomført visst oppgaven blir løst på et lavere nivå som for eksempel kommune. På den andre siden kan nasjonale eller overnasjonale mål være generelle eller lite konkrete som kan skape vanskeligheter for myndigheter på lavere nivå å gjennomføre dem (Rykkja, 2008).

Et eksempel der ansvarsfordelingen kommer frem som en utfordring er ved Vest Tank ulykken der kommunen ikke hadde nok ressurser eller kunnskap for å håndtere situasjonen som oppstod. De ønsket mer bistand fra regionale og statelige myndigheter. I etterkant av ulykken kommer det frem at DSB mener kommunen har ansvar, men dette kritiseres når kommunen som Gulen kommune er svært liten og har ikke like mye ressurser slik som en større kommune (Lervåg, 2010). DSB mener i ettertid at kommunen må vite hva som er deres ansvarsområder og at statsforvalter er med å sørge for at kommunen er klar over deres ansvar (DSB, 2007).

4.3.2 Kommunal beredskapsplikt

I SINTEF rapporten «Kommunal beredskapsplikt» (2016) tar de for seg beredskapsplikten kommunene er underlagt og ser på om denne fungerer slik den skal ved at kommunene har nok kunnskap, bemanning og andre viktige faktorer for å overholde plikten de har. I rapporten kommer det frem at det er store forskjeller blant kommunene når det kommer til risikobilde og størrelse geografisk sett. De små og mellom store kommunene trenger mer tilrettelegging for å oppnå en god beredskap, dette grunnet at de gjerne har begrenset kompetanse og tilgjengelige ressurser i motsetning til en større kommune. I de små kommunene er det ofte «ildsjeler» som har et stort engasjement for beredskap og krisehåndtering som tar for seg dette arbeidet alene, noe som bærer på mye ansvar for en enkelt person for en hel kommune (Øren et al., 2016).

Rapporten viser til forslag som kan hjelpe med å bedre og gi mer ivaretagelse av den kommunale beredskapsplikten. Interessante punkter som rapporten fremmer, er at veiledning og oppfølging skal tilpasses kommunens størrelse og risikobilde. Rapporten legger også frem at øvelser bør gjøres forvaltningsmessig krevende. Med dette menes det at scenarioer som øves på bør inneha samordning som et element i øvelsen. Samordning i øvelsen burde gå på kommunen internt, nabokommuner, statelige og regionale ressurser og private og frivillige aktører (Øren et al., 2016).

Ved å få til samordning i scenarioer det øves på vil alle involverte parter og aktører ha større forståelse av ansvarsfordeling og man vil kunne oppnå bedre beredskap mot krisehåndtering.

5. Diskusjon & analyse

5.1 Krisehåndtering i et flernivå perspektiv

Krisehåndtering i et flernivå perspektiv eller ved flernivåstyring gir en større mulighet for at forvaltningsnivåer og sektorer bedre kan koordinere og samordne seg på tvers av sine felt. Dette er også svært viktig for å oppnå en god beredskap og ha gode beredskapsplaner. En krise kan ramme både flere sektorer og styringsnivåer samtidig og dette gir flernivåstyring en stor relevans for å analyse krisehåndtering (Rykkja, 2008).

Flernivåstyring betyr ikke direkte at det er en spredning av makt i forvaltningsnivåer eller i sektorer. Vi ser heller på dette som en økt konsentrasjon av makt som får spre seg innenfor nye strukturer. Myndighetene får her et større spillerom til å innhente kunnskap fra eksterne aktører fra det sivile samfunnet. Dette øker kunnskapen når en beslutning skal fattes og ved deltakelse fra eksperter vil myndighetene få en økt handlekraft som igjen fører med seg økt legitimitet i beslutninger (Rykkja, 2008).

Flernivåperspektivet gir innsikt og kunnskap i hvordan aktører under en krise er organisert, hvordan de forholder seg til hverandre og virkemidler de benytter. Det tar høyde for endring på flere nivåer og endringer i forhold mellom ulike aktører og gir kunnskap i hvordan man opptrer i kriser. Flernivåperspektivet viser til hvem som styrer, hvordan disse styrer og relasjonene mellom ulike aktører i og under en krise. Dette gir stor innsikt i forhold som begrensinger og muligheter i forhold til krisehåndtering og viser til styringsutfordringer (Rykkja, 2008). Ved å bruke flernivåstyring i krisehåndtering er det viktig at det er en effektiv koordinering og god samordning mellom styringsnivåer og andre aktører for å håndtere krisen

på en best mulig måte. Med dette kan man avdekke utfordringer knyttet opp mot krisehåndtering slik som jeg skal ta for meg i neste kapittel av besvarelsen.

5.2 Koordinering og samordningers utfordringer

Samordning som et styringsproblem er ikke et nytt fenomen og går ofte igjen i flere statsvitenskapelige arbeid og artikler som tar for seg samordning (Rykkja, 2008).

Når vi skal se på koordinering og samordningers utfordringer kan vi se på hva tidligere forskning har funnet ut av. Her har de kommet frem til «negativ samordning». Med dette menes det at de fleste parter har et ønske om å samordne seg, men når det kommer til viljen for å bli samordnet er denne oftest svært liten. Dette fører med seg en negativ samordning grunnet at samordningen er i teorien ønsket, men fungerer ikke i praksis (Rykkja, 2019).

Et stort problem som går igjen når man snakker om samordning er om det fins tydelige ansvarsfordeling for hvem som skal ha ansvaret for hva. Og hvis dette ikke er på plass, hvem har da ansvaret for at dette skal være på plass og at alle involverte parter er sikre på sine ansvarsoppgaver? (Rykkja, 2008).

Det må oppstå koordinering mellom nasjonalt, regionalt og lokalt nivå grunnet at det er et ønske fra alle nivåer at det skal være god beredskap hvis det skulle oppstå en krise.

Utfordringer her er at vanskeligheter med koordinering oftest ikke merkes før det ikke fungerer, altså at det merkes etter en krise har oppstått. Med dette må man ta lærdom av krisen i etterkant og forstå hvorfor koordinering og samordningen under krisen ikke fungerte slik den skulle.

En annen utfordring koordinering og samordning står overfor er at kommunen som har beredskapsplikt og ønsker å gjennomføre øvelser av krise scenarioer ikke har sanksjon over aktører som kunne vært aktuelle å være med i en slik øvelse. Med dette er det aktøren selv som bestemmer om de vil delta i øvelsen eller ikke. Storulykkevirksomheter er et unntak for dette da de har meldeplikt til kommunen. Av aktører som ikke er underlagt storulykkevirksomheter sin meldeplikt melder noen kommuner i SINTEF rapporten om at de har stor tillit og tiltro til at disse aktørene har gode beredskapsrutiner for sine virksomheter. Kommunen mente derfor at de ikke trengte å blande seg i aktørens beredskapsarbeid, men dette gir kommunen et svært svakt utgangspunkt hvis en krise skulle oppstå som påvirker kommunens kritiske infrastruktur. (Øren et al., 2016).

5.3 Effektiv koordinering og samordning

For å oppnå effektiv koordinering og samordning må det være et behov for å koordinere og samordne. Det må ligge et felles mål eller at to eller flere parter ønsker å komme til et felles resultat. Samfunnssikkerhet og beredskap har et «usynlighetsproblem» i hverdagen grunnet at det sjeldent oppstår kriser daglig og derfor ikke er prioritert i det daglige. Ved en krise eller annen hendelse får samfunnssikkerhet oppmerksomhet som fører til at man begynner å jobbe med å forsterke beredskapen ved å ta lærdom av krisen som har skjedd. Dette fører med seg at man jobber med feltet på en usystematisk måte og gjerne kun tar erfaringer fra tidligere kriser (Øren et al., 2016).

Ved å gjennomføre beredskapsøvelser vil man kunne gjøre koordinering og samordning mer effektiv og løse opp i negativ samordning og utydelige ansvarsfordelinger. Gjennomfører man realistiske beredskapsøvelser vil man kunne identifisere og avdekke problemer som ligger i ansvarsområder og fordelingen av ansvar. Ved å identifisere disse problemene tilknyttet ansvarsområder og deretter komme med en løsning til dette vil det øke beredskapen og beredskapsplaner vil være mer realistiske (Øren et al., 2016).

Ved å ha realistiske beredskapsøvelser er det også viktig å se på utfordringene som dukker opp underveis. Slike utfordringer kan være knyttet opp mot det jeg har sett på som koordinering og samordningers utfordringer slik som ansvarsfordeling og negativ samordning. Ved å oppdage dette i en realistisk øvelse vil man kunne jobbe med utfordringene før en eventuell krise skulle oppstått. Med dette vil man ta lærdom før krisen har oppstått og være i bedre beredskap, men også for å unngå negativ samordning (Øren et al., 2016).

6. Oppsummering & konklusjon

I denne besvarelsen har jeg ønsket å se på hvordan ulike styringsnivåer koordinerer seg og samarbeider for å opprettholde god håndtering under en krise. Jeg har også undersøkt faktorer som fremmer eller hinder en effektiv samordning mellom disse styringsnivåene.

Kriseberedskap i Norge er organisert gjennom flere myndighetsnivåer, fra nasjonalt til kommunalt. Justis- og beredskapsdepartementet har det overordnede ansvaret på nasjonalt nivå og er støttet av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) som jobber med å koordinere den sivile beredskapen. På det regionale nivået spiller statsforvalteren en

nøkkelrolle ved å binde sammen nasjonale og kommunale myndigheter. Kommunen har ansvar for lokal beredskap gjennom kommunal beredskapsplikt.

Effektiv krisehåndtering krever effektiv samordning mellom nasjonale, regionale og lokale myndigheter. Vest Tank-ulykken i 2007 er et godt eksempel som avdekket svakheter ved samordning og kommunikasjon mellom disse styringsnivåene. Dette førte med seg kritikk og behov for bedre veiledning og ressurser for mindre kommuner slik som Gulen kommune. Etter ulykken så man utfordringer knyttet opp mot ansvarsfordelingen da denne var svært utydelig og man så utfordringer rundt kommunens ressurser og kompetanse. Dette med utfordringer knyttet opp mot kommunens ressurser og kompetanse kommer også igjen etter at den kommunale beredskapsplikten ble innført i 2010.

SINTEF-rapporten fra 2016 som tar for seg den kommunale beredskapsplikt understreket behovet for tilpasset veiledning og øvelser som involverer alle relevante aktører for å forbedre beredskapen. For å forbedre krisehåndteringen er det nødvendig å legge større vekt på samordning og kommunikasjon mellom myndighetsnivåene. Veiledning og oppfølging må tilpasses kommunenes størrelse og risikoprofil, og øvelser må inneholde samordning som en sentral del for å sikre en helhetlig tilnærming til beredskap.

Oppsummert viser analysen at selv om det finnes klare strukturer og ansvarsfordeling på plass, er det fortsatt behov for bedre samordning, tilgang til ressurser og kompetanseutvikling, spesielt i mindre kommuner, for å sikre effektiv krisehåndtering i Norge.

Flernivåstyring forbedrer koordinering og samarbeid mellom forvaltningsnivåer og sektorer, noe som er avgjørende for god beredskap. Likevel utfordres effektiv samordning av negativ samordning og uklar ansvarsfordeling. Beredskapsøvelser er avgjørende for å identifisere og løse samordningsproblemer. Realistiske øvelser bidrar til å avdekke utfordringer før en krise oppstår. Til tross for utfordringer viser analysen at systematisk øving og læring fra tidligere kriser kan styrke samfunnets beredskap.

Konklusjonen er derfor at forskjellige styringsnivåer koordinerer og samordner seg igjennom at de har et felles mål og ønsker et felles resultat. For å oppnå dette utvikler man både risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS) rapporter i kommunen, men også ROS rapporter på fylkes nivå. Ved bruk av ROS rapporter er det viktig at det oppstår en samordning mellom styringsnivåene, men også en tydelig ansvarsfordeling.

Jeg konkluderer også med at det finnes flere faktorer som både fremmer og hindrer en effektiv samordning i krisehåndtering. Faktorer som kommer frem som hindrer en effektiv koordinering og samordning i krisehåndtering er ansvarsfordeling. Ved utydelig ansvarsfordeling oppstår det spørsmål rundt hvem som skal gjøre hva under krisehåndteringen og det oppstår stor usikkerhet. Dette er en faktor som burde være svært tydelig før en krise oppstår. Annen faktor som hindrer en effektiv samordning er den kommunale beredskapsplikten. Dette er en hindrende faktor grunnet at den ikke tar hensyn til kommunenes forskjeller i areal, ressurser og kompetanse. Det er store forskjeller mellom kommunenes ressurser og kompetanse, men de er alle underlagt den samme beredskapsplikten som fører til at noen kommuner med mindre ressurser og kompetanse ikke klarer å overholde denne plikten. Ved å tilrettelegge beredskapsplikten mer mot hver enkelt kommune på bakgrunn av deres ressurser og kompetanse vil man kunne oppnå en bedre beredskap.

Faktorer som fremmer effektiv samordning er realistiske beredskapsøvelser som ikke kun tar for seg kriser som har vært, men tar for seg scenarioer som kan oppstå og øver på disse. Ved å ha realistiske beredskapsøvelser kan man lettere avdekke negativ samordning, og om det er noe sted der koordinering, samordning og kommunikasjon svikter eller er en utfordring. Dette gir også et innblikk i utfordringer knyttet opp mot ansvarsfordelingen. Med dette kan man få en tydeligere ansvarsfordeling av alle involverte parter. Ved å kontinuerlig studere samfunnsikkerhetsfeltet og ha oppdaterte beredskapsplaner vil man ha en sterkere beredskap når en krise oppstår.

Det er avgjørende å belyse og håndtere faktorene som hindrer effektiv samordning. Det er nødvendig med systematisk arbeid og gjennomføring av realistiske beredskapsøvelser for å avdekke styringsutfordringer og ansvarsfordelingsproblemer tidlig, slik at samfunnet er bedre rustet til å håndtere kriser.

6.1 Refleksjoner

Samfunnsikkerhet er et felt som stadig er i endring grunnet nye trusler, men styringsutfordringer, negativ samordning og ansvarsfordeling er faktorer som ikke endres selv om trusselbilde i samfunnet gjør det. For videre studie og forskning hadde det vært aktuelt å se mer på alternativer og løsninger som forminsker disse problemene som kan oppstå i krisehåndtering.

Ved å studere dette feltet videre i et statsvitenskapelig perspektiv vil man finne utfordringer i den offentlige forvaltningen og muligens åpne opp for nye politiske vedtak for å håndtere kriser på en bedre og mer effektiv måte.

Mine refleksjoner rundt dette forskningsfeltet er at det er svært viktig å se på dette feltet i et statsvitenskapelig perspektiv. Dette grunnet at det er mye politikk og offentlig forvaltning som berøres ved at det oppstår en krise eller annen hendelse.

7. Litteraturliste

Bache, I. & Flinders, M. (2004). *Multi-level Governance*. Oxford: Oxford University Press.

Bache, I., Bartle, I. & Flinders, M. (2016). Multi-level governance. I C. Ansell & J. Torfing (Red.), *Handbook on theories of governance* (s. 486-524). Edward Elgar Publishing.

DSB rapport (2007). *Vest Tank-ulykken. Erfaringer fra myndighetenes samlede håndtering av Vest Tank-ulykken i Gulen kommune*. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap.

DSB (2016a). *Veileder om sikkerheten rundt storulykkevirksomheter*. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap.

<https://www.dsbinfo.no/DSBno/2017/tema/veilederom-sikkerhetenrundtstorulykkevirksomheter/?page=1>

DSB (2016b). *Veiledning til storulykeforskriften*. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. <https://www.dsb.no/lover/farlige-stoffer/veiledning-til-forskrift/veiledning-til-storulykeforskriften/#om-veiledningen>

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

Fimreite, A. L., Lægreid, P. & Rykkja, L. H. (2019). Organisering for samfunnssikkerhet og krisehåndtering. I: L. H. Rykkja (Red.), *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering* (s. 11-34). Universitetsforlaget.

Grønmo, S. (2004). *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Fagbokforlaget.

Mintzberg, H. (1979). *The structuring of organizations*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.

Johannessen, A., Tufte, P. A., Christoffersen L. (2023). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode* (utg. 6). Abstrakt forlag.

Kystverket (2020). *Nasjonal plan: Beredskap mot akutt forurensning og ved fare for akutt forurensning i Norge*. Kystverket.

<https://www.kystverket.no/contentassets/f0c533cb7fec447aaa6869149349f6b0/nasjonal-beredskapsplan.pdf>

Lango, P. & Læg Reid, P. (2019). Samordning for samfunnssikkerhet. I: L. H. Rykkja (Red.), *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering* (s. 37-59). Universitetsforlaget.

Lervåg, K. (2010). *Vest Tank ulykken – tilsyn uten ansvar*. Rokkan-notat nr. 5. Bergen: Uni Rokkansenteret. <https://norceresearch.brage.unit.no/norceresearch-xmloi/bitstream/handle/1956/5390/Notat%205-2010%20Lervag.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Lervåg, K. (2019). Vest Tank-ulykken. I: L. H. Rykkja (Red.), *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering* (s. 104-119). Universitetsforlaget.

Malone, T. W. & Crowston, K. (1994). The Interdisciplinary Study of Coordination. *ACM Computing Surveys*, 87–119. <https://doi.org/10.1145/174666.174668>

Meld. St. 10 (2016-2017). *Risiko i et trygt samfunn – Samfunnssikkerhet*. Justis- og beredskapsdepartementet <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-10-20162017/id2523238/?ch=5>

Mehmetoglu, M. (2004). *Kvalitativ metode for merkantile fag*. Fagbokforlaget.

Rykkja, L. H. (2008). *Flernivåperspektiv og krisehåndtering*. Rokkan-notat nr. 12. Bergen: Uni Rokkansenteret. <https://hdl.handle.net/1956/4301>

Rykkja, L. H. (Red.) (2011). *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering*. Universitetsforlaget.

Rykkja, L. H. (2019). Fylkesmannen som samordninginstans. I: L. H. Rykkja (Red.), *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering* (s. 123-143). Universitetsforlaget.

Stake, R. E. (1995). *The art of case study research*. Thousand Oakes: SAGE Publications.

Storulykkeforskriften. (2016). *Forskrift om tiltak for å forebygge og begrense konsekvensene av storulykker i virksomheter der farlige kjemikalier forekommer*. (FOR-2016-06-03-569). Arbeidstilsynet.

<https://www.arbeidstilsynet.no/globalassets/regelverkspdf/forstyrulykkeforskriften>

Øren, A., Wasilkiewicz, K., Mohammad, A. B., Almklov, P., Albrechtsen, E., Schiefloe, P. M & Antonsen, S. (2016). *Kommunal beredskapsplikt: Gir nye krav en bedre beredskapsevne?* (SINTEF A27171). SINTEF Teknologi og samfunn.

<https://sintef.brage.unit.no/sintef->

[xmlui/bitstream/handle/11250/2464051/A27171%2BKommunal%2Bberedskapsplikt.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://sintef.brage.unit.no/sintef-xmlui/bitstream/handle/11250/2464051/A27171%2BKommunal%2Bberedskapsplikt.pdf?sequence=2&isAllowed=y)