



Uit

NORGES
ARKTISKE
UNIVERSITET

Institutt for ingeniørvitenskap og sikkerhet

Interkommunalt samarbeid som tilrettelegger for helhetlig ROS-analyse

En casestudie

—
Helle Hamnevoll

*Masteroppgave i samfunnssikkerhet, fordypning i sikkerhet og beredskap i nordområdene
Juni 2014*



Forord

Denne oppgaven er siste del av masterstudiet i samfunnssikkerhet – med fordypning i sikkerhet og beredskap i nordområdene ved UiT Norges arktiske universitet. Masteroppgaven utgjør 30 studiepoeng. Arbeidet med oppgaven har foregått i perioden januar 2013 – juni 2014. Prosjektskissen for oppgaven ble utviklet i månedene september – november 2013.

Først og fremst vil jeg rette en stor takk til mine veiledere ved Institutt for ingeniørvitenskap og sikkerhet, Are og Maria. Tusen takk for gode diskusjoner og konstruktive innspill underveis i arbeidet med oppgaven.

Jeg vil også takke Ingvild og Ingrid Helen for gruppesamarbeidet vårt. Takk for at dere brukte verdifull arbeidstid til å gi tilbakemelding på min oppgave.

Jeg er dessuten svært takknemlig overfor alle informantene som deltok i forskningsprosjektet. Under intervjuene møtte jeg mange positive, engasjerte og imøtekommende mennesker som bidro til å realisere oppgaven. En spesiell takk til Informant 1, hvis navn er anonymisert av forskningsetiske hensyn. Forhåpentligvis vet du hvem du er.

Til slutt vil jeg takke min romkamerat, felles misantrop og kyniker, Trænas nest fineste: Anne-Marte. Våre nattlige sofadiskusjoner har vært et lys gjennom mørketida.

Tromsø, 01. juni 2014

Helle Hamnevoll

Sammendrag

Denne oppgaven undersøker hvorvidt deltakelse i interkommunale samarbeid bidrar til økt fokus på samfunnssikkerhet i fire kommuner. Oppgavens problemstilling er «Hvordan påvirker deltakelse i interkommunale samarbeid kommunenes evne til å imøtekomme lovpålagte krav om ivaretagelse av samfunnssikkerhet?»

Oppgaven er en casestudie av et regionalt prosjekt, «Robuste lokalsamfunn», og begrenser seg til samarbeidet rundt helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyser.

Utgangspunktet for oppgaven er at kommunenes ulykkes- og trusselbilde blir stadig mer komplekst og tettere koblet som følge av blant annet teknologisk utvikling. Resultatet er et samfunn der uønskede hendelser går på tvers av kommune- og sektorgrenser. Dette får implikasjoner for hvordan kommunene forholder seg til interne og eksterne aktører i regionen, noe som reflekteres av innføringen av den nye sivilbeskyttelsesloven og kravet om kommunal beredskapsplikt i 2010. Interkommunalt samarbeid om ROS-analyser og beredskapsplaner er ikke bare ønskelig, men også nødvendig i mange tilfeller for å sikre tilstrekkelig samordning av innsats.

Oppgaven belyser problemstillingen ved hjelp av teoretiske perspektiver på: a) kommunenes ulykkes- og trusselbilde, b) behovet for samordning på samfunnssikkerhetsfeltet, c) hva som karakteriserer min valgte case, «Robuste lokalsamfunn», og d) hva som utgjør drivkreftene for prosjektet. Oppgaven er resultatet av en kvalitativ undersøkelsesprosess. De teoretiske perspektivene sammenstilles med empiri i form av lover, forskrifter og veiledere, samt data fra intervju med nøkkelpersoner på regionalt og lokalt nivå innenfor samfunnssikkerhetsfeltet.

Oppgaven konkluderer med at prosjektet har ført til en samordning av målsetninger, strategier og metoder for samfunnssikkerhetsarbeidet i kommunene. Det har også ført til økt koordinering mot interne og eksterne aktører, som tilrettelegger for integrering av sektorovergripende problemstillinger i kommunale planprosesser. Til sist har «Robuste lokalsamfunn» etablert et nettverk mellom kommunene som danner en samarbeidsflate for utveksling av ressurser, kompetanse og erfaringer.

INNHALDSFORTEGNELSE

Forord	i
Sammendrag	ii
1.0 Introduksjon	1
1.2 Oppgavens formål, avgrensninger og struktur	5
2.0 Metode	6
2.1 Problemstilling og forskningsspørsmål	6
2.2 Forskningsdesign og –strategi	7
2.3 Gjennomgang av skriftlige kilder	8
2.4 Utvalg	9
2.5 Intervju – gjennomføring og analyse	10
2.6 Forskningsetikk	12
2.7 Reliabilitet og validitet	13
2.7.1 Reliabilitet	13
2.7.2 Validitet	14
2.8 Oppgavens begrensninger	16
3.0 Teoretisk rammeverk	17
3.1 Kommunenes ulykkes- og trusselbilde	17
3.2 Behovet for samordning	19
3.3 Vurdering av tverretatlige samarbeid	20
3.4 Drivkrefter for beredskapsplanlegging i offentlig sektor	22
3.5 Oppsummering teori	23
4.0 Empiri	24
4.1 Bakgrunn: prosjektet «Robuste lokalsamfunn»	24
4.2 Gjennomgang av lovverk, forskrifter og veiledere	26
4.2.1 Lovverk	27
4.2.1.1 Sivilbeskyttelsesloven	27
4.2.1.2 Plan- og bygningsloven	28
4.2.1.3 Brann- og eksplosjonsvernloven	29
4.2.1.4 Kommuneloven	30
4.2.2 Forskrifter	30
4.2.2.1 Forskrift om kommunal beredskapsplikt	30
4.2.2.2 Forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen	31

4.2.3	Veiledere	32
4.2.3.1	Veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt	32
4.2.3.2	Temaveileder: samfunnssikkerhet etter plan- og bygningsloven	33
4.2.4	Oppsummering av lovverk, forskrifter og veiledere	34
4.3	Praksis, insentiver og utbytte	35
4.3.1	Tidligere etablert praksis	36
4.3.1.1	Regionalt nivå	36
4.3.1.2	Kommunens administrasjon	37
4.3.1.3	Teknisk sektor	39
4.3.2	Insentiver til samarbeid	40
4.3.2.1	Regionalt nivå	40
4.3.2.2	Kommunens administrasjon	41
4.3.2.3	Teknisk sektor	43
4.3.3	Utbytte	44
4.3.3.1	Regionalt nivå	44
4.3.3.2	Kommunens administrasjon	44
4.3.3.3	Teknisk sektor	47
4.3.4	Oppsummering praksis, insentiver og utbytte	48
5.0	Drøfting	50
5.1	Innledning	50
5.2	Kommunenes ulykkes- og trusselbilde	50
5.3	Behovet for samordning	53
5.4	Vurdering av tverretatlige samarbeid	54
5.5	Drivkrefter for beredskapsplanlegging i offentlig sektor	57
6.0	Konklusjoner	60
6.1	Problemstilling	60
6.2	Refleksjoner	63
	Referanser	65
	Vedlegg	69

Liste over tabeller

Tabell 1: Oversikt over informanter

Tabell 2: Oversikt over temaområder for ROS i «Robuste lokalsamfunn»

Tabell 3: Oversikt over lovverk, forskrifter og veiledere

Tabell 4: Oversikt over vedlegg

Liste over figurer

Figur 1: Struktur for gjengivelse av intervjudata

1.0 INTRODUKSJON

«Alle uønskede hendelser som finner sted, skjer i en kommune [...]» (NOU 2013:5)

Den kalde krigens slutt markerte på mange måter et skifte i arbeidet med samfunnssikkerhet i Norge. Krigsfaren ble nedjustert og fokuset på Russland som en potensiell trussel forsvant gradvis utover 90-tallet (Furevik 2012:25). I det nye nasjonale sårbarhetsbildet sto naturhendelser, pandemi og bortfall av samfunnskritisk infrastruktur sentralt (NOU 2000:24). Disse utfordringene er komplekse og sammensatte av natur, og fordrer en helhetlig og samordnet krisehåndtering (McConnell & Drennan 2006:65, Hillyard 2000). Dette igjen forutsetter forebygging og god beredskap også på det lokale plan, og det er her kommunene kommer inn i bildet (Aven et.al. 2004:84).

Som vi skal se senere i denne oppgaven, er kommunene pålagt omfattende krav fra statlig hold med tanke på ivaretagelse av samfunnssikkerhet i sine planprosesser (Sivilbeskyttelsesloven 2010, Plan- og bygningsloven 2008). Dette er utvilsomt et viktig skritt på veien mot et mer robust samfunn – men er det realistisk at kommunene skal klare disse oppgavene på egen hånd? Denne oppgaven retter søkelyset mot interkommunalt samarbeid som en strategi for å takle de utfordringene kommunene møter i sitt arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap. Her defineres «samfunnssikkerhet» som «(...) den evne samfunnet har til å opprettholde viktige samfunnsfunksjoner og ivareta borgernes liv, helse og grunnleggende behov under ulike former for påkjenninger» (St.meld. nr. 17 (2001-2002):4). «Beredskap» forstås som: «(...) planlegging og forberedelser av tiltak for å begrense eller håndtere kriser eller andre uønskede hendelser på best mulig måte» (NOU 2006:6:38). Den overordnede problemstillingen i oppgaven er som følger: **«Hvordan påvirker deltakelse i interkommunale samarbeid kommunenes evne til å imøtekomme lovpålagte krav om ivaretagelse av samfunnssikkerhet?»**

Kommunene utgjør det lokale elementet i norsk samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid. Denne oppfatningen kommer tydelig til uttrykk i Stortingsmeldingen «Samfunnssikkerhet» fra 2012, der god kommunal beredskap omtales som «(...) en grunnleggende forutsetning for god nasjonal beredskap» (St.meld. nr. 29 (2012-2011):55). Denne uttalelsen refererer til ikrafttreddelsen av den nye sivilbeskyttelsesloven den 1. januar 2010, med tilhørende bestemmelser om kommunal beredskapsplikt. *Forskrift om kommunal beredskapsplikt* trådte i kraft i oktober 2011 (Forskrift om kommunal beredskapsplikt, 2011). Kommunene ble nå pålagt en generell beredskapsplikt som var ment å komplettere sektorspesifikke

beredskapsplikter, som for eksempel brannvern og vann og avløp (Furevik 2012:71). Man må følgelig betrakte kommunen i et mer helhetlig perspektiv enn tidligere.

Sivilbeskyttelsesloven stiller blant annet krav til at kommunene gjennomfører en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse (heretter omtalt som ROS-analyse). En ROS-analyse defineres som «*en systematisk identifisering og kategorisering av risiko, som skal være til hjelp for å klarlegge behovet for sikkerhetsstyring, iverksetting av tiltak og hvordan forskjellige virkemidler og løsningsforslag kan føre mot definerte mål*» (Aven et.al. 2004:31). Kravet om helhetlig ROS uttrykker et behov for å vurdere sektorovergripende risiko når det kommer til beredskapsplanlegging. Den ferdige ROS-analysen skal utgjøre grunnlaget for kommunens beredskapsplan (Forskrift om kommunal beredskapsplikt, 2011). ROS-analyser utgjør et av de viktigste samarbeidsområdene for norske kommuner når det gjelder forebyggende og beredskapsmessige oppgaver. I 2011 hadde 24 % av landets kommuner etablert samarbeid med andre kommuner på dette området (DSB 2012d). I 2013 hadde dette økt til 31 % (DSB 2014).

I Norge opererer man med fire forvaltningsprinsipper for samfunnssikkerhet: prinsippene om ansvar, nærhet, likhet og samvirke. Disse står fast også etter innføringen av bestemmelsene om kommunal beredskapsplikt. *Ansvarsprinsippet* tilsier at uforutsette hendelser skal håndteres av de myndigheter og virksomheter som har det daglige ansvaret for et område (Aven et.al. 2004:28). *Nærhetsprinsippet* innebærer at uforutsette hendelser skal håndteres på lavest mulig nivå (*ibid*:28). *Likhetsprinsippet* handler om at organiseringen i en krise skal være mest mulig lik den daglige organiseringen, mens *samvirkeprinsippet* tilsier at samarbeid på tvers av ansvarsområder er essensielt for å sikre best mulig utnyttelse av ressurser på tvers av sektorer (St.Meld. nr. 29 (2011-2012):39).

Om man tar ansvars- og nærhetsprinsippet i betraktning, representerer disse et paradoks i møte med de faktiske forhold. Samfunnet blir stadig mer komplekst og tettere koblet som følge av teknologisk utvikling (Perrow 1984, Beck 1992). Dette gir et sektorovergripende risikobilde, og små distriktskommuner med begrensede ressurser kan ikke alene klare oppgaven med å kartlegge eksempelvis sårbarhet i kritisk infrastruktur (Almklov & Fenstad 2011:1, Aven et.al. 2004:85). Å samle inn og analysere slik informasjon er ressurskrevende, og krever dessuten god innsikt i de tekniske systemene. Kommunen som myndighet har riktig nok ansvar for innbyggernes trygghet innenfor sitt geografiske område, men også uønskede hendelser i nabokommunen kan utgjøre en trussel for befolkningen. Kort sagt: en hendelse går

ofte på tvers av kommunegrensene. Interkommunalt samarbeid om ROS-analyser og beredskapsplaner er derfor ikke bare ønskelig, men også nødvendig i mange tilfeller for å sikre tilstrekkelig samordning av innsats (Palm & Ramsell 2007:174, Furevik 2012:73). Forskriften om kommunal beredskapsplikt understreker dette: «Der det er hensiktsmessig bør det etableres samarbeid mellom kommuner om lokale og regionale løsninger av forebyggende og beredskapsmessige oppgaver, med sikte på best mulig utnyttelse av ressurser» (Forskrift om kommunal beredskapsplikt, 2011).

Hovedfokus i denne oppgaven vil være de små kommunene. Denne avgrensningen tar utgangspunkt i at småkommunene har begrenset tilgang på kompetanse og økonomiske ressurser sammenlignet med de større kommunene (Andersen 2010:25). Kommunens oppgaver er fordelt på færre hoder, og man møter dermed utfordringer med tanke på prioritering av samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid. I KOSTRA-grupperingene¹ klassifiseres kommuner med under 5000 innbyggere som små kommuner (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014:21²). Om man legger denne definisjonen til grunn, kan 228 av totalt 428 kommuner i Norge betegnes som små. En annen definisjon baserer seg på småkommunetilskuddet i inntektssystemet. Etter dette kriteriet må kommunen ha under 3200 innbyggere for å kunne klassifiseres som liten – per 1. januar 2014 gjelder dette for 168 kommuner (*ibid*).

I denne oppgaven ønsker jeg å undersøke hvilken betydning deltakelse i interkommunale samarbeid har for kommunenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap. I denne forbindelse har jeg besluttet å studere et løpende regionalt samarbeidsprosjekt, «Robuste lokalsamfunn». Prosjektet involverer 8 kommuner, og drives av regionens bykommune. Gjennom ulike arbeidsmetoder søker «Robuste lokalsamfunn» å strukturere kommunenes arbeid på følgende områder: **1) ROS-analyser, 2) planverk, 3) øving og trening og 4) kompetansehevede tiltak.** Oppgaven er lagt opp som en casestudie, der prosjektet utgjør hovedcase mens et utvalg bestående av fire deltakerkommuner utgjør undersøkelsesenheter. Ved å gjennomføre intervju i de fire kommunene vil jeg kartlegge status for kommunenes arbeid på dette feltet, samt identifisere sentrale utfordringer med å etterkomme lovkrav til ivaretagelse av samfunnssikkerhet. Deretter vil jeg utforske de kommuneansattes opplevelse av hvilket utbytte de har hatt av deltakelsen i prosjektet. Til sammen utgjør dette elementer som skal bidra til å besvare oppgavens problemstilling.

¹ KOMMune-STat-RApportering, et nasjonalt rapporteringssystem for norske kommuner. Publiseres av SSB.

² *Kriterier for god kommunestruktur: Delrapport fra ekspertutvalg.* Publisert mars 2014.

Av forskningsetiske hensyn er alle navn og øvrig stedsidentifiserende informasjon anonymisert. Prosjektet og de deltagende kommunene er gitt fiktive navn. Årsaken til dette utdypes nærmere i oppgavens metodedel.

Prosjektet hadde oppstart i januar 2013, og det blir dermed vanskelig å vurdere framgangen på alle områdene nevnt ovenfor. Fram til nå er det ROS-analyser som har vært fokus i prosjektet, og det er derfor nødvendig å avgrense oppgaven slik at den hovedsakelig sentrerer rundt arbeidet med helhetlig ROS. Jeg er imidlertid også opptatt av kommunenes arbeid med samfunnssikkerhet på et mer generelt plan, og informasjon relatert til dette vil inkluderes i den grad det er relevant for ROS-arbeidet.

For å besvare problemstillingen vil jeg ta utgangspunkt i følgende forskningsspørsmål:

1) *Hvilke lovpålagte krav stilles til kommunenes samfunnssikkerhet- og beredskapsarbeid?*

Dette besvares ved at jeg går gjennom lovverk, forskrifter og veiledere som er retningsgivende for kommunenes arbeid med samfunnssikkerhet. Jeg fokuserer på den delen av dokumentene som er viktigst innenfor oppgavens kontekst, og gjengir essensen av disse for å danne grunnlag for senere diskusjon.

2) *Hva var tidligere praksis i kommunene med tanke på utarbeidelse av ROS-analyser?*

Dette besvares ved at jeg gjengir resultatene fra dybdeintervju på regionalt nivå, samt i kommunenes administrasjon og driftsavdeling. Her ønsker jeg å undersøke hvordan man jobbet med ROS før «Robuste lokalsamfunn» ble initiert.

3) *Hvilke insentiver har kommunene til å delta i samarbeidsprosjektet?*

Svaret på dette bygger også på data fra intervjuene, først og fremst fra region- og administrasjonsnivå. Her vil jeg kartlegge sentrale utfordringer for kommunene med å etterkomme lovpålagte krav til samfunnssikkerhet, og hvordan problemene tenkes løst gjennom deltakelse i prosjektet.

4) *Hvilket utbytte har kommunene hatt av å delta?*

Her vil jeg gjengi de kommuneansattes tanker om hvilket utbytte de har hatt av å delta i «Robuste lokalsamfunn». Jeg ønsker dessuten å undersøke hvorvidt man kan spore resultater av prosjektet i kommunens driftsavdeling.

1.2 Oppgavens formål, avgrensninger og struktur

Formålet med denne oppgaven er å undersøke hvorvidt deltakelse i interkommunale samarbeid fører til økt fokus på samfunnssikkerhet, og i forlengelsen av dette bedre sikkerhetsstyring, i fire utvalgte kommuner. I denne sammenhengen tolkes «sikkerhetsstyring» som det å sette seg mål (her: for sikkerhet), legge planer for hvordan målene skal nås, samt sørge for at den praktiske gjennomføringen blir kontrollert og evaluert (Aven et.al. 2004:36). Dette vurderes opp mot lovpålagte krav til samfunnssikkerhet i form av lover og forskrifter. Oppgaven er en casestudie av et regionalt prosjekt, «Robuste lokalsamfunn», og begrenser seg til samarbeidet rundt gjennomføring av ROS-analyser.

Strukturen på oppgaven er som følger:

Kapittel 1 etablerer oppgavens kontekst og relevans. Problemstilling og forskningsspørsmål presenteres, samt hvordan jeg skal gå fram for å besvare disse. Formål og avgrensninger avklares.

Kapittel 2 beskriver den metodiske fremgangsmåten jeg har benyttet for å besvare problemstillingen.

Kapittel 3 presenterer det teoretiske rammeverket for oppgaven.

Kapittel 4 presenterer empiriske data. Disse dataene inkluderer oppsummeringer av lovverk, forskrifter og veiledere samt gjengivelse av resultater fra totalt 9 dybdeintervju.

Kapittel 5 tar form av en diskusjon der det teoretiske rammeverket sammenholdes med empiriske funn.

Kapittel 6 inneholder oppgavens konklusjon, samt noen avsluttende refleksjoner.

2.0 Metode

I denne delen av oppgaven vil jeg beskrive den metodiske fremgangsmåten jeg har benyttet for å besvare problemstillingen. Jacobsen (2000) peker på systematikk som et nøkkelord i forbindelse med forskning. I arbeidet med en vitenskapelig undersøkelse foregår både innsamling, behandling og presentasjon av data systematisk, og det er nettopp dette som skiller forskning fra dagligdags innhenting av informasjon (Jacobsen 2000:17). Det er essensielt at forskeren er klar over hvilke valg som må tas i undersøkelsesprosessen, og hvilke konsekvenser disse valgene kan og vil få (*ibid*). Bevissthet rundt metodevalg er derfor kritisk for oppgavens fremdrift og struktur.

2.1 Problemstilling og forskningsspørsmål

Problemstillingen er sentral fordi den sier noe eksplisitt om hva man skal fokusere på, og samtidig hva man velger bort (Jacobsen 2000:53). Den har således en viktig rolle med tanke på avgrensning, og fungerer dessuten som en rettesnor for oppgaven (Busch 2013:28). Problemstillingen legger også klare føringer for hvilket undersøkelsesopplegg jeg bør velge, samt hvilken metode som skal benyttes for innsamling av empiri (Jacobsen 2000:56). Basert på problemstillingens ordlyd er det rimelig å si den antar en *eksplorerende* form. Formålet er å gå i dybden på et fenomen vi vet lite om fra før. Dette gjøres ved å generere ny kunnskap om fenomenet samt å konkretisere dets innhold, og står i kontrast til en såkalt *testende* problemstilling der formålet er å gå i bredden (*ibid*). Videre er det tydelig at problemstillingen er *forklarende* i sin natur (Busch 2013:34, Jacobsen 2000:59), og at den følgelig søker å analysere årsak-virkning-sammenhenger mellom flere variabler.

For å få mer klarhet i hva oppgaven ønsker å undersøke, er det nødvendig å se nøyere på min valgte problemstilling: «**Hvordan påvirker deltakelse i interkommunale samarbeid kommunenes evne til å imøtekomme lovpålagte krav om ivaretagelse av samfunnssikkerhet?**» Om man forsøker å bryte dette ned, blir det tydelig hvordan formuleringen leder fram til forskningsspørsmålene. Det første forskningsspørsmålet, «*hvilke lovpålagte krav stilles til kommunenes samfunnssikkerhet- og beredskapsarbeid?*», er rent empirisk, og har til hensikt å avklare hvilke lovpålagte krav det er snakk om. Videre er jeg ute etter å undersøke om, og eventuelt på hvilken måte, deltakelse i interkommunale samarbeid påvirker kommunenes evne til å møte disse kravene. I denne formuleringen ligger det noen

implisitte antakelser om årsakssammenhenger. For det første antar jeg at kommunene på egen hånd ikke klarer å møte kravene på en god nok måte. For å finne ut om dette stemmer, må jeg kartlegge kommunenes etablerte praksis i arbeidet med samfunnssikkerhet generelt og ROS-analyser spesielt. Derav forskningsspørsmål 2, «*hva er etablert praksis i kommunene med tanke på utarbeidelse av ROS-analyser?*». Her vil jeg trolig avdekke en del problemer og utfordringer som gir kommunene insentiv til å delta i samarbeidsprosjektet. Dette leder fram til forskningsspørsmål 3: «*hvilke insentiver har kommunene til å delta i samarbeidsprosjektet?*». Til slutt har vi forskningsspørsmål 4, «*hvilket utbytte har kommunene hatt av å delta?*». På bakgrunn av intervjudataene vil jeg se på de kommuneansattes opplevelse av prosjektets nytteverdi – altså om det har hjulpet dem til å imøtekomme de lovpålagte kravene.

Hvordan kan jeg besvare problemstillingen på best mulig måte, basert på det vi allerede vet om oppgavens utgangspunkt? Dette leder fram til en diskusjon rundt forskningsdesign og –strategi.

2.2 Forskningsdesign og -strategi

Basert på Guba & Lincolns beskrivelser av ulike paradigmatisk forankringer, havner denne oppgaven innenfor den konstruktivistiske tradisjonen. Dette impliserer et subjektivistisk kunnskapssyn, hvilket innebærer at kunnskap genereres i interaksjonen mellom forsker og objekt (*ibid*:111). Dette gir utvilsomt mening med tanke på mitt valg av forskningsstrategi, der jeg utforsker erfaringer, meninger og holdninger gjennom å snakke med mennesker. Kort sagt søker jeg å få innsikt i disse menneskenes forståelsesverden (Jacobsen 2000:27).

Avklaring rundt forskningsparadigme er interessant fordi det har betydning for forskningsdesign- og strategi, samt metodiske valg.

Jacobsen (2000:75) klassifiserer forskningsdesign langs to akser: om de er ekstensive eller intensive, og om de er beskrivende eller forklarende. I mitt tilfelle vil det helt klart være snakk om en intensiv oppgave, da jeg går i dybden på noen få individer. Den enkelte kommuneansattes forståelse og fortolkning av deltakelse i det interkommunale samarbeidet vil stå sentralt i oppgaven. Jeg ønsker både å kartlegge variasjoner i individenes beretninger, men også å identifisere noen likhetstrekk mellom dem. Dette er i tråd med Jacobsens beskrivelse av intensive forskningsdesign (*ibid*).

Videre har jeg avgrenset oppgaven ved å se på ett enkelt samarbeidsprosjekt. Jeg skal altså besvare problemstillingen innenfor de kontekstuelle rammene av min valgte region, og ikke i en nasjonal sammenheng. Samarbeidsprosjektet kan derfor betegnes som en *case*. Oppgavens overordnede formål er å forstå og forklare samarbeidets grunnleggende mekanismer, men dette kan vanskelig oppnås ved å betrakte selve prosjektet som én enhet. For å besvare forskningsspørsmålene må jeg snakke med representanter for de deltakende kommunene. Følgelig kan deltakerkommunene som inngår i utvalget mitt betraktes som kollektive enheter (Jacobsen 2000:77).

I følge Andersen (2013:25) ligger casestudiens styrke i dens evne til å skape forståelse og forklaring av handlinger og prosesser. Yin (1989:2) lister opp tre kriterier for når casestudier er best egnet: 1) når man skal besvare «hvordan»- eller «hvorfor»-spørsmål, 2) når forskeren har liten kontroll over det som skal undersøkes, og 3) når fokus er et samtidfenomen der det virkelige liv utgjør konteksten. Alle disse kriteriene samsvarer med min problemstilling, og jeg betrakter derfor casestudie som et naturlig valg i forsøket på å besvare den.

2.3 Gjennomgang av skriftlige kilder

I oppgavens empiridel benyttes to typer skriftlige kilder. Den ene typen omfatter lover, forskrifter og veiledere som er valgt ut på bakgrunn av sin relevans for kommunenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap. Disse dokumentene er hentet fra nettdatabasen Lovdata samt Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskaps hjemmesider, og hører følgelig hjemme i kategorien institusjonelle kilder. Med tanke på kildetroverdighet er det i følge Jacobsen (2000:169) viktig å vurdere om institusjonen som står bak dokumentene kan ha noen egeninteresse av å forvrengne informasjonen. I denne sammenhengen er det ingen grunn til å tro at dette er tilfelle.

Den andre typen er dokumenter som er produsert i forbindelse med prosjektet «Robuste lokalsamfunn». Dette inkluderer blant annet PowerPoint-presentasjoner og søknad om skjønnsmidler fra Fylkesmannen, samt følgeskriv til denne. Denne sistnevnte typen dokumenter har jeg fått tilsendt på mail fra prosjektleder (Informant 1), og brukes først og fremst for å presentere prosjektets rammebetingelser og målsetninger. Det legges ikke opp til noen grad av tolkning av disse dokumentene, og det er derfor lite hensiktsmessig å vurdere kildetroverdigheten. Resultatene av gjennomgangen er gjengitt under punkt 4.1.

En sammenfatning av innholdet i lovverk, forskrifter og veiledere presenteres under punkt 4.2. Det gjøres oppmerksom på det som inkluderes her kun er et utvalg av de offentlige dokumentene som kan sies å ha relevans for kommunene. Innholdet som presenteres er det jeg anser som spesielt relevant for oppgavens tema og informantene som inngår i utvalget mitt. Gjennomgangen av lover, forskrifter og veiledere har bidratt til å gi meg økt innsikt i hvordan kommunenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskapsplanlegging er organisert. Dette ble derfor avgjørende for å utarbeide gode intervjuguider, samt å holde riktig fokus under gjennomføringen av intervjuene. Dokumentene spiller dessuten en sentral rolle i oppgavens drøftingsdel, der problemstillingen besvares på bakgrunn av informasjonen som fremgikk av analysen.

2.4 Utvalg

I prosessen med å generere empiri har jeg gjennomført dybdeintervju på tre nivå: 1) det regionale, overordnede nivået, 2) i kommunenes administrasjon, samt 3) på driftsnivå i de enkelte kommunene. Utvalget av informanter ble foretatt ved hjelp av den såkalte snøballmetoden. Jeg fikk kjennskap til «Robuste lokalsamfunn» gjennom samtaler med daglig leder for regionrådet i regionen jeg ønsket å studere. Jacobsen (2000:162) nevner at det kan være nyttig å starte med én informant som kan mye om fenomenet som studeres. Et naturlig første steg ble derfor å kontakte prosjektleder for «Robuste lokalsamfunn». Riktig nok fikk jeg gode tips og råd på denne fronten, noe som bidro til at jeg kunne utarbeide en liste over mulige kontaktpersoner i de enkelte deltakerkommunene. Jeg ble også rådet til å snakke med distriktssjefen for sivilforsvaret, da denne informanten har erfaring som rådmann i tre kommuner og dessuten har omfattende kjennskap til sivilbeskyttelseslovens prinsipper. Til sammen utgjorde dette karakteristika jeg mente var verdifulle for å si noe om kommunenes arbeid med å etterkomme ulike lovkrav relatert til samfunnssikkerhet, og jeg valgte derfor å gjennomføre intervjuet med sivilforsvarssjefen.

Oppgavens fokus er som kjent de små kommunene, og følgelig baserte jeg utvalget av kommuner på kravet for å motta småkommunetilskudd, det vil si et innbyggertall på under 3200 (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014:21). Jeg fant også ut at det var ønskelig å tilføre oppgaven et komparativt perspektiv for å gi diskusjonsdelen mer dybde. For å oppnå dette besluttet jeg å inkludere en fjerde kommune, Skarsnes, med et innbyggertall på ca. 11 000. Skarsnes kom med i samarbeidsprosjektet på et senere tidspunkt enn de andre

kommunene, og jeg ønsket derfor å undersøke motivasjonen bak beslutningen om deltakelse, sammenlignet med de små kommunenes motivasjon til å delta. Her var jeg ute etter å avdekke forskjeller og likheter, samt å undersøke hvilke roller de ulike kommunene inntar i prosjektet.

Prosjektets målsetning er først og fremst å øke kompetansen blant kommunens ledelse, men fra mitt ståsted var det i tillegg ønskelig å se på om «Robuste lokalsamfunn» skapte noen ringvirkninger på kommunens driftsnivå i form av bevisstgjøring eller kompetanseheving i relasjon til ROS-analyser. Jeg besluttet derfor å intervju ansatte i kommunenes plantekniske enhet og brannenhet, da dette er fagområder som har stor betydning for samfunnssikkerhet- og beredskapsarbeidet i kommunene. I Revsund kommune gjennomførte jeg et dybdeintervju med en informant i planteknisk avdeling. Denne informanten er ingeniør, og jobber til daglig med kommunale og private reguleringsplaner, utbyggings- og trafikksikkerhetsprosjekter samt et pågående prosjekt for å utarbeide en felles kystsoneplan for kommunene i regionen. I Skjærvik og Breidal kommune intervjuet jeg brannsjefen i det interkommunale brannvesenet, som i tillegg til Skjærvik og Breidal inkluderer en tredje kommune. Også i Skarsnes kommune gjennomførte jeg intervju med brannsjefen.

2.5 Intervju – gjennomføring og analyse

Som tidligere nevnt ønsker jeg å besvare oppgavens problemstilling ved å utforske informantenes erfaringer, meninger og holdninger. I følge Tjora (2010) egner dybdeintervju seg spesielt godt for å oppnå nettopp dette, da denne metoden for datagenerering kan gi oss innsikt i informantens livsverden (Tjora 2010:105). Formålet med dybdeintervjuet er å få informanten til å reflektere over egne erfaringer og meninger relatert til fenomenet som skal studeres. Jacobsen (2000) lister opp tre situasjoner der det åpne, individuelle intervjuet er spesielt godt egnet: **1)** når relativt få enheter undersøkes, **2)** når vi er interessert i hva det enkelte individ sier, og **3)** når vi er interessert i hvordan den enkelte fortolker og legger mening i et spesielt fenomen (Jacobsen 2000:130). Som kjent er formålet med denne oppgaven å utforske de kommuneansattes erfaringer og meninger rundt deltakelse i «Robuste lokalsamfunn». Jeg tok derfor avgjørelsen om å bruke åpne, semistrukturerte intervju for å innhente de dataene jeg trengte, da dette legger få føringer på informanten vedrørende de opplysningene han eller hun oppgir (Jacobsen 2000:130).

Intervjuene ble foretatt i tre omganger. I første omgang gjennomførte jeg to intervju på det jeg omtaler som det regionale nivået. Dette omfatter to informanter: prosjektleder for samarbeidsprosjektet og distriktssjef for sivilforsvaret. Som nevnt i avsnitt 2.4 gjorde jeg dette for å få en bedre forståelse av fenomenet som står i sentrum for denne oppgaven, nemlig interkommunale samarbeid på samfunnssikkerhetsfeltet. Neste steg i prosessen ble nå å gjennomføre intervju med de ansatte i kommunene som hadde deltatt i prosjektet. I forkant av disse intervjuene transkriberte og analyserte jeg intervjudataene fra den første runden. Data som ble innhentet på det regionale nivået ble følgelig veiledende for utarbeidelsen av intervjuguidene på administrasjonsnivået i kommunene. Intervjuene på kommunens driftsnivå var de siste som ble gjennomført i denne prosessen.

Tabell 1. Oversikt over informanter

Kommune/region	Informant	Nr.
<i>Regionalt nivå</i>		
Storvoll	Prosjektleder	1
Sivilforsvars-distriktet	Distriktssjef	2
<i>Kommunens administrasjon</i>		
Revsund	Rådgiver personal, deltar i Prosjektet	3
Skjærvik	Rådgiver personal, deltar i Prosjektet	4
Breidal	Rådgiver personal, deltar i Prosjektet	5
Skarsnes	Beredskapskoordinator, saksbehandler. Deltar i Prosjektet	6
<i>Teknisk sektor</i>		
Revsund	Ingeniør i planteknisk enhet	7
Skjærvik	Brannsjef IKS	8
Breidal	"	
Skarsnes	Brannsjef	9

Totalt gjennomførte jeg 9 intervju. Slik det framgår av punkt 2.4 hadde jeg etablert ulike kriterier for utvelgelsen av informanter, men felles for alle var at de hadde omfattende kjennskap til kommunalt samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid. Fem av intervjuene ble gjennomført ansikt til ansikt, mens de resterende av hensikt til tid og ressurser ble foretatt over telefon. Jeg observerte ikke betydelige forskjeller mellom informasjonen som framkom under telefonintervjuene sammenlignet med de som ble foretatt ved personlig oppmøte.

Som nevnt ønsket jeg å gjennomføre åpne, semistrukturerte intervju, noe som fikk betydning for utformingen av intervjuguidene. Spørsmålene måtte naturlig nok tilpasses de ulike intervjusituasjonene, da informantene hadde nokså ulike roller og ansvarsområder. De grunnleggende temaområdene for oppgaven lå imidlertid i bunn av samtlige intervjuguider. For å få utfyllende svar bestrebet jeg meg for å formulere spørsmål som la opp til stor grad av refleksjon, samtidig som jeg i forkant av intervjuet oppfordret informantene til å svare så utfyllende som mulig på spørsmålene. Det kan være verdt å nevne at utvalget av informanter ble foretatt på ulike tidspunkt i forskningsprosjektet. Dette har trolig hatt betydning for utarbeidelsen av intervjuguidene, da jeg kunne utarbeide mer presise spørsmål etter hvert som jeg fikk mer kunnskap om ulike tema underveis.

I følge Jacobsen (2000:171) dreier analyseprosessen seg om tre ting: **1)** beskrivelse, **2)** systematisering og kategorisering, og **3)** sammenbinding. I mitt tilfelle ble datamaterialet fra intervjuene beskrevet gjennom transkribering, og deretter systematisert og kategorisert med utgangspunkt i temaområdene fra intervjuguiden. Senere opprettet jeg egne dokumenter for hvert av forskningsspørsmålene, og sorterte datamaterialet ut fra dette. Resultatene ble så presentert i oppgavens empiridel, og til slutt knyttet opp mot dokumentgjennomgangen og det teoretiske rammeverket i drøftingsdelen.

2.6 Forskningsetikk

Før man initierer en datainnsamlingsprosess bør man ha reflektert rundt etiske problemstillinger som kan få betydning for ens rolle som forsker. Jacobsen (2000) trekker inn tre aspekter som må vurderes opp mot ens eget ønske om å innhente og gjengi så korrekt og fullstendig informasjon som mulig: **1)** informantens krav på privatliv, informert samtykke og riktig gjengivelse av informasjon, **2)** oppdragsgivers ønsker, og **3)** forholdet mellom forsker og samfunn.

Kvale (2009) beskriver tre etiske regler man bør følge for å sikre at de ulike elementene under punkt 1 blir ivaretatt på en god måte. Disse omfatter informert samtykke, konfidensialitet og vurdering av potensielle konsekvenser for informantens vedkommende. Samtlige informanter mottok et informasjonsskriv på mail i forkant av intervjuet som ga en kort beskrivelse av forskningsprosjektet og samtidig informerte om oppgavens formål. I forkant av intervjuene ble det dessuten satt av tid til gjennomgang av praktiske spørsmål vedrørende anonymisering

og bruk av båndopptaker. Informantene jeg intervjuet personlig undertegnet et skriftlig samtykkeskjema, mens de jeg intervjuet over telefon ga muntlig samtykke om deltakelse.

Videre vurderte jeg det slik at det var hensiktsmessig med anonymisering av informantene for å oppnå mest mulig pålitelige data. For noen av informantene var det dessuten en forutsetning at de fikk forbli anonyme hvis de skulle delta i forskningsprosjektet. Anonymiseringen ble foretatt ved å lage fiktive navn for kommunene og samtidig skjule hvilken region og hvilket fylke de tilhører. På denne måten har jeg også redusert faren for at deltakelsen i prosjektet skal få negative konsekvenser for informanten i ettertid, da det vil være vanskelig å spore de gjengitte utsagnene tilbake til en bestemt person.

Innenfor konteksten av denne oppgaven kan det også være nyttig å diskutere punkt 2 om oppdragsgivers ønsker. Oppgaven er finansiert av regionrådet i regionen der «Robuste lokalsamfunn» foregår gjennom en årlig stipendordning. Det var ønskelig fra regionrådets side at tema for oppgaven skulle være relevant i en kommunal kontekst, der utfordringer for mindre distriktskommuner og kommunesamarbeid ble trukket fram som interessante områder. Det ble imidlertid lagt få eller ingen føringer på oppgavens utforming, og som forsker sto jeg fritt til selv å velge problemstilling og fremgangsmåte.

Forskningsprosjektet ble dessuten på et tidlig stadium meldt inn til og godkjent av Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD). Innmeldingen var nødvendig fordi jeg planla å samle inn personopplysninger og lagre disse digitalt. Informantene ble ikke informert om denne godkjenningen i forkant av intervjuene, men NSD ga likevel god tilbakemelding på utformingen av informasjonsskrivet informantene fikk tilsendt.

2.7 Reliabilitet og validitet

I et hvilket som helst forskningsprosjekt vil det være nødvendig å innta et kritisk standpunkt til de data som samles inn. Dette gjøres ved å drøfte problemstillinger relatert til dataenes reliabilitet (pålitelighet) og validitet (gyldighet).

2.7.1 Reliabilitet

Reliabilitet dreier seg om å vurdere kvaliteten på oppgavens funn. Her er det viktig å ha i bakhodet at undersøkelsesmetoden kan påvirke forskningsresultatene (Jacobsen 2000:216). En sentral utfordring med tanke på å sikre funnenes pålitelighet er det som benevnes som

undersøkereffekt eller intervjuereffekt. Dette går på det gjensidige påvirkningsforholdet mellom intervjuer og den som blir intervjuet, og kan bidra til at informanter bidrar med upålitelig informasjon (*ibid*:217). Flere forhold kan spille inn her, eksempelvis informantens ønske om å tone ned eller legge skjul på visse aspekter, eller om å fremstille noe i en positivt eller negativt lys. I oppgavens kontekst kan det være nyttig å tenke over følgende:

- Som påpekt av Ekren (2013:33) kan samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid av noen oppfattes som et «sensitivt» temaområde å snakke om. Følgelig kan informantens beretninger preges av et ønske om å ikke sette seg selv eller sin arbeidsgiver i et dårlig lys.
- Da oppgaven søker å avdekke kommunenes etablerte praksis for arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, var det en viss fare for at jeg som intervjuer kunne fremstå som konfronterende og kritisk. Det kan tenkes at dette ville føre til at informantene gikk i «forsvarsposisjon» under intervjuet, noe som vil være uheldig for dataenes pålitelighet.

Ved å beholde de to punktene i bakhodet under utformingen av intervjuguidene, kunne jeg formulere spørsmål som oppfordret til refleksjon rundt informantens egne erfaringer. Jeg fikk ikke inntrykk av at informantene opplevde intervjusituasjonen som en konfrontasjon, og trolig representerer ikke dette en trussel mot dataenes pålitelighet.

Et annet sentralt punkt vedrørende pålitelighet dreier seg om analyse av innhentede data. Tjora (2010:205) understreker at man som forsker må være klar på hvilken informasjon som framkommer gjennom datagenerering og hva som er ens egne analyser. Her kan jeg trekke fram bruk av båndopptaker som en faktor som styrker påliteligheten i min undersøkelse. Ved å gjøre opptak under intervjuene får jeg senere muligheten til å presentere sitater slik de ble lagt fram av informanten. Her må man imidlertid tilstrebe transparens med tanke på hvilke sitater som er valgt ut. I min oppgave vil utvalg av sitater styres av relevans til problemstillingen, samt til de teoretiske perspektivene som er inkludert i oppgavens teoridel.

2.7.2 Validitet

En mye brukt definisjon av validitet i kvalitativ forskning hentes fra Hammersley (1987): «*En beretning er valid eller sann hvis den nøyaktig representerer de trekk ved fenomenet som den*

*er ment å beskrive, forklare eller teoretisere*³» (Hammersley 1987:69). Validitet i kvalitativ forskning handler med andre ord om at man har undersøkt det man hadde til hensikt å undersøke (Krumsvik 2014:151). Det er vanlig å skille mellom intern og ekstern validitet. Intern validitet dreier seg om at man har klart å innhente de data man ønsket å innhente, og om resultatene kan oppfattes som riktige (Jacobsen 2000:206). Den interne validiteten ivaretas i to steg: **1)** å gjennomgå kilder og informasjonen fra disse med et kritisk blikk, og **2)** å sikre at konklusjonene man trekker faktisk har dekning i den innhentede empirien. Dette innebærer at jeg som forsker må innta et kritisk ståsted med tanke på egne konklusjoner, og at disse konklusjonene må kunne etterprøves av leseren på bakgrunn av empirien som presenteres i oppgaven. Også her vil det telle positivt at jeg benyttet båndopptaker og dessuten transkriberte samtlige intervju i sin helhet i etterkant. Trolig har dette minsket sannsynligheten for at sentral informasjon gikk tapt. Transkriberingen ga meg også et bedre overblikk over det innsamlede datamaterialet, og tilrettela for at jeg kunne betrakte det i et mer helhetlig perspektiv. Dette lettet arbeidet med å trekke ut essensen av intervjuene, som igjen bidro til at jeg kunne trekke velbegrunnede konklusjoner.

Videre har jeg benyttet meg av informantvalidering for å sikre gyldigheten ved oppgavens funn. Dette ble gjort ved at jeg sendte et førsteutkast til prosjektleder (Informant 1) og ba om tilbakemelding, da spesielt med tanke på eventuelle feiltolkninger av informasjon som fremkom under intervju eller informasjon vedrørende «Robuste lokalsamfunn». I følge prosjektleder inneholdt ikke gjengivelsen av datamaterialet noen feiltolkninger på dette tidspunktet, noe som er positivt for oppgavens interne validitet.

Ekstern validitet handler om muligheten for generalisering, altså om resultatene fra undersøkelsen kan være gyldige i andre sammenhenger av lignende art (Jacobsen 2000:213). Yin (1994:36) påpeker at casestudier ofte blir kritisert for å utgjøre et dårlig grunnlag for generalisering. Dette ses i kontrast mot statistisk generalisering i kvantitativ metode, der et representativt utvalg gir mulighet for generalisering til populasjonen. I casestudier snakker man imidlertid om analytisk generalisering. Dette innebærer at den prosedyren man i utgangspunktet benyttet for å velge en case kan bidra til å identifisere andre case der resultatene av ens egen studie kan generaliseres (*ibid*). Det er derfor ikke utenkelig at funnene i denne oppgaven kan bidra til å øke innsikten i og forståelsen for grunnleggende mekanismer i en lignende kontekst, eksempelvis i en annen region.

³ Oversatt til norsk av undertegnede.

2.8 Oppgavens begrensninger

For å tilføre oppgaven et element av refleksjon, kan det være hensiktsmessig å vurdere begrensninger ved den metodiske fremgangsmåten samt implikasjonene av øvrige valg som er tatt underveis i forskningsprosjektet.

For det første har jeg valgt å studere et prosjekt som er løpende. I ettertid ser jeg at det ville vært mer hensiktsmessig å undersøke et avsluttet prosjekt, da det ville lettet arbeidet med å måle mer langsiktige endringer i kommunenes samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid som følge av prosjektet. På den andre siden fungerte beslutningen om å kun se på ROS-analyser som en naturlig avgrensning, og jeg mener at dette ikke tilfører oppgaven noen betydelige svakheter.

En annen utfordring er relatert til intervjuene jeg gjennomførte i kommunenes driftsavdeling. Disse informantene viste seg å ha varierende kjennskap til «Robuste lokalsamfunn», med det resultat at informasjonen jeg fikk fra dem var nokså begrenset. Dette går imot Jacobsens (2000:158) krav om at informantene må ha god kjennskap til fenomenet som studeres. Formålet med å intervju disse informantene var imidlertid å undersøke om de hadde hatt noe utbytte av prosjektet. Informantenes begrensede kjennskap til prosjektet kan derfor betraktes som et funn i denne sammenhengen.

At intervjuene ble foretatt på ulike tidspunkt i undersøkelsesprosessen kan representere en svakhet ved oppgaven. Etter hvert som arbeidet med oppgaven skred framover, ble jeg nødt til å gjøre små endringer i problemstilling og forskningsspørsmål. Naturlig nok hadde dette betydning for intervjuguidene. Intervjuene som ble gjennomført til slutt var mer spisset mot den endelige problemstillingen enn de som ble gjennomført først. Jeg betrakter likevel ikke dette som problematisk, da de første intervjuene dekket et bredt saksområde og ga meg tilstrekkelige data på det som endte opp som oppgavens fokus.

3.0 TEORETISK RAMMEVERK

I denne delen av oppgaven vil jeg presentere teoretiske perspektiver med relevans for oppgavens problemstilling. Disse perspektivene vil bli sammenholdt med empiriske funn i oppgavens drøftingsdel.

3.1 Kommunenes ulykkes- og trusselbilde

Framveksten av det såkalte *sårbarhetssamfunnet* representerte et skifte i hvordan man oppfatter samfunnssikkerhetsproblematikk i Norge. *Sårbarhetssamfunnet* er en betegnelse på det moderne samfunnets følsomhet for bortfall av kritiske tjenester og ressurser (NOU 2006:6). Denne tematikken ble drøftet inngående av Sårbarhetsutvalget⁴ i 2000, og man pekte på at teknologi og globalisering fører til svært kompliserte og sammenvevde organisasjoner, samtidig som det begrenser nasjonale myndigheters evne til å påvirke utviklingen (NOU 2000:24:37). Denne problemstillingen er et gjennomgående tema i den samfunnssikkerhetsfaglige litteraturen, og utgjør hovedmomenter i bidragene til bl.a. Ulrich Beck (1992) og Jens Rasmussen (1997).

Mye av essensen i samfunnssikkerhetsbegrepet dreier seg om å skape trygghet for nasjonens innbyggere ved å sikre kontinuerlig leveranse av kritiske samfunnsfunksjoner som eksempelvis kraft, transport og vann og avløp (Aven et.al. 2004:22). Dette er funksjoner som samfunnet er avhengig av for å fungere normalt. Sårbarhetsutvalget uttrykte bekymring for den økende graden av gjensidig avhengighet mellom samfunnets hovedfunksjoner. (NOU 2000:24:37). Gjensidig avhengighet representerer en gjentakende tematikk, ikke bare i relasjon til kritisk infrastruktur, men også på samfunnssikkerhetsfeltet generelt. Charles Perrows teori om Normale ulykker ('Normal accidents') gir et solid bidrag på dette området. 'Normale ulykker' refererer til argumentet om at ulykker før eller siden vil inntreffe i høyteknologiske systemer (Perrow, 1984). Perrow skiller mellom komplekse og tett koblede systemer på den ene siden, og lineære og løst koblede systemer på den andre. Et kraftlinjenett kan benyttes som eksempel på den førstnevnte kategorien, og ofte snakker man om en såkalt «kaskade-effekt» som oppstår når en feil inntreffer. Systemets innebygde kompleksitet skaper uventede interaksjoner som slår ut sikkerhetssystemene, hvilket igjen gir spillerom for at feilen kan forplante seg videre utover i systemet (*ibid*). Denne kjeden av stadig mer alvorlig

⁴ Utvalg nedsatt av Regjeringen Bondevik med følgende mandat: «[å] utrede samfunnets sårbarhet med sikte på å styrke samfunnets sikkerhet og beredskap».

svikt kan i verste fall resultere i et totalt sammenbrudd, noe som åpenbart får alvorlige konsekvenser for de sektorer hvis drift er avhengig av kontinuerlig strømtilgang. Aven et.al. (2004:22) bygger videre på dette, og trekker fram samfunnets avhengighet av elektroniske informasjons- og kommunikasjonssystemer som et kritisk element i denne konteksten.

Eksempelet overfor er tatt med for å vise hvordan gjensidig avhengighet kan manifestere seg i samfunnet. Implikasjonen er at man får et samfunn med mye innebygd sårbarhet, og Perrows teori om Normale ulykker kan sies å være en advarsel mot å la denne tendensen eskalere. I en norsk kontekst kommer dette til uttrykk gjennom Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskaps målsetning om å sikre at beredskap blir en integrert del av de ordinære planprosessene i samfunnet (Aven et.al. 2004:34). Det stilles krav til helhetlig beredskapstenking, og i lovverket reflekteres dette både i sivilbeskyttelseslovens krav om helhetlig ROS og i plan- og bygningslovens krav om gjennomføring av ROS i kommunale planprosesser (DSB 2011c).

Et annet sentralt element i teorien om Normale ulykker er at sikkerhet i de fleste organisasjoner kun vil utgjøre ett av flere konkurrerende mål. Det er derfor vanlig å observere en målkonflikt mellom sikkerhet og krav til produktivitet eller effektivitet (Aven et.al. 2004:61). Også Rasmussen (1997:186) vektlegger denne problematikken, og argumenterer for at det kompetitive miljøet som dagens organisasjoner opererer i fører til økt fokus på kortsiktig økonomisk gevinst. Dette resulterer i at målsetninger innenfor velferd, sikkerhet og miljø blir nedprioritert. Nilsen (2007) bygger videre på disse elementene i sin diskusjon rundt kommunens rolle som tjenesteyter. Forfatteren peker på at kommunen som organisasjon har en rekke motstridende mål og politiske oppgaver og plikter som skal gjennomføres. Kommunen er også inndelt i ulike etater og avdelinger med varierende midler og mål, noe som gjør den til en svært heterogen organisasjon. Arbeidspress, mangel på ressurser og tvetydige formål bidrar til at nye strategier fra nasjonalt hold er vanskelig å implementere, og ofte ikke når det operative nivået i kommunen (Nilsen 2007:25, Nilsen & Olsen 2005:38).

3.2 Behovet for samordning

I det foregående avsnittet la jeg fram noen perspektiver på hva som karakteriserer dagens ulykkes- og trusselbilde. I det følgende vil jeg si noe om hvilke implikasjoner dette har for organiseringen av arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i Norge.

I norsk sammenheng er ansvarsprinsippet et bærende forvaltningsprinsipp for samfunnssikkerhet. Dette understrekes blant annet i Stortingsmeldingen «Samfunnssikkerhet: Samvirke og samordning» fra 2008, der det fastholdes at enhver myndighet, virksomhet eller etat har ansvar for å planlegge opprettholdelse av funksjoner innenfor eget ansvarsområde om en ekstraordinær hendelse skulle inntreffe (St.Meld. nr. 22 (2007-2008):10). Likevel hersker det også bred enighet om at det ikke er mulig for den enkelte enhet eller sektor å forebygge, hindre eller håndtere framtidens samfunnssikkerhetsutfordringer på egen hånd (*ibid*). Siden begynnelsen av 2000-tallet er det blitt vanlig å vektlegge betydningen av samarbeid, samordning og samvirke i møte med fremtidens risiko-, trussel- og sårbarhetsbilde. Dette kommer til uttrykk gjennom innføringen av samvirkeprinsippet, som ble introdusert med utgivelsen av Stortingsmeldingen «Samfunnssikkerhet» i 2012. Grunntanken her er at samarbeid på tvers av ansvarsområder er essensielt for å sikre best mulig utnyttelse av ressurser på tvers av sektorer (St.Meld. nr. 29 (2011-2012):39).

Fimreite et.al. problematiserer rundt dette, og argumenterer for at den tradisjonelle hierarkiske styringsmodellen utfordres av behovet for flernivåstyring (Fimreite, Lægred og Rykkja 2011:9). Forfatterne peker på at New Public Management-bevegelsen og økende organisatorisk oppsplitting har resultert i et mer fragmentert statsapparat (*ibid*:22). Dette er problematisk i møte med samfunnsproblemer som er organisasjons-, sektor- og nivåoverskridende, og dette er spesielt aktuelt innenfor samfunnssikkerhetsfeltet (McConnell & Drennan 2006:65). Naturkatastrofer, svikt i kritisk infrastruktur og pandemier er bare noen eksempler på hendelser som går på tvers av forvaltningsnivåer og sektorgrenser. Samfunnets kompleksitet øker, og offentlig sektor stilles overfor betydelige organisatoriske utfordringer når det gjelder ivaretagelse av samfunnssikkerheten (Fimreite et.al.:21). Hovedargumentet er at disse utfordringene må løses gjennom samhandling og samvirke på tvers av forvaltningsnivåer og sektorer, der former for samordning i større grad domineres av nettverksdanning, partnerskap og samarbeidsrelasjoner i tillegg til den hierarkiske styringsformen (*ibid*:9, Andersen 2010:26). Det kan derfor være hensiktsmessig for offentlige organisasjoner å løse oppgaver ved hjelp av prosjektorganisering (Hagebakken 2012:14). Satsningen på slike nettverksbaserte samordningsformer gir et desentralisert og fleksibelt kriseorganiseringsystem, som i litteraturen utpekes som en kritisk suksessfaktor for god krisehåndtering (Boin 2008:197, Boyesen 2000).

Man snakker gjerne om samordning langs flere akser, blant annet den vertikale og den horisontale. Førstnevnte kategori dreier seg om sektorbasert samordning mellom eksempelvis departement og direktorat eller stat og kommune. Horisontal samordning dreier seg om samordning av politikk mellom enheter på samme nivå (f.eks. kommuner), og det er først og fremst denne sistnevnte kategorien som er viktig innenfor oppgavens kontekst. Det finnes dessuten et teoretisk skille mellom samordning ved utforming og samordning ved iverksetting av tiltak. Den førstnevnte kategorien finner som regel sted på statlig nivå, og handler hovedsakelig om samordning av ressurser eller utforming av samfunnssikkerhetspolicy. Den andre typen samordning foregår på regionalt og lokalt nivå, og dreier seg om samordning av aktivitet, eksempelvis innenfor krisehåndtering (Fimreite et.al.:22). Det finnes også ulike mekanismer for samordning, og ofte involverer disse mekanismene en form for standardisering. Standardiseringen kan gjelde saksbehandling, mål eller kompetanse. Dette siste punktet vil være viktig senere i oppgaven, der jeg vil se på nytteeffekten av interkommunale samarbeid med tanke på utviklingen av en felles standard for samfunnssikkerhetsarbeidet i de enkelte kommunene.

3.3 Vurdering av tverretatlige samarbeid

I forrige avsnitt presenterte samvirke gjennom nettverksdanning som et svar på behovet for å håndtere sektorovergripende oppgaver. Min valgte case kan på mange måter sies å utgjøre et slikt nettverk, og det blir følgelig aktuelt å gi en grundigere karakteristikk av samarbeidsprosjektet. Under presenteres noen perspektiver på dette.

Thomas (2003) redegjør for en del karakteristikk av såkalte *tverretatlige samarbeid*. Forfatteren definerer slike samarbeid som: «[...] en frivillig innsats av offentlig ansatte i minst to lokale, regionale eller statlige etater med det formål å koordinere sine aktiviteter eller å dele ressurser» (Thomas 2003:24). I et tverretatlig samarbeid jobber individer sammen for å oppnå et felles mål, og da gjerne et mål de ikke kan nå på egen hånd. Deltakerne i samarbeidet deler ressurser og tilstreber gjensidig konsistente strategier, og samarbeidet formes først og fremst av potensialet for felles gevinster (*ibid*:25). Forfatteren understreker at koordinert handling handler om å tenke strategisk rundt gjensidig avhengighet.

Thomas lister opp tre størrelser som kan tas i bruk for å vurdere et samarbeid: *omfang, forpliktelse og varighet* (Thomas 2003:25). Trolig kan disse tre punktene være nyttige for å vurdere samarbeidsprosjektet i min valgte region. *Omfang* dreier seg om spekteret av saksområder som dekkes i samarbeidet. Dette kan variere mellom smalere tema som innføring i digitale verktøy for gjennomføring av ROS-analyse, til mer overordnede mål som ivaretagelse av kritisk infrastruktur (*ibid*). *Forpliktelse* referer til avtalens bindende natur. Dette gjelder både skriftlige og verbale avtaler, og i relasjon til min case vil det trolig være nødvendig å utforske politiske målsetninger og vedtak, eller eventuelt mangel på slike, i forbindelse med prosjektet. *Varighet* handler om samarbeidets langtidseffekter. Dette kan vurderes ved å se på avtalene som etableres mellom partene i samarbeidet. Hvor lenge forblir avtalene intakte, og hvor lenge holder deltakerne avtalens prinsipper i hevd (*ibid*)? Vurderingen av dette siste aspektet vil trolig være utfordrende i min case, da samarbeidsprosjektet er pågående og planlagt avsluttet i løpet av 2015. Det er imidlertid mulig å se på hvordan deltakerne følger opp arbeidet på egen hånd basert på hva man har blitt enige om i fellesskap.

For å demonstrere eksistensen og utbredelsen av et samarbeid er det dessuten nødvendig å sammenligne aktivitetsnivået på de aktuelle samarbeidsområdene med det som anses å være «normaltilstanden». I oppgavens kontekst må man altså sammenligne kommunenes ROS-arbeid i etterkant av prosjektet med det som var etablert praksis før prosjektets oppstart.

3.4 Drivkrefter for beredskapsplanlegging i offentlig sektor

Et gjennomgående tema i denne oppgaven er kommunenes rolle som en av bærebjelkene i norsk samfunnssikkerhet- og beredskapsarbeid. Aven (2004:85) peker på en del utfordringer i kommunenes arbeid med å intensivere arbeidet for økt samfunnssikkerhet, blant annet kompetanseutfordringen og mangelen på tid og ressurser, som jeg har vært inne på tidligere. Kommunene utsettes altså for stadig større press for å implementere sikkerhetsstyring (*ibid*). På bakgrunn av dette økende presset lister Drennan og McConnell (2007) opp en rekke drivkrefter for samfunnssikkerhetsarbeid i offentlige organisasjoner. Trolig kan disse være aktuelle for å belyse kommunenes prioritering av samfunnssikkerhet i sine planprosesser. Drivkreftene relateres til interne faktorer på den ene siden, og eksterne faktorer på den andre. I avsnittene under oppsummeres de viktigste punktene på hver side.

De interne faktorene dreier seg om organisasjonens (her: kommunens) behov for å maksimere effektiviteten og kvaliteten i leveransen av tjenester til innbyggerne. Forfatterne identifiserer fem ulike drivkrefter relatert til interne faktorer⁵, der tre av dem er relevante innenfor oppgavens kontekst. Det første punktet handler om håndtering av risiko med tanke på kvalitetssikring i kommunens leveranse av tjenester til innbyggerne. Her understrekes det at kommunens ansatte må identifisere, evaluere og behandle risiko for å oppnå sikker tjenesteleveranse (Nilsson 2010:83). Det andre punktet omfatter behovet for å etablere tverretatlige samarbeid (Boin 2008:196, Hillyard 2000). Dette forekommer når myndigheter, etater eller avdelinger kommuniserer åpent med hverandre og jobber sammen til det beste for sine klienter eller interessenter (Drennan & McConnell 2007:34). Et tredje punkt dreier seg om behovet for å lære av tidligere hendelser. Kommunen som organisasjon opererer under betydelige begrensninger med tanke på økonomi, ressurser og bemanning. Dette presset påvirker personell på bakkenivå, eksempelvis lærere og helsepersonell, som har ansvar for utsatte befolkningsgrupper. Feilslått bedømming av en faresituasjon blant disse yrkesgruppene kan få fatale konsekvenser, og det er derfor essensielt at man kan dra nytte av erfaring fra tidligere hendelser.

De eksterne faktorene handler om å imøtekomme krav fra sentralt hold, men også mer uformelle krav i form av forventninger fra samfunnet for øvrig. Kravene fra sentralt hold manifesterer seg som lover og forskrifter, og kommunene er pliktige til å imøtekomme disse. Dette leder fram til neste drivkraft, som er relatert til imøtekommelse av tilsynsmyndighetenes forventninger (Aven et.al. 2004:30). Dette bygger på kravet om å sikre ansvarlighet og transparens i forvaltningen av offentlige midler. Et siste punkt som er verdt å nevne i denne sammenhengen, er samfunnsansvar. Kommunen som offentlig myndighet har et bredt spekter av interessenter (stakeholders), og de ansatte må til enhver tid være klar over interessentenes behov. Dette innebærer kontinuerlig vurdering av de sosiale og miljømessige implikasjonene av alle avgjørelser og vedtak.

3.5 Oppsummering teori

Teorikapittelet har en hierarkisk inndeling, der jeg beveger meg fra det generelle til det spesifikke. Først inkluderer jeg noen trekk ved dagens ulykkes- og trusselbilde, der fokus er

⁵ De to andre er: 1) finansielle fordeler, 2) fordeler for iverksetting av planer

på gjensidig avhengighet og målkonflikt (Perrow 1984, Rasmussen 1997). Dette er elementer man gjerne snakker om i en global kontekst, men det er også sentralt for å kunne si noe om hva som karakteriserer miljøet kommunene opererer i. Deretter beveger jeg meg videre til hvilke implikasjoner dette får for organiseringen av samfunnssikkerhetsarbeidet i en norsk kontekst. Viktige aspekter her er behovet for samhandling på tvers av forvaltningsnivå og organisasjonsgrenser, samt DSBs posisjon som koordinator for samfunnssikkerhetspolicy (Fimreite et.al. 2004). På bakgrunn av dette er interkommunale samarbeid innenfor samfunnssikkerhet et godt virkemiddel for å sikre tverretattlig koordinering og dermed nå nasjonale målsetninger om en helhetlig tilnærming til beredskapsplanlegging (DSB 2012a:29, Furevik 2012:73, Hillyard 2000). Thomas (2003) sier noe om motivasjonen bak etableringen av slike samarbeid, og dessuten hvilke kriterier man kan benytte for å vurdere dem. Til slutt vil jeg si noe om utfordringer for kommunenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, og hvordan de manifesterer seg i form av interne og eksterne drivkrefter (Drennan & McConnell 2007, Nilsson 2010).

4.0 EMPIRI

4.1 Bakgrunn – prosjektet «Robuste lokalsamfunn»

For å danne grunnlag for oppgavens analysedel er det nødvendig å beskrive «Robuste lokalsamfunn» noe mer i detalj. Beskrivelsen som presenteres her er basert på informasjon som framkom under intervju med Prosjektleder (**Informant 1**), samt øvrige skriftlige kilder som er utarbeidet i sammenheng med prosjektet.

«Robuste lokalsamfunn» startet opp i januar 2013 og hadde på starttidspunktet en tidsramme på to år. Utgangspunktet var en idé fra Prosjektleders side som ble bragt videre til rådmannen i Storvoll kommune. Dette ble igjen introdusert for formannskapet i Storvoll, og til slutt lagt fram for regionrådet der man besluttet å søke om prosjektmidler fra Fylkesmannen. Søknaden ble innvilget, og dette utgjorde startskuddet for prosjektet. Budsjettrammen for 2013 var på NOK 1.600.000, der halvparten av finansieringen kom fra Fylkesmannen i form av tilskuddsmidler, og halvparten fra kommunene i form av egenandel (upubliserte dokumenter, Storvoll kommune).

Prosjektet omfattet i utgangspunktet sju kommuner, der seks av dem innehar samme karakteristika som kommunene som inngår i mitt utvalg; det vil si små distriktskommuner med et innbyggertall på under 3200. Den sjuende kommunen er Storvoll, som er en bykommune med et innbyggertall på ca. 25 000. Prosjektleder er ansatt som beredskapsrådgiver i Storvoll, og ledelsen av prosjektet inngår som en del av denne stillingen. I 2014 ble også Skarsnes kommune en del av prosjektet. Denne kommunen er noe større enn de øvrige deltakerkommunene (med unntak av Storvoll) med et innbyggertall på rundt 11 000. Skarsnes kommunene tilhører en annen administrativ region enn de andre sju, men ligger geografisk nært prosjektets øvrige deltakere.

I søknaden til Fylkesmannen beskrives prosjektets målsetning som «økt samfunnssikkerhet og beredskap i regionen». Mer spesifikt innebærer dette: **a)** økt sikkerhet for innbyggerne i regionen og **b)** bedre ivaretagelse av samfunnskritiske funksjoner og kritisk infrastruktur ved uønskede hendelser i regionen. Dette tenkes oppnådd gjennom følgende tiltak: **1)** systematiske og helhetlige ROS-analyser, **2)** utvikling av beredskapsplaner, **3)** innlegging av data i DSB-CIM, **4)** utvikling av plan for årlig øving og trening, **5)** koordinering og samordning i regionen, **6)** koordinering mot eksterne og sivile aktører, **7)** kompetansehevede tiltak.

I følgeskrivet til søknaden om tilskuddsmidler beskrives prosjektets formål (upubliserte dokumenter, Storvoll kommune). Her vektlegges det at sivilbeskyttelsesloven med tilhørende forskrift og veileder stiller klare og entydige krav til at kommunene utvikler og vedlikeholder helhetlige ROS-analyser og planverk samt gjennomfører jevnlig øvinger av planverket. Det påpekes at kommunene i regionen ikke har komplette og godkjente planverk, og at man ønsker å gjøre noe med dette gjennom økt interkommunalt samarbeid.

Prosjektet tar i bruk ulike arbeidsmetoder for å nå målsetningene. Samlinger med erfaringsutveksling og presentasjon av måloppnåelse, samt gjennomføring av kurs og konferanser er de mest sentrale virkemidlene her. Et annet viktig element er introduksjonen av digitale verktøy i kommunens arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, blant annet for gjennomføring av ROS-analyser. Programvaren er resultatet av et samarbeid mellom Prosjektleder og programutviklere, og inneholder en konkret mal for analyseprosessen. Formålet er å etablere en felles standard for ROS-analyser og samtidig gjøre de ferdige analysene mer tilgjengelige for gjennomsyn og revidering.

Prosjektgruppa består av rådmennene i deltakerkommunene, samt en ansatt i kommunens administrasjon. I mine utvalgte kommuner har disse stilling som rådgiver. Gjennom deltakelse i prosjektet får rådgiverne rollen som *prosessleder*, noe som vil si at de blir ansvarlige for å koordinere arbeidet med ROS-analyser i kommunene. Dette innebærer at de etablerer faggrupper og kaller relevante aktører inn til møter for gjennomføring av ROS i fellesskap. Prosessleder er dessuten ansvarlig for å legge inn ROS-analysene i en database ved hjelp av det digitale verktøyet.

Det uttalte formålet med å gjennomføre ROS-analysene er at risiko i kommunen skal bli kjent, eid og styrt. Dette innebærer at man kartlegger eksisterende risiko og identifiserer den som har ansvaret for å sette inn avbøtende tiltak (i henhold til sektorlovgivning). Man tenker seg at bevisstgjøring og ansvarliggjøring av rådmann og enhetsledere skal føre til bedre sikkerhetsstyring i kommunene. De ulike temaområdene for ROS er fastsatt på forhånd av prosjektleder. Kommunene utfører analyser for hvert temaområde, som senere vil inngå i kommunens helhetlige ROS-analyse. Temaområdene er som følger:

Tabell 2: Oversikt over temaområder for ROS i «Robuste lokalsamfunn»

Liv og helse	Ulykker/katastrofer	Systemsvikt	Klima/natur	Terror/krim
a) Kjemikalie	a) Arrangementer	a) Avløp/avfall	a) Arealbruk	a) Nettkrim.
b) Oppfølging	b) Atom	b) Dambrudd	b) Endringer	b) Org. krim,
evakuering av	c) Brann	c) El- og fjern-	biologisk	sabotasje,
pleietrengende	d) Eksplosjon	varme	mangfold	korrupsjon
c) Psykologisk	e) Lufttransport	d) [Gasstank-	c) Flom	c) Terror-
oppfølging etter	f) Miljøfarlig utslipp	anlegg]	d) Klima-	handlinger,
kriser		e) Krise-	endringer	gisseltagning
		beredskap	e) Skred/ras	
d) Smitte	g) Olje og gass	f) Tele- og data		
e) Epidemier	h) Sjøtransport	g) Tjenestelev.		
f) Luftbåren s.	i) Veitransport	h) Vannfors.		
g) Matbåren s.		i) Vei		
h) S. via dyr		j) Befolknings-		d) Uforutsette
i) Vannbåren s.		varsel/evak.		menneskelige
				handlinger

4.2 Gjennomgang av lovverk, forskrifter og veiledere

I denne delen av oppgaven vil jeg presentere lovverk, forskrifter og veiledere som har relevans for det kommunale samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet. Presentasjonen av innholdet i disse dokumentene er ment som en avklaring rundt det jeg i problemstillingen omtaler som «lovfestede krav», og er nødvendig for å kunne besvare problemstillingen på en god måte.

Lover fastsettes av Stortinget, mens forskrifter fastsettes av departementer og direktorater og gis med hjemmel i lovverket (Aven et.al. 2004:28). Lovkravene er generelle av natur, og sier noe grunnleggende om hva som forventes av kommunene. Dette konkretiseres videre i form av forskrifter, som inneholder minimumskrav til kommunene i arbeidet med f.eks. helhetlig ROS-analyse. Kravene i lov og forskrift er juridisk bindende for kommunene. Forskriftene er på noen områder svært klare på hvordan de ulike oppgavene skal utføres, mens det på andre

områder åpnes for tolkning og bruk av skjønn hos den enkelte kommune når det kommer til implementering. Hensikten med veiledere er derfor å skape en felles forståelse av forskriftenes bestemmelser, samt hvordan disse kan etterkommes (DSB 2012a:4). Veilederne er med andre ord ikke juridisk bindende.

Tabell 2: Oversikt over lovverk, forskrifter og veiledere

<u>LOVVERK</u>
<i>Sivilbeskyttelsesloven</i>
<i>Plan- og bygningsloven</i>
<i>Brann- og eksplosjonsvernloven</i>
<i>Kommuneloven</i>
<u>FORSKRIFTER</u>
<i>Forskrift om kommunal beredskapsplikt</i>
<i>Forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen</i>
<u>VEILEDERE</u>
<i>Veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt</i>
<i>Temaveileder: samfunnssikkerhet i plan- og bygningsloven</i>

4.2.1 Lovverk

4.2.1.1 Sivilbeskyttelsesloven

Som nevnt i innledningen ble kommunene 1. januar 2010 pålagt en generell beredskapsplikt gjennom *ny lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (Sivilbeskyttelsesloven)*. I Stortingsmeldingen «Samfunnssikkerhet» fra 2012 understrekes kommunenes rolle som en av bærebjelkene i norsk samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid (St.Meld. nr. 29 (2011-2012):55). Grunnlaget for dette er at de fleste uønskede hendelser først og fremst vil få konsekvenser for lokalsamfunnet. Følgelig vil det være et naturlig grep å gi kommunene ansvaret for å sikre god oversikt over risiko og sårbarhet, samt å drive forebyggende arbeid og opprettholde nødvendig beredskap og håndteringsevne.

Sivilbeskyttelsesloven pålegger kommunene å drive systematisk, kontinuerlig og kvalitetsmessig godt arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap (Ibid.).

Lovens formål er å «beskytte liv, helse, miljø, materielle verdier og kritisk infrastruktur ved bruk av ikke-militær makt når riket er i krig, når krig truer, når rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare, og ved uønskede hendelser i fredstid» (Sivilbeskyttelsesloven, 2010).

Innenfor oppgavens kontekst er det spesielt kapittel V i Sivilbeskyttelsesloven som er interessant. Kapitlet omfatter kravet om kommunal beredskapsplikt, og består av §§ 14 og 15, som stiller krav til henholdsvis risiko- og sårbarhetsanalyse og beredskapsplan. § 14 stiller krav til at kommunen kartlegger uønskede hendelser som kan oppstå i kommunen, vurderer sannsynligheten for at de inntreffer og eventuelle konsekvenser av en slik hendelse.

Resultatene fra arbeidet skal sammenstilles i en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse, som igjen skal danne grunnlaget for kommunens arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap (Sivilbeskyttelsesloven, 2010).

§ 15 stiller krav til at kommunen utarbeider en beredskapsplan med utgangspunkt i den helhetlige ROS-analysen. Denne skal inneholde en oversikt over hvilke tiltak kommunen har forberedt om en uønsket hendelse skulle inntreffe. Beredskapsplanen må minst inneholde en plan for kommunens kriseledelse, varslingslister, ressursoversikt, evakueringsplan og plan for informasjon til befolkningen og media (*ibid*)

4.2.1.2 Plan- og bygningsloven

Det kommunale og regionale arbeidet med arealplanlegging og byggesaksbehandling er regulert gjennom *lov om planlegging og byggesaksbehandling (Plan- og bygningsloven)*.

Lovens uttalte formål er å «*fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner*», og dessuten å «*bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser*» (Plan- og bygningsloven, 2008).

I en samfunnssikkerhetsfaglig sammenheng er det først og fremst kapitlene 3 og 4 i lovens andre del som er interessante, og da spesielt § 3-1 og § 4-3. I § 3-1 *Oppgaver og hensyn i planlegging etter loven* understrekes det under punkt h) at planleggingen skal «*fremme samfunnssikkerhet ved å forebygge risiko for tap av liv, skade på helse, miljø og viktig*

infrastruktur, materielle verdier mv.» (ibid). Videre stilles det krav til en helhetlig tilnærming ved at sektorer, oppgaver og interesser i et område ses i sammenheng. Man tenker seg at dette løses gjennom samarbeid om oppgaveløsning mellom sektormyndigheter, statlige, regionale og lokale aktører, private institusjoner og allmennheten (*ibid*).

I § 4-3 *Samfunnssikkerhet og risiko- og sårbarhetsanalyse* stiller krav til at det utarbeides ROS-analyser for planområdet i forkant av utbygging. Analysen skal omfatte alle risiko- og sårbarhetsforhold som kan ha betydning for hvorvidt området er egnet for utbygging eller ikke, og eventuelt om disse forholdene vil endre seg som følge av planlagt utbygging. Områder med fare, risiko eller sårbarhet kategoriseres som hensynssone i planverket (*ibid*).

4.2.1.3 Brann- og eksplosjonsvernloven

Lov om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver (brann- og eksplosjonsvernloven) regulerer kommunenes plikt til å etablere og drive et brannvesen som effektivt kan ivareta lovpålagte forebyggende og beredskapsmessige oppgaver (Brann- og eksplosjonsvernloven, 2002). Formålet med loven er å «verne liv, helse, miljø og materielle verdier mot brann og eksplosjon, mot ulykker med farlig stoff og farlig gods og andre akutte ulykker, samt uønskede tilsiktede hendelser» (*ibid*).

Her er det hovedsakelig kapittel 3 som er interessant, da dette omhandler kommunens plikter og fullmakter. § 9 *Eablering og drift av brannvesen* stiller blant annet krav til at kommunen gjennomfører en ROS-analyse slik at brannvesenet kan tilpasse seg best mulig til de oppgavene det kan bli stilt overfor (*ibid*). Under § 11 *Brannvesenets oppgaver* konkretiseres brannvesenets forebyggende oppgaver. Dette inkluderer blant annet gjennomføring av brann- og ulykkesforebyggende tilsyn samt informasjons- og motivasjonstiltak i kommunen om brannverntiltak og opptreden i tilfelle brann eller andre akutte ulykker. § 11 spesifiserer også brannvesenets rolle som innsatsstyrke ved andre akutte ulykker der det er bestemt med grunnlag i den kommunale ROS-analysen. Videre kan § 13 *Særskilte brannobjekter* betegnes som relevant, da den stiller krav til at kommunen identifiserer og fører fortegnelser over byggverk, områder, virksomheter mv. hvor brann kan medføre tap av mange liv eller store skader på helse, miljø eller materielle verdier.

4.2.1.4 Kommuneloven

Kommunens virksomhet reguleres av *lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)*. Formålet med loven er å tilrettelegge for et funksjonsdyktig folkestyre og for en effektiv forvaltning av kommunale og fylkeskommunale fellesinteresser innenfor det nasjonale fellesskap med sikte på en bærekraftig utvikling (Kommuneloven 1993). Innenfor oppgavens kontekst er det § 23-2 som utmerker seg som aktuell. I § 23 *Administrasjonssjefens oppgaver og myndighet* spesifiseres administrasjonssjefens (her: rådmannens) plikt til å sørge for at «*administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll*» (*ibid*). Rådmannen skal også sørge for at sakene som legges fram for kommunestyret er forsvarlig utredet, og at tiltak blir iverksatt.

4.2.2 Forskrifter

4.2.2.1 Forskrift om kommunal beredskapsplikt

Forskrift om kommunal beredskapsplikt ble fastsatt av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap i august 2011, og utdyper kravet om kommunal beredskapsplikt slik det er formulert i sivilbeskyttelsesloven. Formålet med forskriften er å sikre at kommunene ivaretar befolkningens sikkerhet og trygghet, og at den inntar en helhetlig og systematisk tilnærming til arbeidet med samfunnssikkerhet på tvers av sektorer (Forskrift om kommunal beredskapsplikt, 2011). I forskriften betraktes kommunen som «*myndighet innenfor sitt geografiske område, som virksomhet og som pådriver overfor andre aktører*» (*ibid*).

Forskriftens § 2 *Helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse* konkretiserer kravet til utarbeidelsen av en helhetlig ROS-analyse. Analysen skal forankres i kommunestyret, og skal som et minimum omfatte:

- a) eksisterende og fremtidige risiko- og sårbarhetsfaktorer i kommunen,
- b) risiko og sårbarhet utenfor kommunens geografiske område som kan ha betydning for kommunen
- c) hvordan ulike risiko- og sårbarhetsfaktorer kan påvirke hverandre
- d) særlige utfordringer knyttet til kritiske samfunnsfunksjoner og tap av kritisk infrastruktur
- e) kommunens evne til å opprettholde sin virksomhet når den utsettes for en uønsket hendelse og evnen til å gjenoppta sin virksomhet etter at hendelsen har inntruffet
- f) behovet for befolkningsvarsling og evakuering

(Forskrift om kommunal beredskapsplikt, 2011)

Det påpekes også at kommunen har ansvar for å inkludere relevante eksterne aktører, både offentlige og private, i arbeidet med den helhetlige ROS-analysen. Videre er kommunen pliktig til å utføre ytterligere analyser der det avdekkes behov for videre detaljanalyser – eventuelt kan eksterne aktører oppfordres til å gjennomføre disse. Forskriften understreker også kommunens pådriverrolle overfor relevante aktører, i og med at den skal stimulere aktørene til å iverksette forebyggende og skadebegrensende tiltak (*ibid*).

Forskriftens § 3 *Helhetlig og systematisk samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid* pålegger kommunen å utarbeide langsiktige mål og strategier for oppfølging av arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap med utgangspunkt i den helhetlige ROS-analysen. Også § 5 *Samarbeid mellom kommuner* er relevant innenfor oppgavens kontekst, da den omtaler muligheten for samarbeid mellom kommuner om lokale og regionale løsninger av forebyggende og beredskapsmessige oppgaver. I følge §5 skal et slikt samarbeid etableres der det er hensiktsmessig med sikte på best mulige utnyttelse av de samlede ressurser (*ibid*).

4.2.2.2 Forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen

Organisering og dimensjonering av brannvesenet omfatter i denne forskriften også samarbeidsordninger med andre brannvesen, myndigheter, andre beredskapsorganisasjoner eller virksomheter. Forskriftens formål er å sikre at brannvesenet er organisert og dimensjonert med utgangspunkt i den risiko og sårbarhet som foreligger, og at lovpålagte oppgaver dermed blir utført på en tilfredsstillende måte (Forskrift om organisering av

brannvesen, 2002). I § 2-4 *Dokumentasjon* spesifiseres kommunens plikt til å dokumentere at forskriftens krav til organisering, utrustning og bemanning oppfylles enten på egen hånd eller i samarbeid med en annen kommune. Denne dokumentasjonen skal omfatte og baseres på en ROS-analyse som skal være koordinert med kommunale analyser på andre områder.

Kommunen er dessuten ansvarlig for å «*innarbeide brannvesenets virksomhet i sine planer for forebyggende virksomhet og skadebegrensende tiltak for øvrig*» (*ibid*). § 3-1 og § 4-1 stiller krav til at kommunene etablerer samarbeid med andre kommuner om forebyggende oppgaver og beredskap og innsats der det er hensiktsmessig. Formålet er å oppnå mer effektiv utnyttelse av regionens samlede kompetanse (*ibid*).

4.2.3 Veiledere

4.2.3.1 Veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt

Veilederen til forskrift om kommunal beredskapsplikt ble publisert av DSB i 2012.

Publikasjonen er ment å fungere som et verktøy for kommunene i implementeringen av forskriften, og er retningsgivende for hvordan bestemmelsene kan etterkommes. Veilederen har dessuten til hensikt å skape en felles forståelse for hva forskriftens krav innebærer.

Med tanke på oppgavens tematiske ramme er det spesielt kommentarene til og utdypningene rundt § 2 *Helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse* og § 5 *Samarbeid mellom kommuner* som er relevante. Under § 2 beskrives hensikten med helhetlig ROS-analyse i detalj. Her vektlegges et behov for å kartlegge risiko og sårbarhet med tanke på uønskede hendelser av sektorovergripende natur. Det er ikke tilstrekkelig kun å utføre ROS-analyser i de enkelte sektorer slik øvrig lovgivning krever – kommunen er nødt til å tenke helhetlig og på tvers av fagområder. Avdekking av sammenhenger og avhengigheter mellom sektorer står sentralt i veilederen, og etableringen av en tverrfaglig gruppe ved utarbeidelse av helhetlig ROS blir utpekt som et viktig virkemiddel for å oppnå dette. Videre er det interessant å merke seg direktoratets⁶ anbefaling om at utarbeidelsen av den helhetlige ROS-analysen organiseres som et prosjekt med et klart mandat hva angår rammer, ressurser og forventninger (DSB 2012a:12).

⁶ Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap

I veilederens kommentarer til § 5 *Samarbeid mellom kommuner* begrunnes oppfordringen til samarbeid mellom kommuner for å løse samfunnssikkerhets- og beredskapsoppgaver. Anbefalingen gjelder først og fremst når flere kommuner har likt risikobilde, og kan oppnå effektive løsninger gjennom samarbeid. Dette blir spesielt aktuelt med tanke på uønskede hendelser som gir ringvirkninger utenfor kommunens geografiske område, eksempelvis svikt i kritisk infrastruktur. Også her påpekes det at et samarbeid på dette området kan være prosjektorientert, der de deltakende kommunene inngår forpliktelser i forbindelse med prosjektet.

4.2.3.2 Temaveileder: Samfunnssikkerhet etter plan- og bygningsloven

Veilederen er utgitt av DSB i 2011, og er ment som et verktøy for kommunene med tanke på å imøtekomme plan- og bygningslovens krav til ivaretagelse av samfunnssikkerhet, da hovedsakelig § 3-1h) og § 4-3. Det legges spesielt vekt på integreringen av samfunnssikkerhet i arealplanleggingen, og de ulike fasene i denne prosessen beskrives i detalj. Dette strekker seg fra utarbeidelse av ROS-analyse til etablering av byggerestriksjoner og hensynssoner, som til slutt leder fram til gjennomføring av eventuelle skadereduserende tiltak. Veilederen peker på ROS-analyse som et sentralt virkemiddel for å unngå å bygge inn ny sårbarhet i samfunnet gjennom uheldig utbygging eller etablering av risikovirksomhet (DSB 2011a:6). Det understrekes at både resultatene av ROS-analysen og de årsaks- og konsekvensreduserende tiltakene må komme til uttrykk i planverket om analysen skal få en praktisk betydning. I tillegg vektlegges betydningen av god lederforankring og ledelsesoppfølging, samt involveringen av interne og eksterne aktører i selve analyseprosessen. Veilederen er også retningsgivende for hvilke spørsmål som kan stilles i forbindelse med ROS-analyse, og gir samtidig en oversikt over viktige hensyn i planleggingen, som eksempelvis flom og skred, klimatilpasning, radon, mv.

Videre redegjør veilederen for de viktigste virkemidlene og tiltakene kommunen har for å ivareta samfunnssikkerhet i planleggingen. Dette omfatter blant annet arealformål, som sier noe om hvilke funksjoner og tiltak som tillates i området. Fastsetting av hensynssoner er et annet virkemiddel, og er tiltenkt å vise områder der det er spesiell fare for ulykker ved eksempelvis flom, skred eller virksomhetsrisiko (*ibid*).

Avslutningsvis inneholder veilederen en beskrivelse av hvordan resultatene fra den helhetlige ROS-analysen skal danne grunnlaget for mål og strategiske valg i utviklingen av kommunen

som samfunnssikkerhetsaktør. Disse målene skal komme til uttrykk i kommunens planstrategi, som igjen danner utgangspunktet for utformingen av kommuneplanens samfunns- og arealdel.

4.2.4 Oppsummering av lovverk, forskrifter og veiledere

Sivilbeskyttelseslovens § 14 om helhetlig ROS og § 15 om beredskapsplan kan sies å inneholde de overordnede lovkravene til kommunenes samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid. Forskrift om kommunal beredskapsplikt spesifiserer betydning av de enkelte paragrafene. § 2 sier noe om det konkrete innholdet i den helhetlige ROS-analysen. Her står kartlegging av gjensidig avhengighet sentralt; det samme gjør kartlegging av eksterne faktorer som kan ha betydning for kommunen. Forskriften sier også noe om oppfølging av samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet, samt etablering av samarbeid. Veilederen til forskriften tilbyr retningslinjer for kommunens arbeid med ROS, og vektlegger etableringen av tverrfaglige grupper som et sentralt virkemiddel. Den spesifiserer også at samarbeid bør etableres mellom kommuner med likt risikobilde.

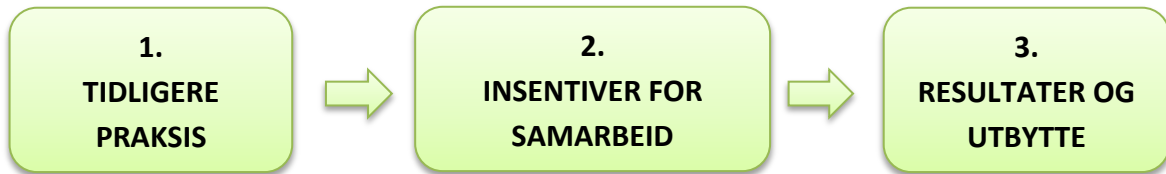
Plan- og bygningsloven og brann- og eksplosjonsvernloven sier noe om de sektorvise kravene til kommunen. Disse lovene spesifiserer ansvaret for iverksetting av forebyggende tiltak (Furevik 2012:78). I førstnevnte stilles det krav til gjennomføring av ROS for det aktuelle planområdet i forkant av utbygging, og at sektorer, oppgaver og interesser i området ses i sammenheng. I sistnevnte spesifiseres kommunens plikt til å gjennomføre ROS som skal danne grunnlaget for organisering og dimensjonering av brannvesenet. Dette konkretiseres nærmere gjennom den tilhørende forskriften.

DSBs veileder for samfunnssikkerhet etter plan- og bygningsloven beskriver hvordan kommunene skal unngå å bygge inn ny sårbarhet i samfunnet gjennom forsvarlig arealplanlegging, blant annet gjennom spesifisering av arealformål og fastsetting av hensynssoner. Den helhetlige ROS-analysen for kommunen skal utgjøre grunnlaget i dette arbeidet.

Til slutt sier kommuneloven noe om rådmannens ansvar for å sikre at kommunens administrasjon drives i samsvar med lover og forskrifter, og at saker som legges fram for kommunestyret er forsvarlig utredet. Rådmannen skal også sørge for at tiltak blir iverksatt.

4.3 Praksis, insentiver og utbytte

I denne delen av oppgaven vil jeg gjengi informasjonen som kom fram under gjennomføringen av dybdeintervjuene. Gjengivelsen er strukturert i henhold til forskningsspørsmålene. Disse er beskrevet nedenfor:



Figur 1: Struktur for gjengivelse av intervjudata

1. *Tidligere praksis* refererer til hvordan kommunene jobbet med samfunnssikkerhet og beredskap før «Robuste lokalsamfunn» ble initiert. Dette gjelder hovedsakelig de aspektene som dekkes av §§ 14 og 15 i sivilbeskyttelsesloven, dvs. kravet om kommunal beredskapsplikt. § 14 *Kommunal beredskapsplikt – risiko- og sårbarhetsanalyse* vil være hovedfokus her, da progresjonen i prosjektet tilsier at det er på dette området det er mulig å dokumentere eventuelle endringer. Under *tidligere praksis* ønsker jeg i tillegg å gjengi det som ble sagt i forbindelse med refleksjoner rundt samfunnssikkerhet på et generelt plan, da dette kan være toneangivende for informasjonen som fremkommer senere i intervjuene.

2. *Insentiver for samarbeid* dreier seg om hvilke drivkrefter som ligger til grunn for kommunens deltakelse i «Robuste lokalsamfunn». Hvor kommer initiativet fra, hvilke aspekter ved kommunens karakter fordrer samarbeid, og hva ønsker man å sitte igjen med ved prosjektets slutt? Disse spørsmålene danner kjernen for punkt 2. Under denne overskriften ønsker jeg dessuten å gjengi det informantene fortalte om sentrale utfordringer for kommunens samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid. Dette vil trolig være relevant for drøftingsdelen, da det bidrar til å si noe om hva som ligger bak de beslutninger som tas i kommunen i arbeidet på dette området.

3. *Resultater og utbytte* omfatter hvilken betydning deltakelse i «Robuste lokalsamfunn» har hatt for kommunens arbeid med ROS-analyser. Under dette punktet ønsker jeg å gjengi informantenes opplevelse av selve arbeidsprosessen i prosjektet, inkludert arbeidsmetoder og verktøy som tas i bruk for å nå målsetningene. Det mest sentrale aspektet vil imidlertid være de kommuneansattes oppfatninger rundt hvilket utbytte de har hatt av å delta på samlingene.

De tre punktene nevnt ovenfor utgjør den grunnleggende strukturen for denne delen av oppgaven. Videre ønsker jeg å gjengi intervjudataene med utgangspunkt i hvilket nivå de er hentet fra, dvs. fra regionalt nivå, fra kommuneadministrasjonen eller fra driftsnivå. Her må det nevnes at informantene på driftsnivå hadde varierende kjennskap til prosjektet. Av den grunn er ikke alle informantene representert under hvert enkelt punkt.

Det er verdt å merke seg at kategoriene nevnt overfor ikke er absolutte eller gjensidig utelukkende. Ofte flyter problematikken innenfor ett område over i det neste, og det er ikke umiddelbart klart hvilke utsagn som hører til hvor. Det var for eksempel utfordrende å skille mellom hva som var etablert praksis i kommunen før prosjektets oppstart, og hva som faktisk ble introdusert som et resultat av prosjektet. Dessuten kan utfordringsaspektet sies å være tett knyttet opp mot både etablert praksis og insentiver for samarbeid. Følgelig vil jeg vektlegge at intervjudataene bør betraktes som en helhet. Formålet med inndelingen i kategorier er først og fremst å gjøre denne delen av oppgaven mer oversiktlig.

4.3.1 Tidligere etablert praksis

4.3.1.1 Regionalt nivå

«Ja, det jeg har oppdaga – og det var i og for seg ikke noe sjokk, det – det er jo at en kommune er ikke en beredskapsorganisasjon.» Informant 1

Det bestemte inntrykket fra informantene på regionalt nivå var at samfunnssikkerhets- og beredskapsproblematikk generelt sett ikke gis nevneverdig prioritet i små kommuner. Bakgrunnen for dette er at arbeidet med samfunnssikkerhet konkurrerer med de «tunge» feltene som eksempelvis helse, skole og samferdsel, og derfor kommer i andre rekke sammenlignet med øvrig tjenesteyting. Følgelig blir dette et spørsmål om økonomi og politiske prioriteringer. **Informant 2** påpeker at *«det er jo ingen folkevalgte som er valgt inn på grunn av interesse for samfunnssikkerhet. De fighter for skole og gang- og sykkelvei, eller boligfelt»*. Også kompetanseutfordringen er et viktig element i årsaksbildet – i de små kommunene er det sjelden at noen har dette som sin hovedoppgave.

Begge informantene påpeker imidlertid at samfunnssikkerhet og beredskap i større grad er blitt en del av den kommunepolitiske agendaen etter innføringen av sivilbeskyttelsesloven i 2010. Tidligere manifesterte kommunens ansvar på dette området seg gjennom ulovfestede

prinsipper (ansvars- og nærhetsprinsippet), med det resultat at det kommunale beredskapsarbeidet ofte måtte vike for lovfestede oppgaver. Denne tendensen ble fanget opp av DSB, og sammen med «vekkere» som Ålesundraset i 2008⁷ utgjorde den grunnlaget for at kommunal beredskapsplikt ble etablert i lovs form.

Informantene på det regionale nivået har også en del erfaringer med tanke på kritiske suksessfaktorer vedrørende kommunenes arbeid med samfunnssikkerhet. **Informant 1** forteller at regionrådet, som er sammensatt av ordførere og rådmenn, har tatt et aktivt standpunkt på dette området gjennom å forplikte seg til deltakelse i «Robuste lokalsamfunn». Prosjektet har i så måte både politisk og administrativ forankring, noe **Informant 2** utpeker som et suksesskriterium i denne sammenhengen. Involveringen av kommunestyret er et sentralt element når det gjelder utarbeidelsen av en helhetlig ROS. **Informant 2** understreker at det er fordelaktig å strukturere denne prosessen som en idédugnad der både fagpersoner og politikere kan legge fram sine synspunkter med tanke på hva man anser som risikoområder. For de små kommunene er det dessuten kritisk at de større kommunene i regionen leder an i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap (**Informant 2**).

Videre var tendensen til å komplisere ROS-analyseprosessen en problematikk som ble trukket fram ved flere anledninger under intervjuene:

«Disse veilederne er jo mer villedende enn veiledende på mange sett, og er med på å gjøre dette her til en nesten uoppnåelig oppgave for enkelte kommuner. Fordi at det kompliseres.»

(Informant 1)

Informantene mente at det er essensielt med gode prosessledere⁸ for å motvirke denne effekten. Mens ansvaret for selve gjennomføringen av ROS-analyser hviler på enhetslederne, er det prosesslederens ansvar å ha oversikt over det store bildet for å vite hvem som skal trekkes inn av interne og eksterne aktører. Andre viktige egenskaper ved prosesslederen er engasjement, utadvendthet, systemkompetanse, analytisk evne samt kjennskap til kommunestrukturen.

⁷ Fem mennesker omkom 26. mars 2008 da en fjellvegg raste ut og traff en boligblokk i Volsdalen-området av Ålesund.

⁸ Benevnelsen brukes på de deltakende rådgivernes rolle i ROS-analyseprosessen.

4.3.1.2 Kommunens administrasjon

Informantene i de tre små kommunene Revsund, Skjærvik og Breidal (**Informant 3, 4, 5**) har alle stillinger som personalrådgiver. Dette innebærer at de har varierte arbeidsoppgaver i det daglige, deriblant saksbehandling, sekretæroppgaver og forhandlinger. Arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap og herunder deltakelse i «Robuste lokalsamfunn» kan derfor betegnes som en «tilleggsoppgave» for disse informantene. Alle har imidlertid gjort seg tanker om hva de legger i begrepet «samfunnssikkerhet». Felles for disse uttalelsene er at de gir uttrykk for en visjon om at kommunen skal klare å håndtere uforutsette situasjoner slik at man unngår unødig tap av liv samt skader på helse, verdier og miljø. Flere av informantene forteller også om hvordan beredskapsarbeidet tidligere har vært rettet mot krigstanken og det militære trusselbildet, mens man i dag har et fokus på konsekvensene av mer «dagligdagse» hendelser som brann, skred, forurensning o.l..

Samtlige kommuner har utarbeidet ROS-analyser i en eller annen form før man ble en del av Prosjektet. Omfanget av det tidligere arbeidet på dette området er nokså varierende. I Breidal har man tidligere utarbeidet ROS-analyser i etterkant av enkelthendelser: *«Så har vi jo også hatt ROS-analyser, men det er jo grunna i at det kanskje har skjedd noe - da tenker jeg i forhold til vannverket – om vi blir fri for vann, osv., så har man da i ettertid utarbeida en ROS-analyse.»* (**Informant 5**)

Skjærvik kommune utarbeidet det **Informant 4** betegner som en grundig ROS-analyse i 2009, der man var innom ulike områder. Revsund utførte en felles analyse på slutten av 90-tallet i samarbeid med to av nabokommunene der man identifiserte et sett med mulige hendelser.

Informant 6 i Skarsnes kommune har i likhet med de andre informantene administrative oppgaver innenfor saksbehandling og gjennomføring av valg, men her inngår rollen som beredskapsrådgiver og -koordinator som en egen brøk av stillingen. Sammenlignet med de tre små kommunene er Skarsnes kommet betraktelig lenger i sitt arbeid med ROS-analyser.

«[Vi var jo] tidlig ute med å lage denne første ROS-analysen som jeg nevnte, som ble vedtatt av kommunestyret i 1997. Og allerede da satte kommunestyret fokus på at dette arbeidet skal vi holde på med, og det skal være forankra helt opp på rådmann- og ordførerplan.»

(**Informant 6**)

Slik det framgår av sitatet ovenfor, gjennomførte Skarsnes sin første overordnede ROS-analyse i 1998⁹. I 2008 gjennomførte man en ny overordnet ROS, denne gangen med innleid konsulenthjelp (upubliserte dokumenter, Skarsnes kommune). **Informant 6** understreker at kommunikasjonen med kommunens politikere er essensiell: «Vi prøver å knytte ting veldig konkret inn i planverket så politikerne kan skjønne og forstå konsekvensen med å gjøre tiltaket og å ikke gjøre noen ting. Så det er det som er utfordringa, å få dette på en måte opp i dagen sånn at de som har både det politiske og administrative ansvaret er informert om farene og utfordringene som ligger rundt det.»

4.3.1.3 Teknisk sektor

Revsund

Informanten i planteknisk etat i Revsund har ikke deltatt direkte i prosjektet eller i faggruppene som har blitt etablert for å gjennomføre ROS-analyser. Trolig skyldes dette at Revsund fremdeles er på et tidlig stadium i dette arbeidet, og at man per i dag ikke har gjennomført alle de planlagte delanalysene som skal inngå i den helhetlige ROS-analysen for kommunen. Informanten ga imidlertid uttrykk for at sikkerhet er et gjennomgående tema i planleggingsarbeidet, og at dette har fått mer fokus i løpet av de siste årene. Dette kommer blant annet til uttrykk gjennom Fylkesmannens pålegg om utfylling av et ROS-skjema ved utarbeidelse av reguleringsplaner. Skjemaet dekker en lang rekke elementer som kan ha relevans for planområdet, deriblant naturgitte forhold, forhold relatert til infrastruktur, risikofylt næringsvirksomhet og tilrettelegging for nødetater. Ved utfylling settes det krav til at alle aktuelle punkter kommenteres utdypende i skjemaet.

Videre har informanten utarbeidet ROS-analyser i relasjon til et planprogram for et større næringsområde i kommunen. Dette inngikk som en del av en rekke konsekvensutredninger for området, og ble gjort i samarbeid med eksterne konsulenter. Informantene har også ved noen anledninger tatt i bruk den overordnede ROS-analysen fra 1998 som Revsund utarbeidet i felleskap med to av nabokommunene. Man får dessuten innspill med tanke på risiko og sårbarhet når forslag til reguleringsplaner sendes på høring, både internt i kommunen og til eksterne aktører. De eksterne aktørene omfatter blant annet Statens Vegvesen, det regionale kraftselskapet og Norges vassdrags- og energidirektorat.

⁹ Kommunestyret i Skarsnes vedtok i 1997 at analysen skulle gjennomføres.

Skjærvik og Breidal

Informant 8 har det overordnede ansvaret for det interkommunale brannvesenet, mens hver enkelt kommune har ansvar for egne mannskap og beredskapen innenfor sitt geografiske område. Dessuten har informanten en heltidsstilling dedikert til det brannforebyggende arbeidet i de tre kommunene. Samarbeidet ble etablert i 1999, blant annet fordi man så at det ble for små forhold til å dekke den forebyggende delen i hver enkelt kommune med en liten stillingsbrøk hos teknisk sjef. Ansvaret ble dermed overført til **Informant 8**, for på den måten å oppnå mer profesjonalitet i dette arbeidet. Informanten har noe erfaring med gjennomføring av ROS-analyser, men medgir at man i brannvesenet «ikke har vært flinke nok» til å følge opp dette arbeidet.

Skarsnes

Informant 9 forteller om en tilsynsrunde fra Arbeidstilsynet i 2013 der den resulterende rapporten påviste «mangel på det meste». Som et resultat utførte man en ROS-analyse for beredskaps- eller driftsbiten i brannvesenet der man gikk gjennom svake punkt i brannordninga og identifiserte de viktigste utfordringene man hadde.

4.3.2 Insentiver for samarbeid

4.3.2.1 Regionalt nivå

Ressurs- og kompetanseutfordringen var de to mest sentrale aspektene som ble trukket fram under dette punktet. **Informant 1** understreker at de ansatte i småkommunene kun har samfunnssikkerhetsarbeidet som en liten brøk av sin stilling, og at arbeidsoppgavene på dette feltet har en tendens til å forsvinne mellom andre oppgaver. Resultatet er at man stadig må starte på nytt i dette arbeidet, og det blir dermed vanskelig å opprettholde kontinuerlig fokus. En lignende problematikk dreier seg om det å ha mange oppgaver fordelt på få hoder:

«Du vet, i en liten kommune, da er det ikke sånn på teknisk etat, at hvis en jobber innenfor denne sektoren så har du bare én arbeidsoppgave, f.eks. vann og kloakk. De har jo altså hele fagfeltet da, og på toppen av det hele så har de litt beredskap også.» (Informant 1)

Videre utpekes kompetanse som en avgjørende drivkraft bak et helhetlig arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap i kommunene. **Informant 2** påpeker at større kommuner ofte

har den nødvendige kompetansen for å oppnå dette, men at de små kommunene må gå sammen for å bygge den opp. Interkommunale prosjektsamarbeid er da veien å gå:

«De slipper å ansette personell som har dette som spesialoppgaver. [...] De kan gå sammen om én person som blir motivatoren for en 6-7 kommuner Også får de koordineringsansvaret og motiverer og inspirerer.» (Informant 2)

Informant 1 mener dessuten at kompetanseheving blant de ansatte i kommunen har en engasjerende og motiverende effekt, og at det i så måte påvirker viljen til å prioritere arbeidet med samfunnssikkerhet.

4.3.2.2 Kommunens administrasjon

Informantene i Revsund, Skjærvik og Breidal bekrefter at ressurser, hovedsakelig i form av tid, er en utfordring for dem i arbeidet med ROS-analysene. Før «Robuste lokalsamfunn» ble igangsatt hadde de begrenset tid til å oppdatere og utdanne seg på dette området, noe som igjen påvirket motivasjonen. Det framstår derfor som naturlig for informantene at regionrådet tar initiativ til et samarbeid, for på den måten å sikre effektiv utnyttelse av ressurser:

«Og derfor tenker jeg at prosjektet er med på å løfte det opp og fram og sørge for at man er nødt til å gi det oppmerksomhet, at det er der. Så for min del synes jeg det er veldig nyttig. At man har samla seg og kan dra veksler på hverandre, og slippe å finne opp kruttet mange ganger på hvert enkelt nes.» (Informant 3)

I tillegg til tidsproblematikken ble også kompetanseutfordringen trukket fram som et insentiv for etablering av samarbeid på samfunnssikkerhetsfeltet. To av informantene fortalte at de syntes det var utfordrende å få oversikt over hvilke krav som stilles fra statlig hold med tanke på utarbeidelsen av en helhetlig ROS.

«Det jeg har prøvd å gjøre er å lese meg opp på dette her, og se på: hva er det egentlig som forventes av oss? Og det er jo ikke lite. Og det er jo ganske ullent, så å få det opp og praktisk gjennomført, det er ei utfordring. Det å se for seg hvordan dette her egentlig skal bli til slutt.» (Informant 3)

«Altså, vi slipper å sitte og lage ting sjøl. For vi kan på en måte bruke det som de allerede har gjort. Og jeg synes jo at jeg får en annen forståelse, og for nesten hver gang jeg har vært på

ei sånn samling, så har det økt min kunnskap og forståelse både for tema og hva vi holder på med, og hvorfor vi gjør det – jeg ser jo viktigheta av det.» (Informant 4)

Informant 3 og 4 har inngått et samarbeid seg imellom for gjennomføring av ROS i tillegg til at de deltar på samlingene i «Robuste lokalsamfunn». Informantene opplevde at analyseprosessen ble for smalsporet da man gjennomførte ROS hver for seg i den enkelte kommune. Det var derfor ønskelig med et bredere perspektiv, og for å kunne inkludere flere innfallsvinkler og vurderinger innenfor de ulike områdene inngikk de en avtale om å utføre de planlagte ROS-analysene i fellesskap.

«Og grunnen til at vi har samarbeida om det er jo at vi har noe av det samme personalet rundt omkring. Vi har for eksempel felles brannsjef og IKT-sjef. Vi fant jo ut at vi er også veldig like, vi to kommunene, både i forhold til organisering og... Sånn at vi har jo henta ut litt erfaring fra hverandre, liksom.» (Informant 5)

Skarsnes' rasjonale for deltakelse i prosjektet var imidlertid ikke like åpenbart, da denne kommunen allerede er kommet nokså langt i sitt arbeid med ROS-analyser og følgelig har en del erfaring på dette området. Her var det først og fremst ikrafttredelsen av kravet om kommunal beredskapsplikt som lå bak deltakelsen, da den helhetlige ROS-analysen fra 2008 ikke lenger tilfredsstilte lovkravet (**Informant 6**). Dette kom fram under tilsyn fra Fylkesmannen, og man så da en gylden mulighet til å utarbeide en ny helhetlig ROS uten innleid konsulenthjelp ved at man ble en del av «Robuste lokalsamfunn». Som tidligere nevnt er Skarsnes ikke en del av samme region som de øvrige deltakerkommunene, men ordføreren har knyttet kommunen opp mot regionen og spesielt Storvoll i prosjekter på andre områder, og dermed utviklet en samarbeidsmodell rundt dette. Innenfor prosjektets kontekst har Skarsnes kommunisert tett med Storvoll i relasjon til problemstillinger rundt klima og natur i arealplanverket, da de har felles utfordringer på dette feltet.

Gjensidig avhengighet kan også sies å være et element som fordrer samarbeid, selv om ikke alle informantene har reflektert i like stor grad rundt dette. Aspektene som blir trukket fram her er blant annet felles tjenester i kommunene, deriblant brannvesen og legevaktordning. Også geografisk nærhet er av betydning, da spesielt i sett i sammenheng med riksveien som hovedinnsfartsåre til kommunen. Et tredje punkt som ble framhevet i de små kommunene var sosiale relasjoner mellom innbyggerne i nabokommunene og betydningen dette kan få for etableringen av psykososiale kriseteam. Dessuten utgjorde konsekvenser ved langvarig bortfall av strøm et problemområde, gjerne i relasjon til sykehjem der man er avhengig av

elektrisk oppvarming. Samlet sett utgjorde disse problemstillingene et viktig insentiv for økt koordinering mot eksterne aktører.

4.3.2.3 Teknisk sektor

Revsund

Selv om informantene ikke har vært involvert i ROS-analyser i forbindelse med «Robuste lokalsamfunn», har de likevel andre former for samarbeid utad. Dette omfatter blant annet kystsoneprojektet, som ble initiert for å utarbeide en helhetlig kystsonepplan for alle kommunene i regionen. Hensikten er å koordinere planverket hos deltakerkommunene, for dermed å få en bedre oversikt over elementer som kan ha betydning for arealplanleggingen. Fylkesmannens planforum utgjør en annen samarbeidsflate. Her kan informantene presentere utkast til planverk for faginstanser fra statlig og fylkesfaglig nivå, for dermed å få råd om hvordan planverket kan forbedres og dessuten hva en bør være på vakt for. Dette dreier seg blant annet om risiko og sårbarhet. Plansjef på fylkesnivå har oversikt over fylket som helhet, og fungerer dermed som en koordinator for kommunenes planarbeid.

Skjærvik og Breidal

Informant 8 opplever at kunnskapskravene har økt siden slutten av 90-tallet for de som jobber med brannsikkerhet- og beredskap. Informanten beskriver dette som en utfordring, da mange kommuner ikke klarer å sette av ressursene som trengs for å følge opp disse kravene på en tilfredsstillende måte.

Skarsnes

I likhet med informantene i Revsund kan **Informant 9** fortelle om et økende trykk på samfunnssikkerhetsfeltet innenfor sitt fagområde i løpet av de siste 10-15 årene. Informanten påpekte blant annet at den samfunnsutviklinga man har i dag nødvendiggjør en mer helhetlig tankegang, og at økt medieoppmerksomhet rundt ulike hendelser har aktualisert fokuset på samfunnssikkerhet for lokalsamfunnene. Denne tendensen kommer hovedsakelig til uttrykk i form av Fylkesmannens krav til dokumentasjon av gjennomførte ROS-analyser.

4.3.3 Utbytte

4.3.3.1 Regionalt nivå

Informant 2 omtaler prosessen med å lage en helhetlig ROS som en «effektiv læringsarena» med et konkret resultat: man får kartlagt risikoområder i kommunen og systematisert informasjonen i en rapport. Dette danner et godt utgangspunkt for å kunne gå sterkt inn på forebyggende tiltak allerede i planfasen, og for at man på et tidlig tidspunkt får oversikt over hvilke ressurser som må styres inn i de ulike tiltakene.

Oppfatningen til **Informant 1** er at kommunene i regionen står bedre rustet på beredskapssida nå enn for et år sida. Blant annet skyldes dette at «Robuste lokalsamfunn» har ført til en ansvarliggjøring av kommunens ledelse:

«Og der hvor jeg har brukt en dag med de ledergruppene, så har det gått veldig, veldig bra. Nettopp fordi jeg setter fokus på hvem som har ansvar. Å være veldig tydelig på at – «ja, vi får ikke til noen ting» - da holder jeg opp hendene og sier «hvis ikke dere vil dette her, så får vi det ikke til». Det må gis prioritet, og ansvaret ligger ikke hos prosesslederen.» (Informant 1)

Informant 1 opplever at lederne i kommunene gradvis har begynt å erkjenne dette ansvaret, og at man har fått en bedre forståelse for hvorfor man gjennomfører ROS-analyser. Det er ikke lenger et spørsmål om hvorvidt man bør gjøre det eller ikke, og arbeidet med ROS betraktes nå som en nødvendighet snarere enn en lovpålagt plikt. Dette demonstrerer en holdningsendring hos kommunens ledelse. **Informant 1** medgir imidlertid at status for ROS-analyser i kommunene fremdeles ikke er optimal:

«Til tross for at vi ikke er kommet i mål med ROS-analysene, så er vi nok på vei mot noe som er mye, mye bedre enn det det var. Så jeg tror ikke man skal kimse av at vi har et godt samarbeid, for det har vi.» (Informant 1)

4.3.3.2 Kommunens administrasjon

Informant 3 og **4** mener begge at prosjektet har vært med på å få arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap fram i lyset, sammenlignet med hvordan situasjonen var tidligere. **Informant 3** beskriver hvordan samlingene har bidratt til å bringe arbeidet med

ROS-analysene ned på et mer forståelig nivå, og at man gjennom har fått klare retningslinjer for hvordan man skal håndtere denne oppgaven i praksis. Informantene i småkommunene ser også på det som positivt at kommunens administrative og politiske ledelse har blitt bevisstgjort med tanke på ansvaret de har på dette området (**Informant 3, 4**). Dette gjelder også for kommunens enhetsledere innenfor teknisk sektor samt skole- og helsesektoren. Det er også verdt å merke seg at informantene bruker ord som «spennende» og «engasjerende» når de beskriver innholdet på samlingene.

Videre understreker **Informant 3, 4** og **5** bidraget fra Storvoll og Skarsnes på kompetansesiden som spesielt viktig. Ressurs- og kompetansesituasjonen i de større kommunene gjør at man er kommet betydelig lenger i arbeidet med ROS-analyser, og gjennom «Robuste lokalsamfunn» har de små kommunene fått muligheten til benytte seg av arbeidet som allerede er gjort. Dette har blant annet foregått gjennom deling av dokumenter, eksempelvis utkast til helhetlige beredskapsplaner, kriseinformasjonsplaner mv. **Informant 6** påpeker at de små kommunene har vært aktive med tanke på å etterspørre informasjon. Dette har i sin tur gjort at samfunnssikkerhet- og beredskapsarbeidet har fått et klarere fokus i Skarsnes etter at de ble med i prosjektet:

«Jo, det har fått mer fokus. Altså, det er mer – nå har vi flagga også for andre kommuner at vi har ting på plass, også har vi vært åpen om det der vi ikke er gode nok. Og det har ført til at vi har fått etterspurt informasjon, og det er klart at da får det med en gang mye mer fokus.»

(Informant 6)

Et annet viktig punkt innenfor kategorien informasjonsdeling dreier seg om etableringen av et nettverk mellom kommunene i regionen. Informantene forteller at samlingene i prosjektet har fungert som et forum for utveksling av erfaringer rundt arbeidet med ROS-analysene. Blant annet ble kommunene oppfordret til å presentere sitt arbeid slik at de andre deltakerne kunne gi innspill og tilbakemeldinger på dette:

«Også får man jo snakke med andre om hvordan de gjør det, få litt faglige diskusjoner på hvordan det er fornuftig å legge det opp i forhold til overordna nivå og detaljnivå, og alt det der.» (**Informant 3**)

Informant 4 opplever dessuten at det har vært stor takhøyde under samlingene, og at alle innspill blir verdsatt – også fra kommunene som har mindre erfaring på dette området. Det har

dessuten vært verdifullt å kommunisere med de øvrige deltakerne for på den måten å få kjennskap til ulike hendelser de har erfaring med å håndtere:

«Jeg føler jo at vi har fått et nettverk som vi kan ta kontakt med og spørre hvis det er noe. Så vet vi at de og de kan det, og at han eller hun har... [...] Og når du vet sånne ting også får du noe lignende, eller sitter og har noe sånn, så kan du jo ringe og spørre.» (Informant 4)

Informant 4 og **5** påpeker samtidig at samarbeidet rundt ROS-analysene blir en drivkraft i seg selv. Kommunene forplikter seg overfor hverandre i henhold til å ha en viss progresjon, og får på den måten et insentiv til å gjennomføre analysene. Dette gjelder spesielt for samarbeidet mellom Skjærvik og Breidal.

Informantene trekker også fram introduksjonen av det digitale verktøyet som et bidragsytende element til å strukturere og forenkle analyseprosessen (**Informant 4, 5, 8, 9**), og kommunenes erfaringer med dette verktøyet er udelt positive. Det blir omtalt som «selvforklarende» og «pedagogisk», og har bidratt til å samle kommunens ROS-analyser i ett system. Dette inkluderer tidligere ROS som er gjennomført i andre enheter.

Informant 3 nevner at programmet også er et godt styringsverktøy for rådmannen, som på sin side kan gå inn i systemet og oppdatere seg på hvilke utfordringer man har og i hvilken grad man må ta høyde for avbøtende tiltak i budsjettplanen. Informanten mener også at ROS-analyser synliggjør problemområder for de som sitter med beslutningsmyndigheten ved økonomiske prioriteringer.

Videre forteller informantene at den nye måten å tilnærme seg ROS-analyser på har ført til at man involverer både interne og eksterne aktører i større grad enn tidligere. Ved gjennomføring av ROS setter man sammen faggrupper som består av relevant personell for det aktuelle området, eksempelvis «brann i institusjon» eller «uforutsette menneskelige handlinger». I de små kommunene hadde man til nå først og fremst involvert interne aktører, deriblant politi og brannvesen. Skarsnes på sin side kommuniserer løpende også med eksterne aktører, og inviterer dem til å delta der det er relevant. Blant annet ble Mattilsynet tatt med på en ROS om matbåren og vannbåren smitte. I tillegg hadde **Informant 6** et samarbeid med Fylkesmannen når det gjaldt ROS innenfor tele/data. Dette ble gjort for å få en oversikt over sårbarhet i tele- og ekomnett.

4.3.3.3 Teknisk sektor

Skjærvik og Breidal

Informant 8 har deltatt i gjennomføringen av en ROS-analyse etter prosjektets oppstart. Tema for denne analysen var rassikkerhet, der faggruppa dessuten besto av de tekniske sjefene og folk fra rådmannskontorene i Skjærvik og Breidal. Prosessen fungerte som en gjennomgang der man så på spesielle områder i kommunene og drøftet eksempler fra planverket. Analysen ble gjennomført ved hjelp av det digitale verktøyet, og **Informant 8** påpeker at analyseprosessen er betraktelig mer forenklet og strukturert nå enn tidligere.

Skarsnes

Informanten har vært involvert i ROS-analyser som har blitt gjennomført i Skarsnes etter prosjektets oppstart. Dette skjer ved at prosesslederen i kommunen, her **Informant 6**, etablerer en faggruppe med relevant personell for området som tas opp:

«Er det ting som går på dette med planarbeid og reguleringsplan og sånn, så er det jo plan- og utviklingsfolk, ingeniørene der som er til stede. Er det farlig gods, tunnelsikkerhet, så er det jo noe jeg har litt peiling på, samme med hvis det er forurensning eller vannsikkerhet, så kan det være en kombinasjon av brannfolk og tekniske folk og planarbeidere [...]»

(Informant 9)

Informanten snakker også om en forestående ROS-analyse for storarrangement, der både kommunalsjef for drift, kulturleder og informanten selv vil være til stede for å gjennomføre den i fellesskap.

Videre beskriver informanten selve gangen i ROS-analyseprosessen, og refererer til et tilfelle der prosjektleder kom til Skarsnes for å bistå i prosessen:

«Og så var vi, vi var to stykker fra brann også var det han prosjektlederen. Også tok vi hvert enkelt punkt, også gikk vi inn og så på – er det sannsynlig og alt de greiene der. Har vi dette problemet, har vi ikke dette problemet? Så det er den måten det jobbes på.» (**Informant 9**)

4.3.4 Oppsummering praksis, insentiver og utbytte

En felles observasjon for informantene på regionalt nivå er at arbeidet med samfunnssikkerhet i de små kommunene ofte blir nedprioritert til fordel for andre oppgaver. Dette har imidlertid endret seg noe etter innføringen av den nye sivilbeskyttelsesloven i 2010, og man ser at samfunnssikkerhet og beredskap i større grad havner på den politiske agendaen i kommunene. Politisk og administrativ forankring av ROS-arbeidet samt storkommunenes vilje til å være «motor» utpekes som kritiske suksessfaktorer for å nå målsetningen om en helhetlig kommune-ROS. Videre er det viktig å ha gode prosessledere med oversikt over relevante aktører som kan involveres, og som dessuten kan skape forståelse for at ROS-analyseprosessen ikke er komplisert.

De ansatte i de små kommunene hadde varierende erfaring med gjennomføring av ROS-analyser fra tidligere. Disse informantene hadde brede ansvarsområder, og bekreftet at samfunnssikkerhetsarbeidet utgjorde en «tilleggsoppgave» for dem. Her skiller Skarsnes seg ut, da rollen som beredskapskoordinator inngår som en del av stillingen til **Informant 6**. Samtlige kommuner i utvalget hadde tidligere utarbeidet en form for overordnet ROS, men ingen av disse oppfyller kravene i sivilbeskyttelseslovens § 14.

Tid og kompetanse er de viktigste faktorene som ble trukket fram av informantene på regionalt nivå med tanke på utfordringer, og dermed insentiver til samarbeid, for småkommunene. Dette ble bekreftet av **informant 3, 4 og 5**. Det faktum at arbeidet med ROS-analysene kun inngår som en mindre brøk i informantenes stilling gjør at det er vanskelig å holde kontinuerlig fokus på denne oppgaven over lengre tid. Det er dessuten ønskelig for småkommunene å utnytte kompetansen som finnes i Storvoll og Skarsnes på dette området. Man så også et behov for flere innfallsvinkler i gjennomføringen av ROS. På driftsnivå var det først og fremst økte kunnskapskrav som utgjorde et insentiv for samarbeid.

Informant 2 understreket at helhetlig ROS-prosessen er en verdifull læringsarena, der den ferdige rapporten gjør at man kan gå sterkere inn på forebyggende tiltak i planleggingsfasen. **Informant 1** forteller at «Robuste lokalsamfunn» har bidratt til en ansvarliggjøring av kommunens ledelse, med det resultat at de betrakter ROS-arbeidet som en nødvendighet snarere enn en plikt. Informantene i de små kommunene erfarer at arbeidet med samfunnssikkerhet har kommet mer fram i lyset etter deltakelsen i prosjektet, og at de har opparbeidet god metodeforståelse for gjennomføringen av ROS. Videre kan de bekrefte at det har skjedd en viss kompetanseoverføring. Prosjektet har dessuten resultert i dannelsen av et

nettverk mellom kommunene, som i tillegg til å være et forum for erfaringsutveksling fungerer som en pådriver for gjennomføring av ROS.

Informantene på driftsnivå fremhever det som positivt at prosjektet bidrar til å strukturere og forenkle ROS-analyseprosessen ved bruk av det digitale verktøyet, samt at de ferdige analysene blir mer tilgjengelige fordi man har en database å forholde seg til.

5.0 Drøfting

5.1 Innledning

I denne delen av oppgaven vil jeg knytte det teoretiske rammeverket opp mot de empiriske funnene. I det foregående kapittelet la jeg fram to former for empiri. I den første delen av kapittelet presenterte jeg lovverk, forskrifter og veiledninger som er relevante for kommunenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap. Dette er essensielt med tanke på å danne et grunnlag for å besvare oppgavens problemstilling: «**Hvordan påvirker deltakelse i interkommunalt samarbeid kommunenes evne til å imøtekomme lovpålagte krav om ivaretagelse av samfunnssikkerhet?**». I empirikapittelets andre del presenterte jeg resultatene av dybdeintervjuene som ble gjennomført med prosjektleder, sivilforsvarssjefen og de ansatte i deltakerkommunene. Strukturen for gjengivelsen av intervjuene tok utgangspunkt i forskningsspørsmålene som ble presentert i oppgavens introduksjon:

- 1) Hvilke lovpålagte krav stilles til kommunenes samfunnssikkerhet- og beredskapsarbeid?
- 2) Hva var tidligere praksis i kommunene med tanke på utarbeidelse av ROS-analyser?
- 3) Hvilke insentiver har kommunene til å delta i samarbeidsprosjektet?
- 4) Hvilket utbytte har kommunene hatt av å delta?

Diskusjonen er strukturert etter de teoretiske perspektivene. Oppgavens empiriske funn trekkes systematisk inn for å vurdere perspektivenes relevans for min case. I konklusjonen sammenfattes diskusjonen samtidig som den knyttes opp mot de fire forskningsspørsmålene.

I avsnitt 5.3 – 5.6 har jeg inkludert introduserende setninger under hvert punkt som avklarer formålet med diskusjonen. Under hvert avsnitt trekker jeg dessuten en kort delkonklusjon. Dette gjøres for å danne grunnlaget for en oversiktlig og strukturert drøftingsdel. Når de ulike punktene er behørig gjennomgått og diskutert, vil jeg til slutt vurdere i hvilken grad de bidrar til å besvare oppgavens problemstilling.

5.2 Kommunenes ulykkes- og trusselbilde

I denne delen sier jeg noe om hva som karakteriserer miljøet kommunene opererer i, og hvilke implikasjoner dette har for kommunal sikkerhetsstyring. Teorier om gjensidig avhengighet og

målkonflikt utgjør sentrale elementer her (Perrow 1984, Rasmussen 1997, Nilsen 2007, Palm & Ramsell 2007).

Man ser i dag en tendens til at samfunnet blir mer komplekst og tettere koblet som følge av blant annet teknologisk utvikling (Perrow 1984, Beck 1992). Dette gir et sektorovergripende risikobilde, og nødvendiggjør koordinert beredskapsplanlegging blant ulike aktører i samfunnet (Almklov & Fenstad 2011). Det bør dessuten være en målsetning for samfunnsplanleggingen å unngå å bygge inn ny sårbarhet, eksempelvis i form av utbygging i rasutsatte områder (DSB 2011a). Disse målsetningene kommer til uttrykk gjennom sivilbeskyttelseslovens § 14 med krav om helhetlig ROS, samt plan- og bygningslovens § 4-3 med krav om ROS-analyser for planområdet. I forskrift om kommunal beredskapsplikts § 2 vektlegges behovet for å kartlegge *«risiko og sårbarhet utenfor kommunens geografiske område som kan ha betydning for kommunen»* og *«hvordan ulike risiko- og sårbarhetsfaktorer kan påvirke hverandre»* (Forskrift om kommunal beredskapsplikt, 2011). Dette kravet uttrykker et behov for en tverrsektoriell tilnærming i utarbeidelsen av en overordnet ROS-analyse for kommunen.

Basert på intervjudataene er det nokså utfordrende å skille mellom tidligere og nåværende praksis, det vil si praksis før og etter deltakelse i «Robuste lokalsamfunn». De små kommunenes arbeid med ROS-analyser var lite prioritert før prosjektets oppstart i 2013. Informantene ga ikke uttrykk for at problemstillinger relatert til gjensidig avhengighet var av avgjørende betydning for beslutningen om å samarbeide med de andre kommunene i regionen. Likevel kunne de fleste peke på elementer utenfor kommunens geografiske område der en hendelse vil ha betydning for ens egen kommune. Slike hendelser inkluderte stenging av riksveien, strømbrydd, brydd i telekommunikasjon, snøskred ved kommunegrensen, trusler mot felles drikkevannskilde og forurensning langs kystlinjen. **Informant 5** hadde blant annet reflektert rundt konsekvensene av et langvarig strømbrydd for institusjoner¹⁰ som er avhengige av elektrisk oppvarming. **Informant 3** påpekte at rensesystemet for kommunens drikkevannskilde er avhengig av elektroniske styringssystemer, som igjen er avhengige av kontinuerlig strømforsyning for sikker og stabil drift.

Selv om gjensidig avhengighet ikke viste seg å være en sentral motivasjon for samarbeid fra kommunenes ståsted, har det trolig utgjort noe av grunnlaget for at prosjektet ble initiert av regionrådet. I kommunene kan man se en økende tendens til at man involverer interne og

¹⁰ Sykehjem, eldreboliger, mv.

eksterne aktører i ROS-analyseprosessen. Dette manifesterer seg blant annet gjennom nedsettelsen av faggrupper for gjennomføring av ROS for et bestemt scenario. På dette tidspunktet begrenset de små kommunenes koordinering seg til interne aktører, og da hovedsakelig politi, brannvesen og enhetslederne i skolesektoren. Det er verdt å merke seg at planteknisk etat i Revsund ikke hadde vært involvert direkte i prosjektet, men likevel hadde rutiner for koordinering mot nabokommuner, fylkesmann, Vegvesenet, NVE og det regionale kraftselskapet.

I Skarsnes kommune er man kommet noe lenger med tanke på koordinering mot eksterne aktører. Som nevnt i kapittel 4 har man blant annet involvert Mattilsynet i en ROS for mat- og vannbåren smitte, samt et interkommunalt avfallsselskap i en ROS for el- og fjernvarme (**Informant 6**). Man har også koblet inn Fylkesmannen for å skaffe en oversikt over sårbarhet i tele- og ekomnett, og har dessuten rutiner for å koble inn faginstanser som Meteorologisk institutt og NVE på områder der man ikke har tilstrekkelig kompetanse internt i kommunen.

Også «konkurrerende mål»-aspektet ved teorien om Normale ulykker (Perrow 1984) viste seg å ha relevans for kommunenes evne til å imøtekomme lovpålagte krav til samfunnssikkerhet. Flere av informantene på det regionale nivået og i kommunens administrasjon framhevet at arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap ofte taper ressurskampen mot annen kommunal tjenesyting (**Informant 1, 2, 3**) (Nilsen & Olsen 2007, Nilsen 2007). I de små kommunene har man utfordringen med «mange oppgaver på få hoder», og informantene opplevde derfor at det i forkant av prosjektet var umulig å sette av nødvendig tid til å utdanne seg og oppdatere seg på hva som kreves av dem på ROS-feltet (**Informant 3, 4**). Som et resultat jobbet man ikke kontinuerlig mot en helhetlig ROS før kommunene ble en del av «Robuste lokalsamfunn».

Oppsummert kan man si at kravet om helhetlig ROS er et svar på et ulykkes- og trusselbilde som i større grad preges av sektorovergrepene. Dette fordrer større grad av inter- og intrakommunal koordinering, altså både mot andre kommuner i regionen og mellom de ulike sektorene i kommuneorganisasjonen. Det kan imidlertid være tid- og ressurskrevende å etablere gode rutiner for samarbeid. Kommunene har et vell av oppgaver relatert til tjenesteleveranse, og arbeidet med samfunnssikkerhet må ofte vike for disse oppgavene (Nilsen & Olsen 2007:39, Rasmussen 1997:186).

5.3 Behovet for samordning

Diskusjonen i forrige avsnitt sier noe om kommunenes ulykkes- og trusselbilde. I det følgende vil jeg si noe om hvilken betydning dette har for organiseringen av samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i Norge, samt hva det innebærer for kommunenes rolle som det lokale forvaltningsnivået.

I Norge er Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap den viktigste samordningsinstansen for kommunalt beredskapsarbeid. ROS-modellen som anbefales av DSB innebærer et ovenfra-og-ned-perspektiv på sikkerhetsstyring, der eksperter utvikler retningslinjer og kommunens administrasjon er ansvarlig for implementering (Nilsen & Olsen 2005:38). Funnene i denne oppgaven vitner om at en slik tilnærming ofte er problematisk i møte med lokale forhold. En observasjon som ble trukket fram av **Informant 3** var at det i den kommunale forvaltningen stilles «samme krav til systemet og håndtering i en kommune med 500 innbyggere som med 500 000 innbyggere». **Informant 1** påpeker at veilederne fra DSB er «mer villedende enn veiledende», og mener at retningslinjene som gis fra sentralt hold ikke tar høyde for realitetene i kommune-Norge. Informanten etterlyser en tydeligere tilnærming med konkrete maler for utarbeidelse av risiko- og sårbarhetsanalyser og beredskapsplaner. Her blir kompetanseutfordringen trukket fram – det er urealistisk å forvente at rådgivere med fagbakgrunn fra eksempelvis helse eller utdanning skal sitte på kunnskaper som gjør dem i stand til å gjennomføre gode ROS-analyser (**Informant 1**) DSBs *Veiledning til forskrift om kommunal beredskapsplikt* tilbyr ingen konkrete maler, men henviser til øvrige publikasjoner og eksempler for å rettlede kommunene i dette arbeidet (DSB 2012a:4). Dette utgjorde en viktig motivasjon for etableringen av «Robuste lokalsamfunn»..

En av de viktigste målsetningene i «Robuste lokalsamfunn» er å danne en felles standard for deltakerkommunenes samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid (**Informant 1**). Mer spesifikt gjelder dette utformingen av felles mål, kompetanseutvikling hos prosesslederne og etablering av en felles metode for gjennomføring av ROS-analyser og utvikling av beredskapsplaner. Fimreite et.al. (2004:23) omtaler dette som «samordning ved standardisering». **Informant 1** bemerker at prosjektets etablerte standard for gjennomføring av ROS har fått kritikk utenfra for å «ikke være hundre prosent etter boka», men at den likevel fungerer godt for deltakerkommunene (**Informant 4, 8, 9**).

Informant 3, 4 og 5 bekrefter at deltakelsen i prosjektet har bidratt til å gi kommunene klare retningslinjer i arbeidet med ROS-analysene. Tidligere var det opp til informantene selv å

sette seg inn i lover, forskrifter og veiledere, og de opplevde det som vanskelig å få oversikt over hvilke krav som stilles til dem fra sentralt hold. Det var dessuten utfordrende for dem å implementere de nye lovkravene på et praktisk nivå – de hadde ingen klar oppfatning av hvordan analyseprosessen skulle se ut og hvilke konkrete resultater den skulle gi. Som nevnt hadde alle kommunene i utvalget tidligere vært involvert i arbeidet med ROS, men man hadde tilnærmet seg dette arbeidet på vidt forskjellige måter. Dokumentene varierte dermed en del med tanke på kvalitet. Dette endret seg med innføringen av det digitale verktøyet, som bidro til å standardisere ROS-prosessen og dessuten muliggjorde innsyn i de ferdigstilte analysene.

Gjennom prosjektet har man altså klart å standardisere arbeidsmetoden for gjennomføring av ROS. Samtlige av de kommuneansatte jeg intervjuet, både på administrativt nivå og driftsnivå, hadde positive erfaringer med bruken av det digitale verktøyet i analyseprosessen.

Informant 3 mente at muligheten for innsyn blant annet bidro til å synliggjøre problemområder for kommunestyret, og at man dermed får en ansvarliggjøring på politisk nivå med tanke på å sette inn nødvendige risikoreduserende tiltak.

For å oppsummere: på egen hånd hadde de små kommunene problemer med å få oversikt over lovkrav og forskrifter og over hvordan disse skulle implementeres i praksis. En mulig forklaring er at DSBs *Veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt* ikke tar høyde for forholdene i de små kommunene (**Informant 1**). «Robuste lokalsamfunn» bidro til å konkretisere kravene og skape en felles forståelse for hva sluttresultatet av ROS-analysene skal bestå av (**Informant 3, 4**). Innføringen av det digitale verktøyet dannet dessuten en felles standard for selve analyseprosessen.

5.4 Vurdering av tverretatlige samarbeid

Det foregående avsnittet tar for seg hvordan «Robuste lokalsamfunn» fungerer som en regional samordner på samfunnssikkerhetsfeltet. I det følgende vil jeg vurdere prosjektet i henhold til tre analytiske kategorier: omfang, forpliktelse og varighet. På denne måten vil jeg avklare hvordan man arbeider i prosjektet, og dermed si noe om hvilken effekt det har hatt og trolig vil få for deltakerkommunenes arbeid med samfunnssikkerhet generelt og ROS-analyser spesielt.

Prosjektet «Robuste lokalsamfunn» er et tverretatlig samarbeid. Det skaper en regional samarbeidsflate for ressursdeling og utveksling av kompetanse og erfaringer. Man jobber

dessuten mot et felles mål, og tilstreber følgelig konsistente strategier for å nå dette målet. Slik det fremgår av intervjudataene, motiveres prosjektdeltakerne av muligheten for felles gevinster – her: økt trygghet for innbyggerne i regionen – ved å dra veksler på hverandres ressurser og erfaringer. I følge Thomas (2003:25) kan man vurdere tverretatlige samarbeid på bakgrunn av *omfang, forpliktelse og varighet*.

For å vurdere *omfang* må man betrakte saksområdene som dekket av prosjektet. Prosjektets målsetninger er: **a)** økt sikkerhet for innbyggerne i regionen, og **b)** bedre ivaretagelse av samfunnskritiske funksjoner og kritisk infrastruktur ved uønskede hendelser (upubliserte arbeidspapirer, Storvoll kommune). Videre spesifiseres sju konkrete tiltaksområder for å nå disse målsetningene¹¹. Samlingene i prosjektet involverer rådmann og en rådgiver fra hver kommune i regionen, noe som tilsier at selve prosjektorganisasjonen er nokså liten. Man tenker seg imidlertid at «Robuste lokalsamfunn» skal få en langsiktig effekt for kommunen som organisasjon ved å gi prosesslederne ansvar for å overføre kompetansen de tilegner seg til andre aktører i kommunen. Dette skal øke bevisstheten rundt sikkerhet blant eksempelvis enhetsledere i skoleverket og helsesektoren. Prosjektet har derfor et bredt virkeområde, eller har i det minste en ambisjon om å ha det, da man ønsker å danne grunnlag for en holdningsendring og kompetanseheving blant kommunens ansatte.

Implementering av endringer på det operative nivået i kommunen er ofte utfordrende (Nilsen & Olsen 2005, Nilsen 2007). Dette var årsaken til at jeg ønsket å gjennomføre intervju i planteknisk etat i Revsund og i brannvesenet i Skjærvik, Breidal og Skarsnes (Informant 7, 8 og 9). Det viste seg at informantene i brannvesenet hadde blitt involvert i ROS-analyseprosessen ved flere anledninger (**Informant 8, 9**). Informantene i planteknisk etat hadde da intervjuet ble gjennomført ikke deltatt i noen faggrupper for gjennomføring av ROS, men det er ingen grunn til å anta at dette ikke vil skje i framtiden etter hvert som Revsund beveger seg gjennom temaområdene (jfr. Tabell 2). Kompetansehevingen blant informantene som hadde deltatt manifesterte seg først og fremst som metodekunnskap – de tilegnet seg kunnskap om det digitale verktøyet og dermed den nye fremgangsmåten for gjennomføring av ROS. Deltakelsen i faggruppene bidro også i noen grad til å bedre kommunikasjonen med andre enheter i kommunen, som på sikt kan føre til en kartlegging av felles ressurser.

¹¹ 1) Systematiske og helhetlige ROS-analyser, 2) utvikling av beredskapsplaner, 3) innlegging av data i DSB-CIM, 4) utvikling av plan for årlig øving og trening, 5) koordinering og samordning i regionen, 6) koordinering mot eksterne og sivile aktører, 7) kompetansehevende tiltak.

I henhold til *forpliktelse* hadde ikke kommunene fattet noen konkrete vedtak i forbindelse med deltakelsen i «Robuste lokalsamfunn». Jeg kunne heller ikke finne noen skriftlig dokumentasjon på hvilke forpliktelser kommunene hadde i relasjon til prosjektet. Det var imidlertid klart av prosjektet hadde en tydelig forankring på politisk og administrativt nivå, da initiativet til deltakelse opprinnelig kom fra regionrådet, som er sammensatt av ordførere og rådmenn i regionen. Gjennom intervjuene på det administrative nivået i kommunene fikk jeg inntrykk av at rådmennene hadde engasjert seg spesielt i å jobbe mot prosjektets definerte målsetninger. Blant annet oppga **Informant 4** at rådmannen hadde spesifisert et mål om å gjennomføre to ROS-analyser i måneden¹². **Informant 2** påpekte at engasjement fra kommunens ledelse er et av de viktigste suksesskriteriene for å sikre fremdrift i arbeidet mot økt satsning på samfunnssikkerhet. Dette bekreftes blant annet av Aven et.al. (2004:85). Det organisatoriske ansvaret for sikkerhetsarbeidet er dessuten lokalisert sentralt i forhold til rådmannskontoret, og prosesslederen blir tillagt det overordnede ansvaret for selve ROS-analyseprosessen. Begge disse faktorene beskrives av Aven et.al. som nødvendige for at kommunene skal lykkes med implementering av bedre sikkerhetsstyring (*ibid*).

Varighet er det siste punktet som inkluderes av Thomas (2003) for å vurdere tverretatlige samarbeid. I relasjon til min case blir dette utfordrende, da «Robuste lokalsamfunn» fremdeles er i en tidlig fase. I utgangspunktet så kommunene for seg at prosjektet skulle foregå over to år før tiltakene kunne videreføres i normal drift. På dette tidspunktet ligger man imidlertid noe etter skjema, og venter på tildeling av skjønnsmidler fra Fylkesmannen for 2014 (**Informant 1**). Prosjektet har likevel satt i gang noen prosesser som trolig vil ha langsiktige effekter for kommunenes arbeid med samfunnssikkerhet. Det er selvsagt ikke mulig å vite om kommunene vil fortsette å jobbe mot en helhetlig ROS etter at prosjektet er avsluttet¹³, men engasjementet hos rådmennene taler for at dette er noe man ser nødvendigheten av, og dermed ønsker å fortsette å satse på. En annen sentral faktor vedrørende prosjektets utbytte er etableringen av et nettverk mellom deltakerkommunene. **Informant 4** påpekte at kommunen har mulighet til å fortsette å støtte seg på nettverket også etter prosjektets slutt, for på den måten å dele ressurser, kompetanse og erfaringer.

Oppsummert ser vi at «Robuste lokalsamfunn» har et bredt saksområde og samtidig et bredt (tiltenkt) virkeområde. Kommunenes forpliktelser i forbindelse med prosjektet er ikke spesifisert skriftlig, men det er politisk og administrativt forankret i regionrådet. Varigheten

¹² Jfr. temaområdene i Tabell 2.

¹³ Forutsatt at denne ikke er ferdigstilt ved prosjektets slutt.

avhenger av videre finansiering fra Fylkesmannen, som igjen forutsetter dokumentasjon av resultater (**Informant 1**). Prosjektet har resultert i et nettverk for kompetanse- og erfaringsutveksling mellom kommunene. Dette kan betraktes som et langvarig resultat.

5.5 Drivkrefter for beredskapsplanlegging i offentlig sektor

I forrige avsnitt beskriver jeg «Robuste lokalsamfunn» ved å vurdere prosjektets omfang, forpliktelse og varighet. I dette avsnittet vil jeg se på interne og eksterne drivkrefter for kommunenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap. Dette gir et overblikk over hva kommunene selv anser som insentiver til økt fokus på samfunnssikkerhet, og dessuten hvordan dette arbeidet drives framover av krav fra nasjonale myndigheter.

Drennan & McConnell (2007:39) peker på følgende interne drivkrefter: 1) behovet for å sikre kontinuerlig opprettholdelse av kommunale tjenester, 2) behovet for å samarbeide på tvers av organisasjons- og sektorgrenser, og 3) behovet for å lære av tidligere hendelser.

Både punkt 1) og 2) kan knyttes opp mot ivaretagelsen av kritiske samfunnsfunksjoner og kritisk infrastruktur. Som nevnt i beskrivelsen av «Robuste lokalsamfunn» er dette et av prosjektets sentrale målsetninger (upubliserte dokumenter, Storvoll kommune). Informantene på administrativt nivå i kommunene ga uttrykk for en visjon om at kommunen skal klare å håndtere uforutsette situasjoner slik at man unngår unødig tap av liv samt skader på helse, verdier og miljø (**Informant 3, 4, 5**).

Utarbeidelsen av en helhetlig ROS har til hensikt å kartlegge eksisterende og fremtidig risiko og sårbarhet i kommunen. Dette inkluderer gjensidige avhengighetsforhold samt elementer utenfor kommunens grenser som kan ha betydning for dens virksomhet. Den helhetlige ROS-analysen skal utgjøre grunnlaget for kommunens beredskapsplan (Forskrift til kommunal beredskapsplikt, 2011). Trolig vil koordineringen på tvers av kommunegrenser og en samordning av ressurser med interne og eksterne aktører føre til bedre håndtering av uønskede hendelser som karakteriseres som sektorovergrepene. I en delrapport fra KIKS-prosjektet fremhever DSB at et godt offentlig-privat samarbeid er avgjørende for å sikre leveranser av samfunnskritiske funksjoner (DSB 2012b). Her understrekes betydningen av en aktiv og løpende kontinuitetsplanlegging¹⁴ som et virkemiddel for å oppnå dette. «Robuste

¹⁴ En plan som har til hensikt å redusere sårbarhet og bygge resiliens, i tillegg til å planlegge for å opprettholde driften når en eller annen form for driftsavbrudd inntreffer (DSB 2011b)

lokalsamfunn» legger opp til større grad av koordinering mot både interne og eksterne aktører enn det som var praktisert tidligere i kommunene. **Informant 6** i Skarsnes kommune var kommet nokså langt i arbeidet med ROS innenfor de ulike temaområdene, og hadde blant annet inkludert Mattilsynet, et interkommunalt avfallsselskap og Telenor (gjennom Fylkesmannen) i analysearbeidet, enten gjennom involvering i faggruppene eller ved å innhente informasjon på andre måter. Det er naturlig å tro at også de små kommunene vil involvere eksterne aktører i større grad når de beveger seg gjennom de ulike temaområdene¹⁵ (**Informant 6**).

Den tredje interne drivkraften som nevnes av Drennan & McConnell er behovet for å lære av tidligere hendelser. Her blir det tydelig at «Robuste lokalsamfunn» tilrettelegger for læring på to arenaer: både på tvers av kommunegrensene i form av det etablerte nettverket, og mellom de ulike enhetene i kommunen gjennom etablering av faggrupper for gjennomføring av ROS. Gjennom samlingene i prosjektet har de ansatte i kommunene fått bedre kjennskap til hvilke områder nabokommunene har erfaring innenfor. **Informant 4** påpekte at om man kjenner til en tidligere hendelse i en av kommunene i nettverket, kan man ta kontakt hvis man møter en lignende utfordring. På denne måten sikrer man læring fra tidligere hendelser uten å nødvendigvis sitte på disse erfaringene selv. Faggruppene som etableres for gjennomføring av ROS fungerer også som en læringsarena, da deltakerne oppfordres til å komme med innspill vedrørende tenkelige scenarioer innenfor det aktuelle temaområdet (**Informant 2, 4**).

Drennan & McConnell nevner en rekke eksterne drivkrefter for økt fokus på samfunnssikkerhet i kommunene: 1) behovet for å imøtekomme lover og forskrifter, 2) behovet for å imøtekomme tilsynsmyndigheters forventninger og 3) behovet for å imøtekomme innbyggernes forventninger.

De to første punktene henger åpenbart tett sammen, da hensikten med Fylkesmannens tilsyn er å regne som en kontroll med kommunens oppfølging av bestemmelsene i kommunal beredskapsplikt (DSB 2012c). «Robuste lokalsamfunn» handler i all hovedsak om å hjelpe deltakerkommunene til å imøtekomme §§ 14 og 15 i sivilbeskyttelsesloven, samt kommunelovens § 3-2 (upubliserte arbeidsdokumenter, Storvoll kommune). For **Informant 6** i Skarsnes kommune var dette den viktigste motivasjonen til å delta. Kommunens ROS-analyse fra 2008 tilfredstilte ikke kravet i § 14, og man så derfor en mulighet til å utarbeide en helhetlig ROS uten å leie inn ekstern hjelp ved å bli en del av prosjektet (**Informant 6**).

¹⁵ Jfr. Tabell 2.

Det tredje punktet kan relateres til samfunnsansvar og kommuneledelsens behov for å opprettholde et godt omdømme. Flere av informantene i kommunene snakket om økt medieoppmerksomhet rundt utfordringer på samfunnssikkerhetsfeltet som et insentiv for å bedre kommunens systemer for sikkerhetsstyring (**Informant 3, 4, 6, 9**). **Informant 2** påpekte at hendelser som brannene i Lærdal og Flatanger bidrar til å bevisstgjøre befolkningen overfor kommunens ansvar. **Informant 6** uttalte at *«kommuner som blir tatt på dårlig planlegging i henhold til beredskap vil med all sannsynlighet tape omdømme når det blir omtalt i media»*. Dette poenget kan blant annet illustreres med en sak NRK omtalte i april 2013 fra Vik i Sogn, der rådmannen ignorerte resultatene fra en ROS-analyse for dimensjonering av brannvesenet¹⁶. Samfunnsansvar-aspektet dreier seg også om evnen til å vurdere de sosiale og miljømessige konsekvensene av de avgjørelser og vedtak som fattes i kommunestyret. Trolig vil en helhetlig ROS for kommunen være et godt verktøy i denne sammenhengen.

For å oppsummere: kommunenes motivasjon for å delta i «Robuste lokalsamfunn» er 1) økt sikkerhet for befolkningen ved å sikre kontinuerlig opprettholdelse av samfunnskritiske funksjoner, 2) et ønske om å kartlegge felles ressurser og sårbarheter ved økt koordinering mot nabokommunene samt interne og eksterne aktører, og 3) behovet for å dra veksler på nabokommunenes erfaringer fra tidligere hendelser. Videre opplever kommunene et press fra sentrale myndigheter om å opprettholde fokus på samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet, da de ønsker å unngå dokumenterte avvik under Fylkesmannens tilsyn (**Informant 4, 6**). Økende krav fra befolkningen som et resultat av medieoppmerksomhet samt bevissthet rundt konsekvenser av vedtak spiller også inn her (**Informant 3, 5, 6, 9**).

¹⁶ NRK.no (2013): «Droppa risikoanalyse, valde tilrådinga fra rådmannen»

6.0 Konklusjoner

6.1 Problemstilling

I oppgavens drøftingsdel har jeg diskutert følgende: **a)** kommunenes ulykkes- og trusselbilde, **b)** behovet for samordning på samfunnssikkerhetsfeltet, **c)** hva som karakteriserer min valgte case, «Robuste lokalsamfunn», og **d)** hva som utgjør drivkreftene for prosjektet. Jeg vil nå sammenstille elementene fra diskusjonen for å si noe mer konkret om hvordan de bidrar til å besvare problemstillingen. Har «Robuste lokalsamfunn» hatt noen innvirkning på kommunenes evne til å imøtekomme lovpålagte krav til ivaretagelse av samfunnssikkerhet? I det følgende oppsummeres oppgavens funn i henhold til forskningsspørsmålene.

1) Hvilke lovpålagte krav stilles til kommunenes samfunnssikkerhet- og beredskapsarbeid?

Som vi så i gjennomgangen av lover, forskrifter og veiledere i kapittel 4, representerer sivilbeskyttelsesloven en mer helhetlig og systematisk tilnærming til kommunalt beredskapsarbeid, og det er dette sektorovergripende aspektet som utgjør den viktigste forskjellen sammenlignet med tidligere lovkrav (Furevik 2012:25). Samvirkeprinsippet gir økt fokus på samordning, men ansvars- og nærhetsprinsippet holder fortsatt stand som forvaltningsprinsipper for samfunnssikkerhet i Norge (Fimreite et.al. 2011).

Det stilles nå tydelige krav til at kommunene må vurdere og planlegge samfunnssikkerhet og beredskap i et mer helhetlig perspektiv. Videre plikter rådmannen å sørge for at administrasjonen drives i henhold til lover, forskrifter og instruksjoner, og at sakene som legges fram for kommunestyret er forsvarlig utredet (Kommuneloven, 1993). Plan- og bygningsloven stiller krav til gjennomføring av ROS for planområdet, og at sektorer, oppgaver og interesser i området ses i sammenheng. Brann- og eksplosjonsvernloven krever at det kommunale brannvesenet organiseres og dimensjoneres med utgangspunkt i en ROS.

2) Hva var tidligere praksis i kommunene med tanke på utarbeidelse av ROS-analyser?

I Revsund, Breidal og Skjærvik ble arbeidet med samfunnssikkerhet, og herunder ROS, ofte nedprioritert til fordel for andre arbeidsoppgaver (**Informant 3, 4 og 5**). Dette kan i all hovedsak knyttes opp mot målkonflikt (Perrow 1984, Rasmussen 1997:186, Aven et.al. 2004:93). Informantene hadde et bredt ansvarsområde, og mangel på tid og kompetanse svekket informantenes motivasjon og vanskeliggjorde kontinuerlig fokus på prosessen fram mot en helhetlig ROS (**Informant 3, 4, 5**). **Informant 6** i Skarsnes kommune hadde i likhet

med de andre informantene administrative oppgaver innenfor øvrig saksbehandling, men rollen som beredskapsrådgiver og -koordinator inngikk som en større brøk av informantens stilling. Den overordnede ROS-analysen for Skarsnes fra 2008 oppfylte imidlertid ikke kravet til helhetlig ROS slik det spesifiseres i *Forskrift til kommunal beredskapsplikt* (Forskrift til kommunal beredskapsplikt 2011, upubliserte dokumenter, Skarsnes kommune).

3) Hvilke insentiver har kommunene til å delta i samarbeidsprosjektet?

Et felles insentiv for alle kommunene er å bedre sikkerheten for befolkningen ved å tilrettelegge for stabil tjenesteleveranse. For å oppnå dette kreves en kartlegging av gjensidige avhengighetsforhold. Man ser et behov for økt inter- og intrakommunal koordinering, samt økt koordinering mot eksterne aktører innenfor kraft, kommunikasjon, transport mv. (Almklov & Fenstad 2011, DSB 2012b). Dette behovet bunner også i et ønske om å kunne ta lærdom av tidligere hendelser på tvers av kommunegrensene (Drennan & McConnell 2007:39).

For de små kommunene var kompetanseutfordringen et viktig insentiv til samarbeid.

Informant 3, 4 og 5 ønsket å utdanne og oppdatere seg på hva som kreves av dem på samfunnssikkerhetsfeltet i form av lovverk og forskrifter, og dessuten hvordan man skulle gå frem for å oppnå et tilfredsstillende sluttresultat i form av en helhetlig ROS. I tillegg hadde økt medieoppmerksomhet rundt problemstillinger relatert til samfunnssikkerhet og beredskap en betydning for kommunenes motivasjon for å delta i «Robuste lokalsamfunn».

4) Hvilket utbytte har kommunene hatt av å delta?

Slik det fremgår av denne oppgaven, er det tydelig at utbyttet av prosjektet kun er synlig i begrenset grad på nåværende tidspunkt. **Informant 1** medgir at «*ståa for ROS-analyse i [regionen], den har jo vært fryktelig dårlig, og er fortsatt fryktelig dårlig*». Kommunenes deltakelse i prosjektet har imidlertid satt i gang en del prosesser i kommunene som vil kunne føre til endringer på lang sikt. Prosjektets forankring i regionrådet gir grunn til optimisme for fremtidig satsning på arbeidet med samfunnssikkerhet i kommunene. Flere av informantene (**Informant 1, 3, 4**) understreket at «Robuste lokalsamfunn» ble et virkemiddel for ansvarliggjøring og bevisstgjøring for både den politiske og administrative ledelsen i kommunen.

«Robuste lokalsamfunn» har ført til en samordning av strategier i regionen, som innebærer at kommunene har fått felles mål å jobbe mot innenfor samfunnssikkerhet og beredskap.

Kommunene har også fått en felles arbeidsmetode for ROS-prosessen gjennom det digitale verktøyet. De ferdige analysene er også mer tilgjengelige enn før via databasen. Et resultat er at kommunens ledelse i større grad kan bruke analysene som et styringsverktøy for å integrere samfunnssikkerhet i kommunale planprosesser.

De små kommunene Revsund, Skjærvik og Breidal er foreløpig kommet nokså kort i arbeidet med ROS-analysene, men har satt seg mål for progresjonen på dette feltet (**Informant 3, 4, 5**). Skarsnes, en kommune med 11 000 innbyggere, har kommet betydelig lenger i gjennomføringen av ROS for de ulike temaområdene, og har oppnådd større grad av koordinering mot interne og eksterne aktører (**Informant 6**). Hensyn til elementer utenfor kommunegrensen samt gjensidig avhengighet på tvers av organisasjonsgrenser blir i større grad enn tidligere inkludert i ROS-analysen. Dette danner grunnlaget for en beredskapsplan som tar høyde for sektorovergrepene problemstillinger. Det gjenstår imidlertid å se om de små kommunene kan oppnå det samme.

Dette leder fram til et annet viktig resultat av «Robuste lokalsamfunn: etableringen av et nettverk mellom kommunene som danner en samarbeidsflate for utveksling av kompetanse og erfaringer. Dette har vist seg å lette arbeidsmengden for de små kommunene, der de ansatte i administrasjonen har et vell av oppgaver å forholde seg til. Resultatet er at de har fått en mulighet til å oppdatere seg på hva som kreves av dem på samfunnssikkerhetsfeltet, og dessuten har fått en forståelse for at arbeidet med ROS-analysene ikke nødvendigvis er så komplisert som det først framsto. Trolig tilrettelegger denne innsikten for et mer kontinuerlig fokus i arbeidsprosessen mot en helhetlig ROS.

På driftsnivået i kommunene var det vanskelig å avklare hvorvidt prosjektet hadde hjulpet informantene med å etterkomme de sektorvise lovkravene til ivaretagelse av samfunnssikkerhet. Informantene i planteknisk avdeling i Revsund (**Informant 7**) hadde hittil ingen kjennskap til prosjektet da intervjuet fant sted, men påpekte at de samarbeidet med eksterne aktører gjennom Fylkesmannens planforum og gjennom et løpende kystsoneprojekt. Informantene i Breidal, Skjærvik og Skarsnes (**Informant 8 og 9**) hadde vært involvert i faggrupper for ROS. Deltakelsen bidro til en kompetanseheving i form av metodekunnskap, samt økt grad av kommunikasjon med representanter for andre enheter i kommunen (**Informant 9**).

«Robuste lokalsamfunn» sitt hittil største bidrag til kommunenes evne til å ivareta lovpålagte krav til samfunnssikkerhet, er tilretteleggingen for utarbeidelse av en helhetlig ROS. Den

ferdige rapporten fra analysen gjør at kommunene kan oppdage og kartlegge sammenhenger mellom de sektorvise ROS-analysene. Under gjennomføringen av helhetlig ROS får kommunen en god oversikt over status quo, noe som gir et godt utgangspunkt for kommunal planlegging.

6.2 Refleksjon

Underveis i forskningsprosjektet dukket det opp en del faktorer som ikke har blitt adressert i denne oppgaven. Dette skyldes at de faller utenfor oppgavens tematiske avgrensning. Jeg mener imidlertid at de fortjener oppmerksomhet i form av en avsluttende refleksjon.

Alle informantene jeg intervjuet i kommunenes administrasjon og driftsavdeling understreket at ROS-analyser må følges opp av politiske vedtak. Furevik (2012:76) påpeker at sivilbeskyttelsesloven ikke forplikter kommunene til å iverksette forebyggende tiltak. En kjent problemstilling er at ROS-analyser til syvende og sist ender opp som en skriveeksesis for de deltakende partene, med fare for at den ferdige rapporten ender opp i skrivebordsskuffen (Aven et.al. 2004:93). Dette bekreftes av **Informant 9**:

«[...]altså, ROS-arbeid er jo ikke ferdig når denne analysen er ferdig. Det er jo da jobben skal starte. [...] Og mange av de tiltakene som er i den handler jo om politiske beslutninger om hva som skal gjøres. Og der ser jeg jo at de politiske beslutningene, de kommer ikke. Og da blir det et dokument som blir sendt til Fylkesmannen for godkjenning, også blir det lagt i ei skuff.» (Informant 9)

Det kan virke paradoksalt at det er de folkevalgte som skal ta beslutninger som kan få alvorlige konsekvenser for befolkningens liv og helse. Som påpekt av **Informant 6** er det avgjørende at den politiske ledelsen gjøres kjent med konsekvensene av å unnlate å iverksette forebyggende tiltak. «Robuste lokalsamfunn» tar høyde for dette ved at tiltak skal presenteres for og aksepteres av kommunestyret (upubliserte arbeidsdokumenter, Storvoll kommune).

Fylkesmannens samordningsrolle utgjør et annet tema for refleksjon innenfor konteksten av denne oppgaven. Fylkesmannen skal fungere som pådriver for et systematisk og samordnet samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid på regionalt og lokalt nivå (St.Meld. nr. 29 (2011-2012):54). Denne oppgaven viser imidlertid at samordningsansvaret i regionen faller på Storvoll kommune. **Informant 1** opplevde at kommunene mottok liten grad av støtte fra

Fylkesmannen på dette området, noe som trolig skyldes lav kapasitet hos Fylkesmannens beredskapsavdeling. Kommunikasjonen som fant sted mellom fylkesnivå og kommuner skjedde først og fremst under tilsynsrundene (**Informant 1, 9**). En grunnleggende problematikk for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i Norge er at kommunene ikke får støtte i prosessen som skal lede fram til tilsynet. Bykommunenes evne og vilje til å være «motor» i regionene er derfor av essensiell betydning for de mindre kommunene.

LITTERATURLISTE

- Alexander, D. (2005): "Towards the Development of a Standard in Emergency Planning". *Disaster Prevention and Management*, 14(2): 158-75.
- Andersen, S.S. (2013): *Casestudier: forskningsstrategi, generalisering og forklaring*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Aven, T., Boyesen, M., Njå, O., Olsen, K.H., og Sandve, K. (2004). *Samfunnssikkerhet*. Oslo: Universitetsforlaget AS.
- Andersen, O.J. (2010): «Sammen er vi sterke, men det kan også gå på tverke»: Regional samstyring som mulighet og problem. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 26:1, 5-29.
- Almklov, P. & Fenstad, J. (2011). *OER: Offentlige etaters rolle i å sikre robusthet i komplekst organiserte og tett koblede infrastrukturektorer*. SAMRISK-rapport. Trondheim: SINTEF
- Beck, U. (1992). *Risk society: Towards a new modernity* (Vol. 17). Sage.
- Boin, A. (2008). Editors Introduction: Fundamentals of Crisis Development and Crisis Management: An Introduction to Critical Crises Readings. *Crisis management*, 1, 195-207.
- Boyesen, M. (2000). Sociological perspectives on the «Safe Communities» concept and a critical interpretation of the accident prevention effects. I University, L. (Ed.), *Social Construction of Risk and Safety*, Department of Technology and Social Change, Sweden.
- Brann- og eksplosjonsvernloven (2002). Lov om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver. Tilgjengelig på: [\[http://lovdata.no/dokument/NL/lov/2002-06-14-20\]](http://lovdata.no/dokument/NL/lov/2002-06-14-20). Hentet den 23.03.2014.
- Busch, T. (2013). *Akademisk skriving for bachelor- og masterstudenter*. Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke: Bergen
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2011a): *Temaveileder: Samfunnssikkerhet i plan- og bygningsloven*. Tilgjengelig på: [\[http://dsb.no/Global/Publikasjoner/2012/Tema/Samfunnssikkerhet_i%20plan_og%20bygningensloven.pdf\]](http://dsb.no/Global/Publikasjoner/2012/Tema/Samfunnssikkerhet_i%20plan_og%20bygningensloven.pdf). Hentet den 24.03.2014.
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2011b): *Nasjonal sårbarhets- og beredskapsrapport (NSBR) 2011*. Tilgjengelig på: [\[http://www.dsb.no/Global/Publikasjoner/2011/Rapport/NSBR2011.pdf\]](http://www.dsb.no/Global/Publikasjoner/2011/Rapport/NSBR2011.pdf). Hentet den 04.05.2014
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2011c): *Temaveileder: Samfunnssikkerhet i arealplanlegging - kartlegging av risiko og sårbarhet*. Tilgjengelig på: [\[http://www.dsb.no/Global/Publikasjoner/2008/Tema/temasamfunnssikkerhetareal.pdf\]](http://www.dsb.no/Global/Publikasjoner/2008/Tema/temasamfunnssikkerhetareal.pdf). Hentet 21.03.2014
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2012a): *Veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt*. Tilgjengelig på: [\[http://dsb.no/Global/Publikasjoner/2012/Veiledning/veiledning_forskrift_kommunal_beredskapsplikt.pdf\]](http://dsb.no/Global/Publikasjoner/2012/Veiledning/veiledning_forskrift_kommunal_beredskapsplikt.pdf). Hentet den 15.02.2014

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2012b): *Sikkerhet i kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner – modell for overordnet risikostyring*. Tilgjengelig på: [<http://www.dsb.no/Global/Publikasjoner/2011/Rapport/KIKS.pdf>]. Hentet 25.04.2014

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2012c): *Kommunal beredskapsplikt – veiledning for Fylkesmannens tilsyn*. Tilgjengelig på: [<http://www.dsb.no/Global/Publikasjoner/2012/Tema/Kommunal-beredskapsplikt-veiledning-for-Fylkesmannens-tilsyn.pdf>]. Hentet 28.04.2014

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2012d): *Kommuneundersøkelsen 2012: Status for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i kommunene*. Tilgjengelig på: [http://dsb.no/Global/Publikasjoner/2012/Rapport/kommuneundersokelsen_2012.pdf]. Hentet 03.04.2014

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2014) *Kommuneundersøkelsen 2014: Status for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i kommunene*. Tilgjengelig på: [<http://dsb.no/Global/Publikasjoner/2014/Rapport/KU2014.pdf>]. Hentet 30.05.2014

Drennan, L.T. & McConnell, A. (2007): *Risk and Crisis Management in the Public Sector*. Routledge, New York.

Ekren, A. (2013). *Pålitelighet i det kommunale arbeidet med samfunnssikkerhet - Fylkesmannens rolle som regional samordner*. (Mastergradsavhandling, Universitetet i Stavanger). A. Ekren, Stavanger.

Fimreite, A.L., Lægred, P. og Rykkja, L.H. (2011): *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering*. Universitetsforlaget: Oslo.

Forskrift om kommunal beredskapsplikt (2011). Tilgjengelig på: [<http://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2011-08-22-894?q=forskrift+om+kommunal+beredskapsplikt>]. Hentet den 22.02.2014

Forskrift om organisering av brannvesen (2002). Forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen. Tilgjengelig på: [<http://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2002-06-26-729>]. Hentet den 25.03.2014.

Furevik, E. (2012). *Sivilbeskyttelsesloven*. Universitetsforlaget: Oslo

Guba, E. og Lincoln, Y. (1994). Competing paradigms in qualitative research. I: N. Denzin og Y. Lincoln (red.) *Handbook of qualitative research* (105-177). Thousand Oaks, CA: Sage

Hagebakken, G. (2012): *Prosjektorganisering i kommunal sektor: Om forholdet mellom kontekstuelle variasjoner og prosjektutfall*. (Doktorgradsavhandling), Fakultet for humaniora, samfunnsvitenskap og lærerutdanning, Universitetet i Tromsø, Tromsø.

Hammersley, M. (1987). Some notes on the terms «validity» and «reliability». *British Educational Research Journal*, 13(1), 73-81.

Hillyard, M.J. (2000). *Public Crisis Management: How and Why Organizations Work Together to Solve Society's Most Threatening Problems*. Writers Club Press: Lincoln, NE

Jacobsen, D. I. (2000): *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Høyskoleforlaget AS: Kristiansand

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014). Kriterier for god kommunestruktur: Delrapport fra ekspertutvalg. Tilgjengelig på: [http://www.regjeringen.no/nb/dep/kmd/dok/rapporter_planer/rapporter/2014/Kriterier-for-god-kommunestruktur.html?id=754164]. Hentet den 03.04.2014

Kommuneloven (1993). Lov om kommuner og fylkeskommuner. Tilgjengelig på: [http://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-09-25-107?q=kommuneloven]. Hentet den 04.03.2014

Krumsvik, R.J. (2014): *Forskningsdesign og kvalitativ metode: Ei innføring*. Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad og Bjørke AS.

Kvale, S. og Brinkmann, S. (2009). *Det kvalitative forskningsintervju*. Gyldendal Akademisk: Oslo

McConnell, A. & Drennan, L. (2006): Mission impossible? Planning and Preparing for Crisis. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 14(2): 59-70

Nilsen, A.S. (2007): *Municipal Risk Management. Implications of the use of different risk tools*. (Doktorgradsavhandling), Fakultet for samfunnsvitenskap, Universitetet i Stavanger, Stavanger.

Nilsen, A.S. og Olsen, O.E. (2005). Different strategies equal practice? Risk assessment and management in municipalities. *Risk Management: An International Journal*, 7, 37-47.

Nilsson, J. (2010). What's the Problem? Local Officials' Conceptions of Weaknesses in their Municipalities' Crisis Management Capabilities. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 18(2): 83-95

NOU 2000: 24 (2000). Et sårbart samfunn: Utfordringer for sikkerhet- og beredskapsarbeidet i samfunnet. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet. Tilgjengelig på: [http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/nouer/2000/nou-2000-24.html?id=143248] Hentet den 22.03.2014

NOU 2006:6 (2006). Når sikkerheten er viktigst: Beskyttelse av landets kritiske infrastrukturer og kritiske samfunnsfunksjoner. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet. Tilgjengelig på: [http://www.regjeringen.no/en/dep/jd/dok/nouer/2006/nou-2006-6.html?id=157408]. Hentet den 02.04.2014

NOU 2013: 5 (2013). *Når det virkelig gjelder... Effektiv organisering av statlige forsterkningsressurser*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet. Tilgjengelig på: [http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/nouer/2013/nou-2013-5.html?id=721192]. Hentet den 03.04.2014

Lillesvangstu, T.M. og Johansen, S.K. (2013, 10.04). Droppa risikoanalyse, valde tilrådinga fra rådmannen. *NRK.no*. Hentet fra [http://www.nrk.no/sognogfjordane/gjekk-imot-risikoanalyse-for-brann-1.10980764].

Palm, J., & Ramsell, E. (2007). Developing Local Emergency Management by Co-Ordination Between Municipalities in Policy Networks: Experiences from Sweden. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 15(4), 173-182.

Perrow, C. (1984): *Normal Accidents*. Basic Books, New York.

Perry, R.W. & Lindell, M.K. (2003): Preparedness for Emergency Response: Guidelines for the Emergency Planning Process. *Disasters*, 27(4): 336-50.

Plan- og bygningsloven (2008). Lov om planlegging og byggesaksbehandling. Tilgjengelig på: [<http://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71?q=plan-+og+byggningsloven>]. Hentet den 28.02.2014

Rasmussen, J. (1997) Risk management in a dynamic society: A modelling problem. *Safety Science*, 27 (2/3): 183-213

Sivilbeskyttelsesloven (2010). Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret. Tilgjengelig på: [<http://lovdata.no/dokument/NL/lov/2010-06-25-45>]. Hentet den 15.02.2014

St.meld. nr. 17 2001-2002 (2002): Samfunnssikkerhet – Veien til et mindre sårbart samfunn. [Oslo]: Justis- og beredskapsdepartementet. Tilgjengelig på: [<http://www.regjeringen.no/Rpub/STM/20012002/017/PDFA/STM200120020017000DDDPDFA.pdf>]. Hentet 26.03.2014

St.meld. nr. 29 2011-2012 (2012). *Samfunnssikkerhet*. [Oslo]: Justis- og beredskapsdepartementet. Tilgjengelig på: [<http://www.regjeringen.no/pages/37919076/PDFS/STM201120120029000DDDPDFS.pdf>]. Hentet 03.03.2014

Thomas, C. W. (2003). *Bureaucratic landscapes: interagency cooperation and the preservation of biodiversity*. MIT Press.

Tjora, A. (2010). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*. Gyldendal Akademisk: Oslo.

Yin, R.K. (1989): *Case Study Research: Design and Methods*. Newbury Park, Calif.: Sage Publications

Yin, R. K. (1994). *Case Study Research: Design and Methods*. Sage Publications: London

NB! Upubliserte dokumenter kan tilsendes ved forespørsel
--

VEDLEGG

Tabell 4: Oversikt over vedlegg

Vedlegg A	Intervjuguide regionalt nivå
Vedlegg B	Intervjuguide administrasjon
Vedlegg C	Intervjuguide driftsnivå
Vedlegg D	Informasjonsskriv til informanter

VEDLEGG A – INTERVJUGUIDE REGIONALT NIVÅ

Informantens bakgrunn

Utdanning og fagbakgrunn, arbeidserfaring innenfor samfunnssikkerhets- og beredskapsfeltet, nåværende stilling, arbeidsoppgaver og ansvarsområde

Sivilbeskyttelsesloven og kommunalt samfunnssikkerhet- og beredskapsarbeid

1 Kan du fortelle om dine erfaringer med kommunalt samfunnssikkerhet- og beredskapsarbeid i et langsiktig/historisk perspektiv? Både generelt i Norge og spesielt for denne regionen.

2 Har du noen spesifikke erfaringer med lokal implementering av nasjonalt lovverk, reguleringer, retningslinjer? Hva er ditt inntrykk av denne prosessen?

3 Mener du at kravene i den nye Sivilbeskyttelsesloven representerer en endring i dette arbeidet? Hvis ja – på hvilken måte?

4 Har du noen erfaringer med hvordan kommunalt ansatte betrakter nasjonalt lovverk og nasjonale retningslinjer og anbefalinger? Har du merket deg noen spesifikke holdninger til å bli «pålagt» slike plikter?

Småkommunenes utfordringer

1 I hvilken grad er arbeid med samfunnssikkerhet prioritert i kommune-Norge per i dag?

2 Hvordan varierer dette mellom store og små kommuner?

3 Hvilke faktorer påvirker prioriteringen av arbeidet med samfunnssikkerhet?

4 Hva mener du er de små kommunenes viktigste utfordringer i deres arbeid med å etterkomme kravet om kommunal beredskapsplikt? *Mer spesifikt: hva er de viktigste utfordringene ved utarbeidelse av helhetlig ROS?*

5 Hva er betydningen av lokal kunnskap og kjennskap til lokale forhold i utarbeidelsen av helhetlig ROS-analyse?

6 Har folk ulike forutsetninger for å gjennomføre ROS-analyser?

Interkommunalt samarbeid

1 Hva er småkommunenes fordeler ved å gå inn i et slikt samarbeid? (*Finnes det noen ulemper?*)

2 Har du noe inntrykk av hvilke drivkrefter som ligger bak initieringen av slike samarbeid?

3 Hvilke faktorer mener du driver slike samarbeid fremover?

4 Har du noen erfaringer med effektene/resultatene av slike samarbeidsprosjekter?

5 Hvordan påvirker deltakelsen i interkommunale samarbeid evnen til å utarbeide en helhetlig ROS-analyse?

Gjensidig avhengighet og tverrsektorialitet

1 Hva karakteriserer et suksessfullt samarbeid mellom kommunen og eksterne aktører? Har du tidligere sett noen eksempler på dette?

2 Hvordan kan et slikt samarbeid struktureres?

3 Har du noen erfaringer med kommunens rolle som pådriver overfor slike eksterne aktører?

VEDLEGG B – INTERVJUGUIDE ADMINISTRASJON

Informantens bakgrunn

- 1 Utdanning og fagbakgrunn
- 2 Stilling, ansvarsområde, arbeidsoppgaver
- 3 Hvor lenge har du vært ansatt i kommunen?

Kommunens arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap

- 1 Kan du si noe om hva du legger i begrepet «samfunnssikkerhet»?
- 2 Kan du fortelle om kommunens arbeid med sikkerhet i et historisk perspektiv?
- 3 Kan du beskrive hvordan kommunen jobber med sikkerhet i dag? (*Både på overordnet nivå og i de enkelte etater/avdelinger*)
- 4 Hva er de viktigste områdene i dette arbeidet?
- 5 Har kommunen fastsatt konkrete mål for sitt sikkerhetsarbeid?
- 6 Hvilke faktorer mener du påvirker prioriteringen av samfunnssikkerhet i kommunen?
- 7 Hva mener du er de viktigste utfordringene for dere i arbeidet med samfunnssikkerhet?
- 8 På hvilken måte har sivilbeskyttelseslovens krav om kommunal beredskapsplikt påvirket arbeidet med samfunnssikkerhet i kommunen?

Interkommunalt samarbeid

- 1 Hvordan ble dere med i samarbeidsprosjektet?
- 2 Hvorfor ble dere med i samarbeidsprosjektet?
- 3 Fortell litt om hva deltakelse i prosjektet innebærer.
- 4 Hvordan er samarbeidet organisert?
- 5 Hvilke forpliktelser har kommunen i forbindelse med prosjektet?
- 6 Kan du fortelle om samlingene i prosjektet?
- 7 Hva er din opplevelse av samlingene?
- 8 Hvilke forventninger har dere til prosjektet? (*Dvs. hva ønsker dere å få ut av det?*)
- 9 På hvilken måte har arbeidet med samfunnssikkerhet i kommunen endret seg etter at dere ble med i samarbeidsprosjektet? (*Hvilken nytte har det hatt, hva har dere lært?*)

Om ROS

- 1 Hvilke forskjellige ROS-analyser gjennomfører dere i kommunen?
- 2 Hvilken etat har hovedansvaret for gjennomføring av ROS-analysene?
- 3 Samarbeider de ulike etatene om utarbeidelse av ROS?
- 4 På hvilken måte har deltakelse i prosjektet bidratt til arbeidet med ROS-analysene?
- 5 Følger dere en mal for gjennomføring av ROS-analyser? Hvilken?
- 6 Fortell litt om de digitale verktøyene dere har tatt i bruk i forbindelse med ROS-analyser. Hvordan mener du disse fungerer?
- 7 Jobber dere på nåværende tidspunkt mot utarbeidelse av en helhetlig ROS?
- 8 Hvis ja: kan du beskrive denne arbeidsprosessen? Hvis nei, hvorfor ikke?

Gjensidig avhengighet

- 1 Finnes det noen spesielle forhold i kommunen (geografiske, sosiale, m.m.) som nødvendiggjør samarbeid?
- 2 Har dere identifisert noen mulige hendelser som kan oppstå i en annen kommune, men som påvirker denne kommunen?
- 3 Har dere involvert eksterne aktører i arbeidet med ROS-analysene? *Dette kan være offentlige (Sivilforsvaret, Mattilsynet etc.) eller private (objekteiere, bedrifter med risikoutsatt aktivitet)*
- 4 Hvis ja: hvilken rolle har de i dette arbeidet?
- 5 Hvis nei: hvorfor ikke? Kunne det vært aktuelt i framtida?

VEDLEGG C – INTERVJUGUIDE DRIFTSNIVÅ

Informantens bakgrunn

- 1 Utdanning og fagbakgrunn
- 2 Stilling, ansvarsområde, arbeidsoppgaver
- 3 Hvor lenge har du vært ansatt i kommunen?

Om kommunens arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap i et planleggingsperspektiv

- 1 Kan du fortelle litt om hva du legger i begrepet samfunnssikkerhet?
- 2 Har du noen arbeidsoppgaver som er direkte knyttet til ivaretagelse av samfunnssikkerhet?
- 3 Har dere formulert noen spesifikke mål for hvordan samfunnssikkerhet skal ivaretas i planarbeidet?
- 4 På hvilken måte har fokuset på samfunnssikkerhet endret seg over tid innenfor deres fagfelt?
- 5 Har kommunens administrasjon stilt noen konkrete krav til ivaretagelse av samfunnssikkerhet innenfor deres fagfelt?

Om å kartlegge risiko og sårbarhet i kommunen

- 1 Har du vært involvert i arbeidet med **risiko- og sårbarhetsanalyser**?
- 2 Hvis ja: kan du beskrive fremgangsmåten dere bruker? (*Følger dere en mal eller veileder i arbeidet med ROS?*)
- 3 Hvordan har dere fått kunnskap om denne fremgangsmåten?
- 4 Hvilke områder/tema har vært sentrale i disse analysene?
- 5 Hvem er involvert i arbeidet med ROS-analysene?
- 6 Samarbeider dere med andre etater i denne arbeidsprosessen? (*Hvis nei: kunne det vært aktuelt å samarbeide med andre etater?*)
- 7 I arbeidet med ROS-analysene: har dere identifisert forhold der det var nødvendig å iverksette tiltak? (*Om tiltaket ble iverksatt: kan dere beskrive denne prosessen?*)

Interkommunalt samarbeid (både prosjektet og andre eventuelle samarbeid)

- 1 Har du på noen måte deltatt i prosjektet «Robuste lokalsamfunn»?

2 Hvis nei: har du hørt om prosjektet på noe tidspunkt?

3 Hvis nei: har dere på noe tidspunkt kommunisert med prosesslederen om tema relatert til samfunnssikkerhet? *Gå videre til spm. 7.*

4 *Hva har din rolle vært i prosjektet?*

5 *Kan du beskrive hvordan du jobber sammen med prosessveilederen? (Dette kan f.eks. være møter og hvordan disse møtene fungerer)*

6 *Prosjektet skal bidra til kompetanseheving i kommunene. På hvilken måte overfører man denne kompetansen fra prosjektets deltakere og videre til relevante aktører (dvs. enhetsledere, linjearbeidere).*

7 Har dere etablert noe plansamarbeid med andre kommuner?

8 Kan du beskrive hva dette samarbeidet innebærer?

9 Hvorfor valgte dere å gå inn i dette samarbeidet?

10 Hvilke fordeler har dette samarbeidet gitt?

Gjensidig avhengighet

1 Finnes det noen spesielle forhold i kommunen (geografiske, sosiale, m.m.) som nødvendiggjør samarbeid?

2 Har dere identifisert noen mulige hendelser som kan oppstå i en annen kommune, men som påvirker denne kommunen (eller motsatt?)

3 Har dere involvert eksterne aktører i arbeidet med ROS-analysene? *(Dette kan være offentlige (f.eks. NGU) eller private (kraftselskap, bedrifter med risikoutsatt aktivitet))*

4 Hvis ja: hvilken rolle har de i dette arbeidet?

5 Hvis nei: hvorfor ikke? Kunne det vært aktuelt i framtida?

VEDLEGG D – INFORMASJONSSKRIV TIL INFORMANTER

Informasjon om prosjektet «Hvilke faktorer har innflytelse på norske kommuners arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap?»

Til deltakere i forskningsprosjektet

Mitt navn er Helle Hamnevoll, og jeg er andreårsstudent på masterstudiet i Samfunnssikkerhet og beredskap ved Universitetet i Tromsø.

Jeg har nå påbegynt arbeidet med å skrive min avsluttende masteroppgave. Slik forskningsprosjektets tittel tilsier ønsker jeg å kartlegge elementer som kan ha betydning for prioritering av samfunnssikkerhet i kommunale planprosesser. Valg av tema er basert på sivilbeskyttelseslovens krav om kommunal beredskapsplikt.

For å besvare problemstillingen ønsker jeg å gjennomføre en rekke intervju i kommuner som er tilknyttet prosjektet «Robuste lokalsamfunn». I disse intervjuene vil jeg undersøke erfaringer, meninger og oppfatninger relatert til kommunens arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap. Jeg er spesielt interessert i hvordan deltakelse i prosjektet har påvirket dette arbeidet.

Det vil legges opp til telefonintervju med varighet på rundt 45 minutter. Alle personopplysninger og stedsspesifikke detaljer vil bli anonymisert i den ferdige oppgaven. Dato for gjennomføring av intervju er foreløpig ikke satt, men dette vil skje i løpet av mars måned. Dette vil jeg komme tilbake til så fort som mulig, og jeg tar kontakt i god tid på forhånd.

I tillegg til intervjuene ønsker jeg å gjennomføre en dokumentanalyse. Jeg er derfor interessert i å se på ulike former for skriftlig materiale relatert til kommunale planprosesser (dette kan være risiko- og sårbarhetsanalyser, planstrategier, konsekvensutredninger, m.m.). Dette forutsetter naturligvis at kommunen ønsker å dele dette med meg. Dokumentene vil bli behandlet konfidensielt, og eventuelle stedsspesifikke detaljer vil bli anonymisert.

Ved spørsmål eller behov for avklaring er jeg tilgjengelig på mail hellehamnevoll@gmail.com eller mobil 90645070.

Med vennlig hilsen,
Helle Hamnevoll,
masterstudent i Samfunnssikkerhet og beredskap v. UiT