

**UNIVERSITETET I STAVANGER**

**MASTERGRADSSTUDIUM I  
RISIKOSTYRING OG SIKKERHETSLEDELSE**

**MASTEROPPGAVE**

---

**SEMESTER:** Vår 2022

---

**FORFATTER:** Roger Aanonsen

**VEILEDER:** Kenneth A Pettersen Gold, UiS

---

**TITTEL PÅ MASTEROPPGAVE:**

*«Hvordan oppleves sikkerhetskulturen og samstyringen i arbeidet med sikkerhet og beredskap i kommunen?»*

---

**EMNEORD/STIKKORD:**

Sikkerhet, Sikkerhetskultur, HMS, Sikkerhetsloven, Sikkerhetsstyring, Beredskap, Beredskapsplanlegging, Beredskapsstyring, Styring, Samstyring, Samordning, Kommunal beredskapsplikt

---

**SIDETALL:** 93 sider

**MOSS:** 23 mai 2022

## Innhold

Sammendrag .....	4
Forord .....	5
1. Innledning.....	6
1.1. Problemstilling.....	6
1.1.1 Formål: .....	7
1.1.2 Forutsetninger og avgrensninger .....	8
1.1.3 Oppgavens struktur .....	9
2. Bakgrunn .....	9
2.1 Samfunnssikkerhet.....	10
2.1.1 Samstyring.....	11
2.2 Stortingstets og regjeringens rolle og ansvar innenfor samfunnssikkerhet .....	14
2.3 DSBs rolle i samfunnsikkerhetsarbeidet.....	17
2.4 Statsforvalterens (fylkets)rolle og oppgaver innenfor samfunnssikkerhetsarbeidet.	18
2.5 Kommunens rolle og ansvar innenfor samfunnssikkerhetsarbeidet .....	19
2.5.1 Kommunal beredskapsplikt.....	20
2.5.2 Helhetlig ROS-analyse .....	26
2.5.3 Overordnet Beredskapsplan .....	26
2.5.4 Arbeid med sikkerhetskultur i kommunen .....	27
2.5.5 Arbeid med sikkerhet og beredskap i kommunen .....	27
3. Teorier .....	30
3.1 Tidligere forskning.....	30
3.2 Kommuneundersøkelsen 2021 .....	30
3.3 Samstyring og samordning .....	31
3.4 Sikkerhet, Safety og Security.....	32
3.5 Organisasjonskultur .....	34
3.6 Sikkerhetskultur .....	36
3.7 Beredskap.....	37
3.8 James Reason teori om sikkerhetskultur.....	38
3.9 Normal Accident Theory (Charles Perrow).....	43
3.10 High Reliability Organizations.....	44
3.11 High Integrity teorien .....	44
3.12 Kriser.....	46
4. Metoder .....	50
4.1. Metoder og forskningsdesign .....	50
4.2. Reliabilitet .....	53
4.3. Validitet .....	54

5. Datainnsamling og dataanalyse .....	54
5.1. Intervju.....	54
6. Empiri (med drøfting av funn og resultater) .....	56
6.1 Funn fra Kommuneundersøkelsen fra 2012-2021 .....	56
6.2 Funn fra intervjuer og spørreundersøkelse .....	57
6.2.1 Forståelse for begrep og definisjoner .....	58
6.2.2 Kommunal beredskapsplikt.....	62
6.2.3 Funn om samstyring og de fire beredskapsprinsippene .....	66
6.2.4 Funn fra skjema med 30 påstander.....	71
6.3 Drøfting vedr problemstillingen .....	81
6.3.1 Drøfting av problemstillingen mot James Reasons teori .....	82
6.3.2 Drøfting av problemstillingen mot teorier om ulykker .....	87
6.3.3 Drøfting av problemstillingen opp mot High Integrity Theory.....	88
6.4 Vedrørende forskningsspørsmål a: .....	90
6.5 Vedrørende forskningsspørsmål b: .....	90
7. Konklusjon og anbefaling .....	91
7.1 Anbefalinger .....	92
7.2 Veien videre og videre forskning .....	93
Tabell- og figuroversikt.....	94
Referanser.....	95
Vedlegg .....	99

## Sammendrag

«Det er sannsynlig at noe usannsynlig vil skje.» (Aristoteles 384-322 f.Kr)

I slutten av 2021 og inn mot våren 2022 hadde oppgavens problemstilling sakte, men sikkert vokst frem i bakhodet.

Formålet med oppgaven er å kunne avdekke blant lederne i en kommune hvordan sikkerhetskulturen oppleves og hvordan samstyringen i arbeidet med sikkerhet og beredskap i kommunen er. Ikke for å finne feil hos kommunen og dens ledere, men for å se om de forholdene som avdekkes kan ha relevans til andre små/mellomstore kommuner i Norge når man skal skape felles forståelse for risiko ved bruk av sikkerhetskultur og få nytte av dette i en gitt beredskapssituasjon hvor det kreves samstyring med kanskje mange andre samarbeidsparter og forvaltningsnivåer. Kan en (god) sikkerhetskultur kunne være med på å utvikle og bedre samstyringen ved kriser i kommunen og styringen/samstyringen kunne påvirke bruken og forståelsen av de 4 beredskapsprinsippene; likhetsprinsippet, ansvarsprinsippet, nærhetsprinsippet og samvirkeprinsippet. For å kartlegge og klarlegge sikkerhetskulturen i kommunen ble James Reasons teori om «informert kultur» med elementene rapporterende, rettferdig, fleksibel og lærende kulturer undersøkt med informasjon og svar fra dybdeintervju og svar på en del påstander.

I tillegg til undersøkelsens funn var det empiriske materialet var hentet inn fra mange norske offentlige utredninger innenfor samfunnssikkerhet. I undersøkelsen ble brukt semistrukturert intervju. Alle lederne som ble intervjuet er alle ledere i kommunen med et ansvar knyttet til forebygging, planlegging, handling og evaluering med sikkerhet og beredskap ved kriser. Kommunens navn, organisasjonsstruktur og navn på ledere deres funksjoner mm er fullstendig anonymisert.

Det kom frem at kommunen ikke har en særegen sikkerhetskultur, men de opplever at sikkerhetskulturen er å oppfatte som en del av kommunens organisasjonskultur. Kommunen kan forbedre sin sikkerhetskultur og nyttiggjøre seg av en styrket sikkerhetskultur for å utvikle og forbedre arbeidet innen sikkerhet og beredskap og den kommunale beredskapen. Styring og bruk av samstyring kan forstås og forbedres betraktelig når kommunens aksepterer at samstyring skjer på forskjellige måter og alltid vurdert opp mot krisens størrelse og omfang. Kultur og tradisjon er vanskelige å endre – også i kommuner. Lederne i kommunen opplever daglig bruk av tradisjonell offentlig styring med top-down i de fleste av sine hverdagskriser. Kommunens ledere deltar i arbeid med kriser på nasjonalt, regionalt eller lokalt nivå, men har svært varierende motivasjon for å etablere sikkerhetskultur og kunne se hvordan de kan bidra i samstyringen for de kriser de må lede og håndtere.

Konklusjonen er at de funn som er gjort og de tiltak som kan skape forbedringer er verdt å undersøke om kan være relevant for tilsvarende små og mellomstore kommuner – noe som gjør at alle som arbeider i kommunene med samfunnssikkerhetsområdet kan bidra til at kommunene etablerer gode sikkerhetskulturer og at medvirker i samstyringsprosesser selv om styringen ikke alltid følger beredskapsprinsippene og støtter opp om kommunens lokale selvstyre i håndtering av kriser.

## Forord

Denne oppgaven er avsluttende for arbeid med erfaringsbasert master i Risikostyring og sikkerhetsledelse ved Universitetet i Stavanger (UiS)

Jeg vil gjerne takke både UiS og spesielt veilederen Kenneth A Pettersen Gold for felles arbeid mot et felles mål. Selve prosessen har vært hard, men lærerik. En krevende tid med mye tilstedeværelse i full tids stilling med lite bruk av «hjemmekontor» har medført utfordringer både for hele familien – og kanskje for en del av kollegaene mine også.

Temaet er noe som er av stor interesse – særlig når man vet at håndtering av uønskede hendelser skjer ofte i samfunnet og at ansvaret vi har å bidra til å løse utfordringer eller skape en «ny normal» ved hjelp av arbeidet og evalueringen av løste kriser for samfunnet.

Samfunnssikkerhetsarbeidet setter fokus på forberedelser, beredskap og vise om vi er i stand til å styre og håndtere uønskede hendelser som lokale data- og nettverksangrep, regionale naturhendelser som flom og vannskader, globale uønskede hendelser som Corona-pandemien, bistå flyktninger som kommer til Norge pga. krig i Ukraina osv. Det handler om at vi skal kunne håndtere uønskede hendelser på en god måte og skape trygghet for de som er eller blir direkte/indirekte rammet av slike hendelser.

I perioden fra mars 2020 og til nå har Coronapandemien herjet – verden over – og alle har blitt kjent med den. I 2011 ble Norge rammet av et terrorangrep. De siste årene har data- og datanettverksangrep, skogbrann samt flom og vannskader mm vært ofte på agendaen. Disse er alle uønskede hendelser, noen av de skyldes naturlig slitasje og svikt i teknologi, utstyr, prosedyrer mm, mens andre er skapt av mennesker som vil skade vårt samfunn, systemer eller installasjoner. Vi som innbyggere setter vår lit til at samfunnsapparatet og våre myndigheter håndterer slike kriser og som gjør at vi skal fortsette å føle oss trygge på jobb eller hjemme.

Jeg har møtt en del interessante mennesker i arbeidet og det er forskjellig type engasjement innenfor faget og arbeidet sikkerhetskultur og samstyring av kriser for å ivareta beredskap i små og mellomstor kommune i Norge. Man merker jo både i jobb og som student at samfunnet består av mennesker med ulikt engasjement – også innenfor samfunns-sikkerhetsarbeidet.

Moss, 23 mai 2022

# 1. Innledning

Som beskrevet i forordet har det med å skrive en masteroppgave vært en solid utfordring, men problemstillingen har vært fint å arbeide med fordi «mistanken» om at sikkerhetskultur som element i en liten/mellomstor kommune kunne være fraværende i forståelsen - ble bekreftet. Arbeidet med samfunnssikkerhetsspørsmål er et viktig spørsmål og tema og undersøke. Samfunnssikkerhet har kommet «på banen som tema» etter mange uønskede hendelser og kriser i vårt samfunn, både lokalt, regionalt, nasjonalt og overnasjonalt/internasjonalt. Som nylige uønskede hendelser/kriser som påvirker oss kan nevnes:

- Kvikkleireraset på Gjerdrum (lokal krise)
- Skogbranner i distriktene (lokal/regional krise)
- Økt arbeidsledighet pga. nedstengning i pandemien (nasjonal krise)
- Flyktningestrømmer til Norge pga. krigen i Ukraina (overnasjonal krise)
- Oppfølging av pandemien vedr Covid-19 (internasjonal/global krise)
- Gjentagende dataangrep på IKT-systemer (lokale/regionale kriser)

Forebygging, planlegging, håndtering og evaluering av kriser (uansett størrelse) er i en kommune hovedsak knyttet til krav satt i Sivilbeskyttelsesloven, forskrift om kommunal beredskapsplikt, instruks for samfunnssikkerhetsarbeidet samt med veiledning, kontroll, tilsyn i hovedsak fra Statsforvalter og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB).

Kommunen som er undersøkt er en liten/mellomstor kommune som er organisert som de aller fleste kommuner med både politisk ledelse og en kommunal administrasjon med enheter/sektorer (heretter kalt sektorer). Sektorene er som i de aller fleste kommuner med staber samt underliggende fagenheter. Kommunen som er undersøkt har mer enn 30.000 innbyggere og har både bysentrum, landbruksområder, kystlinje mm.

## 1.1. **Problemstilling**

Kommuner er, som kjent, et offentlig organ og underlagt offentlige reguleringer i lov og forskrifter og hvor tilhørende Statsforvalter eller andre tilsynsmyndigheter kan føre tilsyn med forhold som bl.a. angår styring og arbeid med beredskap i tilknytning til samfunnskritiske funksjoner eller infrastruktur.

Problemstillingen har underveis endret seg noe og er nå «spisset» som følger: «*Hvordan oppleves sikkerhetskulturen og samstyringen i arbeidet med beredskap i kommunen?*»

Etter avtale med kommunen som er undersøkt er alle navn utelatt og alle organisasjonsenheter mm «anonymisert». Dette fordi det vil i sitater og utsagn kunne komme en del oppfatninger på kommunikasjon og forståelse av sikkerhetskultur og forhold knyttet til styring og samstyringen i eller mellom de forskjellige forvaltningsorganer, deres samarbeidsparter og aktører når intervjuobjektene i kommunen uttaler seg i de enkelte dybdeintervjuene. Ut fra problemsstillingen håper jeg også å få svar på fra det samlede informasjonsmaterialet på to forskningsspørsmål. Disse forskningsspørsmålene er:

- a. Hvilke styrker og svakheter finnes i sikkerhetskulturen og samstyringen i arbeidet med beredskap i kommunen?*
- b. Er det forskjell i de forståelsen av sikkerkultur og samstyring i arbeidet med og beredskap blant lederne i kommunen?*

#### 1.1.1 Formål:

Det vil være et formål å kunne avdekke om kommunens ledere har eller bidrar til en god sikkerhetskultur i kommunen. Dette vil bli belyst ved å kartlegge oppfatningen, holdninger, verdier og adferd de har i dagens organisasjon og opplevelsen de har til dagens sikkerhetskultur. Oppgavens problemstilling knytter seg også til å avdekke om kravet om samordning og samstyring i arbeidet med beredskapen i kommunen sett opp mot samfunnets krav for håndtering av uønskede hendelser i et samfunnssikkerhetsmessig perspektiv blir ivaretatt til beste for kommunen og dens innbyggere bl.a. ved hjelp av en god sikkerhetskultur.

Det er et mål at denne undersøkelsen skal vise om denne kommunen kan være representativt på de nevnte forholdene knyttet til sikkerhetskultur og samstyring i arbeid med sikkerhet og beredskap relatert til andre små/mellomstore kommuner rundt om i landet.

Det er også et ønske å se om man kan å få svar eller meninger på om vi kan få samordning og samstyring i kommunen til å bli bedre ved hjelp av sikkerhetskultur i arbeidet med samfunnssikkerhet i norske små/mellomstore kommuner?

For å løse oppgavens problemstilling og få svar på forskningsspørsmålene vil jeg gjennomføre en kritisk drøfting av sikkerhetskultur og bruken og nytten av samstyring for å kunne avdekke og forstå dette i forhold til eksisterende teori og tidligere forskning. Som verktøy for å fremskaffe datagrunnlag for dette vil jeg bruke en kvalitativ undersøkelse ved bruk av dybdeintervju av sentrale ledere med ansvar for å bygge, etablere og ivareta forståelse av sikkerhetskultur og samstyringen i beredskap i arbeidet med den kommunale beredskapsplikten i kommunen. I arbeidet vil jeg trolig møte noen dilemmaer/paradokser i

samstyringen som omhandler samstyring versus ivaretagelse av de 4 beredskapsprinsippene for arbeid med beredskap i kommunen.

En motivasjon i dette arbeidet vil være å se på de strukturelle og organisatoriske føringer som er i forvaltningene og om forståelsen i samvirkeprinsippet kan forbedres ved å etablere og ha en god sikkerhetskultur.

I spørsmålstillingen vil jeg spisse formuleringer om de sikkerhetskulturen knyttet til målinger mot James Reasons modell for en informert kultur (sikkerhetskultur) og se på fordeler og ulemper innenfor samstyringen i beredskapen og ansvaret kommunen har for å bidra med dette i forskjellige kriser.

#### 1.1.2 Forutsetninger og avgrensninger

Det er en forutsetning for en god oppgave at alle intervjuobjekter/respondenter er ærlige i sin fremstilling på de spørsmål som intervjuer stiller. Videre forutsetning er at kommunen skal lære av dette og bruke det som et utviklingsverktøy for å bedre forståelsen av den eksisterende sikkerhetskulturen og samstyringen og samordningens betydning i arbeidet med sikkerhet og beredskap i kommunen.

Oppgaven har avgrensninger, men det vil det være hovedfokus på forståelse av sikkerhet og sikkerhetskultur knyttet til flere teorier som angår flere typer ulykker og hendelser. Det er også sentralt at de 4 beredskapsprinsipper som ligger til grunn for beredskapsarbeidet er godt kjent fordi de alltid sees opp mot kravene vi har til kriseledelse og samstyring ved kriser og andre uønskede hendelser.

I forbindelse med å se på forståelsen av beredskap i kommunen er det viktig at alle ledere har basis i de verdier, normer og grunnleggende antakelser som organisasjonskulturen og hvordan sikkerhetskulturen representeres og brukes i kommunen. Dette fordi beredskap handler om de som kommune har kunnskap og utfører handlinger i forkant for å kunne forebygge eller iverksette handlinger når uønskede hendelser skjer.

Kommunene er i en spesiell situasjon siden de er lovpålagt en kommunal beredskapsplikt og er derfor underlagt et regime som kan og skal kontrolleres og føres tilsyn med jevnlig fra både Staten, Statsforvalteren, sektorovergripende departementer og/eller tilsyns- og kontrollorganer. I tillegg vet man jo at «fjerde statsmakt» - media – også følger tett opp kriser.



### 1.1.3 Oppgavens struktur

Oppgaven består av 7 kapitler og vedlegg:

- *Kapittel 1: Innledning*  
Omtaler noen om oppgavens innledning med problemstillinger, forutsetninger og avgrensninger, undersøkelsesobjektet samt noe om oppgavens struktur.
- *Kapittel 2: Bakgrunn*  
Forteller litt om samfunnssikkerhet og ansvaret med rolle og ansvar man har i de forskjellige forvaltningsnivåene på samfunnssikkerheten. Kort beskrivelse knyttet til kommunens arbeid med den kommunale beredskapsplikten og arbeidet innenfor sikkerhet og beredskap samt definisjoner på noen sentrale begreper innenfor temaet sikkerhet.
- *Kapittel 3: Teorier*  
Sier litt om de teorier som er denne oppgaven brukes inn mot empirien. Teoriene er knyttet til sikkerhetskultur, organisasjonskultur og teorier om ulykker.
- *Kapittel 4: Metoder*  
Omhandler litt om metoder som er brukt og særdeles knyttet til kvalitativ metode med dybdeintervju og et enkelt skjea med påstander.
- *Kapittel 5: Datainnsamling og dataanalyse*  
Gir beskrivelse av funn og resultater. Inneholder både datainnsamling med begrunnet reliabilitet og validitet eller kriterier for arbeidene.
- *Kapittel 6: Empiri (drøfting av funn og resultater)*  
Er det kapittelet hvor empiriske funn gjort i det kvalitative arbeidet diskuteres opp mot teorier innenfor sikkerhetskultur, kriser
- *Kapittel 7: Konklusjon og anbefaling*  
Eventuelle konklusjoner og anbefalinger fra oppgaven gis ut fra de undersøkelsene har gitt på problemstillingen og forskningsspørsmålene samt hva som gis som anbefalinger og muligheter for videre forskning.

## 2. Bakgrunn

Bakgrunnen for studien og undersøkelsene er knyttet til arbeidet innenfor sikkerhetskultur og samfunnssikkerhetsarbeidet som skjer i en kommune. Vil sikkerhetskultur kunne bli bedre ved å bruke samvirkeprinsippet i samfunnssikkerhetsarbeidet? Vil pandemien og andre kriser som er på globalt, europeisk eller nasjonalt nivå medføre at vi må ha et større krav til samstyring og samordning i vår kriseorganisering pga. styring mellom de forskjellige

forvaltningsnivåene? For å forstå konseptet vil dette kapittelet gi en innføring i samfunnsikkerhetsansvaret i den flernivåstyringen vi har innenfor den kriseorganiseringen vi har og som er knyttet til departementenes sektoransvar og kommunen spesielt. Arbeidet knyttes til problemstillingen og forskningsspørsmålene og er først og fremst rettet mot kommunens sikkerhetskultur med samstyringen og samordningsansvaret kommunen har opp mot egen organisasjon og opp mot kommunens egen Statsforvalter.

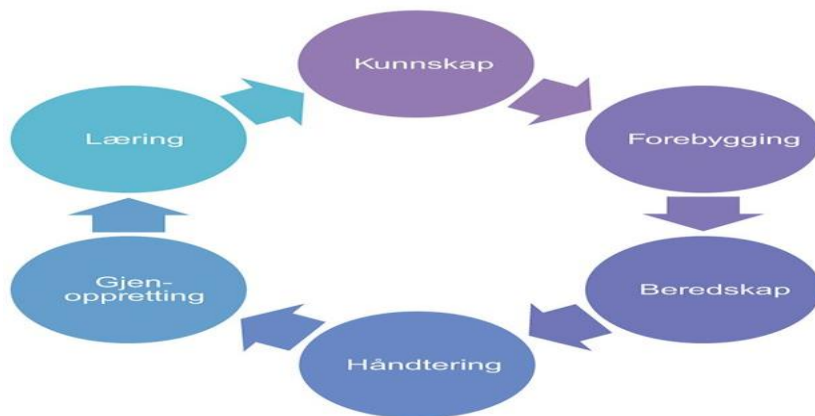
## **2.1 Samfunnssikkerhet**

Samfunnssikkerhet som begrep er definert i St meld 10 (2016-2017) som: «*Samfunnets evne til å verne seg mot og håndtere hendelser som truer grunnleggende verdier og funksjoner og setter liv og helse i fare. Slike hendelser kan være utløst av naturen, være utslag av tekniske eller menneskelige eller bevisste handlinger*».

Organisering er et sentralt og viktig tema for å kunne forebygge hendelser og etter mange forskjellige modeller gjennom mange år har det vist seg at en optimal organisering for å håndtere hendelser av forskjellige typer er svært vanskelig. Samfunnssikkerhet er et problem som går på tvers av samfunnsmessige grenser og er gjerne knyttet til forskjellige forvaltningsnivåer. Sårbarhetsutvalget (NOU 2000:24) ønsket å opprette et eget departement for å sentralisere organiseringen, men regjeringen ville ikke det og valgte beholde en nettverksorganisering hvor samfunnssikkerheten skulle ivaretas sektorvis innenfor departementenes ansvarsområder. Organisering av samfunnssikkerheten har vært et problem innenfor offentlig forvaltning fordi det lar seg vanskelig finne en generisk modell for organisering av samfunnssikkerheten da ulykker, kriser og uønskede hendelser kommer i svært forskjellige omfang og skala.

Samfunnssikkerhetskjeden er en evig «runddans» som viser at vi må ha eller få kunnskap om situasjoner og hvilke scenarier myndighetene ønsker beredskap for. I det videre arbeidet er det viktig at man forebygger slik at uønskede hendelser unngås eller hindres. Ved en uønsket hendelse vil det være viktig å ha en beredskap på hvordan man skal håndtere den uønskede hendelser. I et arbeid med beredskap og gjenopprette tilbake til «normalen» eller skal vi si den «nye normalen» er det viktig at man også evaluerer og får tverrfaglig erfaringsoverføringer og synspunkter slik at ny kunnskap til evt. ny krise kran være etablert og øvet før neste krise inntreffer.

Figur 1: Samfunnssikkerhetskjeden



Innenfor samfunnssikkerhetsarbeidet har samordning likevel den mest sentrale betydning ved organisering av samfunnssikkerhet og kriseorganiseringsen i Norge. Boukeart, Peters og Verhoest (2010) peker på at samordning kan enten skje ved nettverk, hierarki eller ved marked. I denne oppgaven ses samstyringskonseptet opp mot nettverk og hierarki.

#### 2.1.1 Samstyring

Samstyring, sikkerhetsstyring og sikkerhetsadministrasjon av uønskede hendelser krever i de aller fleste tilfelle et operasjonelt og strategisk nivå med analyser. Operasjonelt nivå medfører at man analyserer hvem som er personer og aktører f.eks. i en krise, men på strategisk nivå finner man politikere, administrasjon og ledere som har et overordnet ansvar. Det er i hovedsak i disse analysene av krisene vi finner metoder og verktøy hvor vi kan utføre styring og medvirke til at bidra eller lykkes bedre med å håndtere kriser, etablere sikkerhetskultur, ivareta de beredskapsmessige prinsippene i arbeidet uønskede hendelser.

I samordningen og styring av kriser utfordres de tradisjonelle hierarkiske styringsmodellene fordi styring av kriser medfører i hovedsak av ulike etater må kunne ha samhandling og samvirke på tvers av organisasjonstyper, forvaltningsnivåer og sektorer. (Fimreite mfl. 2014). Samvirkeprinsippet styring medfører at alle som arbeider med samfunnssikkerhet og beredskap ofte må samhandle med andre aktører internt på tvers, mot overordnet nivå eller mellom privat og offentlig sektor samt frivillige organisasjoner osv.

Samordningen og styringen har derfor flere dimensjoner (Christensen og Læg Reid 2008 gjengitt i Fimreite m.fl. (2014)) og skiller mellom vertikal, horisontal, ekstern eller intern samordning.

Tabell 1: Ulike dimensjoner av samordningsrelasjoner (sett fra Statsforvalteren)

	<b>Vertikal samordning</b>	<b>Horisontal samordning</b>
<b>Intern samordning</b>	Med statlige myndigheter innenfor justis-/samfunns-sikkerhetssektoren	Med statlige myndigheter i andre sektorer og med andre saksområder
<b>Ekstern samordning</b>	Med kommunale/ fylkes-kommunale myndigheter med overnasjonale/internasjonale organisasjoner	Med friville organisasjoner og bedrifter i privat/sivil sektor

Samstyringen og samordningen har ulike dimensjoner og kvalitet (Fimreite m.fl. 2014), men den kjennetegnes ved at man har gjensidig avhengighet og koordinering. Det setter krav til at partene som skal samstyre må være villige til å koordinere og ville kunne bli koordinert i styringen. Formålet med samstyring vil alltid være å vinne innsikt og få ny kunnskap i et felleskap. Samstyring er i sterk grad knyttet til en trinnvis prosess hvor de har informasjons- og kunnskapsutveksling samt erfaringsdeling, de utvikler felles problemforståelse, de endrer adferd og praksis samt at de utvikler felles tiltak på tvers av sektorer og myndighetsnivåer (Røiseland og Vabo 2015).

I tilfeller der makt og innflytelse og interessekonflikter står på spill vil ikke samstyring som styringsform ha god effekt. Samstyring krever av alle at tid skal investeres samt oppmerksomhet og ressurser fra flere forvaltningsnivåer og ulike etater med ulike kulturer. Det er en kjensgjerning at offentlige organer har en høy grad av arbeidsdeling og spesialisering – og vil derfor kunne kreve koordinering og samstyring hvis det arbeides innenfor samme området (som f.eks. samfunnsikkerhet og beredskap). Samarbeid kan være både frivillig eller pålagt. Myndighetene pålegger samarbeid gjennom reguleringer i lov, forskrift og instruksverk (Røiseland og Vabo 2015) i eller mellom forvaltningsnivåer/etater.

Prinsippene for samfunnsikkerhetsarbeidet i Norge er knyttet til ansvar, likhet og nærhet i våre organisasjoner. Vår organisering er et flernivåsystem bestående av; Staten, fylkene og kommunen og nederst er innbyggerne. Erfaringene viser at de fleste kriser på regionalt nivå eller høyere setter krav til involvering av flernivåstyring og i tillegg er man erfaringsmessig i organiseringen i kriser etablert som en reaksjon på krisen – det vil si at vi i Norge har erfaringsmessig en reaktiv adferd og kommer «løpene etter» for å utføre kriseledelse. Utredninger og evalueringsrapporter knyttet til uønskede hendelser av forskjellige størrelse og art har gjennom mange år vist oss at vi i Norge har etablert kriseorganisering ut fra hendelsens art og tidligere erfaringer. Organiseringen vårt i samfunnet ordinære driftssamfunn vil og har

derfor konsekvenser for krisehåndteringen i en krise. Beredskapsarbeidet i de siste årene har 4 beredskapsprinsipper som legges til grunn for arbeid med kriser. Disse beredskapsprinsippene er gitt i «Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet (Samfunnssikkerhetsinstruksen)» - og med kommentarer fra NOU 2012:14 - og lyder som følger:

- *Likhetsprinsippet – «Den organisasjonen man operer med under kriser i utgangspunktet skal være mest mulig lik den organisasjonen man har til daglig»* (Kilde: Samfunnssikkerhetsinstruksen).  
Begrunnelsen er at individer og organisasjoner fungerer best, ikke minst under press når de kan løse sine arbeidsoppgaver i henhold til kjente prosedyrer og regelverk (NOU 2012:14).
- *Ansvarsprinsippet - «Den organisasjon som har ansvar for et fagområde i en normalsituasjon, har også ansvaret for nødvendige beredskapsforberedelser og for å håndtere ekstraordinære hendelser på området»* (Kilde: Samfunnssikkerhetsinstruksen).  
Hovedregelen er at det enkelte departementet, direktorat eller annen statlig myndighet har ansvaret for beredskapen og krisehåndteringen på sitt område (NOU 2012:14).
- *Nærhetsprinsippet – «Kriser organisatorisk skal håndteres på lavest mulig nivå»* (Kilde: Samfunnssikkerhetsinstruksen).  
Her legger man til grunn at de som står nærmeste til å hjelpe, normalt vil yte den raskeste og best målrettede assistansen (NOU 2012:14).
- *Samvirkeprinsippet – «Myndigheter, virksomheter eller etater har et selvstendig ansvar for å sikre et best mulig samvirke med relevant aktører og virksomheter i arbeidet med forebygging, beredskap og krisehåndtering»* (Kilde: Samfunnssikkerhetsinstruksen).  
Samvirkeprinsippet er grunnsteinen i den nasjonale beredskapen (Lund 2014).

Disse nasjonale prinsippene er forankret av Regjeringen og gjelder alle departementer med underliggende enheter (kalt sektorer). Innenfor de private virksomheter og blant frivillige organisasjoner som er aktører i beredskapsarbeidet brukes også de samme prinsippene for å sikre effektiv samhandling og god samstyring i beredskapsarbeidet når situasjonen krever det.

## **2.2 Stortingstets og regjeringens rolle og ansvar innenfor samfunnssikkerhet**

«Regjeringen har det øverste ansvaret for beredskapen i Norge, herunder det overordnede politiske ansvaret for både styringen og håndteringen av kriser som oppstår....

Regjeringens sikkerhetsutvalg (RSU) er det øverste organet for å diskutere sikkerhetsspørsmål i Norge....Systemet for sentral krisehåndtering bygger på de grunnleggende prinsippene for samfunnssikkerhet om at det departementet som har ansvaret for en sektor også har ansvaret for beredskapsplanlegging og tiltak i en krisesituasjon...

Justis- og beredskapsdepartementet er fast lederdepartement ved sivile nasjonale kriser med mindre annet blir bestemt. I samme instruks kommer frem at DSB har den praktiske gjennomføringen av tilsyn mot departementene ...» er de føringer som er gitt i Instruks for arbeid med samfunnssikkerhet til de to øverste forvaltningsnivåene. Instruksen trådte i kraft 1.september 2017. Justis og beredskapsdepartementet har i tillegg utformet «Veileder til samfunnssikkerhetsinstruksen» utgitt 3. september 2019

Ansvaret for samfunnssikkerhetsarbeidet i kommunene fremkommer i Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret. Innenfor det offentlige er det derfor mange som har et ansvar innenfor samfunnssikkerheten og arbeidet med å kunne bidra til å få en bygge og etablere gode sikkerhetskulturer og ivareta arbeidet med sikkerhet og beredskap på alle nivåer er av stor betydning.

Både i NOU 2006:6 og St Meld 17(2002-2003) listes opp svært mange aktører i tillegg til de aktører som finnes innenfor offentlig sektor som Staten, Fylkene og kommunene inkl. interkommunale organer. Justis- og beredskapsdepartementet er de som har fått tillagt det sektorovergrepene ansvaret for den sivile beredskapen og samfunnssikkerheten i Norge. Alle andre departementer har et ansvar innenfor sin egen sektor og sektoransvaret er styrende for ansvaret i beredskapsarbeidet og håndtering av kriser i Norge

Regjeringen har til enhver tid en oppdatert liste over hvilke samfunnsfunksjoner som er kritiske og alle er definert under det departementet som har virksomhet eller funksjoner innenfor sin sektor.

De samfunnsmessige funksjoner som er kritiske (oppdatert pr 22 desember 2021) fra Regjeringen er definert til å være:

Tabell 2: Oversikt over samfunnskritiske funksjoner (Regjeringen 2021)

<b>Samfunnskritisk funksjoner</b>	<b>Ansvarlig departement</b>	<b>Tjenestetype (kapabiliteter)</b>
Styring og ledelse	Justis og beredskapsdepartementet	Konstitusjonelle organer beredskap og kriseledelse
Forsvar	Forsvarsdepartementet	Operativ evne, skarpe oppdrag, støtte sivile mm
Lov og orden	Justis og beredskapsdepartementet	Rettssikkerhet Kriminalbekjempelse Etterforsknings og irettføring Ro og orden Grensekontroll Fengsler mm
Helse og omsorg	Helse og omsorgsdepartementet	Spesialhelsetjenesten og kommunale helsetjenester, mattrygghet, barnevern, vold i nære relasjoner samt arbeids og velferdstjenester
Redningstjeneste	Justis og beredskapsdepartementet	Redningsberedskap Brannvern Sivilforsvar Kjemikalie og eksplosivberedskap
Digital sikkerhet i sivil sektor	Justis og beredskapsdepartementet	Sikre registre og arkiver mm personvern Hendelsehåndtering i ikt-systemene
Natur og miljø	Klima og miljødepartementet	Beredskap om akutt forurensning Meteorologiske tjenester Overvåking av flom og skredfare
Forsyningssikkerhet	Nærings- og forsyningsdepartementet	Matforsyning Drivstofforsyning
Vann og avløp	Helse og omsorgsdepartementet	Drikkevannsforsyning og avløpshåndtering
Finansielle tjenester	Finansdepartementet	Finansmarkedet Finanstransaksjoner Betalingsmidler
Kraftforsyning	Ole og energidepartementet	Forsyning av elektrisk energi og fjernvarme
Elektronisk kommunikasjon	Kommunal og moderniseringsdepartementet	Ekom-nett og tjenester Sikkerhet i elektronisk kommunikasjon
Transport	Samferdselsdepartementet	Transportevne Fremkommelighet Transportsikkerhet

Satellitt baserte tjenester	Kommunal og moderniseringsdepartementet	Satellitt-tjenester
Renovasjon og håndtering av farlig avfall	Klima og miljødepartementet	Innsamling og håndtering av avfall fra husholdninger og næringsliv
Medier	Kulturdepartementet	
Gravferd	Barne- og familiedepartementet	Avvikling av gravferd
Opprettholde virksomhet og sysselsetting på norsk sokkel	Olje og energidepartementet	Legge til rette for at kritisk personell kan gjennomføre sine oppgaver
Barnehager og skoler	Kunnskapsdepartementet	Legge til rette for drift av barnehager og skoler

Stortinget og regjeringens forlengede arm for å ivareta veiledningen for alle forvaltningsnivåene er knyttet til Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB). I arbeidet med å bidra til forståelse for den nasjonale sikkerheten og da betydningen av samfunnssikkerheten bidrar også andre offentlige etater som Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM), Politiets sikkerhetstjeneste (PST) og Etterretningstjenesten (ETJ) med å kunne gi alle innbyggerne i Norge også en oppdatert trussel og risikovurdering – minst en gang pr år med informasjon som er relatert til risiko i samfunnet og mot nasjonale sikkerhetsinteresser etter Lov om nasjonal sikkerhet. Disse etatene gir følgende informasjon:

- *NSM en risikovurdering av flere typer risikoen i dagens samfunn spesielt knyttet til digitale og hybride trusler som er trusler som kan oppstå hvor som helst og kalles i år Risiko 2022.*
- *PST gir en trusselvurdering på hva som er av trusler innenfor nasjonale grenser knyttet til terror, radikalisering og etterretning mm som kan true vårt samfunn eller demokrati og kalles Nasjonal trusselvurdering 2022.*
- *ETJ ser og vurderer trusler innenfor politikk, krise og krig med humanitære forhold, etterretning, spionasje mv fra høyrisikoland som Kina og Russland mm som kan komme mot Norge utenfor Norges grenser og som kan true vårt samfunn og kaller sin vurdering i pr Fokus 2022.*

Etatene nevnt over er de som overvåker hvilke trussel aktører, trusler og risiko som kan skade Norge og innbyggerne ved at vi kan bli rammet av uønskede hendelser ved bruk av terrorangrep, sabotasje, etterretning/spionasje, kriminalitet eller dataangrep mm i Norge.



## 2.3 DSBs rolle i samfunnsikkerhetsarbeidet

DSB ble opprettet i 2003 og underlagt Justisdepartementet. DSBs ansvarsområde omfatter tilsyn innenfor samfunnssikkerhet og beredskap, elsikkerhet, produktsikkerhet, farlige stoffer og forebyggende brannvern. DSB som er direkte underlagt Justis- og beredskapsdepartementet har gjennom kongelig resolusjon fått legitimert at DSB har en rolle som er av meget stor betydning og et samfunnsansvar innenfor samfunnssikkerhet og beredskap som er på tvers av sektorer og departementenes beredskapsarbeid.

DSB har i sin rapport om samfunnets kritiske funksjoner fra 2016 angitt en definisjon på av hva som er og ikke er definert som kritisk infrastruktur. De definisjoner DSB har lagt til grunn er de definisjoner knyttet til kritisk infrastruktur fra i NOU 2006:6 Når sikkerheten er viktigst – som definerer at:

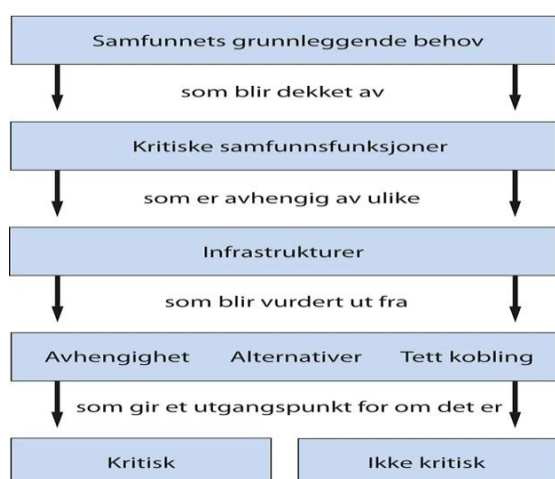
*«Kritisk infrastruktur er de anlegg og systemer som er nødvendige for å opprettholde eller gjenopprette samfunnets kritiske funksjoner.*

*Kritiske samfunnsfunksjoner er de funksjoner som er nødvendige for å dekke samfunnets grunnleggende behov for befolkningen trygghetsfølelse.*

*Grunnleggende behov er definert som mat, vann, varme, trygghet og lignende.»*

Kriteriene for hvilke kriterier som kan ligge til grunn for vurdering av infrastrukturenes kritikalitet er de 3 kriteriene; avhengighet, alternativer og (grad av) tett kobling.

Figur 2: Modell for vurdering av en infrastrukturens kritikalitet (fra NOU 2016)



De kritiske infrastrukturer på nasjonalt nivå som fremkommer i DSB rapport er følgende:

Tabell: 3: Kritiske infrastrukturer på nasjonalt nivå (DSB rapport)

IKT-sikkerhet	Systemer og registre, spesielt de som er klassifisert som nasjonale felleskomponenter
Matforsyning	Produksjonsanlegg, distribusjoner, logistikksystemer, butikker
Drivstofforsyning	Raffinerier, havneanlegg, tankanlegg, bensinstasjoner
Vann og avløp	Vannverk, renseanlegg, pumper, høydebasseng, ledninger og rør
Finansielle tjenester	Finansiell infrastruktur
Elektrisk energi	Kraftverk, transformatorer, kraftnett
Fjernvarme	Fjernvarmeanlegg, pumpestasjoner, ledningsnett
Ekonomi	Kjernenett, regionalnett, aksessnett, svitsjer
Transport	Veinett, jernbanelinjer, havner, terminaler, trafikkstyringssystemer
Satellitt-tjenester	Satelitter, bakkestasjoner

## **2.4 Statsforvalterens (fylkets)rolle og oppgaver innenfor samfunnssikkerhetsarbeidet**

DSB og Statsforvalteren er statens forlengede arm for kontroll, tilsyn og veiledning til kommunene hva angår arbeidet med beredskap for å kunne kriseledelse og håndtere uønskede hendelser. I bruk av dette har Statsforvalteren via Instruks for samfunnssikkerhet blitt pålagt et samordningsansvar og å gjennomføre samstyring i håndtering av krisene.

Statsforvalteren har et regionalt ansvar for beredskap med bl.a. krav om at fylket og Statsforvalteren skal kjenne til all risiko og sårbarheter i samfunnskritiske funksjoner og infrastruktur i sin region og ha dette belyst bl.a. gjennom å utarbeide en FylkesROS.

Statsforvalteren og fylket er normalt organisert med tradisjonell offentlig styring, men vil ved hendelser ha fokus på flernivåstyring for å sikre at alle relevante interessenter som kan være med på å løse utfordringene er med og bidrar til en best mulig håndtering av krise eller uønsket hendelse.

Forskjellene i den tradisjonelle offentlige styringen og samstyringen kan belyses som følger:

Tabell 4: Tradisjonell offentlig styring vs samstyring/flernivåstyring (Hofstad 2013):

	<b>Tradisjonell offentlig styring</b>	<b>Samstyring, flernivåstyring</b>
<b>Organisasjon</b>	Hierarki	Nettverk
<b>Oppgaveløsning gjennom</b>	Vertikal kommando	Horisontal forhandling
<b>Relasjon mellom aktører</b>	Oppgavefordeling Over-underordning	Gjensidig avhengighet Likeverdige parter
<b>Regulering av forhold mellom aktører</b>	Mandat	Avtaler og kontrakter
<b>Hvilke aktører</b>	Definerte offentlige aktører	Offentlige, private og sivile aktører
<b>Beslutningsprosesser</b>	Regulert transparent	Uregulert, men kan reguleres
<b>Fokus på legitimitet</b>	Love, regler og retningslinjer som input	Resultatet er output
<b>Typer løsning</b>	Standardiserte løsninger og mekanismer	Tilpassede regionale/lokale løsninger og mekanismer
<b>Kvalitetssikring</b>	Forvaltningsrevisjon	Rapporteringer fra partnerskapet (nettverket)

Forskjellen på samstyring og tradisjonell styring at man i styringen bl.a. innenfor planleggingen går fra å ta formelle planleggingssteg til å utarbeide samarbeid og samhandlingsaktiviteter. Involverte aktører går fra å være offentlig ansatte og byråkrater til å være selvstendige aktører innenfor alle sektorer. Krisehåndteringens effektivitet måles ikke på korrekt gjennomføring, men på gjensidig samarbeid mellom aktørene samt at forankringen går fra å løses gjennom valgte organer til å bli en løsning basert på samarbeid i nettverket med de uavhengige aktørene seg imellom som et partnerskap med fremforhandlet interessefelleskap.

## **2.5 Kommunens rolle og ansvar innenfor samfunnssikkerhetsarbeidet**

Kommunens rolle og ansvar innenfor samfunnssikkerhetsarbeidet er en del av det sentrale spørsmålet i oppgavens problemstilling hva angår kommunal beredskap sammen med holdninger og bevissthet til hvordan sikkerhetskulturen er eller blir ivaretatt i kommunen. Kultur med sikkerhetskultur har som en forutsetning at vi mennesker er en del av de verdier og normer som er innenfor en organisasjon uansett om det i organisasjonen eller for oss er synlig eller ikke synlig, finnes i formelle eller uformelle former eller strukturer. Kommunene i Norge er det nederste offentlige forvaltningsnivået.

Øverst er Statsforvaltningen med Storting og regjeringen med sitt embetsverk, på neste nivå er fylkene med Statsforvalteren og nederst på det offentlige forvaltningsnivået er den enkelte kommune med sine kommunale organer og foretak.

Kommunene er underlagt alle lover, regelverk og instruksverk som kommer fra overordnet nivå. I den kommunale beredskapen er kommunen underlagt lov og forskriftsverk samt de kontroll og tilsynsorganer som finnes innenfor kommunens arbeids- og ansvarsområde. En av disse underlagte oppgavene er ansvaret for å ivareta den kommunale beredskapsplikten for å sikre at innbyggerne er trygge ved eventuelle uønskede hendelser, jf. Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven).

Formålet innenfor loven lyder som følger:

*«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.*

Forskrift om kommunal beredskapsplikt gir et mer detaljert formål for kommunen innenfor kommunal beredskap. Formålsparagrafen i forskriften sier at:

*«Forskriften skal sikre at kommunen ivaretar befolkningens sikkerhet og trygghet. Kommunen skal jobbe systematisk og helhetlig med samfunnssikkerhetsarbeidet på tvers av sektorer i kommunen, med sikte på å redusere risiko for tap av liv eller skade på helse, miljø og materielle verdier.*

*Plikten omfatter kommunen som myndighet innenfor sitt geografiske område, som virksomhet og som pådriver overfor andre aktører*

I forskriftens § 9 fremkommer også at kommunen skal kunne dokumentere skriftlig at forskriftens krav er oppfylt. Det medfører at kommunen har et spesielt krav til beredskap for å sikre innbyggerne og gjøre dette på en systematisk måte og det må skriftlig dokumenteres. Nedenfor beskrives hva det innebærer å ivareta den kommunale beredskapsplikten.

#### 2.5.1 Kommunal beredskapsplikt

Forslag om å utrede den kommunale beredskapsplikten med en sektorovergripende kommunal beredskapsplikt ble allerede fremmet i St. Meld 25 (1997-1998) samt i Sårbarhetsutvalget innstilling i NOU 2000:24 hvor de beskrev mål, hensikt og intensjon med den kommunale beredskapsplikten. Sårbarhetsutvalget la stor vekt på i sin innstilling at det var viktig å tydeliggjøre kommunenes ansvar for å sikre innbyggernes sikkerhet og kommunens ansvar for

selv å vurdere nødvendige beredskapsforberedelser for dette. Sårbarhetsutvalget anmodning ble fulgt opp i St meld 17 (2001-2002) med en anbefaling at kommunal beredskapsplikt skulle innføres så raskt som mulig, men det tok tid før det skjedde.

I løpet av 2010 ble det i Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivildforsvaret (sivilbeskyttelsesloven) innført med krav om kommunal beredskapsplikt.

I lov og forskrift har kommunene nå derfor fått et særlig ansvar innenfor arbeidet med samfunnssikkerheten slik at de kan ta ansvar for ivaretagelse av befolkningens sikkerhet og trygghet innenfor sitt geografiske område og bidra til å opprettholde viktige samfunnsfunksjoner ved uønskede hendelser. De kommunale beredskapspliktene er ikke bare omfattet av nevnte lov og forskrift, men den har også forankring i andre lover og forskrifter, bl.a i Arbeidsmiljøloven § 3-1 samt Plan – og bygningsloven § 3-1.

### **Forankring i AML § 3-1**

For å sikre at hensynet til arbeidstakers helse, miljø og sikkerhet blir ivaretatt, skal arbeidsgiver sørge for at det utføres systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid på alle plan i virksomheten. Dette skal gjøres i samarbeid med arbeidstakerne og deres tillitsvalgte.

Systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid innebærer at arbeidsgiver skal:

- a. *fastsette mål for helse, miljø og sikkerhet,*
- b. *ha oversikt over virksomhetens organisasjon, herunder hvordan ansvar, oppgaver og myndighet for arbeidet med helse, miljø og sikkerhet er fordelt,*
- c. *kartlegge farer og problemer og på denne bakgrunn vurdere risikoforholdene i virksomheten, utarbeide planer og iverksette tiltak for å redusere risikoen,*
- d. *under planlegging og gjennomføring av endringer i virksomheten, vurdere om arbeidsmiljøet vil være i samsvar med lovens krav, og iverksette de nødvendige tiltak,*
- e. *iverksette rutiner for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelser av krav fastsatt i eller i samsvar med denne lov,*
- f. *sørge for systematisk arbeid med forebygging og oppfølging av sykefravær,*
- g. *sørge for løpende kontroll med arbeidsmiljøet og arbeidstakernes helse når risikoforholdene i virksomheten tilsier det, jf. bokstav c,*

- h. foreta systematisk overvåking og gjennomgang av det systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet for å sikre at det fungerer som forutsatt.*

### **Forankring i Plan- og bygningsloven § 3-1**

Innenfor rammen av § 1-1 skal planer etter denne lov:

- a. sette mål for den fysiske, miljømessige, økonomiske, sosiale og kulturelle utviklingen i kommuner og regioner, avklare samfunnsmessige behov og oppgaver, og angi hvordan oppgavene kan løses*
- b. sikre jordressursene, kvaliteter i landskapet og vern av verdifulle landskap og kulturmiljøer*
- c. sikre naturgrunnet for samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv*
- d. legge til rette for verdiskaping, næringsutvikling og tilstrekkelig boligbygging*
- e. legge til rette for god forming av bygde omgivelser, gode bomiljøer og gode oppvekst- og levekår i alle deler av landet*
- f. fremme befolkningens helse og motvirke sosiale helseforskjeller, samt bidra til å forebygge kriminalitet*
- g. ta klimahensyn gjennom reduksjon av klimagassutslipp og tilpasning til forventede klimaendringer, herunder gjennom løsninger for energiforsyning, areal og transport*
- h. fremme samfunnssikkerhet ved å forebygge risiko for tap av liv, skade på helse, miljø og viktig infrastruktur, materielle verdier mv.*
- i. legge til rette for helhetlig forvaltning av vannets kretsløp, med nødvendig infrastruktur.*

*Planleggingen skal fremme helhet ved at sektorer, oppgaver og interesser i et område ses i sammenheng gjennom samordning og samarbeid om oppgaveløsning mellom sektormyndigheter og mellom statlige, regionale og kommunale organer, private organisasjoner og institusjoner, og allmennheten.*

Kommunal beredskapsplikt er all hovedsak knyttet til kravene i Sivilbeskyttelsesloven §§ 14 og 15 og utfylt i detaljer via forskrift om kommunal beredskapsplikt og sektorlovgivningen. Hovedoppgaven er å holde innbyggerne trygge, jf. lovens §§ 14 og 15 med følgende krav:

- *Kommunen plikter å kartlegge hvilke uønskede hendelser som kan inntreffe i kommunen, vurdere sannsynligheten for at hendelsene inntreffer og hvordan de i så fall kan påvirke kommunen. Resultatet av dette arbeidet skal vurderes og sammenstilles i en helhetlig risiko og sårbarhetsanalyse.*

- Risiko og sårbarhetsanalysen skal legges til grunn for kommunens arbeid med samfunnsikkerhet og beredskap, herunder utarbeiding av planer etter lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven).
- Risiko og sårbarhetsanalyser skal oppdateres i takt med revisjon av kommunedelplaner om planlegging og byggesaksbehandling
- Med utgangspunkt i risiko og sårbarhetsanalysen etter § 14 skal kommunen utarbeide en beredkapsplan.
- Beredkapsplanen skal inneholde en oversikt over hvilke tiltak kommunen har forberedt for å håndtere uønskede hendelser. Som et minimum skal beredkapsplanen inneholde en plan for kommunens kriseledelse, varslingslister, ressursoversikt, evakueringsplan og plan for informasjon til befolkning og media.
- Beredkapsplanen skal være oppdatert og øves minimum en gang pr år. Kommunen skal sørge for at planen blir jevnlig øvet.

Den kommunale beredkapsplikten er absolutt i det samfunnsikkerhetsmessige arbeidet med beredkapsnivåer som vist i nedenfor.

Figuren 3: Beredkapsnivåer for kommunen:



De to øverste nivåene med uønskede hendelser definert som sikkerhetspolitiske kriser og væpnede konflikter samt uønskede hendelser som går utover kapasitet i ordinære rutiner og grunnberedskap - har prioritert den kommunale beredkapsplikten, mens «hverdagshendelser» normalt ikke legges til grunn for handlinger eller aksjoner innenfor den kommunale beredkapsplikten. I den kommunale beredkapsplikten skal man utvikle beredskap for uønskede hendelser som utfordrer kommunen, enten de forekommer i fredstid, ved de to øverste nivåene i pyramiden. For dette arbeidet utarbeider den enkelte kommune helhetlig ROS og beredkapsplaner. Krav til kommunens om sikkerhetsrutiner og beredskap for å håndtere «hverdagshendelsene» er angitt i lover og forskriftskrav mm innenfor de

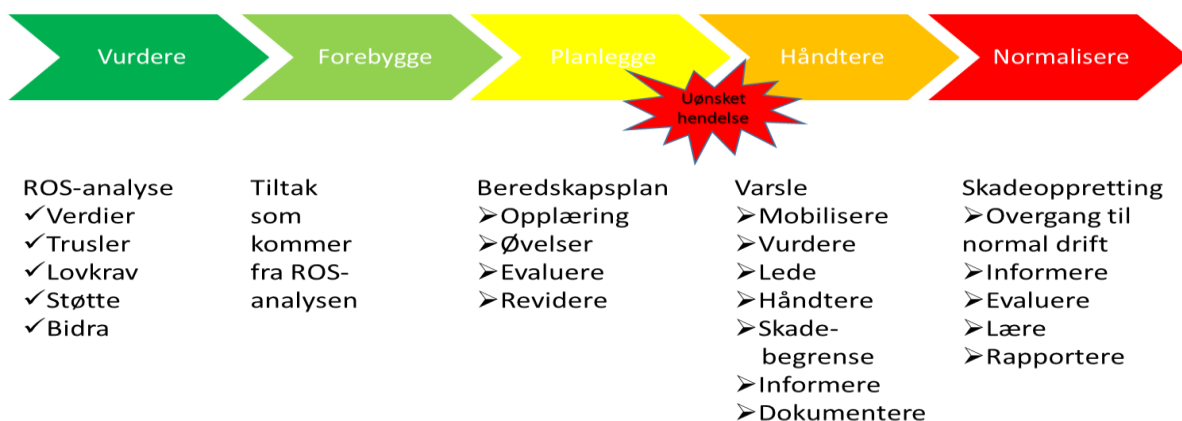
samfunnskritiske funksjonene som finnes i den enkelte kommune, men flere og flere enheter innenfor kommunen bruker DagROS for å kunne risikovurdere «hverdagshendelser». Det er likevel viktig å være oppmerksom på at «hverdagshendelser» kan utvikle seg til å bli en ulykke og i verste fall en katastrofe, men da må i så fall «hverdagshendelsen» vurderes løpende om den skal omfattes av den kommunale beredskapsplikten av kommunens kriseledelse og/eller beredskapsråd. Arbeid med den kommunale beredskapen er et arbeid som tillegges et særlig ansvar for kommunens ledere og spesielt de med kompetanse og ansvar innenfor samfunnsikkerhetsarbeidet.

### Krav til ledere på alle nivåer i kommunen

Det er normalt å stille noe mer krav til en ledere enn til andre underlagte medarbeidere – også i kommunenes organisering. Spesielt er det knyttet mot ansvaret når man har lederrolle.

I planer fremkommer gjerne følgende krav til ledere på alle nivåer i kommunen.

Figur 4: Krav til ledere i kommunen for arbeid innenfor samfunnsikkerhetsarbeidet



Som man ser av figuren over vil det settes krav til alle leder på alle nivåer i kommunen hva de skal utføre og/eller bidra med innenfor arbeidsområdet med den kommunale beredskapsplikten og samfunnsikkerhetsarbeidet i kommunen. De skal:

- I vurderingsfasen påse at de bidrar til å utvikle en helhetlig ROS analyse med å tilkjenne de verdier som skal beskyttes, hva som kan true verdiene ved en hendelse, hvilke lovkrav, støtte og bidra som kan være med å ivareta verdiene og redusere sårbarhetene.



- *I forebyggingsfasen* må de ha kunnskap om de tiltak de har ansvar for å iverksette eller imøtekomme eller samarbeide om.
- *I planleggingsfasen* kommer beredskapsplanen til sin rett hvor det settes krav både i lov og forskrift om at kommunen må kunne øve, trene, lære opp, evaluere og ikke minst revidere det planverket og styringsverktøyet de har øvd ut ifra.
- *Ved en uønsket hendelse* må de håndtere den uønskede hendelsen og da kommer beredskapsplanen til sin rett med sine varslingslister, ressurslister osv. Som ledere i en kommunene må de kunne mobilisere nødvendig ressurser (mennesker og maskiner og penger) og løpende vurdere, lede og forsøke å arbeide med å begrense skader i hendelsens omfang. Det er viktig at det gis sannferdig og riktig informasjon til ansatte, innbyggerne og media. Kommunen må også legge til rette for og de må kunne dokumentere hva som har hendt og hva de har gjort i hendelsesløpet.
- *I normaliseringsfasen* (siste fasen) knyttet til den uønskede hendelsen er det viktig at kommunen og dens ledere er med på å få «normalisert» situasjonen ved å ha planer for å rette opp eventuelle skader og gjennomføre en god evaluering og revisjon og utarbeide en rapport for læring og utvikling av den uønskede hendelsen.

I en undersøkelse utført i samarbeid mellom SINTEF, Samfunnsforskning NTNU og NTNU på oppdrag fra KS i 2015 hadde man følgende funn etter en undersøkelse om arbeidet med kommunal beredskapsplikt ved spørsmålet: «*Gir nye krav bedre beredskapsevne?*» Funnene fra dette forskningsprosjektet var mangesidet, men flere av funnene anses som relevante for hvordan en kommune ivaretar ansvaret i sin kommunale beredskapsplikt (utdrag av forfatter):

- *Lov og forskrift omfang av krav og forventninger var for stort og for omfattende. Kommunen fikk økt krav til dokumentering, men ingen økte ressurser*
- *Ansvar og roller klargjorde at det var store forskjeller hos de beredskapsansvarlige hvor og hvordan de arbeidet med den kommunale beredskapen*
- *Innenfor ansvar og roller var det noen uklarheter mellom kommune og Politi spesielt vedr evakuering*

- *Innenfor kompetanse og kapasitet viste det seg at de små kommuner hadde ikke kompetanse eller kapasitet og at mangel på tid var den største utfordringen for å få arbeidet med beredskap*
- *Vedr samarbeid med andre hadde de aller fleste kommunen vanskeligheter med å finne tid til å være en «pådriver» ovenfor andre aktører uansett om det var mot interne deler av kommunene eller mot eksterne aktører.*
- *Det var manglende forpliktelse fra eiere av kritisk infrastruktur i det kommunale beredskapsarbeidet. Viktig at de deltar med nødvendig informasjon.*
- *ROS-analysearbeidet var utfordrende pga. manglende kompetanse og fordi det er veldig omfangsrikt.*
- *ROS manglet politisk forankring i mange av kommunene*
- *Øvelser, hendelser og evalueringer var opplevd som svært nyttige, men organisering i øvelsene vedr kriseledelse hadde ulik praksis*
- *Veiledning og opplæringsverktøy og kurs mm fra DSB var oppfattet som god og brukervennlig.*

### 2.5.2 Helhetlig ROS-analyse

I loven og forskriften settes det klare krav til utarbeidelse av en helhetlig risiko og sårbarhetsanalyse (ROS) for kommunen. Til hjelp for kommunen har DSB også utarbeidet en veileder for helhetlig ROS for kommunen (2016). I samfunnssikkerhetsmessig perspektiv medfører at det at kommunen har et stort ansvar for å kartlegge risiko om en uønsket hendelse kan skje og hvordan det kan påvirke kommunen og dens innbyggere. Kommunen skal så bruke ROS som et grunnlag for videre arbeid med samfunnssikkerhetsarbeidet og beredskapsplanleggingen slik at nødvendige planer for beredskapsmessige tiltak er tilgjengelig. Som tidligere nevnt over vil man i den kommunale beredskapen utarbeide ROS innenfor den kommunale beredskapsplikten når man skal ha beredskap knyttet til sikkerhetspolitiske kriser og væpnede konflikter samt uønsket hendelser som går utover ordinære rutiner i grunnberedskapen. For hverdagshendelser kan man også utarbeide ROS, og noen institusjoner og enheter innenfor kommunen velger å bruke (DagROS) for å ta en risikovurdering og tiltak knyttet til hverdagshendelsene.

### 2.5.3 Overordnet Beredskapsplan

Forskrift i kommunal beredskapsplikt § 4 setter krav til kommunens overordnede beredskapsplan for å kunne møte de samfunnssikkerhetsmessige utfordringer. Planen skal til enhver tid være oppdatert og tilpasset kommunens utfordringer. Planen bør være generisk

og gjenspeile at kommunens samordningsrolle og relevante aktørers beredskapsplaner og beredskapsplanen skal minimum inneholde:

- a. *en plan for kommunens kriseledelse* som gir opplysning om hvem som utgjør kommunens kriseledelse, deres ansvar, roller og fullmakter, herunder hvem som har fullmakt til å bestemme at kriseledelsen skal samles.
- b. *en varslingsliste over aktører* som har en rolle i kommunens krisehåndtering. Kommunen skal informere alle som står på varslingslisten om deres rolle i krisehåndteringen.
- c. *en ressursoversikt* som skal inneholde opplysninger om hvilke ressurser kommunens elv har til rådighet og hvilke ressurser som er tilgjengelige hos andre aktører ved uønskede hendelser. Kommunen bør på forhånd inngå avtaler med relevante aktører om bistand under kriser.
- d. *evakueringsplaner og plan for befolkningsvarsling* basert på helhetlig ROS.
- e. *plan for krisekommunikasjon med befolkningen, media og egne ansatte.*

DSB mener det kan i beredskapsarbeidet være gunstig at kommunene oppretter og aktiverer et eget beredskapsråd hvor relevante aktører og sentrale samarbeidspartnere er representert.

Dette kan aktører fra Politiet, Forsvaret, Statens vegvesen, Kystverket, Sivilforsvaret m.fl.

#### 2.5.4 Arbeid med sikkerhetskultur i kommunen

I arbeidet med å etablere god sikkerhetskultur og ivareta arbeidet med sikkerhet og beredskap vil det være en evig kamp om å balansere konflikter og kanskje press fra omgivelsene. Det vil kunne oppstå forskjellige målkonflikter for å få bygget og etablert en sikkerhetskultur. I arbeidet med sikkerhetskultur og samstyringen innenfor arbeidet med sikkerhet og beredskap i kommunen vil det være sentralt at man innenfor organisasjonen har kunnskap og kompetanse på sentrale begreper, forståelse for organisasjonskulturen, den sikkerhetsfaglige terminologien og ansvaret man har og får i det store arbeidsområdet.

#### 2.5.5 Arbeid med sikkerhet og beredskap i kommunen

Arbeidet med sikkerhet innebærer et stort nedslagsfelt (Hovden 2008). I arbeidet med å etablere og ivareta sikkerhetskultur og forstå fagfeltet «sikkerhet og beredskap». Arbeide med omfanget og ansvaret man har i kommunal beredskapsplikt gjør at man som leder må ha en tankegang og et perspektiv på forholdene før og etter en evt. uønsket hendelse skjer. Det være seg om hendelsen er uønskede hendelser knyttet til tilsiktede eller utilsiktede og om den er

knyttet til mikro eller makro nivå (lokalt nivå regionalt nivå, nasjonalt nivå eller internasjonalt nivå). Fagfeltet store nedslagsfelt belyses i sikkerhetsblomsten (Hovden 2008):

Figur 5. Sikkerhetsblomsten (Hovden, 2008 – gjengitt i St. Meld 2006:6)



Arbeidet med sikkerhet og beredskap er som figuren viser ikke bare beredskapen ved en uønsket hendelse, men omfatter også den forebyggende siden av sikkerhet. Den forebyggende sikkerheten er gjerne knyttet til sikkerhetsstyring og sikkerhetsadministrasjon med risikovurderinger sett opp mot verdiene som skal beskyttes, trusler eller trussel aktører som kan true eller skade disse verdiene og analyser og tiltak vi har for å redusere sårbarhet og belyse restrisiko, mye av det samme som vi gjør når vi skal utarbeide ROS. Arbeidet med sikkerhet og beredskap medfører at vi i størst mulig grad bør forstå terminologien innenfor sikkerhet, beredskap og risikofaget og ha kunnskaper om typer forskjellige kriser og hva forskjellen er på utilsiktet eller tilsiktet hendelse er.

Innenfor kommunen er det fokus på beredskap ved uønskede hendelser og for lite fokus på forebygging og etablering av sikkerhetskultur med tilhørende krav om etablering av sikkerhetsstyring og sikkerhetsadministrasjon. Beredskapsplaner brukes etter en uønsket hendelse har skjedd, mens forebygging er et verktøy for å kunne redusere muligheten for at ulykker eller uønskede hendelser skjer.

ROS verktøyet brukes for å se på risiko i større perspektiver, mens risikovurderinger innenfor deler av tjenestefelt eller virksomheter gjerne kan knyttes til verktøy for risiko ved å gjennomføre analyser etter NS 5830-serien, eller tilsvarende verktøyer.

Innenfor arbeidet knyttet til Security-feltet er i hovedsak relatert til krav i Lov om nasjonal sikkerhet med forskrifter. Det kan være krav i tilknytning til etablering av sikkerhetsstyring og sikkerhetsadministrasjon eller å ivareta risikoanalyser og -vurdering opp med uønskede

med tilsiktende hendelser knyttet til hendelser ved hjelp av terroranslag, sabotasje, etterretning/spionasje og annen kriminalitet. Innenfor Security-feltet har objektsikkerhet størst nedslagsfelt med krav om sikring av objekter og infrastruktur som er knyttet til «nasjonale sikkerhetsinteresser. Det kan være krav knyttet til adgang til objektet eller infrastrukturen eller tiltak for å kunne skjerme mot avlytting, innsyn mm. Andre sikkerhetsområder hvor man er pålagt å tenke på sikkerheten knyttet til Sikkerhetslovens krav er bl.a. innenfor personell-sikkerhet, informasjon- og informasjonssikkerhetssystemer samt sikkerhetsgraderte anskaffelser mm. I arbeidet med Security vil de fleste sikringstiltak være knyttet til at man etablerer en «balansert sikring og sikrer i dybden» – dvs. man sikrer etter minimumskrav, men det kan være at man setter opp flere soner for adgang og/eller flere typer barrierer og/eller autorisasjonsskilt mm på veien inn til verdien som skal beskyttes. Risikovurdering innenfor Security-feltet utarbeides gjerne årlig på nasjonalt nivå av Politiets sikkerhetstjeneste og Etterretningstjenesten sammen med en risikovurdering gjerne knyttet til digitale eller hybride trusler fra Nasjonal sikkerhetsmyndighet. Ved regionale og lokale analyser vil det likevel i den forebyggende sikkerheten være mest gunstig å bruke analyseverktøy for disse truslene ved bruk av NS risikovurdering eller sikringsrisikovurdering etter 5830-serien eller bruke en enklere modell kalt «risikotrekanten» hvor man vurderer restrisiko ved å se på verdier, trusler og sårbarheter innenfor det er tjenestefeltet eller virksomheten som skal analyseres.

Arbeid innenfor Safety-feltet er de aller flest godt kjent innenfor de aller fleste tjenestefelter i storsamfunnet. Dette fordi det har en sterk forankring i Arbeidsmiljøloven som omhandler at arbeidsgiver har plikt til å skape en trygg arbeidsplass, et trygt og sunt arbeidsmiljø og bidra til et godt ytre miljø.

Risikovurderinger knyttet til hendelser knyttet til Safety-området er i hovedsak knyttet til uønskede hendelser som er utilsiktet som ulykker og nesten ulykker av personer og maskiner på en arbeidsplass eller naturhendelser med flom, strømbrudd, skader av forskjellige art som f.eks. brann mm.

Safety hendelser registreres i bedriftens eller vernetjenestenes rapporteringsverktøy som f.eks. Rapport om uheldige hendelser (RUH), SmartDok, BuildSafe, Sticos, Dynamics365 osv. Flere virksomheter med høy grad av sikkerhetskultur har store ambisjoner og setter gjerne nullvisjon som mål innenfor Safety-området som f.eks. «Alle skal komme trygt hjem». Arbeidet og prosessen med sikkerhet er iterativ såfremt den er riktig gjort første gang, og krever derfor løpende oppfølging - og ikke skippertak-mentalitet. «Sikkerhet må skapes og gjenskapes hver dag. Det finnes ingen endelige løsninger» (Albrechtsen m.fl. 2013:

### 3. Teorier

#### 3.1 Tidligere forskning

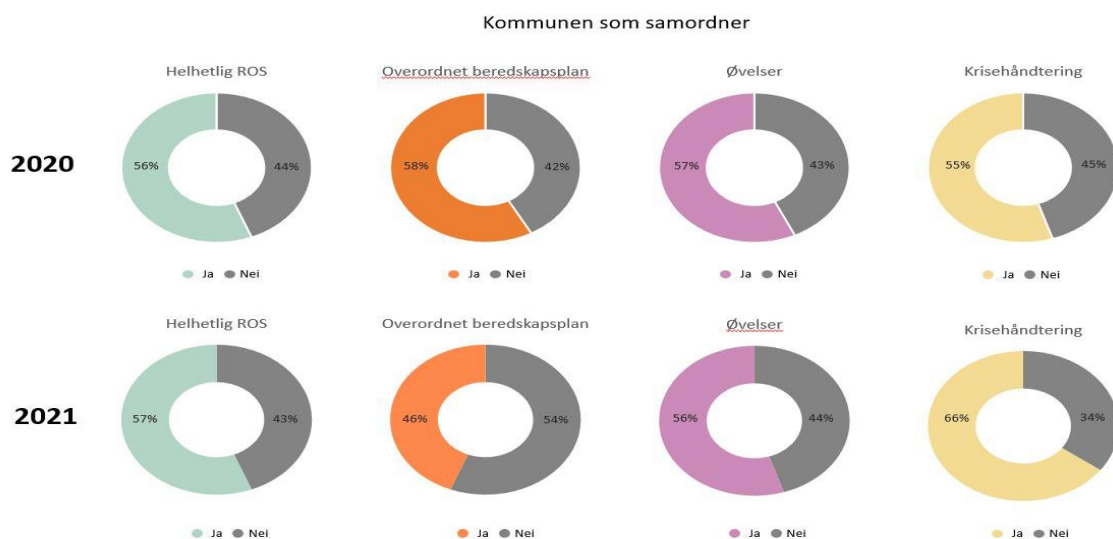
Hva angår tidligere forskning har det være mye forskning innenfor samfunnssikkerheten og den struktur og styring i mange 10 år, men det er utført lite forskning og finne på sikkerhetskultur og samstyring og samordning innenfor samfunnsikkerhetsarbeidet. I samfunnsikkerhetsarbeidet vil det være svært viktig at det skapes felles forståelse av risiko. Risiko defineres som «Kombinasjon av en aktivitetskonsekvens og tilhørende usikkerhet» (Aven 2015). Sikkerhetskulturen i kommunen dens ledere vil derfor være viktig å se opp mot den risikostyringen og krisehåndteringen som skjer gjennom samstyring/flernivåstyring i beredskapsarbeidet i eller på vegne av kommunen.

De aller fleste kriser som normalt er lokale og små ivaretas av kommunene selv ved hjelp av og bruk av god risikostyring og bruk av de 4 beredskapsprinsippene som er nedfelt som arbeidsprinsipper innenfor beredskap og i den kommunale beredskapsplikten. Beredskap krever risikostyring og med det menes «Alle tiltak og aktiviteter som gjøres for å styre risiko» (Aven m.fl. 2017). Å etablere god sikkerhetskultur for å sikre samstyring og samordning ved uønskede hendelser er en forpliktelse og ansvar vi har i arbeidet med samfunnssikkerheten.

#### 3.2 Kommuneundersøkelsen 2021

Kommuneundersøkelsen 2021 viser mange av kommuner gjør et godt arbeid innenfor kommunal beredskapsplikt, men kommuneundersøkelsen sier ingenting om arbeidet med å få etablert en sikkerhetskultur eller om samstyringen har fungert mellom kommunen og aktuelle aktører og samarbeidspartnere.

Figur 6: Kommunen som samordner (Kommuneundersøkelsen 2021 - Regjeringen)



Kommuneundersøkelsen viser for perioden 2020-2021 at kommunene samordner – som før, men det har vært en økning i samordning knyttet til øvelser og krisehåndtering i denne perioden og flere begrunner det med felles arbeid og felles interesser knyttet til pandemien.

Kommuneundersøkelsen 2021 viser at 97% har gjennomført helhetlig ROS i kommunene, men kun 71% av har gjennomført en revisjon de siste 4 årene og kun 66% tilfredsstillers DSBs minimumskrav for helhetlig ROS. Hovedårsaken til at kommunen ikke er oppdatert på ROS var at «Ny helhetlig ROS skulle ha vært ferdigstilt i 2020, men er forsinket grunnet pandemien». Den undersøkte kommunen er med i disse tallene for perioden.

Det fremkommer at helhetlig ROS er forankret i kommunenes kommunestyre med 95%. 84% sier de har øvd beredskapsplanen og mange har i tillegg brukt pandemien som en læringsarena for krisehåndtering.

I tillegg ser man av kommuneundersøkelsen 2021 at det har vært bedre og mer samarbeid på tvers av kommuner enn tidligere.

Slik det fremkommer av kommuneundersøkelsen 2021 ser det ut til at det er forbedringer på flere av de sentrale arbeidsområdene i den kommunale beredskapsplikten, men også tilbakegang på noen få områder i siste periode pga. pandemien.

### 3.3 Samstyring og samordning

Det offentlige er bygget strukturelt opp som klassiske hierarkiske systemer med over og underordnet nivåer i sine tjenesteproduksjoner. Likevel er det ikke nytt at offentlig sektor samarbeider med andre private og sivile aktører samt frivillige organisasjoner i samfunnet. Offentlig tjenesteproduksjon er stor og fragmentert og det krever derfor at styring og samarbeid finner nye metoder i stedet for tradisjonell offentlig styring. Samstyring innenfor offentlig sektor kommer fra det engelske ordet «governance» og kan oversettes til styring. Samstyring/governance defineres som: «den ikke hierarkiske prosessen hvorved offentlige og private aktører og ressurser koordineres og gis felles retning og mening» (Røiseland og Vabo 2015). Betegnelsen «governance» er her brukt for å beskrive samhandlingsorienterte og organisasjonsutvikling på tvers av de institusjonelle grenser.

*«Begrepet «governance» innebærer en forestilling om avhierarkisering. Det tas ikke for gitt at kommunen er eller skal være den dominerende aktøren i lokale prosesser, og relasjonene mellom kommunen og omgivelsene karakteriseres av sideordning snarere enn overordning. I en viss forstand skyves kommuneinstitusjonen tilbake fra å*

*være den dominerende kilder til lokal makt og autoritet til å bli en av flere aktører som inngår i lokale nettverk (Christensen, Egeberg, Larsen, Lægroid og Roness 2012).*

Samordningsfunksjonene i offentlig sektor innebærer et ansvar for å utarbeide overordnede retningslinjer, koordinere og tilrettelegge rammebetingelser, ta initiativ, være pådriver, avklare ansvarsforhold i gråsoner og treffe prinsipielle avgjørelse innenfor samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet. Samstyring kan utføres på flere måter:

- *Involvering på ett nivå (f.eks. kommune)*
- *Involvering på flere sektorer (Kommune, ytre etater i kommunen, Forsvaret, Politi, frivillige organisasjoner mm)*
- *Involvering til samstyring på alle nivåer (Kommunen, fylket og Staten og andre som ytre etater og friville organisasjoner) andre aktører*

Samordning er et begrep som har blitt sterkere og sterkere innenfor arbeidet med samfunnssikkerheten og beredskapen. Hensikten med samordningsansvaret er å få en helhetlig oversikt, som mulighet til å se forebyggende sikkerhetsarbeid og beredskap i alle sektorer samlet (Fimreite m.fl. 2016). Samordningsrollen har blitt styrket gjennom flere kongelige resolusjoner, stortingsmeldinger og utredninger. Det har medført at Justis og beredskapsdepartementet har fått et sterkere sektorovergripende samordningsansvar hva angår samfunnssikkerhet og beredskap samtidig som DSB har fått koordineringsansvar for tilsyn med departementenes og kommunene har fått kommunal beredskapsplikt. Samordningen i forvaltningen har medført at vertikal samordning har blitt styrket og en den horisontale samordning har blitt tydeligere. Med dagens regelverk og instruksjoner mener myndighetene at bl.a. ansvarsprinsippet står fast i beredskapsarbeidet og ved håndtering av krisesituasjoner.

### 3.4 Sikkerhet, Safety og Security

Sikkerhet er et begrep i vid forstand og det finnes mange definisjoner på sikkerhet. For å forstå begrepene nyttet til sikkerhetskultur må vi forsøke å forstå begrepet sikkerhet først. I det store norske leksikon (SNL) fremkommer en definisjon hvor sikkerhet faktisk defineres ut fra hva det *ikke* er.

*«Sikker kan defineres som en tilstand; fravær av uønskede hendelser eller frihet fra fare og frykt. Denne tilstanden er imidlertid ikke statisk, men påvirkes av endringer i faktorer som trussel, farer, sårbarhet og verdi»*



James Reason (2000) definisjon på sikkerhet er:

*«... evne for enkeltpersoner eller organisasjoner til å håndtere risiko og farer for å unngå skade eller tap, og likevel oppnå sine mål:*

Sikkerhetsbegrepene «Security-og Safety innenfor sikkerhet kom frem første gang i NOU 2006:6 (side 38/39) etter at utvalget ba om en definisjon på sikkerhetsbegrepet fra Finn Erik Vinje. Finn Erik Vinje kom med en tredeling av ordet «sikkerhet», men Sårbarhets-utvalget valgte å bruke sikkerhet som et hyperonym fordi både «trygghet og sikring» blir brukt i dagligtalen både mot uønskede utilsiktede og tilsiktede hendelser. Utvalget kom frem til følgende begrepsbruk for Safety og Security innenfor sikkerhet:

- a. *Begrepet «Safety» er sikkerhet mot uønskede utilsiktede hendelser som knyttes til sikkerhet innenfor en virksomhet som rammer uønsket og utilsiktet som f.eks. arbeidsulykker, utslipp av avfall, feil bruk av maskiner osv. reguleringer rundt dette er gjerne knyttet til Arbeidsmiljøloven, interkontrollforskrifter, maskinforskrifter, arbeidsreglementer osv. (NOU 2006:6).*
- b. *Begrepet «Security» er sikkerhet mot uønskede tilsiktede hendelser og knytter seg gjerne til hendelser som er uønsket med tilsiktet. Det kan være f.eks. terrorangrep, sabotasje, etterretning/spionasje, utro medarbeider, kriminelle handlinger osv. Dette er gjerne målrettede angrep for å skade, ødelegge og/eller søke at man får driftsstans i en virksomhet. Dette er forhold som mange ganger er tilknyttet sikkerhet og sikring av kritiske samfunnsfunksjoner (som bank og finans, matforsyning, helse, sosial og trygdetjenester, politi og nødetater samt kriseledelse) samt kritisk infrastruktur (som vannforsyning, kraftforsyning, olje og gassindustri, transportnæring og satellitt basert infrastruktur. (NOU 2006:6)*

Sikkerhet som fagområde finnes i mange organisasjoner av forskjellig art. For å vite hva det er bør man også forstå hva en organisasjon er og hvorfor har man etablert den organisasjonsformen man har. For å vite dette må man gå tilbake i tid. Forskningen vedr å forstå hvordan organisasjoner finner sin form og hva de representanter startet mye på 50-60 tallet når situasjonsteorien hadde sitt utspring.

Situasjonsteoretikere og deres teorier om organisasjoner tar utgangspunkt i tre hovedproblemer (Fivelsdal og Bakka 1994).

1. *Hvorledes kan man måle og sammenligne forskjellige organisasjonsformer (eller organisasjonsstrukturer)?*
2. *Hvilke krefter påvirker/bestemmer variasjonene i organisasjonsformene?*
3. *Hvilke konsekvenser har de forskjellige formvariasjonene med hensyn til måloppnåelse, effektivitet og menneskelig behovstilfredsstillelse?*

Systemteorier finnes i mange varianter og en av de mest kjente hva angår organisering knyttet til offentlige organisasjoner innenfor staten, fylkene og kommunene er Max Webers byråkratiteori hvor Weber legger betydelig vekt på at de samfunnsmessige forutsetninger for og konsekvenser av byråkratiet. Uansett så viser situasjonsteorier etter mange forskninger innenfor organisasjonsteoretiske arbeider at organisasjoner er «åpne systemer» som preges og preges av sin omverden. De aller fleste situasjonsteoretikere ser at alle organisasjoner har input fra interessenter; eiere, marked, teknologi, offentlige krav og støtte, interesseorganisasjoner, media mm som gir bidrag inn i organisasjonens struktur, kultur, prosesser og ressurser. Organisasjonen får sin belønning og output ved at den oppnår mål, godt arbeidsmiljø og trivsel på arbeidsplassen som igjen bidrar til et bedre samfunn og gir gode økonomiske virkninger. Situasjonsteoriene er empirisk orientert og det har siden 50-tallet hatt mange forskere. To av de meste kjente situasjonsteoretikerne var T Burns og G M Stalker (1961 og 1966) som kom frem til to organisasjonstyper; Mekanisk system (som er svært lik Max Webers byråkratiteori) og Organisk system som er mer likt det vi kaller en generativ eller tilpasningsdyktig organisasjon og som på nesten alle områder i forståelsen av organisasjonen er motsatt ift. organisering, verdier, normer osv. i sin kultur. Innenfor alle disse typer organisasjoner vil man finne en organisasjonskulturer med tilhørende subkulturer.

### 3.5 Organisasjonskultur

Organisasjonskultur er et sammensatt begrep, hvor det settes fokus på og fremhever en del sentrale begrep som verdier, holdninger, adferd og mennesker - og alle disse ses i en sammenheng. Med andre ord vil si hvordan det enkelte mennesket opplever organisasjonen og dens omgivelser på. Det er stor interesse for å forstå organisasjonskultur fordi vi lever i en verden i dag hvor vi må omstille og tilpasse oss raskt. Det var tidligere klarere skiller mellom offentlig og privat sektors organisasjonskulturer, mens det i dag er mer felles interesser mellom offentlig og privat organisasjoner og interessenter – noe trolig denne oppgaven vil kunne si noe om da kommunens arbeider med sikkerhetskultur og arbeid med sikkerhet og beredskap er helt avhengig av samhandling på tvers av sektorer for å få løse sine uønskede

hendelser. Organisasjonskulturen gjennomsyrrer alt i hverdagen og både i den formelle og den uformelle delen av kulturen.

Organisasjonskultur finnes det mange definisjoner, men en av de mest kjente er den fra E Schein (gjengitt i Fivelsdal og Bakka 1993).

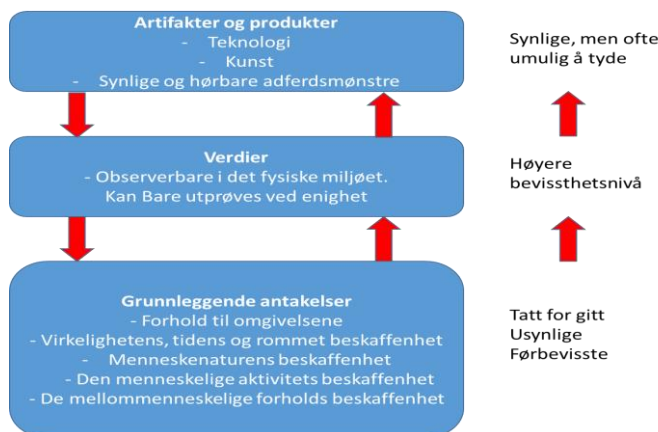
*«Organisasjonskultur er et mønster av grunnleggende antakelser utviklet av en gitt gruppe etter hvert som den lærer å mestre sine problemer med ekstern tilpasning og intern integrasjon – som har fungert tilstrekkelig bra til at det blir betraktet som sant, og som derfor læres bort til nye medlemmer som den riktige måten å oppfatte på, tenke på og følge på i forhold til disse problemene.»*

De grunnleggende antakelser er kjernen i enhver kultur. Det er det vi tar for gitt og betrakter som riktig. Grunnleggende antakelser er vanskelig å avdekke (Jacobsen m.fl. 2013).

De grunnleggende antakelser reflekteres i våre verdier og normer (Jacobsen m.fl. 2013).

Artefakter er et uttrykk for kultur som kan observeres. Artefakter kan være både fysiske uttrykk i kultur f.eks. arkitektur, innredning, teknologi og kleskoder og teknologi og verbale og adferdsmessige uttrykk for kultur...(Jacobsen m.fl. 2013).

Figur 7: Scheins modell om kulturens nivåer og samspillet mellom dem (Schein 1987)



Organisasjonskulturen sier hvordan man skal oppføre seg i organisasjonen, hvilke verdier og normer man strekker seg etter og ikke minst de virkelighetsoppfatningene som skal hjelpe individene til å forstå hva som er sant og usant (H Bang 2013).

En organisasjonskultur har gjerne også en del subkulturer og en av disse subkulturene kan være innenfor sikkerhetsområder med sikkerhetskulturer. Subkulturer er kulturer som lever sitt eget liv innenfor rammen av den store organisasjonskulturen. Subkulturer finnes i de aller fleste organisasjoner og betegnes gjerne som profesjonskultur, teamkultur eller

avdelingskultur (Kaufmann m.fl. 1996). En subkultur tar tid for å oppstå og det kreves at mennesker samhandler samt opplever å dele utfordringer. Videre deles følelsesmessige reaksjoner etter hendelser fra en subkultur skal oppstå. Alder, kjønn, utdanning, sosiale klasser vil kunne styrke utviklingen av felles normer, verdier og virkelighetsoppfatninger i gruppene. For dannelse av subkulturer i organisasjoner nevnes 3 forutsetninger som bør være tilstede; «... hyppig og nær kontakt, felles delte erfaringer og felles personlige karakteristika» (Bang 2011). En organisasjonskultur har gjerne iboende noen subkulturer og en av disse subkulturene kan være «sikkerhetskultur»

Figur 8: Storkultur og subkultur (Kaufmann m.fl. 1996)



### 3.6 Sikkerhetskultur

Definisjonen på sikkerhetskultur er relativt ny da begrepet først opp i 1986 etter Tsjernobyl-ulykken. I undersøkelsene i etterkant av den ulykken ble det belyst i stor grad i rapporten fra International Atomic Energy Agency (IAEA) «safety series No.75-INSAG-1 og i «Basic Safety Principles for Nuclear Power Plants» safety series No.75-INSAG-3 i 1988 som tilsa at årsaken til Tsjernobyl-ulykken skyldtes bl.a. brudd på prosedyrer og menneskenes evne, holdninger og adferd til å håndtere sikkerheten osv. Nedenfor følger noen definisjoner på sikkerhetskultur som for denne oppgaven kanskje er de mest sentrale.

Sikkerhetskultur (Reason: 1997) – fritt oversatt av forfatter)

*«Sikkerhetskulturen i en organisasjon er produktet av et individets og gruppens verdier og holdninger, av kompetanse og adferdsmønstre som viser forpliktelses og dyktighet i forhold til organisasjonens helse- og sikkerhetsprogrammer.*

*Organisasjoner som har en positiv sikkerhetskultur er kjennetegnet ved en kommunikasjon bygget på gjensidig tillit, felles oppfatning av betydningen sikkerhet, og med tiltro til at sikkerhetsmål fungerer effektivt».*

Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) definisjon på sikkerhetskultur er:

*«Et sett verdier som deles av medarbeidere i en virksomhet, og som er med på å påvirke deres tanker og forventninger til sikkerhet. Ved å motivere medarbeiderne til å handle på en måte som ivaretar sikkerheten, kan virksomheten skape en god sikkerhetskultur».*

Innenfor sikkerhetskultur defineres også Helse, Miljø og Sikkerhet (Karlsen 2010)

*«HMS betegner virksomhetens planlagte og systematiske forbedringer av arbeidsmiljø og sikkerhet, av produksjonsprosessens og produktenes virkninger på miljø og helse. HMS omfatter også sikkerheten for forbrukerne ved bruk av tjenester og produkter, og tilpasning til det ytre miljø gjennom regulert utslipp til jord, luft og vann og behandling av avfall fra produksjonen».*

Sikkerhetskultur er et vanskelig begrep å forstå og fortsatt hersker det forvirring fordi det benyttes av så mange ulike faggrupper (antropologer, psykologer, ingeniører) som vektlegger ulike sider (Bjørnskau m.fl. 2009).

Sikkerhetskulturer kommer ikke av seg selv i en organisasjon. *«Å få etablert en sikkerhetskultur gjøres med kollektiv læring, akkurat som alt annet»* (Reason 1997).

### 3.7 Beredskap

Beredskap er viktig fordi vi som samfunn, virksomhet og individer må være klare for å håndtere en eller annen krise. Beredskapsarbeid reduserer sannsynligheten for at en hendelse skal inntreffe og kan begrense konsekvenser hendelsen inntreffer – derfor er beredskap et sentralt begrep i oppgavens problemstilling og sterkt knyttet til sikkerhetskultur. I denne sammenhengen hvor oppgaven skal se på dette så er kommunen og dens beredskap definert og forsterket via lovverket angående den kommunale beredskapsplikten hvis en krise/hendelse inntreffer.

Beredskap som begrep er offentlige utredninger definert som (NOU 2000:24 og NOU 2006:6):

*«Beredskap er definert som planlegging og forberedelser av tiltak for å begrense eller håndtere kriser eller andre uønskede hendelser på best mulig måte».*

Beredskap og kommunal beredskapsplikt er knyttet til endringer i lovverket som tidligere var knyttet til Sivilbeskyttelsesloven og som nå er spesielt utformet spesielt i Forskrift om

kommunal beredskapsplikt. Vi har de gjennom mange år hatt forskjellige typer uønskede hendelser i Norge, men utgangspunktet for forbedringer av systemene fremkom først i NOU 2000:24 Et sårbart samfunn gitt ut av Sårbarhetsutvalget som ble ledet av Kåre Willoch. Sårbarhetsutvalget så på utfordringer for sikkerhet og beredskapsarbeidet i samfunnet og hadde fokus sikkerhet- og beredskapsarbeidet samt aktuelle utfordringer for samfunnssikkerheten vedr terror, muligheter for anslag mot kritisk infrastruktur, IKT-teknologien og beredskapsforhold som forsyningsberedskap, matvaretrygghet, vannforsyningen, atomtrusselen, transportsikkerhet, smittevern, migrasjon samt generell kriseberedskap og ikke minst samordningen og styringen av sikkerhet og beredskapsarbeidet mellom forvaltningsnivåer på nasjonalt nivå, innenfor fylker og kommuner og spesielt samarbeidet mellom Politiet og Forsvaret i kriser. Det overordnede mål for beredskapsarbeidet er risikostyring og risikostyring krever systematisk beredskapsarbeid og forberedelser. Beredskapsarbeidet i kommunen setter klare krav til bl.a. utarbeidelse av helhetlig risiko og sårbarhetsanalyse, en beredskapsplan, øvelse og trening samt samhandling med andre, nødvendige aktører. Kommunene har som alle et dilemma å balansere kommunens økonomi mot behovet for beredskap slik at beredskapen blir bærekraftig. Undersøkelser viser at det finnes fallgruver i beredskapsarbeidet ved at beredskapsplaner ikke blir øvet, ROS-analyser blir ikke oppdatert og man følger ikke opp evalueringer etter øvelser. Som en kollega en gang sa: «Beredskapsarbeid er evig – det skal aldri ta slutt!»

### 3.8 James Reason teori om sikkerhetskultur

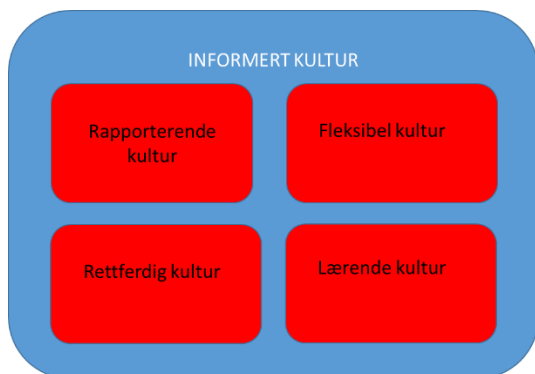
James Reasons bok «*Managing the Risk of Organizational Accidents*» (1997) gir et bilde av flere definisjoner på sikkerhetskultur, men Reason ser ut til å foretrekke den som fremkommer fra UK's Health and Safety Commission fra 1993.

Han påpeker i sin bok at sikkerhetskultur er et begrep som er vanskelig å forklare fordi det mange ganger tar utgangspunkt i bakgrunnen fra den som skal gi definisjonen av begrepet sikkerhetskultur. James Reason beskriver en «informerende kultur». I en informert kultur vet de ansatte hvor grensen går og hva sikkerhet er samt at de har tilstrekkelig informasjon om de faktorene som har betydning for sikkerheten (Reason 1997). Hvis man ønsker at en informerende kultur skal være lik en sikkerhetskultur så må den informerte kulturen ha en innvirkning på reduksjon av hendelser og ulykker. (Reason 1997).

De fire elementene i Reasons «informerte kultur» er:

- a. *Rapporterende kultur har gode rapporteringssystemer som er enkle og hvor de ansatte vil rapportere avvik og hendelser. I en slik kultur bør de ansatte oppfordres og belønnes med ros når de rapporterer om avvik og hendelse og gis rask tilbakemelding på saker som er rapportert.*
- b. *Rettferdig kultur er en kultur der det er tillit og åpenhet i forhold til rapportering av saker. Viktig at rapporter saksbehandles seriøst og hvor det kommer klart frem hva som er akseptabel eller ikke akseptabelt og at sanksjoner og konsekvenser står i forhold til sakens innhold.*
- c. *Fleksibel kultur medfører at organisasjonen må bygge opp robusthet og fleksibilitet, gjerne med redundans slik at man kan håndtere kriser, ulykker og uønskede hendelser av forskjellige art.*
- d. *Lærende kultur handler om organisasjoner er i stand til å lære av sine eller andres erfaringer for å kunne redusere eller unngå nye uønskede hendelser.*

Figur 9: Reason teori om informert kultur (forfatterens egen tolkning)



### 3.8.1 Rapporterende kultur

Med en rapporterende kultur mener Reason at man må få etablert en kultur hvor den enkelte medarbeider rapporterer om uregelmessigheter, avvik, feil, mangler osv. For at man skal kunne avverge og redusere sannsynligheten for fremtidige ulykker og uønskede hendelser er det viktig at man rapporter i et system slik at nødvendige sikkerhetstiltak kan settes inn (Rausand og Utne 2009). En organisasjon som har tillit og hvor de ansatte ser verdien av å rapportere vil ha best effekt. Rapportering må i hovedsak kunne skje med konfidensialitet og med anonymitet så langt det er mulig. Rapporteringssystemet må kunne gi en samling av data slik at organisasjonen kan analysere og lære og om nødvendig treffe sanksjoner eller disiplinere organisasjonen medlemmer. Feed-back på rapportering vil være viktig å kunne få for den som rapporterer. Feed-backen bør komme raskt, være relevante og lett tilgjengelige. En

slik rapportering må ha en effekt og bidra til å skape en rapporteringskultur. Organisasjonen må kunne motivere at rapporteringen ikke er til for å fordele skyld på individene, men at man faktisk ønsker å avdekke svakheter, mangler og feil i organisasjonen slik at ulykker, feil, mangler og ulykker og nesten ulykker reduseres og helst unngås.

En rapporteringskultur må ha en proaktiv tilnærming for å kunne forbedre sikkerheten.

Reason (1997) oppgir fem suksesskriterier for at et rapporteringssystem skal fungere godt:

- *Man bør unngå å benytte sanksjoner av disiplinær art dersom det er mulig*
- *Det bør være mulig å rapportere anonymt og fortrolig*
- *De som mottar rapporter, bør ikke være i en posisjon hvor de har myndighet til å iverksette disiplinære sanksjoner*
- *De må gis raske, seriøse og nyttige tilbakemeldinger på alle rapporter*
- *Det må være enkelt å fylle ut avviksrapportene.*

### **3.8.2 Rettferdig kultur**

Reason sier det kan være vanskelig å etablere en «rettferdig kultur» fordi rettferdighet oppleves subjektivt. Organisasjonen bør et system som skaper tillit og hvor man opptrer konsekvent innenfor de rammer som er satt. I organisasjoner er både formelle og uformelle sanksjoner som blir og kan nyttes. Mennesker gjør feil og mange feil og handlinger gjøres bevisst eller ubevisst. Mennesker er forskjellige og forskjellige handlinger bevisst eller ubevisst vil kreve ulike korrigeringer, tiltak, opplæringsvalg og advarsler. En bevisst handling hvor man ønsker å ødelegge og skade krever en strengere reksjon enn en ubevisst handling som medfører skade eller ødeleggelse. Den individuelle saken og handlingen må behandles særskilt og man må ta hensyn til hva intensjonen var, hva handlingen var og vurdere hvilken konsekvens det vil få.

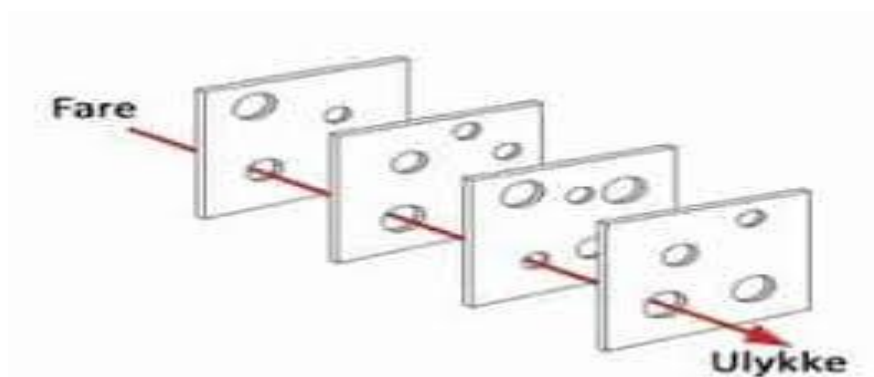
Reason nevner at i størsteparten av uaktsomme handlinger som skjer ikke kan klandres den ansatte fordi det er menneskelig å feile og det må være rom for læring og utvikling. Reason mener at bedrifter selv må sette grenser og skillelinjer som tydeliggjør hvilke konsekvenser, reaksjoner og tiltak som skal utøves samtidig som man må ha systemer som belønner og straffer når man har avvik. En organisasjon må balansere konsekvenser og represalier sier Reason (1997). Sanksjoner eller reaksjoner må stå i forhold til selve handlingen. Å skylde på enkeltindivider vil trolig begrenset verdi mht. forebygging og forbedring av sikkerheten. Å skape en rettferdig kultur vil ta mange år, men det handler i hovedsak om tillit og troverdighet for alle parter i organisasjonen som skal bidra til å forhindre og forebygge uønskede hendelser og bygge opp sikkerheten.



### 3.8.3 Fleksibel kultur

Det vanskeligste, som Reason nevner, er å få etablert en fleksibel kultur. En kultur som har evnen til å tilpasse seg nye krav og endringer som omgivelsene og organisasjonen krever. Evne til omstilling og tilpasning er viktig for alle organisasjoner. Dette er kulturer i en organisasjon hvor man har robusthet ut i førstelinjen. Mange av de offentlige tjenestene er slikt organisert fordi mange gjør like arbeidsoppgaver. I en fleksibel kultur kreves det at ledelsen av organisasjonen også viser at de har tillit til de i førstelinjen, har stor takhøyde hvor man setter pris på kreativitet, innspill og involvering. Det er jo kjent at man med jevne mellomrom endrer lover, forskrifter, regelverk og rutiner for å tilpasse sine behov til den «nye hverdagen». Sikkerhetskulturer og sikkerhetsstyring vil endre seg løpende. Reason nevner i sin bok en teori om forsvars i dybde. I korte trekk viser den at man kan ha mange barrierer på forskjellige områder for å hindre ulykker, men vi vet likevel at ulykker skjer. Et ordtak sier; «en ulykke kommer sjelden alene» og det er gjerne slik at ulykker kan være begrunnet i flere årsaker og kan få ringvirkninger utover det som selve ulykken representerer. De aller fleste teorier innenfor ulykker og hendelser har rett. Sammenligner man Reasons teori og Perrows teori så har de begge rett. Vi vet at mennesker gjør feil og at maskiner og teknologi ikke er 100% pålitelig. Organisasjoner og individ må derfor være fleksibel slik at vi kan vurdere alternative forhold og løsninger samt kunne ha flere tanker i hodet samtidig ved forebygging, beredskap og håndtering av uønskede hendelser og unngå svikt i sikkerhetens «barrierer» slik figuren viser.

Figur 10: Sveitserostmodellen



### 3.8.4 Lærende kultur

Reason mener at en lærende kultur er den kulturen som er lettest å skape, men som er mest komplisert å få til å fungere optimalt. Reason mener at læring består av minst fire faktorer – observasjon, refleksjon, utarbeidelse og utførelse – hvor den siste er den som er vanskeligst å få gjennomført. får man hvis man etablerer og får organisasjonen til å fungere hvis man har et

system hvor organisasjonen kan få observert og skapt kunnskap og læring slik at man kan reflektere og få NY kunnskap og læring i den adferden som skjer i kulturen.

En lærende kultur må tørre og ta opp forhold som er avvikende og lære av disse. Dette bruker man erfaringsmessig meget godt innenfor flere sektorer som luftfart, helsesektor og bygg- og anleggsbransje. Læring via benchmarking slik at alle kan lære av hverandre er en god måte å overføre erfaringer på. Læring må overføres, deles og aksepteres slik at gammel lærdom og kultur kan forbedres. Et godt eksempel på utvikling innenfor læring vises jo gjerne innenfor læringspyramidens utvikling hvor man skiller på passive og deltakende læringsmetoder.

Figur 11: Læringspyramiden (xx)



Det «ironiske» er likevel at Reason sier i sin bok at: «*sikkerhetskultur er ikke noe en organisasjon har eller ikke har*», og han kommer med et utsagn om at «*dersom du tror på at din organisasjon har en god sikkerhetskultur, tar du sannsynligvis feil*» (Reason 1997).

Årsaker til krise, kriser, ulykker eller uønskede hendelser har vært utredet og analysert mange ganger. En av årsakene kan være at kriser er menneskeskapt (Turner), dvs. er en krise som er forårsaket av mennesker som f.eks. klimakriser, pandemier, humanitære kriser, krig osv. Andre typer kriser har sitt utspring i hvordan man er organisert. To kjente teorier innenfor dette er Normal Accident Theory (Perrow fra 1984) som omhandler at teknologi og samfunnsmessig utvikling gjør at komplekse og tett koblete organisasjoner og teknologi skaper forutsetninger for nye ulykker og hvor ulykker oppfattes som normalt. En annen teori knyttet til organisering er High Reliability Theory (bl.a. LaPorte 1996) hvor man mener at organisasjoner kan lære å oppdage og forebygge hendelser ved å bygge en sterk sikkerhetskultur. En kjent teori for å definere hva og hvordan en organisasjons kultur og sikkerhetskultur defineres som er High Integrity teorien (Westrum) som kan hjelpe oss til å se

hvilken type organisasjon sikkerhetskulturen er ved hjelp å analysere informasjonsflyten i sikkerhetskulturen.

### 3.9 Normal Accident Theory (Charles Perrow)

Normal Accident Theory har et pessimistisk perspektiv på ulykker og hendelser og er nesten en god motsetning til HRO-teorien nedenfor. Perrow (1984) mener at vi har så rask teknologisk utvikling og ekspansjon og våre nye sammensatte systemer blir for tett koblede og for komplekse. I et samfunn med slike tett koblede og komplekse systemer så vil ulykker være en del av det som skjer i hverdagen og hendelser anses som «normale ulykker».

Betegnelsen Normal Accident Theory viser til at slike systemer er komplekse og tett koblede særtrekk som gjør enkelte ulykker «normale» (Engen et.al. 2017).

Perrow peker bl.a. til slike ulykker innenfor både luftfart og jernbanesektoren som er systemer som blir mer og mer komplekse pga. stor teknologisk utvikling. Perrow modellen viser en inndeling av organisasjoner ut fra parameterne «interaksjoner og koblinger.

Han deler sitt teknologiske system opp i 4 deler:

- *Del* – f.eks. en indikator for slitt bremsekloss på et tog
- *Enhet* – f.eks. en slitt bremsekloss på toget
- *Subsystem* – f.eks. bremsesystemet på toget
- *System* – f.eks. toget

Perrow (1984) skiller mellom hendelser som kan oppstå på de to første nivåene og ulykker på de to neste (Engen et.al. 2017) og beskriver det på følgende måte:

- *Ulykke* som en feil som oppstår i sub-system eller et system og som skader mer enn en enkelt enhet slik at det forstyrrer den totale produksjonen.
- *Hendelse* defineres som skade som har et potensiale til å forstyrre systemet som helhet, men som likevel er begrenset til en del eller enhet av systemet.

Normal Accident Theory sier at man aldri kan sikre seg fullstendig mot alle typer uønskede hendelser og ulykker. Teorien mener at en kombinasjon av mindre feil vil kunne flere til katastrofale ulykker fordi de forsterker hverandre, spesielt ved systemulykker med forventede koblinger og komplekse interaksjoner.

### 3.10 High Reliability Organizations

High Reliability Organizations (HRO) har vært forsket på siden 1980-tallet. HRO teorien er basert på en positiv tanke til at man skape forbedring og forebygge, men at verden er uforutsigbar, kompleks, ustabil og ukjent. Hovedelementet er i teorien er at man ved å vise årvåkenhet gjør det mulig å se betydningen av svake signaler og respondere sterkt på dem (Weick & Sutcliffe 2001) For å gjøre det må sikkerhet være i hovedfokus og det må utarbeides gode systemer for rapportering samt håndtering av avvik, redundante systemer. Det handler om å skape robuste organisasjoner som kan motstå og overvinne uønskede hendelser og ulykker (Engen et al. 2017) peker bl.a. på at «*HRO-er har som målsetning å styre enhver tilpasning og redusere usikkerhet*»

Sentrale funn i forskningen på de høypålitelige organisasjoner er at de innehar:

- Høy teknisk kompetanse
- Høy ytelse og kontinuerlig kontroll
- Vedvarende søken etter forbedringer
- Risikodreven tilpasning
- Ofte preget av komplekse aktiviteter
- Mange incentiver og delte forventninger om pålitelighet
- Pålitelighetskultur – hvor pålitelighet kan ikke erstattes
- Begrensninger i læring gjennom prøving og feiling
- Fleksible ledelsesstrukturer under kriser
- Redundans designet inn i systemet forsikrer balanse mellom input og output.

Bruken av HRO-teorien er gjerne knyttet til høyteknologiske organisasjoner som kan ha stor sårbarhet som luftfart, olje og gassindustri, IKT-virksomheter – og de har gjerne en nullvisjon for uønskede hendelser i sitt sikkerhetsarbeid og fokus.

### 3.11 High Integrity teorien

I High Integrity teorien tar Ron Westrum og definerer sikkerhetskultur med et utgangspunkt i hvordan informasjonsflyten er i en organisasjon. Han mener at en organisasjon vil reagere når hendelser og andre utfordringer skjer. Han baserer det på at en organisasjons ledelsespreferanser, sanksjoner, incentiver og symbolske handlinger vil si hvordan organisasjonen reagerer ved uønskede hendelser. De tre kategoriene han deler organisasjonen opp knyttet til informasjonsprosessene i sikkerhetskulturen er:

- *Patologisk kultur, byråkratisk kultur og generativ kultur*

Tabell 5: Hvordan organisasjoner prosesserer informasjon (Westrum 2014)

<b>Patologisk</b>	<b>Byråkratisk</b>	<b>Generativ</b>
Lav grad av samarbeid	Middels grad av samarbeid	Høy grad av samarbeid
Budbringer skutt	Budbringer blir neglisjert	Budbringer er trent
Ansvarsområder er innsnevret	Ansvarsområder er begrenset	Risiko og ansvar deles på tvers av organisasjonen
Engasjement utenfor en enhet blir sett ned på	Engasjement utenfor egen enhet tolereres	Engasjement uten egen enhet oppfordres
Feil medfører «skyld»	Feil medfører «rettferdighet»	Feil medfører «granskning»
Nye ideer skrinlegges	Nye ideer ses på som et problem	Nye ideer implementeres

Westrum (2014) beskrivelse av de 3 kategoriene er som følger:

- De *patologiske organisasjoner* har en kultur hvor enkeltpersoner holder tilbake informasjon i egen vinnings hensikt eller av andre årsaker (gjernepolitiske grunner). De som arbeider i en slik organisasjon identifiserer seg ikke med organisasjonens mål, verdier og visjoner og verdier, men fokuserer på enkeltindividet, Informasjonsflyten er krevende og utfordrende for det i en slik organisasjon er en frykt for sanksjoner. Sanksjonene er gjerne knyttet til at man har en sterk hierarkisk oppbygging og struktur med mange maktkamper av ledere i fokus og dette tar oppmerksomheten vekk fra annen informasjon. en slik organisasjon er mange ganger i finansmiljøer og kriminelle organisasjoner.
- En *byråkratisk organisasjon* er en organisasjon som er bygd opp og har strukturer som er knyttet til regler og klar fordeling av arbeids- og ansvarsområder. De som arbeider i en organisasjonen identifiserer seg med egen funksjon og egen enhets mål fremfor organisasjonens overordnede mål. Informasjonsflyten er standardisert og følger i hovedsak «tjenestevei og faste beskrevne rutiner. Til forskjell fra de patologiske organisasjoner holdes gjerne nye ideer innenfor egen enhet. Slike organisasjoner finnes det mange av innenfor offentlig sektor og i mange store bedrifter som har blitt store og fanget av byråkratisk struktur og regler.
- *Generative organisasjoner* er oppdrag og prosessorientert. De som arbeider i en slik organisasjon identifiserer seg med organisasjonens overordnede mål, verdier og visjoner. Generative organisasjoner er «på» dvs. proaktive og tilstreber at riktig informasjon skal komme til riktig person til rett tid – selv om det kan være hindringer i

veien. I en slik organisasjon vil nye ideer bli hilst velkommen og forslag blir analysert og vurdert før det blir implementert. I de generative organisasjoner oppfordres de som arbeider der til å «tenke selv, ta initiativ og involvere seg og ha fokus på samhandling og informasjonsflyt på tvers av enheter og organisasjonsnivåer. Slike organisasjoner kan vi gjerne se i gründerbransjen, IT-bransjen og i mange deler av markedet.

Alle teoriene nevnt over er trolig anvendbar for å kunne analysere forhold inn mot kommunenes sikkerhetskultur og de samfunnssikkerhetsmessige områder kommunen skal ivareta innenfor samstyring, sikkerhet og beredskap i kriser og ved uønskede hendelser.

### 3.12 Kriser

Det finnes mange definisjoner på kriser og flere perspektiver på kriser. En av definisjonene er å se krise fra et samfunnsperspektiv og samfunnets grunnleggende funksjoner, jf. definisjonen av krise som fremkommer i NOU 2000:24 fra Sårbarhetsutvalget:

*«En krise er en hendelse som har et potensial til å true viktig verdier og svekke en virksomhets evne til å utføre samfunnsfunksjoner.»*

En annen definisjon omhandler og peker på når kriser er knyttet til tidspress, trusselen, usikkerheten og beslutningstakingen (Rosenthal m.fl. 1989):

*«En alvorlig trussel mot strukturer, verdier og normer i et sosialt system som under tidspress og usikkerhet gjør det nødvendig å foreta kritiske beslutninger»*

Kriser kan være så mangt, men de vil likevel ha noen fellestrekk, men det som skiller kriser fra hverandre er gjerne 3 faktorer; størrelsen eller omfanget på hendelsen, ressursene som trengs for å håndtere den samt hvilken effekt krisen har hatt på individet, organisasjoner, lokalsamfunnet og storsamfunnet.. Det kan belyses som i figuren nedenfor:

Tabell 6: Ulykker, kriser og katastrofers ressursbehov og mobilisering (Engen et al. 2017)

	<b>Omfang</b>	<b>Ressursbehov</b>	<b>Mobilisering</b>
<b>Ulykke</b>	X	X	Lokal
<b>Krise</b>	XXX	XXX	Lokal og regional
<b>Katastrofe</b>	XXXXX	XXXXX	Lokal, regional, nasjonal og internasjonal

I et arbeid med sikkerhet og beredskap samt senere krisehåndtering er det viktig at man kjenner til disse forskjellene for å vurdere den enkelte krise som oppstår.

- *En ulykke* er som regel en uønsket hendelse har lite omfang og krever mindre ressurser.
- *En krise* er en uønsket hendelse som kan ha et noe større omfang og vil kreve flere ressurser og gjerne samarbeid med andre forvaltningsnivåer og aktører.
- *En katastrofe* er en uønsket hendelse vil kunne krave store ressurser, mye mobilisering og et samarbeid langt utover, lokale, regionale og nasjonale grenser.

Dette er ikke statiske definisjoner og beskrivelser på uønskede hendelser, men må vurderes og defineres og brukes i hver enkelt situasjon hvor man har uønskede hendelser. Uønskede hendelser kan skje tilsiktet eller utilsiktet.

Tilsiktet hendelser er gjerne menneskeskapt som sabotasjer, terrorangrep, kriminalitet cyberangrep osv. men utilsiktet er gjerne knyttet til forhold som naturhendelser (f.eks. flom, ras, skogbrann mm), teknologiske kriser (svikt i teknologi, infrastruktur, tog, fly og bilulykker mm), forurensning (oljesøl, plast, co2 mm), politiske kriser (maktøvertakelse, annektering av land/områder, ISIL mm) eller sosiale kriser (arbeidsledighet, fattigdom, integrering mm).  
Utilsiktede uønskede hendelser er gjerne ondsinnede handlinger som man vil skal ramme andre individer, organisasjoner, samfunn o.l.

I en kommune kan f.eks. følgende hendelser oppstå som har varierende størrelse og omfang samt krever varierende ressursbehov og mobilisering:

- a. *Et barn som mister livet i en ulykke i en barnehage*
- b. *Tett avløpssystem gjør at det flommer vann og kloakk ut i gater og inn i bygninger.*
- c. *Jordskred/kvikkleireskred i kommunen.*
- d. *Strømbrudd i strømforsyningen*
- e. *Skogbrann*
- f. *Flyktingetilstrømning til kommunen*
- g. *Datanettverksangrep i kommune*

Til slutt kan nevnes innenfor kriser at kriser har forskjellig varighet og hastighet. (t' Hart og Boin 2001) trekker frem følgende typologier på dette:

Tabell 7: Typologier på krisers varighet og hastighet ('t Hart og Boin 2001)

	<i>Rask</i>	<i>Utviklingshastighet</i>	<i>Langsom</i>
<i>Rask</i>	<i>Rask brennende krise</i> Flyulykke, skipsforlis, kvikkleire ras		<i>Rensende krise</i> Kriminalitet, terror som slås ned
<i>Avslutningshastighet</i>  <i>Langsom</i>	<i>Lange skyggers krise</i> Konsekvenser ifm. terror, jordskjelv		<i>Sent brennende kriser</i> Humanitære, miljøkriser mm

Kriser som har forskjellige typologier (Engen et al. 2017) vil også kreve forskjellige typer kriseledelse og håndtering. For å hjelpe kommunene med klassifiseringer og krisehåndtering av ulykker, kriser eller katastrofer innenfor samfunnsikkerhets spørsmålet har DSB utformet en rekke veiledere og verktøy for å hjelpe kommunene og for å sikre høy effektivitet, felles forståelse og god samhandling. Som veiledere og verktøy fra DSB kan bl.a. nevnes følgende:

- *Varsling og rapportering på samordningskanaler*
- *Oversikt over samfunnskritiske funksjoner*
- *Veileder krisehåndtering*
- *Veileder krisekommunikasjon*
- *Veileder for helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse*
- *Veileder plan for helhetlig ROS i kommunen*
- *Veileder øvelser og evakuering*
- *Statsforvalterens tilsyn med kommunene mm*

### 3.12.1 Krisefaser

Normalt etableres kriser i 3 faser (Engen et al 2016):

- *Førkrisefase* er fasen hvor man forebygger og forbereder seg til eventuelle kriser, ulykker og katastrofer
- *Akutt krisefasen* er den fasen hvor man responderer ved å se på omfang og mobilisere nødvendige ressurser for å håndtere krisen
- *Etterkrisefasen* er den fasen hvor man gjenoppretter «normal», evaluerer og lærer av krisen som har vært.



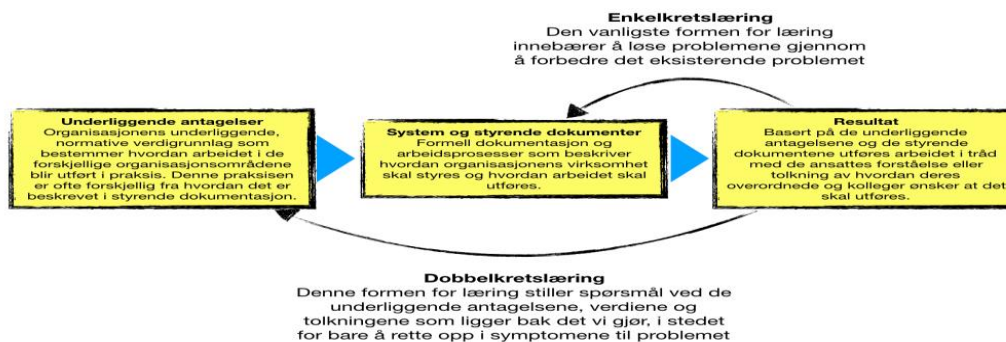
### 3.12.2 Krisekommunikasjon

Krisekommunikasjon (Engen et al 2016) kan være utfordrende og det kan være mer utfordrende når vi har kriseledelse og kommunikasjon på flernivå. Dette krever samhandling og samstyring fra offentlige organer på forskjellige nivåer avhengig av hvilken type ulykke, krise eller katastrofe som utløser behovet for kriseledelse og krisekommunikasjon. En av kritikkene etter 22 juli hendelsen i 2011 omhandlet manglende samordning og samstyring i krisehåndteringen hos de forskjellige forvaltningsorganer Staten, fylket og kommunen Oslo ikke respekterte de beslutninger som overordnet organ (Regjeringen) hadde truffet. Til tross for at det var vedtatt at Grubbegata skulle stenges og sikres (av Regjeringens sikkerhetsutvalg og sikkerhetsmyndighetene i 2008), så trenerte og motarbeidet likevel både Plan og bygningssetaten i kommunen samt samferdselsbyråden i Oslo kommunen regjeringsvedtaket. Staten vektla sikringskravet for Statsministeren etter en vurdering gitt av PST, mens kommunen og fylket vektla hensynet til reguleringsforhold for området samt de mente at innbyggerne i Oslo hadde behov for adgang til området samtidig som Oslo kommunes byråd hadde problemer med omlegging av kollektivtrafikken hvis man fulgte vedtaket om at man skulle stenge og sikre Grubbegata.

### 3.12.3 Kommunikasjonsmodellen

I den ordinære lineære kommunikasjonsmodellen har en både en enkeltkretslæring hvor man oppdager f.eks. en feil og man korrigerer direkte. I en kommunikasjonsmodell hvor man har en dobbeltkretslæring hvor tilbakemeldinger og underliggende antagelser blir korrigert så velger man å bl.a. endre prosedyre og rutine for å sikre at man ikke gjentar feilen på nytt og man viser at man har lært av tilbakemelding på feil som oppstod (Argyris og Schön 1978).

Figur 12: Kommunikasjonsmodell



En av utfordringene er gjennom alle Stortingsmeldinger vedr samfunnssikkerhet har omhandlet spesielt kommunikasjon i kriser når man skal håndtere trusler eller uønskede hendelser. Den tradisjonelle måten med kommunikasjon i offentlig sektor har vært preget av 3 styringsparadigmer:

- *Offentlig administrasjon (Public Administration)* som omhandler den tradisjonelle måten med styring av man har «top-down) og styrer ut fra en hierarkisk struktur hvor politikere med fastsatte målformuleringer og knytter virkemidler til politiske mål. Kjennetegnes på at man har troen på at man er en del av den rasjonelle stat hvor man har langtidsplaner og store offentlige velferdsreformer og det er et klart skille mellom offentlig og privat sektor.
- *Ny offentlig styring (New Public Management)* kom i full fart på 80-tallet med mye markedstenkning inn i offentlig sektor som en reaksjon på den gamle rigide staten som offentlig administrasjon var betegnet som. Det medførte mye privatisering og fristilling, med konkurranse, mål- og resultatstyring og fikk en voldsom reguleringspolitikk med kontrakter, mye samhandling og rettsliggjøring. Samfunnsutviklingen medfører at det er et behov for bedre samstyring for å sikre effektivitet mellom horisontal og vertikal styring og kontroll mellom offentlig og privat sektor.
- *Ny offentlig samstyring (Governance)* er å anse som den beste løsningen for styring mellom offentlig og privat sektor og spesielt innenfor håndtering av kriser av forskjellige art da aktører som er involvert kan være fra alle samfunnslag og samfunnsnivåer.

## 4. Metoder

### 4.1. *Metoder og forskningsdesign*

Den metoden som er valgt er kvalitativ metode. Kvalitativ metode bygger på teori om fortolkning (hermeneutikk) og menneskelige erfaringer (fenomenologi). Metoden innebærer ulike former for innsamling, bearbeiding og analyse av de data som er samlet inn via intervju, observasjoner eller notater og skriftlig tekst. Målet er å utforme meningsinnholdet slik det oppleves av de som var involvert i innsamlingen.

I den forskningsmetoden for å få innsikt i menneskelig uttrykk via språk eller adferd. Det var aldri ønske om survey-undersøkelser, men det var et ønske å få tak i og få innblikk i ulike oppfatninger, meninger og forståelse fra intervjuobjektene. Fordelen er at metoden legger få begrensninger på de svar som intervjuobjektet gir og medfører at man får stor fleksibilitet når man skal søke etter informasjon om utfordringer knyttet til sikkerhetskultur og samstyringen innenfor en kommune. Åpenhet i forhold til at den som undersøker i liten grad har bestemt seg på forhånd hva som letes etter, er et sentralt stikkord (Jacobsen 2013) og ved bruk av intervjuer. Den kvalitative metoden vil være mest hensiktsmessig fordi kunnskapen knyttet til svarene være lokal og helt unik.

I undersøkelsen ble det brukt semistrukturert intervju for å holde litt orden på teamene og knytte de til problemstillingen og forskningsspørsmålene. Fordelen ved semistrukturert intervju er at intervjuer styrer prosessen og spørsmålene fordi samtalen er planlagt og fleksibel samtidig som man får relevant informasjon. Det er viktig at den som blir intervjuet kommer med sine svar basert på sine erfaringer – en god dialog mellom intervjuer og intervjuobjektet var hele tiden målet. I tillegg finnes mye litteratur og rapporter innenfor fagområdet. Jeg har også deltatt med en observasjon ved å bli invitert til et fagmøte om sikkerhet og beredskapsarbeid via Teams. Jeg følte vel at det ikke gav så mye da det var mye enveiskommunikasjon i det møtet fra kun en leder i stab til de andre lederne i sektorene.

Jeg valgte intervju fordi jeg skulle fokusere på ledere i kommunen. Det ville være viktig å kunne observere den enkelte leder under intervjuet. Å være en lyttende og empatisk person som vil legge fokus på den enkeltes erfaring samtidig som man skal være pågående nok til å fremskaffe argumenter om hvorfor de mener det de mener i de enkelte spørsmålene. En svært viktig balansegang. Fokuset var at den som ble intervjuet var den som «eide tiden» han/hun var til intervju. Case-studier velges som metode når problemstilling og forskningsspørsmål inneholder «hvordan og hvorfor», når du skal undersøke sosiale fenomener og når du som forsker ønsker et holistisk syn på prosesser i organisasjoner. Jeg valgte å spørre en kommune om mulighet for å få svar på min problemstilling og forskningsspørsmålene våren 2022. Noen forskere er ikke enige i at reliabilitet og validitet er nok for å kvalitetssikre forskning. I oppgaven er det for forskningens kvalitet derfor også lagt vekt på 8 kriterier for god kvalitet framsatt av Tracy (2010). Disse 8 kriteriene fra Tracy er: *Relevant tema, rikt innhold, oppriktighet, troverdighet, resonans, betydelig bidrag, etikk og meningsfull forbindelse.*

Kriteriene og oppgavens relevans beskrives nedenfor:

- *Relevant tema* omhandler om temaet er tidsriktig og viktig. Sikkerhetskultur og samstyring inn mot samfunnsikkerhetsarbeidet har mye fokus pga. uønskede hendelser som skjer, slik som pandemien, krigen i Ukraina med flyktningestrøm, naturhendelser, klimaendringer osv. Oppgaven er derfor svært relevant i dagens samfunn.
- *Rikt innhold* handler om datainnsamling og analyser, teoretiske konstruksjoner og kontekst. Oppgaven har et riktig innhold fra flere datakilder, men primærkildene er dybdeintervju og styrende dokumenter innenfor områdene. Andre metoder kunne sikkert ha vært bruk for å få det samme rike innholdet, men jeg mener oppgavens innhold skal kunne svar på dette.
- *Oppriktighet* handler om refleksjoner og valg. I oppgaven er det tilkjennegitt min skepsis på om ledere i en kommune forstår å ivareta eller bygge sikkerhetskultur og at påse at man bidrar i samstyring ved arbeidet med beredskapen i en krisehåndtering. Som forsker vil oppgavens struktur og utførelse og tolkning mv være kjent. Jeg ønsker og se om min forskning kan være med på å bidra til å avdekke som min problemstilling er relevant for tilsvarende kommuner.
- *Troverdighet* omhandler om man har oppnådd gode beskrivelser, få intervjuenes refleksjoner og benyttet dette i det empiriske materialet. I oppgaven er brukt intervjuer, enkelt skjema med påstander som skulle besvares samtidig som det finnes mye styrende dokumentasjon på ansvarsområdet man har innenfor arbeidet med samfunnsikkerheten.
- *Resonans* sier noen om påvirkning av publikum. De spørsmål som er stilt i undersøkelsene og intervjuene gir resonans i nåtid fordi dette er høyaktuelt arbeid som skjer på alle offentlige forvaltningsnivåer og i samhandling med en rekke relevante aktører innen samfunnsikkerhet. Spørsmål og svar i oppgaven mener jeg vil bidra til refleksjon, forståelse og læring for både innbyggere og relevante kommuner eller myndigheter og til aktører som ikke har samfunnsikkerhet som fagområde.

- *Betydelige bidrag* handler om å bringe tilbords ny kunnskap, om mulig forbedre praksis eller bringe klarhet i forvirringer (Tracy 2010). Mitt mål er at oppgaven kan bidra til alt dette for tilsvarende kommuner eller i fora hvor man har forskjellige typer kriser og samstyring.
- *Etikk* reflekterer hvordan forskningen og oppgaven kan påvirke organisasjon og individer. Fokus er og har vært riktig informasjon og anonymitet – for personer og for kommune som er undersøkt. For at meldeplikten til NSD ikke skulle omfattes ble all data anonymisert slik at verken stedsnavn, personnavn, stillinger, kjønn, organisasjonskart mm er omtalt. Forskningsetikk er også satt i fokus også mht. kildehenvisninger, referanser osv.
- *Meningsfull forbindelse* brukes og skal oppnås gjennom oppgavens mål, metode og det teoretiske rammeverket (Tracy 2010). Den «røde tråden» er knyttet til å få svar på problemstillingen og forskningsspørsmålene. Undersøkelser knytter seg til mennesker og hvordan de oppfatter og omfavner normer, verdier og adferd de viser samt ansvaret de har for pålagt samarbeid og løse pålagte arbeidsoppgaver innenfor samfunnsikkerhetens arbeidsområde.

Beskrivelse og presentasjon av disse åtte kriteriene for god kvalitativ forskning og hvordan dette skal prege oppgavens innhold mener jeg er gode nok for den kvalitet som kreves. Det er sikkert svakheter også i dette, men for store deler av oppgaven og forskningen er dette relevant og stiller godt mot nevnte kriteriene for god kvalitativ forskning og vurderes derfor å være tilfredsstillende.

#### **4.2. Reliabilitet**

Pålitelighet eller reliabilitet sier noe om funnene er repeterbare f.eks. hvis andre skulle gjennomføre samme type undersøkelser av samme fenomen, ved forskjellige anledninger og med andre instrumenter og metoder. Med andre ord skal de data som samles inn ha en høy grad av nøyaktighet. Intervjuer kan inneholde feil – bevisst eller ubevisst. Det kan skyldes løgn, misforståelser eller bevisste valg om å ikke si den hele sannhet. Alle intervjuobjektene fikk se notater som vare renskrevet og hadde mulighet til å korrigere før endelig tekst ble lagt inn som en del av dokumentasjonen. Ville resultatene bli pålitelige, stabile og konsistente? Man oppdaget fort at sikkerhetskultur og samordning og samstyring ifm. arbeid med sikkerhet og beredskap i kommunen var knyttet til hvilken rolle og funksjon de hadde som ledere i

kommunen. Om en generalisering av undersøkelsen, data og funn vil være mulig er et spørsmål som er relevant, men det er et av målene og se om denne kommunen kan ha relevans til andre små/mellomstore kommunen fordi små/mellomstore kommer er stort organisert på samme måte og de må forholde seg til samme lover, regler og instruksverk i arbeidet med sikkerhet og beredskap. I tillegg vil trolig risikoene i de aller fleste tilfellene være relativt like. «Vi kan aldri generalisere til noe annet enn populasjonen utvalget er trukket ifra og det tidspunktet undersøkelsen er utført på (Jacobsen 2005). Til tross for at forskjeller og variasjoner fra kommune til kommune, men mener man at trenden i resultatene og funnene hadde vært den samme som denne med lik intervjugruppe.

### **4.3. Validitet**

Rosenthal og Rosnow (2008) sier at validitet eller gyldighet av en studie bygger på graden målingen er passende eller meningsfulle; det vil si om målingene viser det du undersøkte. Hvordan kan man som forsker unngå fallgruver og hvor følsom er metoden man bruker? Validiteten er knyttet mye til både intern og ekstern validitet, men det var viktig for meg i denne oppgaven å knytte dette til 9 av lederne i organisasjonen pga. forankringen som kreves for å få gjennomført arbeid med sikkerhetskultur og samordning og samstyring i arbeidet med sikkerhet og beredskap i kommunen. Studien er gjort kun hos disse 9 lederne og ikke mot alle lederne i hele kommunens organisasjon, men mener det gir god validitet.

## **5. Datainnsamling og dataanalyse**

### **5.1. Intervju**

Dybdeintervjuer ble gjennomført med 9 stk ledere i kommunen. Alle lederne ble før intervjuet kun betegnet og anonymiseres som respondent med et nummer (R1, R2, R3, R4, R5, R6, R7, R8 og R9). Intervjuene gav undersøkelsen mye informasjon om at det er forskjellige holdninger og bevissthet på problemstillingen, forskningsspørsmålene, teorier og praksis basert på at alle intervjuobjektene gav svar på sine holdninger og bevissthet til sikkerhetskultur og arbeidet med sikkerhet og beredskap i kommunen da de har forskjellige lederroller. Det var god stemning i alle intervjuene og man hadde en naturlig flyt og gjensidig tillit og respekt i alle samtaler. Tidsforbruk for intervjuene var mellom 35- 55 minutter. Skillet på ca. 20 min fra de som hadde lengst intervju og den hadde kortest intervju skyldtes i hovedsak at personen var relativt nyansatt i kommunen og hadde relativt lite kunnskap om det forhold som ble etterspurt og liten erfaring med organisasjonen, de interne prosesser og relasjonen opp mot fagområdet sikkerhet, sikkerhetskultur, samstyring og kommunal

beredskap. Alle intervjuene ble gjort med notater og de ble senere renskrevet. Alle fikk tilbud om å lese igjennom det som ble renskrevet før publisering skjer inn mot oppgaven.

Intervjuene ble gjennomført som semistrukturert intervju ved at felles intervju mal ble brukt.

Alle spørsmål var satt på forhånd og i innledningen klargjorde intervjuer formålet med intervjuet, oppgavens problemstilling og de forskningsspørsmålene man ønsket svar på.

Til tross for at spørsmålene var klargjort på forhånd basert på oppgavens problemstilling og det man ønsket svar på så var det selvfølgelig rom for utdypende informasjon – noe som viste seg ved flere anledninger var naturlig å komme med. For sammenligningen sin skyld så ble alle spørsmål stående som på intervjumalen, men svarene som man fikk av intervjuobjektene var av varierende innhold og lengde. Intervjumalen følger som vedlegg til oppgaven.

I siste del av hvert intervju fikk respondenten utdelt et ark med 30 påstander. Det skulle besvares med ett av 3 svaralternativer. Respondenten ble gitt ca. 5 sek på å svare på hvert spørsmål etter spørsmålet var stilt. De svaralternativene som var mulige var:

- *JA, det gjør vi godt*

- *Det kan vi bli bedre måte*

- *Nei, det gjør vi ikke*

Intervjuer vil med dette oppnå hva respondentens svar ville være på «første innskytelse» om påstanden når de fikk slike direkte og lukkede spørsmål. De 20 første påstandene skulle si noe om holdninger og bevissthet til sikkerhetskulturen inn mot Reasons teoretiske modell om den informerte kultur. Hovedmålet var å få et innblikk i hvordan lederne oppfatter at sikkerhetskulturen er innenfor egne sektorer og hvordan de selv eller deres egen sektor bidrar selv i arbeidet med sikkerhet og beredskap i kommunen. Kun 2-3 av lederne vet hva sikkerhetskultur er og hva det defineres som. De andre lederne gjetet eller var ikke kjent med begrepet. Alle innrømmet at de ikke hadde vært med på undersøkelser som omhandler måling av sikkerhetskulturen spesielt, men alle mente at noen indikasjoner på slik kultur var innbefattet i medarbeiderundersøkelser og interkontrollundersøkelser av arbeidsmiljøet. De 10 siste påstandene omhandlet holdninger og bevissthet i arbeidet med samstyring, sikkerhet og beredskap og den kommunale beredskapsplikten og hvordan lederen og medarbeidere er bidragsytere i samstyringen for å vise at kommunen har evne til å håndtere kriser. I arbeidet med beredskap innrømmet de aller fleste lederne at de ikke har opplevd samstyring i arbeide med beredskap knyttet til pandemien, men som en konsekvens av pandemien opplever de at kommunen må håndtere flere små lokale kriser. Arbeidet med

sikkerhet og beredskap ivaretas sjeldent og er mer knyttet til innkalling til møte ifm. Årlig oppdatering eller revisjon av kommunens planverk og analyser.

Hva angår svar fra intervjuobjektene i skjemaet med 30 påstander så fikk man på nytt bekreftet at opplysninger som kom frem i dybdeintervjuene stemmer. Det var en klar indikasjon at det var kun 2-3 ledere som hadde inngående kunnskap og kunne besvare problemstillingens spørsmål og forskningsspørsmålene på en bedre måte enn de andre lederne. En stor majoritet av de 9 lederne var enige i at de måtte bli bedre på dialog mot egen ledelse, Statsforvalter og andre samt ta ansvar med å bidra innenfor samstyringen i den kommunale beredskapen også for å bidra til å trygge innbyggerne ved en uønsket hendelse. I tolkningen av intervjuene og svarene fremkommer det helt klart fra svarene at det er store forskjeller på forståelse av begrepet sikkerhetskultur og hva det er. Dog påpekte de fleste at de som ledere uansett ønske å bygge gode kulturer i sin organisasjon fordi gode normer og verdier, holdninger og adferd innenfor kommunen var viktig for både trivsel, arbeidsmiljø og kommunikasjon og tillit mellom ledere og medarbeiderne. Intervjuene ble gjennomført som dybdeintervju med semistruktur ved at intervjumaler var utformet og hvor intervjuer skulle lag korte sammendrag av essensen ute at nødvendigvis alle kommentarer kom med.

Vedr skjema med 30 påstander var målsettingen at intervjuer ville ha frem «magefølelsen og første reaksjon» på hvordan og hva de tenkte og kunne svare på påstanden med tre alternative svarmuligheter – uten at noen av påstandene ble diskutert. De intervjuede ble gjort oppmerksom på at svarene fra arket med de 30 påstandene ville bli sett i sammenheng med hva både de som ledere svarte individuelt og hva hovedinntrykket var innenfor de forskjellige kulturene i Reasons teori om informert kultur og dermed kommunens sikkerhetskultur.

## **6. Empiri (med drøfting av funn og resultater)**

### **6.1 *Funn fra Kommuneundersøkelsen fra 2012-2021***

Kommuneundersøkelsen fra 2012- 2021 viser at kommunen som er undersøkelsesobjekt i denne oppgaven har hatt dokumentert utvikling siden 2012 på arbeidet innenfor kommunal beredskapsplikt og arbeid innenfor sikkerhet og beredskap.

Kommunen har utarbeidet helhetlig ROS i samarbeid bl.a. med bruk av ekstern konsulent og samarbeid med andre kommuner i regionen. Kommunen har utarbeidet en overordnet



beredskapsplan og reviderte kommentarer er lagt inn i DSB sine krisehåndteringssystemer. Kommunen har som mange andre opprettet eget beredskapsråd og har gjennomført øvelser i samarbeid med en rekke eksterne aktører. Kommunen har kun delvis utarbeidet strategisk plan for det samfunnssikkerhetsarbeidet de er pålagt. Dokumentene er ikke forankret i alle deler av kommunens planverk eller andre styrende dokumenter slik, DSB anbefaler. Kommunen dokumenterer ikke om det er inngåtte avtaler med samhandlingsparter eller andre ytre etater i samfunnssikkerhetsarbeidet for kommunen.

En sammenligning kommuneundersøkelsene for periodene 2020 og 2021 viser at kommunen gjør sitt arbeid innenfor kommunal beredskapsplikt mye likt som tidligere. Det har vært en økning på øvelser og krisehåndtering pga. pandemien, men det har samtidig vært en tilbakegang i opprettholdelse av de to mest sentrale påleggene i lov og forskrift med å utarbeide og/eller helhetlig ROS og ivareta overordnet beredskapsplan for det lokale samfunnssikkerhetsarbeidet har ikke blitt fulgt opp og som undersøkelsen sier:

*«Beredskapsfeltet i 2020 har hovedsakelig handlet om pandemien og i liten grad øvrige deler av fagfeltet» og «Året 2020 har vire prega av faktisk og praktisk krisehåndtering.»*

Hovedfunn fra kommuneundersøkelsene for perioden 2020 og 2021 viser at antall kommuner som har gjennomført hele eller deler av lov og forskriftspålagte oppgaver som følger:

- *97% av kommunene har utarbeidet helhetlig ROS, men bare 66% oppfyller minimumskravene. 30% av kommunene har helhetlig ROS som er fra 2016 eller eldre*
- *97 % av kommunen har utarbeidet overordnet beredskapsplan, men kun 47% oppfyller minimumskravene til beredskapsplanen og 84 % sier de har øvd beredskapsplanen de siste 2 årene.*
- *75% av kommunene har etablert beredskapsråd – en økning på 5 % siden året før.*

I samordningskravet fremkommer det at samordningen også har vært ivaretatt på lik linje i stor deler av ansvarsområdet, men det har vært en økning av samordning innenfor de samme områder som nevnt over vedr øvelser og krisehåndtering. Den undersøkte kommunen er en av disse hovedfunnene nevnt over.

## **6.2 Funn fra intervjuer og spørreundersøkelse**

Funn fra intervjuene og svarende fra skjema med 30 påstander bekrefter mye av de som fremkommer av de rådata som ligger fra kommuneundersøkelsene. Detaljer om dette vil bli

klarlagt nedenfor da lederne i kommunen i intervjuene ble alle stilt 21 spørsmål og i slutten av hvert intervju fikk alle intervjuobjektene også et ark med 30 påstander.

Intervjuet hadde i sin intervjuomal 21 spørsmål.

De 5 første spørsmålene omhandlet spørsmål om de kunne definere begreper og definisjoner knyttet til forståelsen av sikkerhet, beredskap og kommunal beredskapsplikt. I den undersøkelsen ble det ikke lagt vekt på «korrekt» definisjon, men heller en vurdering på om den enkelte leder forstod hva begrepene innebærer av ansvar med hensyn til utførelse av oppgaver innenfor å etablere sikkerhetskultur og arbeide med oppgaver knyttet til kravene i den kommunale beredskapsplikten.

Kun et fåtall av intervjuobjektene/respondentene hadde kunnskap om de forskjellige begreper og definisjoner som er knyttet til oppgavens temadel «Sikkerhetskultur», men innenfor begrepene beredskap og kommunal beredskapsplikt var det noe bedre kunnskap om temaet, men det medførte nødvendigvis ikke at det var etablert en god nok forståelse for begrepene og ansvaret de har på dette arbeidsområdet.

#### 6.2.1 Forståelse for begrep og definisjoner

For å se på hva de hadde av kunnskap og bruk av terminologi innenfor sikkerhetsområdet valgte man i intervju og undersøkelsen ut en del begrep som jeg anmodet intervjuobjektene å kunne beskrive hva de mener begrepene betydde og ble brukt hos ledere i kommunen.

De begrepene man i undersøkelsen ønsket respons på var:

- *Sikkerhetskultur*
- *Safety og Security begrepene*
- *Kommunal beredskapsplikt*
- *De fire beredskapsprinsippene likhetsprinsippet, ansvarsprinsippet, nærhetsprinsippet og samvirkeprinsippet*

#### **Sikkerhetskultur**

Forståelse av begrepet sikkerhetskultur er svært varierende, men noen gav uttrykk for at det har noe med våre verdier, normer og det å følge regler og bestemmelser å gjøre.

For de fleste var begrepet sikkerhetskultur ukjent, men for noen få var begrepet kjent og ble brukt i deres arbeid. Mye av det har nok sammenhengen med hvilken sektor man sitter med ansvar for og på hvilken måte de som ledere påvirker eller gir av bidrag inn mot den kommunale beredskapsplikten og arbeidet de har innenfor sikkerhet og beredskap.

Som tidligere nevnt er sikkerhetskultur et ord som er vanskelig å definere og det finnes mange definisjoner på det begrepet i forskning og litteratur. I intervjuet anmodet jeg om følgende:

*«Kan du gi en kort beskrivelse over hva du mener sikkerhetskultur er?»*

Respondentene som alle har en lederstilling, om ikke særlig overraskende, kom med svært så varierende beskrivelser på hva de mente hva sikkerhetskultur er i sin beskrivelse. Nedenfor følger respondentenes beskrivelser:

Respondent R2(sitat):

*“Jeg mener sikkerhetskultur er å ha fokus på at sikkerhet innenfor gitte rammer og følges opp uansett om det er mennesker, maskiner, død, katastrofer, kriser, ulykker eller nestenulykker.»*

Respondent R3 (sitat):

*«Er organisasjonskultur og sikkerhetskultur knyttet tett sammen? Sikkerhetskultur er et begrep som jeg ikke kjenner så godt, men jeg forbinder det med å ta vare på de ansatte og innbyggere slik at de kan være trygge i kommunen.»*

Respondent R5 (sitat):

*“Et ukjent begrep for meg i utgangspunktet, men jeg tenker på at det handler om å følge regler slik at ulykker eller uregelmessigheter ikke skjer.»*

Respondent R6 (sitat):

*“Ukjent begrep for meg, men kultur i en organisasjon kjenner jeg som et begrep om at «vi ser verden slik vi selv oppfatter den». Det er sikkert ganske lik den beskrivelsen.»*

Respondent R7 (sitat):

*«God sikkerhetskultur skal forebygge, hindre eller gjøre av vi unngår ulykker eller uønskede hendelser som er tilsiktet eller utilsiktet. Det vil derfor være viktig å følge regelverket, være åpne på at det skal rapporteres og håndteres og lære av feilene vi og systemene våre har.»*

Respondent R8 (sitat):

*“Nei, det kan jeg ikke.»*

Respondent R9 (sitat):

*«Sikkerhetskultur mener jeg er en kultur hvor vi skal søke å forebygge og etablere gode rammebetingelser med sikkerhetsstyring og sikkerhetsadministrasjon for å ivareta sikkerhet slik at våre verdier er beskyttet mot trusler og sårbarheter fra aktører som ønsker å sabotere, ødelegge eller stanse kommunens drift.»*

Som man ser av respondentenes beskrivelse av hva sikkerhetskultur er så er den svært så varierende og det er derfor viktig å være oppmerksom på sammenhengen at de som ledere har store muligheter til å påvirke sikkerhetskulturer i en organisasjon eller sin sektor/enhet.

Det finnes mye litteratur på at ledere påvirker både organisasjonskultur og sikkerhetskulturer. Flere forfattere (Wiegman et al. 2007, i boken «*A synthesis of Safety Culture and Safety Climate Research*» samt boken «*Improving Safety Culture*» fra Cooper 1998) sier noe om hva og hvordan ledere kan påvirke sikkerhetskulturen er ved at ledere bør:

- *prioritere og har tilstrekkelige ressurser innenfor sikkerhetsarbeidet,*
- *gå foran som et godt eksempel i sikkerhetsarbeidet fordi det påvirker de ansattes holdninger, normer og verdier til sikkerheten – bl.a. ved å gi ros og tilbakemelding,*
- *ha eller skape involvering, engasjement og skape interesse for sikkerhet og sikkerhetskultur,*
- *invitere til medbestemmelse i sikkerhetssaker ved å bidra til forbedringer og eierskap i reguleringer og regelsett og/eller*
- *etablerer gode og enkle rapporterings- og sikkerhetssystemer.*

En av lederne i kommunen (R8) innrømmet at han ikke ville prøve å beskrive begrepet sikkerhetskultur fordi det var ukjent begrep for vedkommende. Flere av lederne innrømmet i sine sidekommentarer at de forsøkte å beskrive sikkerhetskultur ut fra andre preferanser som ordets sammensetting med ordene «sikkerhet og kultur» eller at de hadde noe kunnskap om definisjoner o.l. på begreper som organisasjonskultur, bedriftskultur mm.

Kun to av respondentene (R7 og R9) innrømmet at de kjente godt til begrepet sikkerhetskultur og kunne beskrive begrepet sikkerhetskultur godt samt at en av lederne (R2) beskrev ved å gi en akseptabel beskrivelse. Lederne kunnskap om begrepet sikkerhetskultur var innenfor kommunen lite kjent både i definisjon og hva det betydde, men de aller fleste skilte ikke mellom organisasjonskultur og sikkerhetskultur og velger i sitt daglige arbeid som ledere å vurdere at sikkerhetskultur er noe som er i eller allerede er godt innarbeidet kommunens organisasjonskultur med gjeldende verdier, normer og holdninger med de grunnleggende antagelser som finnes der.

### **Safety og security**

Safety og security er de to av sikkerhetsbegrepene som er sentrale i forståelsen av ordet «sikkerhet». Begrepene er engelsk og i storsamfunnet oppleves de å være tolket og definert

som «sikkerhet». Disse begrepene brukes bl.a. innenfor analyser av hendelser og særlig mot om hendelsen skal kategoriseres som en utilsiktet eller tilsiktet uønsket hendelse.

Begrepene safety og security er definert flere steder, men for oppgaven legges til grunn de definisjoner av begrepene som ble gjort i NOU 2006:6 - over:

Kunnskapen innenfor beskrivelse og forståelsen av Safety-begrepene var gode hos lederne da de aller fleste kjente til begrepet fra rapporter og hendelser innenfor HMS/SHA arbeidene innenfor de alle fleste sektorene.

Begrepet Security var det derimot lite kunnskap om fordi de brukte eller benyttet ikke begrepet Security aktivt i sitt arbeid med kommunal beredskapsplikt eller i arbeidet med sikkerhet og beredskap i kommunen. Kun to av lederne hadde erfaring med begrepet Security. Stort sett alle lederne gav uttrykk for at de bruker «sikkerhet» som et fellesbegrep ved uønskede hendelser – uansett kategorisering. Nedenfor følger noen av respondentenes beskrivelse på begrepene Safety og Security:

Respondent R2 (sitat):

*«Safety vil gi si er om uønskede utilsiktede hendelser som ulykker, naturhendelser, brudd i infrastruktur osv.*

*Security er vel terror og den slags aktiviteter som er uønskede tilsiktede hendelser mot oss eller systemer.»*

Respondent R7 (sitat):

*«Ja, kjenner til at Safety er det jeg jobber mest med. Særlig med forebygging ifm. HMS/SHA og et av verktøyene er samtaler og/eller sikker jobb analyse. Andre verktøyer kan være feilsøking mm.*

*Kjenner mest til Security fra da jeg var i Forsvaret som i hovedsak er knyttet til trusselbilde opp mot de verdier vi skal ta vare på og beskytte oss slik at sårbarhetene blir minst mulig.*

*Som ansvarlig for sikkerheten i min sektor legger jeg vet på begge, men har mest fokus på Safety og HMS/SHA.»*

Respondent R8 (sitat):

*«Safety er HMS- det andre kjenner jeg ikke til, men tror det kan være noe mot Sikkerhetsloven.*

*Respondent R9 (sitat):*

*«Safety omhandler uønskede utilsiktede hendelser som er knyttet til død, ulykker og kriser i kommunen. Det er gjerne knyttet til regler og bestemmelser innenfor AML, HMS og PBL.*

*Security omhandler uønskede tilsiktede hendelser som er knyttet til trussel aktører med kapasitet og intensjon om å sabotere, ødelegge, skade eller stoppe kommunen drift, objekter eller infrastruktur. Dette kan være knyttet til angrep via terror, etterretning og spionasje, sabotasje eller kriminelle handlinger. Tiltak og barrierer som sikkerhetskulturen skal anbefale er gjerne knyttet tiltak etter krav ift. sikkerhetsloven eller EKOM-loven osv.»*

*Delkonklusjon om begrep og definisjoner:*

De fleste lederne gav et klart uttrykk for at de ikke kjente til begrep eller beskrivelser knyttet til; sikkerhetskultur og Security innenfor sikkerhet og beredskapsarbeidet. Det var et inntrykk kommunen ikke hadde noen felles sikkerhetskultur, men at sikkerhetskulturen var en del av den eksisterende organisasjonskulturen. Flere av lederne gav også uttrykk for at det heller ikke har vært noen invitasjoner eller tema i andre ledermøter for å få kunnskap om begreper innenfor sikkerhet eller at det er et krav å etablere sikkerhetskultur, verken innenfor egen sektor i kommunen eller på tvers av sektorene.

### 6.2.2 Kommunal beredskapsplikt

Kommunal beredskapsplikt og ansvaret for dette er kanskje den mest sentrale delen i problemstillingen om å ivareta arbeidet med sikkerhet og beredskap da kommunen er pålagt i lov- og forskrift å ivareta den kommunale beredskapsplikten, jf. sivilbeskyttelsesloven §§ 14 og 15 og forskrift om kommunal beredskapsplikt.

I intervjuet og fra skjemaet med de 30 påstandene (spørsmål 21-30) var det derfor viktig å få svar på om hva den enkelte leder mente hva beredskap og kommunal beredskapsplikt innebærer og hva de bidrar med. Forskriften om kommunal beredskapsplikt formålsparagraf sier:

*«Forskriften skal sikre at kommunen ivaretar befolkningens sikkerhet og trygghet. Kommunen skal jobbe systematisk og helhetlig med samfunnssikkerhetsarbeidet på tvers av sektorer i kommunen, med sikte på å redusere risiko for tap av liv eller skade på helse, miljø og materielle verdier.*

*Plikten omfatter kommunen som myndighet innenfor sitt geografiske område, som virksomhet og som pådriver overfor andre aktører*

I intervjuet fremkommer mange gode og presise svar og forståelser fra intervjuobjektene på hva dette innebærer av oppgave og ansvar for arbeidet med beredskap og den kommunale beredskapsplikten.

Nedenfor er noen utsagn/sitater fra intervjuobjektene:

Respondent R1 (sitat):

*«Det er omfattende, men jeg kan si kortfattet av vi skal sørge for at innbyggerne våre er trygge når vi har eller får kriser og eller ulykker som rammer kommunen og innbyggerne.»*

Respondent R2 (sitat):

*«Det er et alvorlig tema fordi kommunal beredskapsplikt er et lovpålagt krav etter Sivilbeskyttelsesloven som igjen i forskrift om kommunal beredskap tilsier at vi skal ha sikkerhets og beredskap innenfor alle samfunnsikkerhetsmessige spørsmål for at innbyggerne skal være trygge ved hendelser. Det er et tema jeg tar seriøst og som jeg har et stort ansvar for blir gjort og fulgt opp.»*

Respondent R5 (sitat):

*«Jeg har kun hørt om det begrepet ifm. pandemien, men har forstått det slik at det omhandler å skape trygghet for innbyggerne og at de skal forstå at vi som jobber med sikkerhet og beredskap på vegne av de skal gjøre en best mulig jobb for å få løst «problemet»*

Respondent R7(sitat):

*«At vi lager analyser, planer og beredskap for at det kan skje ulykker og andre uønskede hendelser slik at innbyggerne kan føle seg trygge på at vi og alle de vi jobber sammen med håndterer dette til beste for oss alle.»*

Respondent R9 (sitat):

*«Kommunal beredskapsplikt er et stort arbeidsomfang som medfører at vi skal gjennomføre pålegg fra overordnet myndighet ved å utarbeide helhetlig ROS-analyse innenfor hele samfunnsikkerhetsområdet, ha overordnet beredskapsplan mer varslingslister, tiltakskort, avtaler med samarbeidspartnere og andre relevante aktører.»*

Sett opp mot formålsparagrafen i forskrift om kommunal beredskapsplikt viser det at lederne i kommunen har stor og god forståelse hva det innebærer å definere hva det innebærer for de som ledere at kommunen har ansvar for og kan bidra med innenfor arbeid i den kommunale beredskapsplikten.

Skjema med de 30 påstandene viste at alle lederne hadde rom for forbedringer på arbeidet og ansvaret de har i den kommunale beredskapsplikten og hva de kan og skal bidra med innenfor arbeidet med helhetlig ROS, beredskapsplan, samhandling, dialog mot andre, deltakelse i øvelser med mer. Følgende fakta er klarlagt fra skjema med de 30 påstandene:

- Kun 3 sektorer (33%) sier de føler at de gjør det godt innenfor feltet med å ta ansvar innenfor den kommunale beredskapsplikten, mens 6 av 9 sektorer sier de kan bli bedre på dette.
- 2 sektorer sier de er gode på å bidra til arbeidet med helhetlig ROS, 4 sektorer sier de kan bli bedre på å bidra til helhetlig ROS og 3 sektorer sier de ikke bidrar eller har bidratt til helhetlig ROS for kommunen.
- 1 (11%) sektor sier den bidrar godt inn mot arbeidet med beredskapsplanen i kommunen, mens 4 sektorer sier de kan bli bedre og 4 sektorer sier de ikke bidrar til beredskapsplanen.
- 5 sektorer sier at de bidrar til samhandling og samstyring i arbeidet i den kommunale beredskapsplanen og at de gjør dette godt. 3 sektorer sier de kan bli bedre og 1 sektor sier den ikke bidrar til samhandling og samstyringen ved en uønsket hendelse.
- 2 av sektorene sier de bidrar med god dialog opp mot egen ledelse i arbeidet med kommunal beredskap, 5 sektorer sier de kan bli bedre på dialog mot egen ledelse og 2 sektorer sier de ikke bidrar med dialog om kommunal beredskap.
- 1 sektor sier at dialog opp mot Statsforvalter gjøres godt, 4 sektorer sier de kan bli bedre på dialog opp mot Statsforvalter og 4 sektorer sier de ikke har dialog mot Statsforvalteren i det hele tatt.
- 3 sektorer i kommunen sier de har godt forståelse for at kriser krever samhandling med andre aktører enn kommunen, 6 sektorer sier de kan bli bedre å forstå samhandling.
- 2 av sektorene sier de har godt fokus på formålsparagrafen innenfor forskrift for kommunal beredskap. 7 sektorer sier de kan bli bedre å ha fokus på formålsparagrafen for den kommunale beredskapsplanen.



- 2 sektorer sier de bidrar godt i øvelser og trening innenfor beredskapen og beredskapsplanen for kommunen. 2 sektorer sier de kan bli bedre og 4 sektorer sier de ikke bidrar in i øvelser og trening av beredskapsplanen.
- Alle 9 sektorene sier de kjenner til oppgavene innenfor kommunal beredskap. / sektorer og sier de kan bli bedre på hvilke oppgaver dette er, men 2 sektorer kjenner til hvilke oppgaver dette er.

*Delkonklusjon om kommunal beredskapsplikt:*

Lederne synes å være godt kjent med de krav som fremkommer for å ivareta arbeidet og ansvaret de har i den kommunale beredskapsplikten for kommunen, men den enkelte leder eller sektor i kommunen kjenner ikke til at dette fremkommer som et eget oppfølgingsansvar. Lederne innrømmer at de blir innkalt til 1-2 møter årlig av kommunaldirektør i stab når oppdatering eller revidering av helhetlig ROS eller beredskapsplan for skjer og hører lite eller ingenting imellom disse møtene. Lederne i kommunen innrømmer at de bidrar så godt de kan innenfor disse områdene, men at de deltar sjelden eller aldri på konferanser eller samlinger mm som omfatter samfunnsikkerhetsarbeid og kun få utvalgte sektorer er med på å øve beredskapsplanen for kommunen.

At alle lederne ikke blir invitert og får et eierskap til krav for arbeidet med kommunal beredskap innenfor egen sektor i kommunen kan tyde på at kommunen ikke arbeider strategisk og har manglende involvering av ledere i sektorene og for lite samstyring horisontalt og på tvers av sektorene i dette viktige beredskapsarbeidet.

Samfunnsikkerhetsarbeid innenfor kommunen setter sterke krav til kommunen og dermed også dere ledere til å ta ansvar for å bidra innenfor alle faser tilknyttet forebygging, planlegging og etterarbeid ved en evt. uønskede hendelser.

Ut fra de utsagn som kommer ser det ut til at ansvaret for den kommunale beredskapen i stor grad faller på og blir direkte tilknyttet kommunaldirektør i stab og hans beredskapsleder og 2-3 utvalgte sektorer og kun med en kvalitetssikring av helhetlig ROS og beredskapsplan via de andre lederne for sektorene i kommunen.

Kommunen er en liten/mellomstor kommune og skal lederne få et bedre eierskap til de krav som fremkommer innenfor lov og forskrift til samfunnsikkerhetsarbeidet i kommunen så bør dette forankres bedre i strategiske dokumenter og i styrende dokumenter for den enkelte leder i kommunen på en bedre måte.

### 6.2.3 Funn om samstyring og de fire beredskapsprinsippene

De fire beredskapsprinsippene er forankret av Regjeringen og gjelder alle departementer med underliggende enheter. Prinsippene brukes for å sikre effektiv samhandling og god samstyring i beredskapsarbeidet. De fire beredskapsprinsippene er:

- *Likhetsprinsippet* – «Den organisasjonen man opererer med under kriser, skal i utgangspunktet være mest mulig lik den organisasjonen man har til daglig.»
- *Ansvarsprinsippet* - «Den organisasjon som har ansvar for et fagområde i en normalsituasjon, har også ansvaret for nødvendige beredskapsforberedelser og for å håndtere ekstraordinære hendelser på området.»
- *Nærhetsprinsippet* – «Kriser skal organisatorisk håndteres på lavest mulig nivå.»
- *Samvirkeprinsippet* – «Myndigheter, virksomheter og etater har et selvstendig ansvar for å sikre et best mulig samvirke med relevant aktører og virksomheter i arbeidet med forebygging, beredskap og krisehåndtering.»

Alle intervjuobjektene ble forespurt om de kunne forklare de 4 beredskapsprinsippene.

Nedenfor følger utdrag fra respondentenes svar.

Respondent R2 (sitat):

*«Ja, de kan jeg godt og jeg bruker de definisjoner som fremkommer i DSB veileder innenfor vår beredskap. I korte trekk kan jeg si:*

- *likhetsprinsippet – bruke vår egen organisasjon også ved kriser*
- *Ansvarsprinsippet medfører at vi alle skal ta et felles ansvar ved kriser*
- *Nærhetsprinsippet betyr at krisen skal løses på lavest mulig nivå i kommunen (helst der den oppstår).*
- *Samvirkeprinsippet betyr at vi må samarbeide med andre aktører som andre kommuner, Statsforvalter, nødetater osv. når det er behov for det».*

Respondent R5 (sitat):

*«Jeg fikk en orientering om disse beredskapsbegrepene i arbeide med pandemihåndteringen og har forstått et lik at dvi skal gjøre jobben på samme måte som vi gjør i vår stilling i dag hva angår likhetsprinsippet. Når det gjelder ansvaret så skal vi alle ta et felles ansvar for det som angår vår sektor og på vegne av kommunen. Nærhetsprinsippet betyr at vi skal la saken løses helst der den oppstår og ikke løfte den oppover i systemet hvis det ikke er nødvendig. Samvirkeprinsippet betydde for meg at vi måtte regne med å samhandle og få pålegg om arbeid sammen med andre myndigheter som Statsforvalter, FHI, Helsedirektorat i pandemien.*

*Det betyr for meg at jeg må følge disse prinsippene best mulig og unngå som leder at jeg skal «gjøre alt» - tørre å delegere og stole på samarbeid med andre fagmiljøer ... og det har vært lærerikt».*

Respondent R6 (sitat):

*«Var borti et møte vedr beredskap og håndtering av pandemien.*

- Likhetsprinsippet omhandler av vi skal gjøre det likt i kommunen når vi håndterer beredskap*
- Ansvarsprinsippet gjør at vi alle skal ta et ansvar både i egen sektor og mot andre vi samarbeid med.*
- Nærhetsprinsippet sier om at vi skal det som er i nærmiljø og ikke fylket eller på Statens ansvarsområde*
- Samvirke betyr at vi skal «jobbe sammen» for å løse utfordringer og problemer.»*

Respondent R7 (sitat):

*«Ja, kjenner til disse begrepene godt mener jeg. Mine definisjoner er:*

- Likhetsprinsippet – «gjør som du gjør drift også i en krise»*
- Ansvarsprinsippet – «ta ansvar innenfor egen sektor og bidra til å løse kommunens ansvar hvis det går på tvers»*
- Nærhetsprinsippet – «ta problemet der det er og løse det på samme nivå».*
- Samvirkeprinsippet – «jobb sammen med andre hvis og når det er behov for det»*

*Det betyr for meg kort; Gjør jobben din i krise og ved hendelser på samme måte som du gjør i normal drift og bruk støtten fra samarbeidspartnere i og utenfor kommunen når det er behov».*

Respondent R9 (sitat):

*«Beredskapets 4 prinsipper er det vi styrer arbeidet vårt innenfor og jeg legger alltid til grunn de prinsippene som fremkommer i veilederen fra DSB eller som er nevnt i flere stortingsmeldinger.*

*De 4 prinsippene betyr alt for meg og for at jeg som rådgiver skal kunne forankre mitt arbeid med å få etablert en god sikkerhets-kultur, den kommunale beredskapsplikten, ivareta arbeidet med sikkerhet og beredskap for kommunen og våre innbyggere.»*

I spørsmålet hva bruken av de 4 beredskapsprinsippene betydde for den enkelte leder i arbeidet de har med sikkerhet og beredskap, pekte majoriteten av lederne på at de mange av de 4 beredskapsprinsippene var helt eller delvis fraværende under håndteringen av pandemien. Frafallet av beredskapsprinsippene falt bort spesielt i første del av pandemiperioden når kommunene fikk strenge regler og føringer fra overordnet myndighet med krav om nedstengning i næringsliv og sterk regulering på omfanget og antall mennesker som kunne være i husstanden inkl. besøk til hjemmene ved bruk av «trafikklysmodellen» med rødt, gult og grønt nivå. På rødt og gult nivå på trafikklysene med sterke restriksjonen mot befolkningen i pandemien opplevde lederne at både likhetsprinsippet, ansvarsprinsippet og nærhetsprinsippet ble borte og den påvirkningen og samordningspart som kommunen fikk ble i hovedsak benyttet til å gi informasjon og ta imot ordre fra overordnet. Lederne gav inntrykk av at samordningen og samstyringen ble i store deler av pandemien byttet ut til tradisjonell offentlig styring fra overordnet i denne krisen.

*Likhetsprinsippet* for håndtering av kriser ble tilsidesatt ganske raskt gjennom pandemien. Likhetsprinsippet for kommunens ledere ble ikke brukt i krisehåndteringen av pandemien i første del av pandemien med unntak når nye små lokale kriser oppstod som en konsekvens av pandemien. Likhetsprinsippet om bruk av ordinær organisasjon i krise ble brukt mer og mer mot siste del og i nåværende periode av pandemien når kommunen fikk mer ansvar i pandemien. Erfaringene som var gjort siden mars 2020 frem til i dag gjorde at myndighetene etter hvert fikk bekreftet at forskjellig krisehåndtering skjer ut fra krisens omfang og størrelse. Kommunens krisehåndtering ble bedre og bedre og i siste del ble det vurdert at sentral styring ikke lenger var nødvendig fra Statsforvalter og høyere nivå. Flere ledere i kommunen opplyser at de ble overrasket over at kommunens kriseledelse fikk ansvaret for å håndtere pandemien når myndighetene satt krav om økt hastighet på vaksineringsen og innføring av dose 3 når Delta og Omikronvarianten i pandemien herjet som verst. I den sammenhengen opplevde de aller fleste lederne i kommunen at de «fikk lov til» å behandle krisen slik de mener deres planer tilsa og som de siden mars 2020 hadde praktisert på for å bedre og revidere sine beredskapsplaner.

*Ansvarsprinsippet* ble også fraveket i første del av pandemien fordi samstyringen var vertikal og beslutninger ble som regel fattet av overordnet kriseledelse, helt opp til regjeringsnivået. Den organisasjonsmessige begrensningen og tredelingen vi har i forvaltningen med Staten, fylket og kommunen ble en reell utfordring i ansvarsspørsmålet og samstyringsprosessen.

Ansvar som kan være politisk ansvar hvor politikere er i førersetet, kontra faglig ansvar hvor helsemyndigheter mv er i førersetet kan skape konflikter og særlig når dette går utover innbyggerne som er relatert til det sosiale ansvaret alle har når beslutninger skal tas i en samstyringsprosess. Hva betyr ansvar? To spørsmål på dette kan være; Hvem skal stilles til ansvar? Hva blir man ansvarlig for? Evalueringsrapporter fra uønskede hendelser og kriser har ofte fokus på ansvaret behandling og håndteringen av kriser og hvordan samstyringsprosesser og beslutninger har påvirket dette. Kriseledelsen i pandemien for Covid 19 brukte «trafikklysregulering» mm med faktorene «rødt og gult og grønt lys» for å skape forståelse hos alle involverte, alle sektorene og alle innbyggerne i storsamfunnet. Når trafikklyset var merket med grønt var opplevelsen fra flere ledere i kommunen at de fikk ivaretatt de 4 beredskapsprinsippene mer på lokalt nivå med lokalt ansvar. Som en konsekvens av den sterke vertikale styringen fra Staten og statsforvalteren på rødt og grønt nivå i trafikklysmodellen oppstod andre mindre kriser lokalt i kommunen som kommunens sektorer må ta et spesielt ansvar for å ivareta. Det kunne f.eks. være kriser som oppstod innenfor behandling og oppfølging av personell innenfor eldreomsorgen, behandling innenfor mental helse, pass av barn som var hjemme fra skole, nedstenging av fritidsaktiviteter, omsorg for barn i vanskelige situasjoner, vold i nære relasjoner, trygdemottakere, økt arbeidsledighet, reduksjon av kulturarrangementer, økt ensomhet hos eldre osv. Den store krisen om var pandemien fikk med andre ord en «spin-off» effekt som medførte at kommunens sektorer og ledere fikk en voldsom eskalering av mange andre små kriser som de måtte ta ansvar samtidig som de skulle håndtere pålegg gitt fra kriseledelsen for pandemien.

I de fasene for pandemien hvor trafikklysene var røde og gule ble krisehåndteringen og kriseledelsen styrt av statsforvalteren med direkte reguleringer fra myndighetene på regjeringsnivå og hvor kommunens representanter fra sektorer ikke en gang ble diskusjonspartner, men ble pålagt å komme med relevant informasjon, spesielt mht. mobilisering av personell og muligheter for anskaffelser av lokaler og samarbeid med andre aktører. Som kommune, selv om de var part i samstyringen fikk de – som regel via sine kommunedirektør fra staben - kun delta som bisittere – og ordre om å utføre det som var besluttet av kriseledelsen for pandemien som var representanter fra kommunen, Statsforvalter og ytre etater med bl.a. Politi. Opplevelsen på røde og gule trafikklys var at krisehåndteringen i hovedsak ble gjennomført ut fra den «ordinære organisasjonsmessige styringen) hvor fylkets representanter og deres beredskapsenhetspersonell gav direkte ordre til kommunens ledere. I siste del av pandemien (fra ca. regjeringsskiftet i september 2021 og når pandemien hadde grønt nivå i trafikklyset var opplevelsen derimot at kommunens representanter inkl. alle ledere

i sektorene fikk en mer sentral og bedre involvering og de hadde følelse og inntrykk av mer påvirkning innenfor pandemien hva angår kravet til ansvarsprinsippet og nærhetsprinsippet.

*Nærhetsprinsippet* som omhandler at krisen skal løses på det nivå der den oppstår hadde samme utvikling som både ansvarsprinsippet og likhetsprinsippet. Nærhetsprinsippet forsvant også i første del av pandemien, med unntak at kommunen fikk i oppdrag om å iverksette og etablere en bedre organisering slik at etablering av nødvendige installasjoner som test- og vaksinesenter, klarlegge behov for ansiktsmasker, mobilisere personell med helsefaglig bakgrunn, vektere og servicepersonell mm. Pandemien som krise ble styrt av overordnet kriseledelse som var begrunnet i behov for handlingsrom og fleksibilitet, men likevel gav rammer for at kriseledelsen hadde kontroll og hadde styring på krisen. Kommunens ledere opplevde at nærhetsprinsippet ble brukt i samstyringen for de små krisene for å bidra til alle nødvendige anskaffelser og mobiliseringer i krisene – mye pga. kommunens ledere hadde et felles rapporteringsansvar til overordnet kriseledelse med frister.

Kommunens ledere opplevde at de frister som var satt av sentrale myndigheter på regjeringsnivå, men pålagt løst av kommunale og fylkeskommunale ressurser samt samarbeidende aktører som Politi, Mattilsyn osv. med hensyn til nærhetsprinsippet kom først til sin rett når de kommunale lederne måtte håndtere de nye små krisene som oppstod som en konsekvens av pandemien.

Som man ser av informasjonen og oppfatningen på samstyringen med aktiv bruk av de 4 beredskapsprinsippene viser håndtering av pandemien som krise medførte at *samvirkeprinsippet* ikke nødvendigvis medfører samstyring med medbestemmelse, men heller at samstyring mellom forvaltningsnivåer og aktører medførte at alle bidro med informasjon og lokalkunnskap før effektivering av beslutninger skjedde fra overordnet med påfølgende krav om gjennomføring for å finne løsninger lokalt hos kommunen. Samstyringen og samordningen var av lederne i kommunen opplevd som sterk vertikal i styring i første del av perioden (opplevd som tradisjonell offentlig styring), men styringen ble mer horisontal samordningen etter hvert som krisen fikk et mindre nasjonalt samfunnsmessig preg og ansvaret kunne overlates mer og mer til kommunen. Inntrykket fra kommunens ledere var at statsforvalteren styrte kommunens representanter og prioriteringer fra første stund. Samstyringen påvirket hvordan kommunens oppfatning og bruk og forståelse av de 4 beredskapsprinsippene skjedde. Likevel nevner kommunenes ledere at de små krisene som oppstod som en konsekvens av pandemien medførte at de 4 beredskapsprinsippene og

samstyring horisontalt innad i kommunen og mot deres samarbeidspartnere og aktører på kommunalt nivå ble brukt som forutsatt, forstått og øvet i kommunen.

#### 6.2.4 Funn fra skjema med 30 påstander

Funn fra skjema med de 30 påstandene skulle klarlegge om hvilke kunnskaper de enkelte lederne med de enkelte sektor hadde forstått av James Reason teori om informert kultur (sikkerhetskultur og hva de hadde av sikkerhetskultur innad i kommunen innfor de forskjellige subkulturene (rapporterende kultur, rettferdig kultur, fleksibel kultur og lærende kultur) i kommunens informerte kultur (sikkerhetskultur).

Som tidligere nevnt (over i pkt. 6.2.1) var begrepene og definisjonene knyttet til sikkerhet, safety, security samt sikkerhetskultur er kjent hos lederne i kommunen med svært varierende grad. I svar fra alle 9 lederne besvarte alle spørsmål fra intervjuene og tok valg på svar i arket med de 30 påstandene. og beskrivelser mm knyttet til James Reason teori om «den informerte kulturen» ble følgende funn gjort:

#### **Rapporterende kultur:**

Med rapporterende kultur mener vi at vi skal ha gode rapporteringssystemer som er enkle og hvor de ansatte vil rapportere avvik og hendelser. I en slik kultur bør de ansatte oppfordres og belønnes med ros når de rapporterer om avvik og hendelse og gis rask tilbakemelding på saker som er rapportert.

Innenfor spørsmålene (spm. 1-5) knyttet til rapportering kultur ble det gitt følgende svar:

	Spørsmål og svar	Ja, det er vi gode på	Det kan vi bli bedre på	Nei, det gjør vi ikke
1	I min enhet er vi flinke til å rapportere avvik og ulykker, muntlig, skriftlig eller elektronisk	5	4	0
2	I min enhet aksepterer vi at rapportering skjer og behandler det med respekt	6	3	0
3	I min enhet behandler vi rapporter om avvik og ulykker seriøst og følger opp saken	5	3	1
4	I min enhet gir vi den som har varslet avviket tilbakemelding på sak som er rapportert	2	2	5
5	I min enhet bidrar vi til at rapporteringsvilligheten på avvik eller ulykker gir kommunen et reelt bilde av hendelser	4	5	0

### *Drøfting av rapporterende kultur:*

I James Reasons teori om rapporterende kultur nevnes 5 suksesskriterier som bør være til stede for at den rapporterende kulturen skal være godt. Disse er:

- *Man bør unngå å benytte sanksjoner av disiplinær art dersom det er mulig*
- *Det bør være mulig å rapportere anonymt og fortrolig*
- *De som mottar rapportene bør ikke være i en posisjon som har myndighet til å iverksette disiplinære sanksjoner*
- *De må gis raske, seriøse og nyttige tilbakemeldinger på alle rapporter*
- *Det må være enkelt å fylle ut avviksrapportene.*

Som man ser av ovenstående hovedandelen at de er gode eller kan bli bedre på å rapportere avvik og ulykker, muntlig, skriftlig eller elektronisk. Ingen ledere/sektorer meddeler at de ikke rapporter om slike forhold – noe som er betryggende for rapporteringskulturen og rapporteringsvilligheten. 6 av 9 sektorer sier de aksepterer at rapportering skjer og at det behandles med respekt, men kun 3 meddeler at de kan bli bedre på dette området.

Flertallet av sektorene sier de også de behandler rapporter om avvik og ulykker seriøst og følger opp saken. 3 av 9 sektorer sier de kan bli bedre på dette. En av sektorene sier de ikke er så flinke til å behandle slike rapporter seriøst og følger opp rapporter. Årsakene til det sier lederne er mangel på kunnskaper om bruk av rapportsystem og/eller manglende opplæring.

I rapporteringsdelen ser vi at kun 2 av de 9 sektorene sier de gir den som har varslet avviket tilbakemelding på sak som er rapportert. 2 sektorer sier de kan bli bedre på dette, men hele 5 av 9 sektorer sier at de ikke gir den som varsler tilbakemelding på saker som er rapportert.

Hvorfor ledere ikke gir tilbakemelding til den som har varslet saken om sakens saksbehandling eller utfall av saken begrunner de i svake rutiner som beskriver hvordan saken behandles og hvordan og hvem man skal gi tilbakemelding til i slike saker. Tidligere forskning viser at manglende tilbakemelding til den som varsler vil kunne gi en uheldig effekt ved at man mister motivasjon til videre rapportering eller at man ikke tror man blir tatt seriøst eller blir negativt vurdert siden man kommer med en rapport om et avvik o.l.

Oppsummeringspunktet viser at alle sektorer bidrar til at kommunen oppnår en andel av rapporteringsvillighet over hendelser som skjer i kommunen. 4 av 9 sektorer mener de er gode på dette, men 5 sektorer mener de kan bli bedre. Høy rapporteringsvillighet gir en god trygghet på at avvik og ulykker blir registrert, behandlet og tatt seriøst av kommunens aktører. Det er forståelig at det kan være avvik i enkelte tiltak i en slik rapporteringskultur, men kommunens ledere i sektorene har synliggjort at de kan bli bedre på området.



### *Delkonklusjon rapporterende kultur:*

«For at ansatte skal melde feil forutsettes det at de har full tillit til ledelsen vedrørende korrekt håndtering og oppfølging. Ansatte vil ikke bruke tid på å fylle ut rapporter hvis ingenting blir gjort» (Reason 1997). Det er mangler i den rapporterende kulturen i kommunen. Ingen av lederne mener kommunen har en utpreget sikkerhetskultur slik det forstås i Reasons teori om informerende kultur, men mange av lederne mener at elementer av faktorer og elementer for den rapporterende kulturen er med i dagens organisasjonskultur i kommunen. De aller fleste peker på at rapportering er tillitsbasert, men at alle enkelt kan rapportere, muntlig, skriftlig, via samtaler eller elektronisk og det kan gjøres anonymt eller helt eller delvis med bl.a. personopplysninger, men rapporteringen skjer i stor opp mot leder i egen sektor eller inn mot miljøutvalg eller vernetjenesten. For innbyggere kommer rapportering av avvik gjerne via media eller via kommunaldirektør i stab eller politisk ledelse – noe som også mange ganger er uheldig. En av fokusområdene ved slike rapporter er at kommunen *ikke skal* lete etter «en syndebukk», men klarlegge årsak til hendelse for å kunne gi en saklig behandling av rapporten og dens innhold. Tilbakemelding på rapporter om hendelser er mangelfulle i store deler av kommunens sektorer med unntak av tilbakemelding fra innbyggere og media samt politisk ledelse. De rapportene besvares og arkiveres og offentliggjøres gjerne via postlister osv. Kommunen har ikke et felles rapporteringsverktøy for avvik og hendelser som bidrar til en god og felles oversikt for kommunen og kommunen har ikke felles måltall for slike avvik og hendelser. Alle synes at rapportering er viktig, men rapportering blir dessverre ikke behandlet samlet for kommunen og gir derfor ikke lederne og kommunens ansatte mulighet til å se helheten. Med bakgrunn i de krav som Reasons setter som suksesskriterier til en rapporterende kultur vurderes at kommunen har en noe rapporterende kultur, men har klare forbedringspunkter og en vei å gå før sikkerhetskulturen blir en god rapporterende kultur innenfor en informert kultur. Reason peker på at en god sikkerhets-kultur er et mål som det må arbeides med for å få etablert og vil kunne bli innfridd etter mye hardt arbeid. Kommunen har slik det fremkommer fra dybdeintervjuene klare forbedringspunkter på sentrale forhold for å få en god rapporterende kultur ved at de bl.a. må kunne etablere felles retningslinjer med forankring, gi en felles visjon og sette fellesmål, etablere et felles rapporteringssystem, påse at det gis felles opplæring for god og riktig rapportering og gi tilbakemeldinger raskt. James Reason mener at rapportering er vitalt for å få en god sikkerhetskultur (Reason 1997) og det vil derfor anbefales at kommunen også bygger opp en evne og vilje til å utveksle informasjon, gi tilbakemeldinger, revurdere vedtak som truer sikkerheten og gripe inn ved feilhandlinger

(Rosness m.fl 2010). En rapporterende kultur vil kunne gi en oppdragende effekt ved at det kan påvirke hvordan personer forstår, opplever og håndterer sikkerhetsrelaterte saker og farer – noe som kan føre til at deres egen risikopersepsjon blir bedre.

### **Rettferdig kultur**

Med rettferdig kultur menes det er kultur der det er tillit og åpenhet i forhold til rapportering av saker. Viktig at rapporter saksbehandles seriøst og hvor det kommer klart frem hva som er akseptabel eller ikke akseptabelt og at sanksjoner og konsekvenser står i til sakens innhold.

	Spørsmål og svar	Ja, det er vi gode på	Det kan vi bli bedre på	Nei, det gjør vi ikke
6	I min enhet har vi gjort kjent hvilke verdier, normer, regler og grenser man har og hvilke konsekvenser, sanksjoner og reaksjoner man kan forvente hvis man bryter dette	4	5	0
7	I min enhet blir man belønnet med oppmuntring/ros hvis man rapportere om hendelser	3	3	3
8	Hvis man er skyld i en hendelse eller ulykke blir man i min enhet ivaretatt som medarbeider	2	6	1
9	I min enhet blir ingen kritisert for å rapportere om hendelser	3	4	2
10	I min enhet bidrar vi til at behandling av rapporter ifm. hendelser og ulykker skal ved behandling oppfattes så rettferdig som det lar seg gjøre.	6	3	0

#### *Drøfting av rettferdig kultur:*

9 av 9 sektorer i kommunen mener de har en «Rettferdig kultur» i kommunen.

4 av 9 sektor mener at de er gode på og har gjort kjent hvilke verdier, normer, regler samt hvilke konsekvenser, sanksjoner og reaksjoner man kan forvente hvis man bryter bestemmelsene. 5 av 9 sektor mener at de innenfor sine seksjoner kan bli bedre på dette spørsmålet og det er betryggende å se at ingen sektorledere gir inntrykk av at de innenfor sine sektorer ikke opplyser om disse rammebetingelsene.

Innenfor spørsmål om man blir belønnet med oppmuntring/ros hvis de rapporter om hendelser svar 33,3 % av sektorledere at de gjør dette godt, 33,3 % mener de kan bli bedre og 33,3 % mener de ikke gjør dette. Oppmuntring og ros for å rapportere er et viktig element for å kunne bidra til å ufarliggjøre rapportering og bygge tillit til at rapporteringssystemet ikke er til for å

finne «sydenbukker», men for å klarlegge og ivareta hendelser. Oppmuntring og ros er et lederansvar og det er leverne som skal bidra til at systemer blir ivaretatt etter den hensikt systemene er etablert for, så her har kommunen en jobb å gjøre for «å motivere» for økt rapporteringsvillighet og dermed få reelle rapporter og statistikk mm for hendelser.

I spørsmålet til sektorledere om man ved en skyld i en hendelse eller ulykke ivaretar sine medarbeidere er 6 av 9 sektorer enige i at det kan de bli bedre på. Kun 2 av 9 sektorer synes de er gode på dette. En sektor mener at medarbeider ikke blir ivaretatt ved ulykke eller hendelse. Innenfor dette spørsmålet er det helt klart et stort forbedringspotensial, men kommunen bør som strakstiltak klarlegge innenfor hvilken sektor de ikke ivaretar medarbeider som kan være skyld i en hendelse eller ulykke. Innenfor denne kategorien må personellmessige forhold veie tyngre enn rapporteringen, rapporteringssystemer, hendelsen eller ulykken i seg selv. Det vil være viktig for tilliten til systemet og organisasjonskulturen at kommunen ivaretar medarbeidere ved hendelser og ulykker – selv om personer kan ha skyld i hendelsen og ulykken.

I oppsummeringsspørsmålet om sektorene bidrar til at behandling av rapporter etter ulykker og hendelser blir behandlet så rettferdig som det lar seg gjøre opplyser 6 av 9 sektorer at de innenfor sektorene er gode på dette. 3 av de 9 sektorer sier de kan bli bedre på dette og ingen av sektorene sier de ikke gjør dette. Det er en trygghet at kommunens behandling av saker som blir rapportert oppfattes å bli behandlet «så rettferdig det lar seg gjøre». Rettferdighet er vanskelig og i de aller fleste tilfeller kan slike saker fort få en subjektiv oppfatning hos mottaker av informasjon når en sak er ferdigbehandlet. Rettferdighet er innenfor offentlig sektor i sin plikt å behandle saken riktig. Mange ganger er det slik at kommunens vedtak eller en beslutning er tuftet på lov og forskrift og ikke nødvendigvis hvordan den som er rammet av vedtaket eller beslutningen oppfatter hva som er «sunn fornuft» i et eget verdensbilde. Likevel opplyser kommunens ledere at dette skjer innenfor hver sektor og kommunen bør opprette egne prosedyrer og regler for saksbehandling av slike saker både fra ansatte, innbyggere og media for å få oversikt og etablert en erfaringsbank på saksbehandling av saker.

#### *Delkonklusjon av rettferdig kultur:*

Skal noe oppfattes som rettferdig så er det like viktig å huske på at man har både rettigheter og plikter i et arbeidsforhold. Kommunens ledere gir inntrykk av i undersøkelsen at de oppfatter kulturen i kommunen er rettferdig. Det mener det er en variasjon i alle saker som blir innrapportert og sakens innhold blir behandlet «så rettferdig som mulig». Oppfatningen blant lederne er at man i kommunens organisasjon har gode verdier og normer og ikke minst

gode etisk regler på hva som er akseptabelt og ikke akseptabel adferd uansett om hendelser og avvik skjer bevisst eller ubevisst. Likevel viser det seg at kun i 1/3 av sektorene at det er gode på å gi oppmuntring og ros hvis personell rapporter om hendelser, 1/3 sier de kan bli bedre og 1/3 sier de ikke gir oppmuntring og ros.

Innen den rettferdige kulturen har kommunen likevel mye å lære også av HRO da man kan prioritere at organisasjonen skal være fullt informert, og gi gode signaler på at den informasjonen er langt viktig enn å søke å identifisere individer som har forårsaket feil, med hensikt i å straffe de (Weick mfl. 1999). Oppmuntring og ros er viktig for å skape tillit til systemet og kan også gi en preventiv effekt om at det «er ikke farlig å rapportere» - dog samsvarer det med at kommunens ledere påpeker i 6 av 9 sektorer at de kan bli bedre til å ivareta egne medarbeidere når der har rapportert eller vært involvert i en hendelse. Inntrykket etter beskrivelse fra intervjuene fra lederne er at hendelser og avvik behandles så likt som mulig hvis det er like saker. Sanksjoner og konsekvenser om det kan være enkelttilfelle, gjentakende tilfeller eller om det er et uhell, en konsekvens av en dårlig vurdering og beslutning eller om det er på grensen til f.eks. å være en personalsak mht. arbeidsulykker eller bruk av rusmidler mm vurderes av lederne i kommunen. Lederne peker på at de gjerne konfererer mot vernetjeneste, arbeidsmiljøutvalget, bedriftshelsetjenester, eller andre ledere for å få et best mulig beslutningsgrunnlag for å utrede og sluttbehandle en sak og få en så rettferdig behandling som mulig – både på vegne av kommunens og de involverte. De aller fleste påpekte at personalsaker med mistanke om rus eller adferd som var knyttet til mulig oppsigelse eller avskjed var de vanskeligste sakene pga. personvern og taushetsplikt, men også de mest lærerike hva angår å ivareta opplevelsen for en «rettferdig kultur».

### **Fleksibel kultur**

En fleksibel kultur medfører at organisasjonen må bygge opp robusthet og fleksibilitet, gjerne med redundans slik at man kan håndtere uønskede hendelser av forskjellige art.

	Spørsmål og svar	Ja, det er vi gode på	Det kan vi bli bedre på	Nei, det gjør vi ikke
11	I min enhet er vi tilpasningsdyktige når krav fra omgivelsene tilsier vi må bli det	2	7	0
12	I min enhet tar vi opp saker og lærer av hverandre feil og forbedringer	3	6	0
13	I min enhet kan vi gjerne løse hverandres oppgaver f.eks. ved fravær/sykdom osv.	1	5	3

14	I min enhet er vi tilgjengelig for omdisponering fra egen leder når det er behov	3	4	2
15	I min enhet kommer vi gjerne med egne forslag på endring i prioritering av oppgaver	4	5	0
16	I min enhet er vi omstillingsdyktige og klare for nye utfordringer	4	5	0

*Drøfting av fleksibel kultur:*

I spørsmålet om sektorene er tilpassningsdyktige når krav fra omgivelsene tilsier de må bli det sier 2 av 9 sektorer at de er gode på slik tilpasning. 7 av 9 sektorer sier at de i sin sektor kan bli bedre på tilpasning, men ingen sektorledere sier de ikke tilpasser seg til omgivelsene.

Omstilling og krav til omstilling, tilpasning, skape robusthet er viktig i dagens samfunn hvor omgivelsene setter krav til alle på dette området. Kommuner er offentlige organer som mange ganger har «knappe ressurser» fordi prioriteringen i samfunnet og overføringene fra fylke og Staten ikke alltid følger hånd i hånd. Tilpassninger vil i perioder for kommunen kunne være krevende fordi kravene fra omgivelsene ikke lar seg gjennomføre pga. vanskelig økonomi og harde prioriteringer.

På spørsmålet om enhetene tar opp saker og lærer av hverandres feil og forbedringer sier kun 3 av 9 sektorer at de er gode på dette området, men 6 av 9 sektorer sier de kan bli bedre. Ingen sektorer sier de ikke gjør det, og kommunen ser ut til å ha et godt utgangspunkt for videre utvikling. Benchmarking eller det å lære av hverandres feil og forbedringer kan være viktige måleparameter for å kunne utvikle og tilpasse kommunens tjenester og produkter ut mot innbyggerne. Det vil være en fordel at kommunen har et strategisk apparat som kan i kommunens virksomhetsstyring ha fokus på mekanismer som kan sikre læring og utvikling. Hva angår sektorenes evne til løse hverandres oppgaver ved fravær o.l. kommer nok dagens organisasjonskultur godt frem. Kun 1 av 9 sektorer sier de er gode på å løse hverandres oppgaver, men 5 sektorer sier de kan bli bedre på dette. Kommunene har normalt en byråkratisk og hierarkisk organisasjonsmodell og mange ganger er ikke robustheten i slike organisasjoner bygget inn mot enkeltpersonenes stillinger, men gjerne bygget inn i teknologien og systemene som forvaltes eller ved at kommunen bruker samarbeidsformer ved å inngå interkommunale samarbeidsavtaler på områder som krever dette. Flexibiliteten synes å være i organisasjonene og kommunen, men ikke hos enkeltpersonene og de enkelte stillingene. De fleste sier at de ved krav om omdisponering fra sine ledere setter krav til at en omdisponering må gjøres på en god måte og gjerne i samarbeid med de det gjelder. Det er en

ganske jevn fordeling med 3 sektorer som sier de er gode på dette, 4 sektorer sier de kan bli bedre på dette og 2 sektorer sier de ikke omdisponerer ressurser når ledere ber om det. Evne og vilje til omstilling synes derfor jevnt fordelt og omstilling og medfører normalt både villighet og motstand i en organisasjon. Gode lederegenskaper og gode begrunnelser på hvorfor en omdisponering er nødvendig krever en god dialog med arbeidslivets representanter, arbeidsgiver, arbeidstaker og tillitsvalgte. Innenfor offentlig sektor har man mulighet til å bruke arbeidsgivers styringsrett, men hovedavtalene innenfor kommunen som også er en offentlig sektor krever at slik saker drøftes eller forhandles avhengig om det medfører organisasjonsendring, endret stillingsnivå, endret tjenestested mm. Det vil derfor for kommunens ledere og ansatte være lurt å ivareta det samarbeidet som er avtalefestet i slike tariffavtaler mm for å unngå konflikter og mulige streik eller få økt motstand i organisasjonen. Spørsmålet om sektorene har evne til å komme med egne forslag til endringer og påvirke muligheten for prioritering av oppgaver sier 4 av 9 sektorer at det er de gode på og 5 sektorer sier de kan bli bedre på forholdet. Ingen av sektorene sier de ikke gjør dette. Medbestemmelse og mulig påvirkning i arbeidsdagen er et viktig prinsipp i norsk arbeidsliv og påvirker både trivsel og miljø samt utviklingen. Det er udelt positivt at lederne i kommunen mener de er gode på dette og at det finnes sektorer også i kommunen som er villige til å forbedre denne involveringen mellom partene i en organisasjon. 4 av 9 sektorer sier i spørsmål om de er omstillingsdyktige og er klare for nye utfordringer. 5 av 9 sektorer sier at de kan bli bedre på dette. Ingen av sektorer sier de ikke er omstillingsdyktige og klare for nye utfordringer innenfor sine enheter. Kommunen og dens medarbeidere har sikkert både evnen og viljen til å være i omstilling for å kunne møte nye utfordringer, den synes som om kommunens struktur og organisering samt avtaleverk mm kan være til hinder for at dette skjer på en smidig måte.

#### *Delkonklusjon av fleksibel kultur:*

Den fleksible kulturen synes å være til stede i kommunen, men den fleksible kulturen har ikke fokus på sikkerhetsmessige aspekter, men tilpasning til krav fra omgivelsene generelt.

Kommunen har mye å lære av HRO ved å til stadig forberede seg og forebygge for hendelser. Det vil være viktig å utvide de generelle kunnskaper om tekniske anlegg og systemer, samt skape oversikt over ressurser og kapasitet. Vi lever i en verden med stadig omstillinger og krav til nye koalisjoner og styringsformer samt teknologi. De fleste lederne i sektorene i kommunen opplever at de må bli mye bedre på tilpasning og krav fra omgivelsene også i sitt lederskap. Flere av lederne gir uttrykk for at dagens organisering med en hierarkisk struktur,

så mener lederne i sektorene at kommunens spredte geografi, forskjellige teknologiløsninger og lokale kultur medfører en del motstand mot endring i både fysisk arbeidssted, arbeidsmetode og bruk av nye teknologi for å løse oppgavene innenfor sektorene, blant grupper og individer. Frykten for outsourcing av kommunale tjenester og nedbemanning er stadig et «uromoment», spesielt blant tjenester innenfor helse og driftssektorene. Et økt antall bruk av interkommunale samarbeidsavtaler i regionen har skapt frykt for økende outsourcing for personell og reduksjon på innkjøpt og forvaltning av materiell innenfor de fleste sektorene.

En sideeffekt av dette er at sektorene har vist større evne til omplassering samt å prioritere og effektivisere sine tjenester og økende samarbeid med andre kommuner. Alle lederne opplyser at evnen til å løse hverandres oppgaver er vanskelig fordi kommunens sektorer er så spesialisert at det lar seg vanskelig gjøre mht. overføring av kompetanse eller slå sammen tjenester til større enheter og sektorer.

Under halvparten av lederne sier de opplever at en større andel av de ansatte er tilpasningsdyktige, og sier de kan lære av hverandre og bidra til en god utvikling og endret prioritering mm i hverdagen.

### Lærende kultur

En lærende kultur handler om organisasjoner er i stand til å lære av sine eller andres erfaringer for å kunne redusere eller unngå nye uønskede hendelser.

	Spørsmål og svar	Ja, det er vi gode på	Det kan vi bli bedre på	Nei, det gjør vi ikke
17	I min enhet overfører vi kompetanse til hverandre slik at vi kan hjelpe hverandre	1	7	1
18	I min enhet er vi flinke til å ta til oss læring og lære av våre og andres feil	2	7	0
19	I min enhet kommer vi gjerne med forslag til forbedringer, mulighet for ny kompetanse eller bruk av ny teknologi	3	5	1
20	I min enhet bidrar vi til at kommunen kan bidra til læring i egen organisasjon eller mot andre kommuner og samarbeidspartnere	3	6	0

### *Drøfting av lærende kultur:*

Hva angår kommunens evne til å overføre kompetanse til hverandre slik at de kan hjelpe hverandre opplever jeg at lederne innenfor sektorene i stor grad sier at dette er noe de kan bli mye bedre på. Kun 1 av 9 sektorer sier de er gode på overføring av kompetanse, men 7 av 9 sektorer sier de kan bli bedre. Kun innenfor en sektor sier det at de ikke overfører kompetanse til andre, men det er dog bekymringsfullt.

Kompetanseoverføring er svært viktig særlig for å bygge robusthet i organisasjonen. Det vil kunne være kritisk for enkelte deler av kommunens sektorer hvis nødvendig kompetanse overføres mellom sektorer eller for den saks funksjoner eller enkeltpersoner.

Et viktig tiltak som er gitt opplysninger om fra lederne i intervjuene er at kommunen øker antall avtaler i det interkommunale samarbeidet med andre kommuner i regionen for å bygge redundans og robusthet og sikre kontinuitet.

Kun 1/3 av kommunens sektorer sier de er gode på å ivareta forbedringer, utvikle ny kompetanse eller bruke ny teknologi. Over halvparten av lederne sier de kan bli bedre og en av sektorene sier de ikke gjør dette. Det å ha muligheten til å komme med forslag, ha medbestemmelse og ha muligheten til å påvirke både arbeidsmetodikk, arbeidsmiljø og arbeidets trivsel mv er noe som skal ligge som en mulighet også via avtaleverket innenfor offentlig sektor. Som ledere i kommunen vil det være svært viktig å lytte til nye muligheter og forslag fra egne medarbeidere for å kunne skape mer utvikling, bedre effektivitet, høyere produksjon samt et inntrykk av bedre medbestemmelse og involvering til å nå målene.

I oppsummeringsspørsmålet om lærende kultur hvor sektorene blir spurt om enheten bidrar til at kommunen bidrar til læring i egen organisasjon og mot andre samarbeidspartnere sier 3 av 9 sektorene at det er de gode på det området. 6 av 9 sektorer sier de innenfor sine sektorer kan bli bedre på dette arbeidet. Det å kunne skape en kultur som er lærende vil være utviklende for en organisasjon fordi organisasjonen vil alltid se etter nye muligheter. Læring gir muligheter og læring vil derfor være utviklende for alle parter. Benchmarking er et av verktøyene som kan nyttes for å måle seg mot andre. Hospitering av personell i eller på tvers av sektorer eller mellom kommuner kan også bidra til større læring og overføring av kompetanse til beste for alle.



### *Delkonklusjon av lærende kultur:*

Reason sier at dette er den enkleste kulturen, men også den som er vanskeligst å implementere. Undersøkelsen viser at det kan ha rett i også for denne kommunen. Kun 1/3 av ledene opplyser at de kommer med innspill til ny kompetanse, ny teknologi eller forbedringsområder. Skyldes dette den fastsatte strukturen eller er det manglende evne og vilje og forståelse for å få fokus på læring ved å fornye kompetanse og innføre eller bruke ny teknologiteknologi mm?

Ledernes opplysninger i dybdeintervjuene og svarene i skjema med de 30 påstandene tilsier at kommunen har mye å gjøre innenfor denne kulturen for å kunne bli eller få en lærende kultur i sitt sikkerhetsarbeid. Innen de aller fleste sektorer var det manglende initiativ til fornying, de innrømmet at de hadde i robusthet og redundans som var god nok pga. spesialiseringen og forståelse på hvorfor det var nødvendig for å sikre kontinuitet. På grunn av spesialiseringen innenfor sektorene hadde kommunen økt antall samarbeidsavtaler med andre kommuner i regionen for å sikre bedre robusthet, men disse avtalene var tuftet på etablerer «når krisen oppstår» - f.eks. snøbrøyting, veirydding, landskapsmåling mm. Kommunen hadde ingen faste planer eller initiativ på erfaringsoverføring mellom sektorer eller blant kommunene.

Erfaringsoverføring kom gjerne motsatt vei – dvs. fra aktører utenfor kommunen og inn til kommunen, spesielt innenfor tjenesteyting på spesialområder innenfor drift og helse og omsorg.

Kommunen synes å ha en lang vei å gå for å få etablert en god lærende kultur i sin organisasjon. Lederne opplyser at det i mange tilfeller skyldes mangel på målsettinger for dette og at den hierarkiske strukturen og lange beslutningsveier samt manglende læringsarenaer med kurs, hospitering samarbeid mm som kan være et hinder.

### **6.3 Drøfting vedr problemstillingen**

Opgavens problemstilling var: «*Hvordan oppleves sikkerhetskulturen og samstyringen i arbeidet med beredskap i kommunen?*».

Problemstillingen skal vurdere teori og empiri for å sjekke ut om hvilke forbedringsområder man kan finne innenfor en liten/mellomstor kommune ved å foreta dybdeintervju av sentrale ledere i kommunen.

Formålet med oppgaven er å kunne avdekke om kommunens mest sentrale ledere har eller bidrar til en god sikkerhetskultur i kommunen. Oppgavens problemstilling knytter seg også til å avdekke om en etablert sikkerhetskultur kan bidra til at samordningen og samstyringen av

kriser og arbeidet med beredskapen i kommunen for å håndtere uønskede hendelser kan bli bedre. Det vil være et uttalt mål som et resultat av forskningen å se om denne kommunen kan være representativt på forholdene knyttet til klarlegging av sikkerhetskultur og samstyring i andre tilsvarende små/mellomstore kommuner rundt om i landet.

Drøftingen om sikkerhetskultur nevnt over viser at kommunen ikke har en utpreget sikkerhetskultur, men opplever at de forhold som angår sikkerhetsrelaterte forhold er som en del av den ordinære organisasjonskulturen i kommunen med de grunnleggende antakelser, verdier og artifakter som til enhver tid er tilstede. Sikkerhet blir heller ikke opplevd som noen subkultur i kommunen, med unntak av 2-3 ledere som har et sterkere innslag av slik kultur i sine sektorer. Lederne opplyser om at risikopersepsjonen oppleves som subjektive også blant medarbeidere i sektorene slik at evnen og viljen til å bygge en god sikkerhetskultur vil kreve tid og tålmodighet.

Kommunen har elementer av en informert kultur og tilfredsstillende delvis alle områdene som rapporterende, rettferdig, fleksibel og lærende kulturer, men det er også identifisert en del forbedringspunkter, spesielt innenfor forankring og styring fra lederne. Reason omtaler også i sin teori om informert kultur og sikkerhetskultur bygges og etableres ved at det gjøres kollektivt og det konkluderes det samme for i kommunen som er undersøkt. Samstyringen og arbeidet med beredskap i kommunen ved kriser vil fra de samme lederne og kunne variere meget sterkt da det synes å fremkomme at samstyring på regionalt nivå gjøres på kommunalt nivå blant sektorene, men kriser som skal løses på nasjonalt/overnasjonalt nivå med sterkt samstyring opp mot Statsforvalter i hovedsak tilligger 2 ledere i kommunen og hvor de bruker kun faglig bistand fra de andre sektorene ved behov. En slik distansering i samstyring og koordinering i kriser vil trolig skal lite «eierskap og ansvarsfølelse» når bistand kreves pga. andre arbeidsoppgaver og prioriteringer knyttet til sektorenes spesialiseringer.

#### 6.3.1 Drøfting av problemstillingen mot James Reasons teori

Den informerende kulturen er iht. James Reason en kultur som er et «mål» som dannes over tid og som en organisasjon må strebe etter å oppnå» (Reason 1997).

Den informerende kulturen drøftes ut fra de elementer som må være til stede for å kunne oppnå en informerende kultur (en sikkerhetskultur). Disse elementene er:

- *Rapporterende kultur*

Reason mener at en god rapporteringskultur kan oppnås ved å innfri de 5 suksesskriteriene som tidligere nevnt. Kommunen har gjennom dybdeintervjuer og skjema med 30 påstander dokumentert at de til dels en rapporterende kultur ved at

lederne påpeker at kommuner har rapporteringer av hendelser via flere muligheter både muntlig, skriftlig, samtaler og ved bruk av elektroniske systemer. Rapportering kan skje anonymt, men man kan også oppgi detaljer. Rapporteringen og rapporteringssystemet er sektorvis og kommunen har ikke helhetlig rapporteringssystem pga. spredt geografi og mange tjenestoområder som skal dekkes inn basert på forskjellige lov og forskriftskrav og et fokus innenfor Safety-området som omhandler utilsiktede uønskede hendelser. 1-2 ganger i året samles all rapportering og blir gjort kjent til ledere og ansatte med statistikk.. Basert på de 5 suksesskriteriene som James Reason setter for et godt rapporteringssystem så tilfredsstillende kommunen dette bedre på sektornivå enn for kommunen i sin helhet. Det er derfor store forbedringsområder på å etablere felles prosedyrer og regler, felles mål, felles rapporteringssystem mm for å få en bedre rapporteringskultur i kommunen. Samtidig er det viktig å ikke miste av synet at man ønsker en rapportering for å kunne forebygge best mulig. Rausand og Utne (2009) skriver: «for å avverge og redusere sannsynligheten av fremtidige ulykker og uønskede hendelser er det viktig at dette rapporteres og settes i system for å kunne sette inn sikkerhetstiltak».

- *Rettferdig kultur*

Kommunens ledere gir inntrykk av og svar i dybdeintervjuene at kommunen har en «rettferdig kultur» og at de ansatte opplever at det er tillit til at rettferdighet skjer i behandlingen av saker som rapporteres uansett hvilken måte det gjøres på, men fokuset er ikke knyttet til «sikkerhetskultur» som et element, men heller at juridisk og arbeidsrettslige regler skal følges når rapportering og saksbehandling skjer ifm. hendelser. Organisasjonskulturen oppleves å ha klare føringer på hvilken adferd kommunen mener er akseptabel eller uakseptabel når de skal vurderte rapporterte hendelser og hvilke sanksjoner og konsekvenser en hendelse kan få.

Lederne var klare på at deres mål i rapporteringen var å få klarlagt årsak og hendelsesforløpet og ikke se etter «syndebukker» og at saksbehandling av saken skulle skje med god dokumentasjon og gjensidig respekt for alle involverte. Ut fra det som fremkommer i dybdeintervjuene vurderes at kommunen besitter en rettferdig kultur, men også her basert på styringsdokumenter og etiske regler knyttet mest til den enkelte sektor og ikke med fokus på sikkerhetskultur som bakgrunn.

- *Fleksibel kultur*

Undersøkelsene og oppgaven med dybdeintervjuer og skjema med de 30 påstandene dokumenterte sammen at kommunen innehar deler av en fleksibel kultur fordi kommunen som mange andre virksomheter må tilpasse seg krav og endringer stilt av omgivelsene uansett om de kommer fra myndigheter, innbyggere eller kommunens egne betingelser og strukturer mm. Kommunens ledere opplyser at kommunen oppleves som hendelsesstyrt når sikkerhetsrelaterte hendelser skjer. Tradisjonen tro er de reaktive og ikke proaktive i sin kultur når hendelser skjer. Lederne opplyser at før pandemien var en realitet opplevde kommunens ledere at de var meget passive i sitt arbeid knyttet til sikkerhet og beredskap, men har siden 2020 fått et «løft» over hva beredskap betyr for å være forberedt. Mye av dette skyldes de små krisene som oppstår lokalt og regionalt som en konsekvens av pandemien. Kommunen har en hierarkisk hvor den tradisjonelle organisasjonskulturen er knyttet til den offentlige administrasjon og ledelse med top-down styring. Samstyringen og samordningen både lokalt, regionalt og opp mot nasjonale og overnasjonale kriser har vist lederne i kommunen at kriseledelse, krisekommunikasjon og håndtering av kriser kan variere mye og er avhengig av egen toppledelse med politikere, deres prioriteringer og muligheten samstyringskonseptene gir kommunen og lederne mulighet til å være en god bidragsyter. Lederne mener at kommunen som det laveste offentlig forvaltningsnivået i stor grad er styrt av kommunens egne politiske organisasjon og hvor kommunens administrasjon og sektorer skal følge opp og iverksette de politiske vedtakene. Myndigheter som ligger over kommunen som fylket og Storting/Regjering/Fylke med Statsforvalter har ved kriser overprøvd kommunens egne beslutninger selv om det lokale selvstyret i kommunen er mektig. Kommunen vurderes av lederne å ha en begrenset fleksibilitet i sin kultur pga. krav i lov og forskrifter og relativt sterk styring fra forvaltningsnivåene over - som fylket og Staten – når det er behov for det.

- *Lærende kultur:*

Reason nevner i sin nok at den lærende kulturen er den som er lettest å få til, men vanskeligst å etablere. Det stemmer godt med de funn, resultater og analyser som også er i denne kommunen da kommunens ledere og deres organisasjon innehar få elementer av læring og evne til å bygge robusthet og for å håndtere sikkerhetsarbeid, redundans og sikre bedre kontinuitet. Mye av dette baserer seg på et mer og mer

utstrakt samarbeid og avtaler innenfor interkommunale tjenester etter forskjellige behov og spesielt innenfor drift og støtte med IKT og teknologi i tillegg til de ordinære interkommunale tjenester innenfor brantjenester, renovasjon osv. Likevel påpekes det når man ser kommunens sektorer samlet at 2-3 sektorer er faktisk gode på de aller fleste forhold i en informert kultur og spesielt på læring da de har rutiner og kontinuitet innenfor sektorens sikkerhetsarbeid og et prioritert ønske om å ivareta og håndtere uønskede hendelser av forskjellig art.

### *Samstyringen i arbeidet med sikkerhet og beredskap*

I NOU 2019:13 Når krisen inntreffer sies det: «I ethvert samfunn er det alltid spørsmål om *når* krisen inntreffer, ikke *om* den inntreffer». Krisehåndtering og kriseledelse i Norge er i beredskapsarbeidet knyttet til beredskapsprinsippene, men det medfører at forebygging og gjennomføring av nødvendig kriseledelse og risikostyring krever forberedelser.

Problemstillingen innhold knyttet til samstyringskonseptet er at samstyring involverer både offentlig styring og politikk og muligheter for konflikt mellom parter som er med i samstyringen. Derfor må samstyring skje med gjensidig respekt fordi de involverte er gjensidig avhengig av hverandre. Alle som er involvert i samstyringsprosesser må vite hva samstyring handler om. Samstyring skal løse et «kollektivt problem» og involverer avtaler og samarbeid mellom flere interessenter og på flere forvaltningsnivåer som et nettverk.

Samstyringen medfører at alle skal betraktes likeverdige parter, men det kan være en risiko at man blir rammet av makt og innflytelse i samstyringsprosessen, og det kan medføre konflikter før en beslutning. Samstyring er derfor helt avhengig av gjensidig tillit mellom politikere, administrasjon, ulike forvaltningsnivåer og myndighetene, en rekke fagfolk og personer, offentlige og private sektorer, frivillige og enkeltindivider blant innbyggerne.

Samstyring påvirker alle de 4 beredskapsprinsippene; likhetsprinsippet, ansvarsprinsippet, nærhetsprinsippet og samvirkeprinsippet - som er prinsipper definert i samfunnssikkerhetsinstruksen gitt ut av Regjeringen og som nyttes for alle departementer (sektorer) for beredskapsarbeidet i Norge. Samstyring i kriser skal i kriseledelsen medføre at kriseledelse går fra den tradisjonelle offentlige styringen (ordinær driftsorganisasjon) til et samarbeid og partnerskap med beslutninger fra et partnerskap etter inngåtte avtaler og forhandlinger (samstyring/flernivåstyring). Samstyring vil der, derfor være svært viktig å ha kunnskap om uansett om samstyringen skjer på lokalt, regionalt eller nasjonalt nivå.

Lederne i kommunen sier selv at samstyring skjer i utstrakt form i kommunen f.eks. i de interkommunale tjenester, offentlig privat samarbeid, drift anlegg mm – og når de lokale eller regionale kriser kreve det. Løsninger innenfor samstyringen skal normalt bruke de prinsipper som ligger til grunn for beredskap, men det oppleves ikke slik i større regionale kriser og nasjonale/ overnasjonale/ internasjonale kriser. Dette fordi kommunens ledere eller representanter ikke opplever å være en «likeverdig part». Kommunens ledere opplever at de blir styrt på den tradisjonelle offentlige måten og at de de 4 beredskapsprinsippene helt eller delvis bortfaller når krisen får et omfang utover ansvaret kommunen har for samstyring på lokalt og regionalt nivå.

*Delkonklusjon vedr problemstillingen:*

Sikkerhetskulturen er der, men oppleves å være lite til stede og ivaretatt. Skal kommunen styrke sikkerhetskulturen må kommunen bygge opp den informerte kulturen sakte, men sikkert – og over tid - kollektivt. Det vil være formålstjenlig at de gir sikkerhet og sikkerhetskultur en større prioritet og bygger sin kultur med de prinsipper som finnes i teorien knyttet til HRO med å etablere en målsetning at kommunen skal styre enhver tilpasning og redusere usikkerhet. Dette kan man oppnå ved å tilføre kompetanse, ha høy ytelse, kontinuerlig søke etter forbedringer, etablere en mer risikodreven tilpasning, opparbeide pålitelighet, etablere læring, bygge robusthet og ha balanse i organisasjonens behov for å ivareta sikkerhet og beredskap.

Analysens svar og resultater viser at kommunen med hardt arbeid og bedre struktur og organisering kan etablere en sikkerhetskultur med Reasons modell for en informerende kultur; hvor de kan bygge opp og etablere en rapporterende, rettferdig, fleksibel og lærende kultur innenfor sitt sikkerhetsrelaterte arbeid. Kommunen vil trolig også kunne få bedre samstyring i arbeidet med sikkerhet og beredskap på flere nivåer hvis sikkerhetskulturen blir bedre og når lederne involverer seg og forstår og ivaretar samstyringen når sikkerhetsrelaterte hendelser skjer. Hovedinntrykket er at samstyring for kommunen oppleves som god på lokalt og regionalt nivå hvor kommunen selv styrer horisontalt ved hjelp av sine samarbeidspartnere og aktører, spesielt ved interkommunale avtaler og støtte for driften i kommunen, men samstyringen blir helt eller delvis fraværende når krisene er av større karakter og når Statsforvalter sitter som kriseleder. I tillegg er forståelsen blant lederne i kommunen svak vedr hvordan samstyringskonseptet fungerer og endres ut fra variasjoner av samstyring, etableres ut fra krisens størrelse og omfang, hvem som er involvert og på hvilket forvaltningsnivå kriseledelsen er tilknyttet.

### 6.3.2 Drøfting av problemstillingen mot teorier om ulykker

Årsaker til krise, kriser, ulykker eller uønskede hendelser har vært utredet og analysert mange ganger. Mange typer kriser har sitt utspring i hvordan man er organisert. To kjente teorier innenfor dette er Normal Accident Theory (Perrow, 1984) og High Reliability Theory (LaPorte, 1996). Innenfor arbeid med sikkerhet og beredskap og med utgangspunkt i kommunens organisasjonskultur og lille snev av sikkerhetskultur er tilbakemeldingen fra flere ledere at de opplever hendelser og kriser av forskjellig art på flere nivåer. De siste årene kan nevnes følgende kriser opp mot teorier:

De fleste av kommunens ledere utdyper i sine dybdeintervjuer at de opplever en hverdag hvor Perrows Normal Accident Theory er det som preger hverdagen, selv i den lange tiden med pandemien (Covid 19). Dette fordi utviklingen i samfunnet går så fort og ressursene er knappe i kommunen. Lederne peker på at prioriteringen i kommunen ikke knytter seg til forebygging for å forhindre kriser og hendelser slik HRO streber etter, men heller har fokus på «brannslukking» av de små lokale og regionale som flere av lederne gav uttrykk for. Pandemien er en pågående krise som krever mye ressurser og mye samarbeid, samordning og samstyring med aktører i og utenfor kommunen og fra alle de offentlige forvaltningsnivåene og sektorene i privat og sivil sektor samt de frivillige personene og organisasjonene. Pandemien medførte at ansvaret for samstyringen av pandemien ble endret. I Norge er sektorprinsippet sterkt. Departementer og deres underliggende har for samfunnskritiske funksjoner et sektoransvar. Unntaket er når en krise er sektorovergripende – da sier instruksen for samfunnsikkerhetsarbeidet at ansvaret tilligger Justis- og beredskapsdepartementet. I krisen om pandemien om Covid 19 skjedde en endring og overføring av ansvaret for kriseledelsen da Statsministerens kontor kom med følgende uttalelse:

*«Denne krisen har gått fra å være en helse-krise til å bli en nasjonal krise som spenner seg over alle sektorer, og påvirker oss alle. Derfor er det naturlig at Justis- og beredskapsdepartementet får ansvaret for å koordinere håndteringen av krisen ...»*

Statsministerens kontor overførte med dette et ansvar for håndteringen av pandemien, fra Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) til Justis- og beredskapsdepartementet. Begrunnelsen for dette var at Statsministerens kontor vurderte at konsekvensene for pandemien påvirket mye mer enn bare helsesektoren. Pandemien påvirket hele nasjonen og det enkelte lokalsamfunnet. De berørte ble alle våre innbyggere, næringslivet, Forsvaret, justissektorene

bl.a. med økt grensek kontroll, skole og utdanningssektorene, kultursektor, arbeidsinnvandring, pendling, politikk og styring, olje- og gassproduksjonen, drift osv.

Nye små lokale og regionale kriser må ivaretas som en konsekvens eller spin-off effekt av den store krisen - pandemien. Det er kriser som gir oss bl.a. økt arbeidsledighet, reduksjon i kulturlivet, behov for ivaretagelse av barn og unge mm. Lokale og regionale kriser har blitt den nye «normalen» i krisehåndteringen i kommunen. Som ledere i kommunen må de bidra til å ha en samstyring og beredskap rundt krisene for å kunne håndtere at det er en tett kopling mellom teknologi og samfunn mm som skaper nye kriser. De regionale krisene nevnt over er kriser som krever at kommunens ledere og medarbeidere må kunne samstyring og ha en samordning på flere nivåer og retninger. De må i sitt kommunale beredskapsarbeid ha innsikt og forståelse for at de må kunne bli koordinert og ville selv koordinere og samtidig være gjensidig avhengig av andre aktørers fagkompetanse for å kunne løse en krise eller en hendelse både lokalt og ifm. det interkommunale samarbeidet og avtalene som der gjelder. Om de spørsmål som ble tatt opp i NOU 2019:13 om innføring av krisefullmaktslov blir en realitet vites ikke, men pandemien har medført at spørsmålet er relevant å diskutere fordi forskjellige kriser krever forskjellige løsninger både juridisk, teknologisk og organisasjonsmessig samt at erfaringen med samstyring/governance med sektorovergripende ansvar vil kunne påvirke forvaltningsnivåene og deres fullmakter i en gitt krise. Pandemien har vist oss at samstyring kan være vanskelig og gi utfordringer i kriseledelsen.

### 6.3.3 Drøfting av problemstillingen opp mot High Integrity Theory

Teorien utarbeidet av Ron Westrum, 2014) sier noe om hvordan sikkerhetskulturen er knyttet til og måles opp mot hvordan organisasjoner prosesserer ved hjelp av informasjonsflyten. Westrum kategoriserte tre organisasjonstyper. Patologisk, byråkratisk og generativ organisasjon. Sikkerhetskulturen i kommunen er sterkt relatert til byråkratisk organisasjon:

*«En byråkratisk organisasjon er en organisasjon som er bygd opp og har strukturer som er knyttet til regler og klar fordeling av arbeids- og ansvarsområder. De som arbeider i organisasjonen, identifiserer seg med egen funksjon og egen enhets mål fremfor organisasjonens overordnede mål. Informasjonsflyten er standardisert og følger i hovedsak «tjenestevei og faste beskrevne rutiner. Til forskjell fra de patologiske organisasjoner holdes gjerne nye ideer innenfor egen enhet. Slike organisasjoner finnes det mange av innenfor offentlig sektor og i mange store bedrifter som har blitt store og fanget av byråkratisk struktur og regler.»*



Kommunen som er undersøkt kan i sin beskrivelse og med analyser på svarene fra dybdeintervjuene av lederne kategoriseres som en byråkratisk organisasjon ved at kommunen har:

- *Middels grad av samarbeid* – der samarbeid finnes er det kun noe på tvers av kommunens sektorer, men er mer synlig mellom virksomheter innenfor samme sektor.
- *Budbringere i deler av kommunen kan bli neglisjert*, men de har eierskap til egen sektor i meget stor grad er det som gjenspeiles i alle dybdeintervjuer. Fagspesialiseringen gjør at andre som kommer fra et annen miljø kan bli neglisjert hvis de har informasjon eller synspunkter som ikke er så synlig innenfor hver sektor.
- *Ansvarsområdet er i stor grad begrenset*. Ansvar er knyttet til sektorer og svært sjelden utenfor dette uten at det godkjennes på ledernivåer over sektorene: Sektorene er der hvor spesialisering for ansvarsområdet vises best.
- *Engasjement utenfor egen sektor tolereres*, men skal rapporteres og informeres om til nærmeste leder selv om dette er knyttet til arbeid eller rapportering på hendelser utenfor sektoren.
- *Feil medfører rettferdighet* som et prinsipp og som er av stor betydning i håndtering av hendelser og informasjon i organisasjonen, Kommunen og dens ledere mm har fokus på indre verdier, normer og klare linjer på akseptabel og uakseptabel adferd, men dette kan ha varierende betydning i kulturer og subkulturer som er innenfor sektorene. Likevel påpekes i intervjuer at lederne opplever at kulturene er rettferdige uansett om det angår arbeidsmiljø, lønnsforhandlinger mm fordi de grunnleggende antakelsen i organisasjonen og verdiene mm blir man godt kjent med,
- *Nye ideer (kan) ses på som et problem* stemmer godt med informasjon fra dybdeintervjuene og skjema med de 30 påstandene da kun et fåtall av sektorene innrømmet at de fremmer nye ideer om forbedringer om teknologi, kompetanse osv. – noe som de bl.a. knytter til dagens organisering.

Kommunens egne utsagn i dybdeintervjuer og skjema med de 30 påstandene dokumenterer at organisasjonskulturen i kommunen tilsier at den er knyttet til en *byråkratisk organisasjon* i betydningen av hvordan informasjonsflyten prosesseres i kommunen og dens kultur.

Det gjøres likevel oppmerksom på at Westrum teori knyttet til informasjonsflyten i sikkerhetskultur ble gjort innenfor industrielle systemer for å se om man kan forebygging eller forhindre at hendelser som stadig gjentok seg i industrielle maskiner og prosesser.

Kommunen er mer sammensatt organisasjon som også er mer prosessorientert, har flere typer og variasjoner av uønskede hendelser og har derfor et mer sammensatt risikobilde og må derfor ha en annen sikkerhetskultur enn den industrielle som Westrum undersøkte.

#### **6.4 Vedrørende forskningsspørsmål a:**

I denne delen av oppgaven settes fokus på om dokumentasjonen gir svar som underbygger funn knyttet til forskningsspørsmål a:

*«Hvilke styrker og svakheter finnes i sikkerhetskulturen og samstyringen i arbeidet beredskap i kommunen?»*

Det finnes både styrker og svakheter innenfor sikkerhetskulturen og i samstyringen i arbeidet med beredskap i kommunen. De mest sentrale læringspunktene innenfor den informerte kulturen og samstyringen er følgende:

- *Utøve mer relasjonsledelse og bygge tillit*
- *Gjøre kjent og være åpen om styringsparameter som mål, resultat, effektivitetskrav mm i sektorene og kommunen samt gi sikkerhet og beredskap som arbeidsområde prioritet*
- *Bygge inn mål for etablering av sikkerhetskultur*
- *Forankre bedre i styrende dokumenter og organer at rapportering av hendelser og avvik skal utføres – skape eierskap til arbeid med samfunnssikkerhet*
- *Etablere felles regelverk på rapportering av hendelser og avvik*
- *Etablere felles målparametere for rapportering av hendelser og avvik*
- *Etablere felles rapporteringsverktøy for alle sektorer for hendelser og avvik*
- *Etablere rutiner for opplysning og dialog rundt mål og kriterier satt i rapporteringen.*
- *Kreve at ledere følger opp rapportering av hendelser og avvik løpende*
- *Etablere rutiner for tilbakemelding på saker*
- *Være åpen på endringsbehov og endringskrav fra omgivelsene og skape trygghet*
- *Kartlegge svakheter i organisasjonen for å etablere robusthet og nødvendig redundans for å sikre kontinuitet også innenfor sikkerhet*
- *Fastsette mål og utføre GAP-analyse/SOFT-analyse av kulturen*
- *Øke mulige læringsarenaer mellom kommuner eller på tvers av sektorer*
- *Inkludere alle ledere i arbeidet innenfor samfunnsikkerhetsområdet oftere*
- *Øke kunnskapen og samstyring og kriseledelse på forskjellige forvaltningsnivåer og betydnings av samstyringen i en gitt krise.*

#### **6.5 Vedrørende forskningsspørsmål b:**

I denne delen av oppgaven settes fokus på om dokumentasjonen gir svar som underbygger funn knyttet til forskningsspørsmål b:

*«Er det forskjell i de forståelsen av sikkerkulturen og samstyringen i arbeidet med beredskap blant ledere i kommunen?»*

Det er nok et ubetinget JA som er svar på forskningsspørsmål b: i oppgaven da det fremkommer i dybdeintervju og på skjema med påstander at det er veldig stor variasjon i forståelsen av sikkerhetskultur og samstyringen i arbeidet med beredskap blant ledere i kommunen. Variasjonen på kunnskap om dette kan ha følgende årsaker som manglende forankring, manglende opplæring, manglende forståelse for arbeidsområdet, manglende erfaring i arbeidet mm. I den kommunen som er undersøkt er det hevet over enhver tvil at kommunen ikke har en særegen sikkerhetskultur, men har i sitt arbeid med sikkerhetsrelaterte forhold knyttet til seg de verdier, normer, holdninger med adferd om hva som er akseptabelt eller ikke akseptabelt innenfor det arbeidsmiljøet de befinner seg i. Kun 2 av 9 ledere hadde god forståelse av sikkerhetskultur som begrep, definisjon og hva det innebærer for stillingens funksjon. Resterende 7 ledere hadde ellers lite forståelse for sikkerhetskulturen. Denne bevisstheten og holdningen hos lederne, om hva som skal til for å ha en god sikkerhetskultur synliggjorde også at samstyringen og samordningen og arbeidet med sikkerhet og beredskap blant lederne i kommunen var svært så varierende. I tillegg opplyste flere ledere at de kun er involvert i slikt arbeid når planverk mv skal oppdateres eller revideres. Innkallingen skjer via kommunaldirektør i stab – noe som også medfører at den enkelte leder ikke får eierskap til omfanget av oppgaven og kravene som stilles til kommunen i arbeidet innenfor kommunal beredskapsplikt. Flere av lederne fikk en aha-opplevelse av temaet og arbeidet og ansvaret de egentlig har innenfor beredskap i løpet av dybdeintervjuene og noen få av de var også litt flau over at de ikke

## **7. Konklusjon og anbefaling**

Konklusjonen er at de analyser som er gjort etter undersøkelsene og de funn som kom frem er at små/mellomstore kommuner kan ha utfordringer med å bygge og etablere en sikkerhetskultur pga. manglende kompetanse og ressurser samt manglende metodikk. En manglende sikkerhetskultur påvirker kommunen og lederne i kommunen. Skal kommunen få etablert en god sikkerhetskultur hvor man skal kunne få en informert kultur med en god rapporterende kultur med høy tillit og enkel rapportering, opplevelsen av en rettferdig kultur ved behandling av avvik og hendelser, en tilpasningsdyktig organisasjon og kultur som kan forebygge krisehåndtering og en lærende kultur for å bygge robusthet og skape utviklingsmuligheter så må kommunen få et mer positivt syn på sikkerhetsområdet og bruke systemer tilsvarende HRO. Dårlig sikkerhetskultur og lite eller begrenset fokus på sikkerhet

som område påvirker det ansvaret de har i arbeidet med sikkerhet og beredskap, Særlig ansvaret og gjøremål de har innenfor kommunal beredskapsplikt og krisehåndtering samt analyser av mulige hendelser i hele samfunnsikkerhetsområdet.

Samfunnsikkerhet er et ansvar som påligger kommunen for at innbyggere skal være trygge på at uønskede hendelse blir ivaretatt og håndtert. Hvis de holdninger og bevissthet som denne kommunens ledere er representative for andre tilsvarende små/mellomstore kommuner er det en lang vei å gå for å en god sikkerhetskultur og ivareta de samfunnsikkerhetsmessige ansvaret og styringen av kriser, dog er det mulig å få til forbedringer. Det vil kreve at kommunene endrer sin forankring, oppfølging av arbeidet og ikke minst trening og øving på scenarier utover lokale små kriser.

Oppgaven har gitt svar på problemstillingen og forskningsspørsmålene og har tilsvarende små/mellomstore kommuner like gode utfordringer som avdekket i denne kommunen vil det være på sin plass «å brette opp ermene» - fordi Aristoteles sitt utsagn i sammendraget «*Det er sannsynlig at noe usannsynlig vil skje*» blir en realitet, men det er ikke sikkert vi vet når det usannsynlige skjer.

Nedenfor kommer en del anbefalinger på tiltak som foreslås for å få en bedre sikkerhetskultur og et bedre fokus på samstyringen i arbeidet med sikkerhet og beredskap samt litt om veien videre og videre forskning.

## **7.1 Anbefalinger**

Målsetting var å få avdekket hvordan sikkerhetskulturen og samstyringen i arbeidet med sikkerhet og beredskap er i kommunen. Det kommer frem at sikkerhetskulturen i stor grad er fraværende i funksjon innenfor mange av sektorene, men likevel tolkes det slik at den er en del av organisasjonskulturen i kommunen. Samstyringen ifm. håndtering av kriser er av svært varierende art og blir gjerne sentralisert ved kriser som krever vertikal samhandstyring, men ved små og lokale kriser utføres samstyringen innad i kommunen med de aktører de mener er interessenter for å få løst utfordringen. Samstyringen knyttet til de 4 beredskapsprinsippene avslørte at bruken og nytten av beredskapsprinsippene slik de brukes lokalt blir fraværende når det er vertikal styring i samhandlingen, men oppfølging av oppgaver i en nasjonal krise har innenfor og for kommunen arbeid med sikkerhet og beredskap medført en økning i andre små kriser som måtte håndteres lokalt uansett om det er å få etablert vaksinesenter, teststasjoner, konsekvenser i eldreomsorgen, nedstengning av næring, terminering av

kulturarrangementer o.l. I de aller fleste tilfeller ble det gitt inntrykk av at samstyringen noen ganger var oppfattet som «pålagt» andre ganger var samstyringen mer «frivillig»

Som et resultat av undersøkelsene anbefales følgende for kommunen:

- Prioritere arbeid med sikkerhet og beredskap ved å forankre og sette mål
- Etablere en bedre sikkerhetskultur ved å bruke prinsippene henter fra HRO
- Forplikte alle til å rapportere på hendelser og avvik. Etablere felles rapporteringsvisjon og mål samt et enkelt felles rapporteringssystem
- Skape og gi mulighet for alternative læringsarenaer (diskusjonsfora, hospitering av personell, faglige kurs, små e-kurs, utdanning via skole/kurs, øke frekvens og deltakelse på møter o.l.)
- Gjennomføre målbare undersøkelser på sikkerhetskultur for å evaluere og utvikle.
- Trene og øve på samstyringskonsepter knyttet til både lokale, regionale og nasjonale kriser med avklaring av roller knyttet til samfunnsikkerhetsinstruksen og den kommunale beredskapsplanens krav i krisehåndteringer.

Ved å gjennomføre tiltak som nevnt over vil kommunen kunne få en sterkere og mer synlig sikkerhetskultur. Det vil trolig medføre at kommunen vil kunne i sitt arbeid med samfunnsikkerheten få etablert gode styringsrelasjoner med nettverkssamarbeid og samstyring i kriser slik at beslutninger og handlinger som påvirker individer og samfunnet blir ivaretatt best mulig i en gitt krisesituasjon. Mange kriser i samfunnet vårt har vist at en organisering i en krise ikke nødvendigvis ikke er lik organiseringen som en annen krise. Det viser at det fortsatt derfor er behov for mer forskning på området rundt organisering av kriseledelsen mm – normalsituasjon vil aldri bli lik en vanskelig eller ekstremsituasjon.

## **7.2 Veien videre og videre forskning**

Siden det er så lite forskning på dette forholdet inn mot kommunene er det viktig at slike undersøkelser gjennomføres i små og mellomstore kommuner. Da det er de som med stor sannsynlighet at det er de kommunene som har minst ressurser for å håndtere kriser også er de som har mangler i sin sikkerhetskultur og størst vanskeligheter med samstyringen når kriser skal håndteres. Små og mellomstore kommuner har de krav til planlegging, forebygging, utarbeidelse og oppfølging å ivareta den kommunale beredskapsplikten som store kommuner har, jf. lov om kommunal beredskapsplikt. Uønskede hendelser eller kriser av forskjellig art kan ha både små og store konsekvenser for også for små og mellomstore kommuner, men vi har uansett ansvar for både *hva vi gjør* og *hvorfor vi gjør det vi gjør* i våre kriser.

## Tabell- og figuroversikt

Figur nr	Beskrivelse	Side nr
1	Samfunnssikkerhetskjeden	11
2	Modell for vurdering av infrastrukturens kritikalitet	17
3	Beredskapsnivåer i kommunen	23
4	Krav til ledere i kommunen	24
5	Sikkerhetsblomsten	28
6	Kommunen som samordner	30
7	Scheins modell om kulturens nivåer og samspillet mellom de	35
8	Storkultur og subkultur	36
9	James Reasons teori om informert kultur	39
10	Sveitserost-modellen	41
11	Læringspyramiden	42
12	Kommunikasjonsmodellen	49

Tabell nr	Beskrivelse	Side nr
1	Ulike dimensjoner av samordningsrelasjoner	12
2	Oversikt over samfunnskritiske funksjoner	15/16
3	Kritiske infrastrukturer på nasjonalt nivå	18
4	Tradisjonell offentlig styring vs samstyring/flernivåstyring	19
5	Hvordan organisasjoner prosesserer informasjon	45
6	Ulykker, kriser og katastrofers ressursbehov og mobilisering	46
7	Typologier på krisers varighet og hastighet	48

## Referanser

- Albrechtsen E (2003) *Security vs Safety* NTNU – Norwegian University of Science and Technology. Department of Industrial Economics and Technology Management.
- Albrechtsen E, Hovden J (2013) *Godt sikkerhetsarbeid i bedrifter* - NTNU
- Aven T, Boyesen M, Njå O, Olsen K H, Sandve K (2004) *Samfunnssikkerhet* 4 opplag 2011 Universitetsforlaget
- Aven T og Renn O (2010) *Risk management and governance*. Concepts, Guidelines and Applications Berlin: Springer
- Aven T, Røed W, Wiencke H S (2017) *Risikoanalyse*. Universitetsforlaget, Oslo
- Aven T (2015) *Risikostyring* Universitetsforlaget, Oslo
- Bang H. (2010) *Organisasjonskultur*: Universitetsforlaget
- Bang H. (2013) *Organisasjonskultur: En begrepsavklaring*. Tidsskrift for norsk psykologiforening
- Berg M, (1994) *Lederutvikling – Situasjon – Virkemidler – Belønning*. Oslo. Bedriftsøkonomisk Forlag
- Bjørnskau, T, Longva F (2009) *Sikkerhetskultur i transport*. Transportøkonomisk institutt.
- Bostrøm L. Grimstad A, Palmer A S (2021) *Sikkerhetskultur i politiet*. Høgskolen i Innlandet (masteroppgave)
- Bouckaert B, Peters B G, Verhoest K (2010) *The Coordination of Public Sector Organisations*. Basingstoke: Palgrave Macmillan
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap – Kommuneundersøkelsen 2021 – ref: [Kommuneundersøkelsen | Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap \(dsb.no\)](https://www.dsb.no/kommuneundersokelsen)
- Engen. O, Kruke, B, Lindøe P, Olsen K, Olsen O, Pettersen K (2017). *Perspektiver på samfunnssikkerhet*. Stavanger. Cappelen Damm
- Fimreite A L, Lango P, Læg Reid P, Rykkja L (2014) *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering*. 2 utgave, Oslo. Universitetsforlaget
- Fivelsdal E, Bakke J F (1992) *Organisasjonsteori – struktur – kultur – prosesser*. Oslo. Bedriftsøkonomisk forlag. 2 utgave
- Lovdata. *Forskrift om kommunal beredskapsplikt*, vedtatt av Stortinget, i kraft 7. oktober 2011
- Hudson P (2007) *Implementing av safety culture in major multi-national*» Science direct

- Lovdata. *Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet (samfunnssikkerhetsinstruksen)*, fastsatt av Justis- og beredskapsdepartementet 1. september 2017.
- Jacobsen D. I. & Thorsvik J (2013) *Hvordan organisasjoner fungerer*. Fagbokforlaget
- Jacobsen D. I (2005) *Hvordan gjennomføre undersøkelser*. Kristiansand S: Høyskoleforlaget AS
- Jore S H (2017) *The Conceptual and Scientific Demarcation of Security in Contrast to Safety*.
- Kaufmann m.fl (1996) *Psykologi i organisasjon og ledelse* - fagbokforlaget
- Karlsen, J E (2010) *Systematisk HMS-arbeid*. Høyskoleforlaget)
- Lovdata. *Lov om nasjonal sikkerhet*, vedtatt av Stortinget 1. juni 2018. Loven med forskrifter trådte i kraft 1. januar 2019.
- Lovdata. *Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret*, vedtatt av Stortinget 25. juni 2010. Lovens trådte i kraft 1. januar.2011.
- Lunde I K. (2014) *Praktisk krise og beredskapsledelse*. Oslo. Universitetsforlaget
- Njå, Sommer, Rake og Braut (2020) *Samfunnssikkerhet – analyse, styring og evaluering* Universitetsforlaget Oslo,
- Rausand M & Utne I. (2009) *Risikoanalyse – teori og metoder*. Trondheim: Tapir akademisk forlag
- Reason J (1997) *Managing the risks of Organizational Accidents*. New York. Ashgate Publishing.
- Rosenthal R & Rosnow R L (2008) *Essentials of behavioral research. Methods and Data Analysis*. New York, NY. McGraw Hill.
- Rosenthal U, Boin RA, Comfort L K (2001) *Managing crises. Threats, dilemmas, opportunities*, Springfield, Illinois: Charles Thomas
- Rosness, R, Grøtan T, Guttormsen G, Herrera I, Steiro T, Størseth F, Tinmannsvik R, Wærø I (2010) *Organisational Accidents and Resilient Organisations: Six Perspectives*. Revision 2. SINTEF
- Røiseland A, Vabo S (2015) *Styring og samstyring: Governance på norsk* Bodø/Oslo, Fagbokforlaget
- Schein E H. (1987) *Organisasjonskultur og ledelse: Er kulturendring mulig?* Oslo Mercuri Forlag, 1987
- Svendsen K (2014) *Muligheter og hindringer for god sikkerhetskultur i Hospitaldrift*. Stavanger Uis (masteroppgave).



Tracy S J (2010) *Qualitative quality: Eight “Big-Tent” Criteria for Excellent Qualitative research*. *Qualitative Inquiry*, 16.14

Weick K & Sutcliffe K (2001) *Managing the Unexpected – assuring high performance in age of complexity*. San Francisco: CA Jossey-Bass

Weick K m.flr (1999) *Organizing for High Reliability: Processes og collective Mindfulness* – Stanford: Jai Press

Yin R (2014) *Case study Research. Design and Methods*. Thousand Oaks: Sage

### **Annen støttende (offentlig) litteratur, utredninger og veiledninger**

Arbeids- og administrasjonsdepartementet Stortingsmelding 17 (2002-2003) *Statlige tilsyn*.

DSBs *Rapport om samfunnskritiske funksjoner* 2016

DSB *Veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt* versjon 2 av september 2021

DSB *Veileder til Fylkesmannens arbeid med risiko og sårbarhetsanalyser (FylkesROS)* – versjon 4 – mars 2022

DSB *Veileder til samfunnsikkerhetsinstruksen* – august 2019

DSB *Veiledning for fylkesmannens tilsyn med kommunal beredskapsplikt* – februar 2015

DSB *Veileder til helhetlig risiko og sårbarhetsanalyse i kommunen* – oktober 2014

DSB *Veileder til helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse i kommunen*, 2014.

Forskningsrådet (2012) *Demokrati, styring og planlegging – funn fra forskningen 2005-2010*

Justis- og beredskapsdepartementet - *Veileder til samfunnsikkerhetsinstruksen* av 2019

Justis- og politidepartementet NOU 2000:24 (2000) *NOU 2000:24 Et sårbart samfunn*.

Justis- og politidepartementet NOU 2006:6 (2006) *NOU 2006:6 Når sikkerhet er viktigst*.

Justis- og politidepartementet NOU 2009:12 (2009) *NOU 2009:12. Et ansvarlig politi*.

Justis- og beredskapsdepartementet NOU 2018:14, *IKT-sikkerhet i alle ledd*.

Justis- og beredskapsdepartementet NOU 2019:13, *Når krisen inntreffer*

Justis- og beredskapsdepartementet Stortingsmelding 10 (2016-2017), *Risiko i et trygt samfunn*, JD og Innst. 326 S (2016-2017).

Justis og beredskapsdepartementet Stortingsmelding 5 (2020-2021) *Samfunnsikkerhet i en usikker verden*, JD og Innst 275 S

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2016): *Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner, med retningslinjer for utforming av lover og forskrifter rettet mot kommunesektoren*. Veileder Norsk Senter for forskningsdata NOU 2012:14 (2012) *NOU 2012:14 Rapport fra 22 juli kommisjonen*.

Justis- og politidepartementet Stortingsmelding 17 (2001-2002) *Samfunnssikkerhet – veien til et mindre sårbart samfunn*.

Lovdata. Kongelig resolusjon 10. mars 2017, *Ansvar for samfunnssikkerhet i sivil sektor på nasjonalt nivå og Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle innen samfunnssikkerhet og IKT-sikkerhet*.

Lovdata. Kongelig resolusjon 1. juli 2005, *Overføring av ansvar for risiko- og krisekommunikasjon og ansvar for Regjeringens kriseinformasjonsenhet fra Moderniseringsdepartementet til Justis- og politidepartementet fra 1. juli 2005 – nedleggelse av regjeringens kriseinformasjonsenhet fra januar 2006*.

NS-ISO 31000:2018 *Risikostyring - Retningslinjer*.

SINTEF, NTNU Samfunnsforskning, NTNU *Undersøkelsen: Gir nye krav bedre beredskapsevne - 2015*

Store norske leksikon (2020) *Store norske leksikon*. Hentet fra <https://snl.no/sikkerhet>

Regjeringen.no - [Liste over kritiske samfunnsfunksjoner \(regjeringen.no\)](#)

## Vedlegg

### 1. Intervjumal

Nr	Spørsmål
1	Hvor lenge har du arbeidet i kommunen og hva er din rolle knyttet til arbeidet med sikkerhetskultur samt sikkerhet og beredskapsarbeidet i kommunen?
2	Kan du gi en kort beskrivelse over hva du mener sikkerhetskultur er?
3	Kjenner du forskjellen på Safety og Security begrepene innenfor sikkerhet? Kan du forklare de kort?
4	Kan du gi en beskrivelse på hva du mener beredskap og kommunal beredskapsplikt innebærer for kommunen?
5	Kan du kort forklare de 4 prinsippene innenfor beredskap som er: <ul style="list-style-type: none"><li>- likhetsprinsippet,</li><li>- ansvarsprinsippet,</li><li>- nærhetsprinsippet og</li><li>- samvirkeprinsippet.</li></ul> Kan du si hva de prinsippene betyr for deg i arbeidet med sikkerhetskultur, sikkerhet og beredskap?
6	James Reason har en beskrivelse av en sikkerhetskultur som en «informert kultur». Den informerte kulturen består av 4 underliggende (sub-)kulturer. Disse kulturene er rapporterende, rettferdig, fleksibel og lærende kultur. Forklar kort (5 min) om Reason teori og kulturer.  Hva mener du beskriver en god sikkerhetskultur og hvordan mener du god sikkerhetskultur kan etableres og følges opp i kommunen?
7	Kan du fortelle meg i 1-3 eksempler på hva du mener kjennetegner at denne kommunen har eller ikke har en; <ul style="list-style-type: none"><li>- rapporterende kultur,</li></ul>
8	Kan du og dine medarbeidere rapportere om hendelser. Ulykker og avvik og hvordan blir å så fall det gjort og fulgt opp?
9	Kan du fortelle meg i 1-3 eksempler på hva du mener kjennetegner at denne kommunen har eller ikke har en; <ul style="list-style-type: none"><li>- rettferdig kultur,</li></ul>

10	<p>Opplever du at dere i kommunen har en rettferdig kultur når hendelser, ulykker og avvik meldes og håndteres?</p> <p>Hva mener du skal til for å få etablert en «rettferdig kultur»?</p>
11	<p>Kan du fortelle meg i 1-3 eksempler på hva du mener kjennetegner at denne kommunen har eller ikke har en;</p> <p>- fleksibel kultur</p>
12	<p>Fleksibilitet, robusthet og tilpasning er i dag viktig fordi verden er stadig i forandring - også de ramme-betingelser som vi arbeider med innenfor sikkerhet og beredskap.</p> <p>Kan du fortelle kort om du mener kommunen er flink/mindre flink til å tilpasse seg nye og endrede krav fra omgivelsene i arbeidet med sikkerhet og beredskap når ulykker, hendelser og kriser skjer?</p> <p>1-3 punkter om hva som er bra og hva som er mulige forbedringer?</p>
13	<p>Kan du fortelle meg i 1-3 eksempler på hva du mener kjennetegner at denne kommunen har eller ikke har en;</p> <p>- lærende kultur?</p>
14	<p>Har du deltatt eller kan du fortelle om dere gjennomfører øvelser innenfor sikkerhet og beredskap?</p> <p>Kjenner du til om disse øvelsene er:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Diskusjonsøvelser (skrivebordsøvelse) eller,</li> <li>- Funksjonsøvelser (skrivebordsøvelse med roller) eller</li> <li>- Spilløvelser (funksjon og rolle i hele øvelsen)</li> </ul> <p>eller er øvelsene en kombinasjoner av disse?</p> <p>Hva og hvordan lærer dere av disse øvelsene?</p>
15	<p>Kan du fortelle om kommunen er deltaker i den årlige kommuneundersøkelsen vedr sikkerhets og beredskap og om kommunen greier å gjennomføre de krav som er satt fra DSB innenfor sikkerhets og beredskap?</p>
16	<p>Et sentralt ansvar er å utarbeide helhetlig ROS og ha en beredskapsplan for uønskede hendelser. Det er krav til kommunen om at de har en sektorovergripende kommunal beredskapsplikt for å kunne bidra til å planlegge samfunnssikkerhet og beredskap i et helhetlig perspektiv.</p> <p>På hvilken måte mener du at kommunen kan løse det ansvaret og kravet best mulig?</p>
17	<p>Har du deltatt i møter med Statsforvalteren og hvordan er inntrykket ditt av samarbeidet og dialogen mellom kommune og Statsforvalter vedr ansvaret og dialogen man har innenfor den kommunale beredskapsplikten?</p>

	Hvordan mener du informasjonsberedskapen til kommune er?
18	Hvilke styrker og svakheter mener du finnes innenfor arbeidet med sikkerhetskultur, sikkerhet og beredskap i kommunen? (Maks 3 punkter på hver)
19	Hvilke uønskede hendelser, ulykker og kriser kan gi din kommune mest utfordringer?  Tror du at lederne i kommunen forstår betydningen av arbeidet med sikkerhetskultur, sikkerhet og beredskap i kommunen og ansvaret kommunale beredskapsplikten?
20	På hvilken måte synliggjør kommunens krisestaber og kriseledelse (inkl. politikere) felles forståelse for sikkerhetskultur, sikkerhet og beredskap samt ansvaret de har med å ivareta den kommunale beredskapsplikten i kommunen?
21	Har du noen erfaring med hendelser nylig og hva er ditt hovedinntrykk på hvordan kommunen (og evt. Statsforvalteren) håndterer definerte ulykker, hendelser og kriser.

## 2. Skjema med 30 påstander

Orientering: 30 påstander - 3 svar; JA, det er vi gode på – Vi kan bli bedre – NEI, det gjør vi ikke

Svartid: Maks 5 sek pr svar (ønsker svar på magesfølelsen) Total tid: ca. 10 min RESPONDENT NR:

Nr.	Spørsmål	Ja, det er vi gode på	Vi kan bli bedre	Nei, det gjør vi ikke
1	I min enhet er vi flinke til å rapportere avvik og ulykker, muntlig, skriftlig eller elektronisk			
2	I min enhet aksepterer vi at rapportering skjer og behandler det med respekt			
3	I min enhet behandler vi rapporter om avvik og ulykker seriøst og følger opp saken			
4	I min enhet gir vi den som har varslet avviket tilbakemelding på sak som er rapportert			
5	I min enhet bidrar vi til at rapporteringsvilligheten på avvik eller ulykker gir kommunen et reelt bilde av hendelser			
6	I min enhet har vi gjort kjent hvilke verdier, normer, regler og grenser man har og hvilke konsekvenser, sanksjoner og reaksjoner man kan forvente hvis man bryter dette			
7	I min enhet blir man belønnet med oppmuntring/ros hvis man rapportere om hendelser			
8	Hvis man er skyld i en hendelse eller ulykke blir man i min enhet ivaretatt som medarbeider			
9	I min enhet blir ingen kritisert for å rapportere om hendelser			
10	I min enhet bidrar vi til at behandling av rapporter ifm. hendelser og ulykker skal ved behandling oppfattes så rettferdig som det lar seg gjøre.			
11	I min enhet er vi tilpasningsdyktige når krav fra omgivelsene tilsier vi må bli det			
12	I min enhet tar vi opp saker og lærer av hverandre feil og forbedringer			
13	I min enhet kan vi gjerne løse hverandres oppgaver f.eks. ved fravær/sykdom osv			

14	I min enhet er vi tilgjengelig for omdisponering fra egen leder når det er behov			
15	I min enhet kommer vi gjerne med egne forslag på endring i prioritering av oppgaver			
16	I min enhet er vi omstillingsdyktige og klare for nye utfordringer			
17	I min enhet overfører vi kompetanse til hverandre slik at vi kan hjelpe hverandre			
18	I min enhet er vi flinke til å ta til oss læring og lære av våre og andres feil			
19	I min enhet kommer vi gjerne med forslag til forbedringer, mulighet for ny kompetanse eller bruk av ny teknologi			
20	I min enhet bidrar vi til at kommunen kan bidra til læring i egen organisasjon eller mot andre kommuner og samarbeidspartnere			
21	I min enhet er vi godt kjent med ansvaret vi har innenfor kommunal beredskapsplikt			
22	I min enhet bidrar vi aktivt med innspill til kommunens helhetlige ROS			
23	I min enhet bidrar vi aktivt med å utvikle kommunens overordnede beredskapsplan innenfor vår sektor			
24	I min enhet bidrar vi til god samhandling på tvers av sektor innad i kommunen og i det interkommunale samarbeidet innenfor vår sektor			
25	I min kommune har vi god dialog mot egen ledelse og rådgivere innenfor kommunal beredskap			
26	I min enhet har vi dialog mot Statsforvalter eller andre samarbeidspartnere innenfor samfunnsikkerhetsarbeidet			
27	I min enhet har vi god kunnskap og forståelse for at kriser, ulykker og katastrofer krever samhandling og samordning med andre ytre etater			
28	I min enhet har vi fokus på å bidra til at kommunens innbyggere skal følge seg trygg ved uønskede hendelser			
29	I min enhet er vi aktive og bidrar til øvelse og trening innenfor sikkerhet og beredskapsarbeidet for kommunen			
30	I min enhet er alle orientert om det ansvar de har innenfor kommunal beredskap			

