



**UiT** Norges arktiske universitet

Institutt for samfunnsvitenskap

## **Implementering av kommunal samfunnssikkerhet- og beredskapsplikt**

En kvalitativ studie om implementering av kommunal samfunnssikkerhet- og beredskapsplikt for Trondheim kommune

Ruben Langberg Lyngen

Masteroppgave i Organisasjon og Ledelse STV-3901, mai 2023



# Forord

Det er med stor glede og stolthet jeg nå kan presentere denne masteravhandlingen, som markerer slutten på min masterstudie i Organisasjon og Ledelse ved Universitetet i Tromsø. Studien har strukket seg fra høsten 2022 til våren 2023, og har vært en spennende, utfordrende og en lærerik prosess.

Jeg ønsker å rette en hjertelig takk til min veileder og mentor, Kjell Arne Røvik, for hans uvurderlige støtte og veiledning gjennom hele prosessen. Hans faglige innsikt, engasjement og oppmuntring har vært avgjørende for å kunne fullføre denne avhandlingen.

Jeg vil også takke Trondheim kommune, spesielt Enhet for sikkerhet- og beredskap, Enhet for legetjenester og smittevern, Sivilforsvaret og Trøndelag brann- og redningstjeneste, for deres bidrag til denne studien. Uten deres deltakelse og samarbeid ville det ikke vært mulig å gjennomføre forskningen og få de nødvendige dataene.

Videre ønsker jeg å rette en spesiell takk til foreleserne Hilde Marie Pettersen og Turid Moldenæs, som har bidratt med verdifulle tilbakemeldinger, innspill og veiledning i løpet av studieperioden. Deres faglige kompetanse og engasjement har vært til stor hjelp for å utvikle en grundig og relevant masteravhandling.

Til slutt vil jeg rette en takk til Jorunn Lyngen og Mona Ringstrand for deres verdifulle bidrag til denne avhandlingen. Deres grundige tilbakemeldinger, korrekturlesing og språkvask har vært til stor hjelp i å forbedre innholdet og formen på denne avhandlingen. Jeg er takknemlige for deres profesjonelle støtte og engasjement for å bidra til kvaliteten til denne avhandlingen.

Jeg håper at denne avhandlingen vil bidra til økt kunnskap og forståelse innenfor området organisasjon og ledelse, spesielt i konteksten av implementering av kommunal sikkerhet- og beredskapsplikt.

Tromsø, mai 2023

---

Ruben Langberg Lyngen

# Sammendrag

Denne masteravhandlingen er en implementeringsstudie av kommunal sikkerhet- og beredskapsplikt for Trondheim kommune. Utgangspunktet for å undersøke kommunal sikkerhet- og beredskapsplikt er en egen interesse for temaet og hvordan kommunen oppfyller lovkrav om sikkerhet- og beredskapsplikt for å sikre at de er i stand til å håndtere og koordinere krisehåndtering på en koordinert måte. Hensikten med avhandlingen er å besvare følgende problemstilling:

*«Hva skjer når en kommune skal implementere krav om sikkerhet- og beredskapsplikt? I hvilken grad lar implementeringsprosessene seg forstå og forklare i lys av et instrumentelt, et kulturelt eller et myteperspektiv?»*

Oppgavens data er resultat av intervjuer og dokumentinnsamling som strekker seg fra høsten 2022 til våren 2023. Innsamling av data er gjort gjennom semi-strukturerte intervjuer av ulike avdelinger og enheter i kommunen. Den teoretiske forankringen i oppgaven er tre alternative teoretiske perspektiver for implementering, samt Røviks virusteori (Røvik, 2011). Dataene er analysert ut fra teorien og teoridrevne hypoteser.

Studien fant at implementeringsprosessen var preget av både instrumentelle og kulturelle faktorer. På den ene siden var det behov for å etablere klare retningslinjer, rutiner og systemer for å oppfylle kravene om sikkerhet- og beredskapsplikt. På den andre siden var det viktig å skape en kultur som fremmer samarbeid, læring og kontinuerlig forbedring av sikkerhets- og beredskapsarbeidet. Studien avdekket også myter og feiloppfatninger om sikkerhet og beredskap som måtte utfordres og endres for å sikre en effektiv implementering. Samlet sett kan studien bidra til en bedre forståelse av hvordan kommuner kan implementere krav om sikkerhet- og beredskapsplikt på en effektiv og samkoordinert måte, og samtidig bygge en kultur for sikkerhet og beredskap.

Avhandlingen belyser hvordan en kommune kan «kontrollere» en kompleks virkelighet gjennom lovgivningen i Sivilbeskyttelsesloven. Denne benyttes som verktøy for å avdekke utfordringer og systematisk kartlegge ulike risikoer for eget område. Ved å se på implementeringen gjennom organisasjonsperspektivene, vil denne avhandlingen bidra med et utgangspunkt for videre studier av omkring hvordan man kan bedre forstå viktigheten av en robust beredskapsplan og implementeringen av denne i offentlige og private organisasjoner.

# Innholdsfortegnelse

<b>1</b>	<b>Innledning .....</b>	<b>1</b>
1.1	Problemstilling og forskningsspørsmål .....	3
1.2	Avgrensninger .....	5
1.3	Oppgavens disposisjon .....	6
<b>2</b>	<b>Kontekst .....</b>	<b>7</b>
2.1	Organisering av norsk samfunnssikkerhet og beredskap .....	7
2.2	Lov og forskrift om kommunal sikkerhet- og beredskapsplikt .....	10
2.2.1	Sivilbeskyttelsesloven .....	11
2.2.2	Forskrift om kommunal beredskapsplikt.....	12
2.3	Samfunnssikkerhet og beredskap i Trondheim kommune: En innledende oversikt .	15
2.3.1	Fra analyse til evaluering: En innføring i beredskapsprosessen .....	17
2.4	Studiens aktører .....	21
2.4.1	Organisasjonsdirektøren.....	21
2.4.2	Enhet for sikkerhet- og beredskap.....	22
2.4.3	Enhet for legetjenester og smittevernsarbeid .....	23
2.4.4	Sivilforsvaret .....	23
2.4.5	Trøndelag brann- og redningstjeneste .....	24
<b>3</b>	<b>Teoretisk rammeverk.....</b>	<b>26</b>
3.1	Tre teoretiske organisasjonsperspektiver.....	26
3.1.1	Det instrumentelle perspektivet.....	26
3.1.2	Kulturperspektivet.....	29
3.1.3	Myteperspektivet.....	31
3.1.4	Oppsummering av organisasjonsperspektivene .....	33
3.2	Tre alternative teorier om implementering .....	35
3.2.1	Det rasjonelle perspektivet: Rask tilkobling .....	35
3.2.2	Frastøting.....	37

3.2.3	Frikopling .....	41
3.3	Oppsummering av de tre alternative teoriene til implementering .....	43
3.4	Virusteorien .....	45
<b>4</b>	<b>Forskningsdesign og metode .....</b>	<b>47</b>
4.1	Forskningsdesign .....	47
4.2	Forskningsstrategi.....	48
4.3	Valg av case.....	49
4.4	Forskningsmetoder og valg av gjennomføring.....	51
4.4.1	Dokumentanalyse .....	53
4.4.2	Intervju .....	55
4.4.3	Analyseprosessen .....	57
4.5	Troverdighet, bekreftbarhet og overførbarhet .....	58
4.6	Forskningsetiske vurderinger .....	60
<b>5</b>	<b>Empiri og analyse .....</b>	<b>62</b>
5.1	Fra ulykker til beredskap: Et historisk tilbakeblikk på Trondheim kommunes vei mot et effektivt samfunnssikkerhet og beredskapsarbeid.....	62
5.2	Implementering av kommunal sikkerhet- og beredskapsplikt i lys av de tre alternative tilnærminger .....	64
5.3	Sammenfatning av implementeringen av kommunal sikkerhet- og beredskapsplikt for Trondheim kommune .....	70
<b>6</b>	<b>Samarbeid på tvers av avdelinger og enheter: Styrking av kommunal beredskap .</b>	<b>72</b>
6.1	Beredskapsprosessen i lys av de tre tilnærmingene.....	74
6.1.1	Beredskapsanalyse som grunnlag for sikkerhets- og beredskapsplanlegging....	75
6.1.2	Risiko- og sårbarhetsanalyse som verktøy for beredskapsplanlegging.....	77
6.1.3	Fra plan til handling: Trondheim kommunes utarbeidelse og implementering av en beredskapsplan .....	80
6.1.4	Øvelser som beredskapskapasitetsbygging .....	83

6.1.5	Evaluering som læringsverktøy: Erfaringer fra evaluering av beredskapspraksis i Trondheim kommune .....	86
6.2	Oppsummering og uventet funn .....	88
6.3	Implementering av kommunal sikkerhet og beredskapsplikt: En virusteoribasert tilnærming til endringsprosesser for Trondheim kommune .....	90
<b>7</b>	<b>Konklusjon</b> .....	<b>93</b>
7.1	Teoretiske refleksjoner og videre forskning .....	94
	<b>Litteraturliste</b> .....	<b>96</b>
	<b>Vedlegg</b> .....	<b>99</b>

## Tabelliste

Tabell 1:	Oppgavens disposisjon.....	6
Tabell 2:	Oversikt over representantene som ble intervjuet.....	53
Tabell 3:	Oversikt over ulike dokumenter brukt for denne masteravhandlingen.....	54
Tabell 4:	Oversikt over hvilke hypoteser som tilsynelatende har støtte og hvilke som mulig må forkastes.....	70

## Figurliste

Figur 1:	Oversikt over lov, forskrift og veileder (DSB, 2018).....	9
Figur 2:	Trondheim kommunevåpen (Trondheim kommune, 2023) .....	15
Figur 3:	Trondheim kommune i Trøndelag fylke.....	15
Figur 4:	Organisasjonsfordeling av samfunnssikkerhet- og beredskapsarbeid Trondheim kommune .....	16
Figur 5:	Statsforvalteren i Trøndelag organisasjonskart (Trøndelag, 2022) .....	17
Figur 6:	Systematisk samfunnssikkerhetsarbeid (DSB, 2018).....	18
Figur 7:	Øvelsestyper etter hvor komplekse og krevende øvelsene er (Sommer et al., 2021, s. 241).....	20
Figur 8:	Helhetlig og systematisk samfunnssikkerhet- og beredskapsarbeid (beredskapsprosessen) (Sommer et al., 2021).....	75
Figur 9:	En beredskapsanalyse kan fremstilles gjennom følgende prosess (Trondheim kommune, 2018).....	76

*«En god kommunal beredskap er en grunnleggende forutsetning for en god nasjonal beredskap» (2011-2012:55).*



# 1 Innledning

Norge har i løpet av de siste årene opplevd flere store hendelser som har satt samfunnssikkerhet<sup>1</sup> og beredskap<sup>2</sup> på dagsorden. Eksempelvis terrorangrepet på Utøya og i regjeringskvartalet i 2011, den omfattende skogbrannen på Lærdal i 2014 og flommen i Gudbrandsdalen i 2018. Disse hendelsene har satt både kommuner og nasjonale myndigheter på prøve når det gjelder evnen til å håndtere kriser og sikre samfunnets funksjoner. Ulykker og katastrofer gjør et sterkt inntrykk på mennesker som blir berørt av hendelsene og de som assosierer seg med de som ble berørt (Aven et al., 2019). Dette gjør jobben med samfunnssikkerhet og beredskap mer viktig enn noensinne. Implementeringen som leder til en god samfunnssikkerhet- og beredskapspraksis er derfor viktig for å kunne håndtere slike situasjoner på en effektiv og trygg måte (DSB, 2018). Men hvordan kan kommuner sikre at de er godt rustet til å håndtere kriser<sup>3</sup> når de oppstår? Hvilke utfordringer står de overfor når sikkerhets- og beredskapsplaner skal implementeres og omskapes til gode praksiser?

Samfunnet er i stadig utvikling og dette stiller krav til endringsvilje i både private og offentlige organisasjoner. Uten endringsvilje og et våkent blikk for reformtakter kan resultatet bli brutalt da både profitt og omdømme kan gå tapt. Ottesen (2011) påpeker at endringer forekommer på flere områder, med en økning i endringstakten og større turbulens rundt endringene sammenlignet med tidligere (Ottesen, 2011). Reformen og endringer i offentlige organisasjoner er ikke noe nytt fenomen,-(heller ikke på beredskaps- og sikkerhetsfeltet) siden mange av dem over lengre tid har vært utsatt for endringsforsøk og omorganisering (Christensen et al., 2021).

Får å skape et sikkert og et robust<sup>4</sup> samfunn, ble kommunene i Norge lovpålagt kommunal beredskapsplikt, i daværende Lov om sivilforsvaret i 2010. Beredskapsplikten ble videreført i

---

<sup>1</sup> **Samfunnssikkerhet** er den evne samfunnet har til å opprettholde viktige samfunnsfunksjoner og ivareta borgernes liv, helse og grunnleggende behov under ulike former for påkjenninger. (St.meld. nr. 17 (2001-2002):4)

<sup>2</sup> **Beredskap** er tiltak som skal bidra til å hindre at farlige situasjoner utvikler seg til ulykker, eller tiltak for å redusere konsekvensene når noe først har gått galt (Aven et al., 2004:17).

<sup>3</sup> **Krise** er en alvorlig trussel mot strukturer, verdier og normer i et sosialt system som under tidspress og usikkerhet gjør det nødvendig å foreta kritiske beslutninger (Sommer et al., 2021).

<sup>4</sup> **Robust** er den evne et system/samfunn har til å motstå og tåle uønskede hendelser, og til raskt gjenoppta kritiske funksjoner etter svikt (Furevik 2017).

lov 25. juni 2010 om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret som i dag blir kalt Sivilbeskyttelsesloven (Sivilbeskyttelsesloven, 2010).

Kommunal sikkerhet- og beredskapsplikt er en viktig del av kommunens ansvar for å sikre samfunnet mot uønskede hendelser<sup>5</sup>. Dette innebærer at kommunene må være forberedt på å håndtere både små og store kriser, og at de har ansvar for å koordinere og samarbeide med andre aktører som politi, brannvesen og helsevesen ved større hendelser. Implementeringen av en god sikkerhets- og beredskapsplan<sup>6</sup> – og som fører til at det skapes gode praksiser på feltet - kan derfor være avgjørende for kommunens evne til å håndtere slike situasjoner på en effektiv måte. Samtidig kan dette være en utfordrende oppgave, da kommunene må ta hensyn til ulike faktorer som sårbarhet, ressurser og samarbeid med andre aktører i implementeringsprosessen (Furevik, 2017).

Implementering av samfunnssikkerhet og beredskap i kommunene kan bidra til å redusere risikoen<sup>7</sup> for tap av liv, skade på infrastruktur og miljøskader, samt minimere økonomiske tap. Effektiv samfunnssikkerhet og beredskap kan også bidra til å styrke tilliten og tryggheten i samfunnet og øke samfunnets evne til å håndtere uønskede hendelser (Aven et al., 2019).

Likevel er implementering av planer for samfunnssikkerhet og beredskap ikke en enkel oppgave. Det er mange utfordringer knyttet til å etablere effektive samfunnssikkerhets- og beredskapssystemer. En av de største utfordringene er knyttet til kapasitet og ressurser (Furevik, 2017). Mange kommuner har begrensede ressurser, noe som kan føre til utfordringer knyttet til å prioritere og koordinere innsatsen, samt å sikre tilstrekkelig opplæring og kompetanseutvikling for ansatte (DSB, 2022a).

En annen utfordring er knyttet til samarbeid og koordinering på tvers av ulike organisasjoner og sektorer. Kommunene må samarbeide med lokale og regionale myndigheter, nødetater, frivillige organisasjoner og andre aktører for å håndtere uønskede hendelser som kan kreve rask respons og samarbeid på tvers av sektorer (Aven et al., 2019).

---

<sup>5</sup> **Uønskede hendelser** refererer til situasjoner eller hendelser som oppstår og som kan true eller forstyrre samfunnets funksjoner, infrastruktur, innbyggernes sikkerhet og velferd (DSB, 2022a).

<sup>6</sup> **Beredskapsplan** er planer som utarbeides etter at ROS-analysen er gjennomført, og som inneholder tiltak for å hindre at farlige situasjoner får utvikle seg til ulykker, eller tiltak som skal redusere konsekvensene når en farlig situasjon er et faktum. (Aven et al., 2004:31).

<sup>7</sup> **Risiko** refererer til usikkerhet om og alvorligheten av hendelser og konsekvenser (eller resultater) av en aktivitet med hensyn til noe mennesker verdsetter (Aven og Renn, 2010).

En tredje utfordring er knyttet til kommunikasjon og informasjonsdeling. Kommunene må se til at det er effektive kommunikasjons- og informasjonsdelingskanaler på plass for å sikre at relevant informasjon når fram til riktig person til rett tid. Dette kan være spesielt utfordrende når det gjelder å kommunisere med innbyggerne i krisesituasjoner, da det er viktig å kunne gi rask og pålitelig informasjon til publikum (Aven et al., 2019).

Tolkningen av arbeidet omkring kommunal sikkerhet- og beredskapsplikt kan belyses ved å anvende implementeringsteorier som utforsker utfordringene med å implementere planer for kommunalt sikkerhet- og beredskapsarbeid. Dette kan også støttes av teorier og forskning på implementering.

Formålet med avhandlingen er generelt å bidra til en større forståelse for hvordan implementering av kommunal sikkerhet- og beredskap er en avgjørende oppgave for å beskytte innbyggere og samfunn mot ulike trusler og risikoer. I denne avhandlingen har implementeringsteoriene hatt stort fokus på lokale kontekster og praksiser. Jeg har sett på betydningen av samarbeid og kommunikasjon mellom ulike aktører og organisasjoner, og på hvilken måte dette kan gi verdifulle perspektiver og verktøy for å utvikle og implementere effektive beredskapsplaner og rutiner på kommunalt nivå.

## **1.1 Problemstilling og forskningsspørsmål**

Med bakgrunn i studiens tema har jeg utarbeidet følgende problemstilling;

---

Hva skjer når en kommune skal implementere krav om sikkerhet- og beredskapsplikt? I hvilken grad lar implementeringsprosessene seg forstå og forklare i lys av et instrumentelt, et kulturelt eller et myteperspektiv?

---

Innføring av krav om sikkerhet- og beredskapsplikt er en viktig oppgave for kommuner for å beskytte befolkningen mot skader og farer (Furevik, 2017). Implementeringsprosessen kan imidlertid være en kompleks og utfordrende oppgave som krever en rekke tiltak, inkludert opplæring, koordinering og organisasjonsendringer (Christensen et al., 2021). I denne avhandlingen vil jeg først undersøke og deretter analysere hva som skjer når Trondheim kommune skal implementere krav om sikkerhet- og beredskapsplikt, hvordan prosessen er blitt håndtert og i hvilken grad implementeringsprosessene lar seg forstå og forklare i lys av

tre organisasjonsvitenskapelige perspektiver, nemlig et instrumentelt, et kulturelt og et myteperspektiv.

Samlet sett krever implementering av krav om sikkerhet- og beredskapsplikt en helhetlig tilnærming som involverer organisatoriske, kompetansehevende og planmessige tiltak. Man kan dermed tenke seg at kommuner som klarer å etablere gode systemer for sikkerhet- og beredskap vil være bedre rustet til å beskytte sine innbyggere mot farer og trusler.

Implementeringsprosessene for krav om sikkerhet- og beredskapsplikt kan forstås og forklares på ulike måter avhengig av hvilket perspektiv de blir analysert av.

Ut ifra dette har jeg utarbeidet fire grupper av forskningsspørsmål som kan belyse hovedproblemstillingen:

- 
- I. I hvilken grad og hvordan påvirker kommunens organisasjonsstruktur og ressurser implementeringsprosessen for krav om sikkerhet- og beredskapsplikt, og i hvilken grad kan dette forstås og forklares i lys av et instrumentelt perspektiv?*

---

  - II. I hvilken grad og hvordan påvirker kommunens verdier, normer og praksiser implementeringsprosessen for krav om sikkerhet- og beredskapsplikt, og i hvilken grad kan dette forstås og forklares i lys av et kulturelt perspektiv?*

---

  - III. I hvilken grad påvirkes implementeringsprosessen av rådende forestillinger og symboler i brede institusjonelle omgivelser- og i hvilken grad kan dette forstås i lys av et myteperspektiv?*

---

  - IV. Hvilken betydning har samspillet mellom instrumentelle, kulturelle og symbolske faktorer for implementeringen av krav om sikkerhet- og beredskapsplikt?*

---

Disse spørsmålene vil danne grunnlag for forskningsprosjektet som utforsker implementeringsprosessen for krav om sikkerhet- og beredskapsplikt fra de tre organisasjonsvitenskapelige perspektivene.

## 1.2 Avgrensninger

Avgrensningen av avhandlingen er gjort på grunn av temaets omfattende karakter, som ville krevd betydelige ressurser og tid dersom flere kommuner eller fylker i Norge skulle blitt inkludert. Derfor er avhandlingen avgrenset til å undersøke Trondheim kommune og hvordan de oppfyller lovkravene som er satt av Regjeringen når det gjelder kommunal sikkerhet- og beredskapsplikt. Til tross for denne avgrensningen opprettholdes en ambisjon om å sammenligne ved å undersøke ulike avdelinger og enheter i kommunen for å identifisere eventuelle variasjoner i implementeringen og praktiseringen av kommunens overordnede beredskapsplaner.

Ettersom at jeg ønsker å studere implementeringen av kommunal sikkerhet- og beredskapsplikt vil studien avgrenses til den administrative ledelsen for kommunen – nærmere bestemt til organisasjonsdirektøren som sitter med ansvaret for kommunens samfunnsikkerhet og beredskap, samt enheten for kommunal sikkerhet- og beredskap og utøvende enheter for kommunen som: enheten for legetjenester og smittevernarbeid, Trøndelag brann- og redningstjeneste (TBR) og Sivilforsvaret. Sistnevnte er en interkommunal samarbeidsenhet som jobber på tvers av ulike kommuner, dermed er alle spørsmål og henvisninger rettet mot Trondheim kommune og hvordan TBR og Sivilforsvaret opererer innenfor Trondheims geografiske ramme.

Tidsrommet for studien er avgrenset til fra siste publiserte beredskapsplan (2017) og frem til starten av 2023. Samlet har jeg derfor data fra perioden oktober 2017 til mars 2023. Studien har som ambisjon å undersøke hvordan kommunen har reagert på lovkravene om kommunal sikkerhet- og beredskapsplikt i en tidlig fase, samt å identifisere og vurdere tiltakene som er gjort for å implementere disse kravene i organisasjonen. Dette vil gi innsikt i effekten av arbeidet med å imøtekomme lovkravene og hvordan kommunen aktivt og systematisk har forsøkt å implementere dem i sin virksomhet. Kommunen har utarbeidet graderte helhetlige ROS-analyser<sup>8</sup>. Disse vil ikke forekomme detaljert i avhandlingen, men vil bli nevnt som et bidrag for å besvare problemstillingen for å holde avhandlingen ugradert.

---

<sup>8</sup> **Risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS)** omfatter en systematisk identifisering og kategorisering av hvilke hendelser det er hensiktsmessig å forebygge eller planlegge tiltak mot (Aven et al., 2019).

### 1.3 Oppgavens disposisjon

Oppgaven er inndelt i syv hovedkapitler: *innledning, kontekst, teori, metode, empiri og analyse og konklusjon*.

<b>Kapittel 1:</b> Innledning	Innledningen redegjør for studiens relevans. I tillegg presenteres studiens problemstilling, forskningsspørsmål og avgrensning.
<b>Kapittel 2:</b> Kontekst	Kontekstkapittelet presenterer organiseringen av norsk samfunnssikkerhet og beredskap, samt lov- og styringsrammer. I tillegg presenteres studiens aktører; Trondheim kommune herunder enhet for sikkerhet- og beredskap, enhet for smittevern og legetjenester, Siviltforsvaret og Trøndelag brann- og redningstjeneste.
<b>Kapittel 3:</b> Teoretisk rammeverk	Teorikapittelet presenterer studiens teoretiske rammeverk, herunder Christensen et al. (2021) organisasjonsperspektivene, Røvik (1998) implementeringsteori og Røvik (2013) virusteorien.
<b>Kapittel 4:</b> Forskningsdesign og Metode	Metodekapittelet tar for seg studiens metodiske valg, gjennomføringen av studien, bakgrunn for utvalg, samt analyse av data. Avslutningsvis presenteres kritiske refleksjoner knyttet til validitet, reliabilitet og etikk.
<b>Kapittel 5 og 6:</b> Empiri og Analyse	I empiri- og analysekapittelet presenteres de sentrale funnene fra dokumentanalysen, forstudie og intervju og deretter besvares forskningsspørsmålene ved å se empiri opp mot teori og kontekst. I tillegg ses de ulike forskningsspørsmålene opp mot hverandre for å besvare studiens problemstilling.
<b>Kapittel 7:</b> Konklusjon	I det siste kapittelet presenteres studiens konklusjoner, teoretisk refleksjon og forslag til videre forskning.

Tabell 1: *Oppgavens disposisjon*.

## **2 Kontekst**

Dette kapittelet vil gi en nødvendig kontekst for studien som tar for seg implementeringen av kommunal sikkerhet- og beredskapsplikt i Trondheim kommune.

Kapittelet vil belyse organiseringen av norsk samfunnssikkerhet og beredskap, en innføring i de rettslige bindende bestemmelsene som er hjemlet i lov og forskrift, samt introdusere Trondheim kommune og deres arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap. Videre vil det bli gitt en oversikt over beredskapsprosessen og de ulike aktørene som er i fokus for avhandlingen.

### **2.1 Organisering av norsk samfunnssikkerhet og beredskap**

Samfunnssikkerhet og beredskap er sentrale samfunnsoppgaver i Norge. Målet er å forebygge, håndtere og begrense konsekvensene av uønskede hendelser, uansett om de skyldes naturlige eller menneskeskapte årsaker. Organiseringen av samfunnssikkerhet og beredskap er et delt ansvar mellom stat, fylker og kommuner, og innebærer samarbeid mellom en rekke offentlige, private og frivillige aktører (Furevik, 2017).

Det overordnede ansvaret for samfunnssikkerhet og beredskap ligger hos Justis- og beredskapsdepartementet (JD). Departementet har ansvar for å utarbeide nasjonale strategier og retningslinjer, samt å koordinere arbeidet på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer (SK, 2017). Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) er underlagt departementet, og har en sentral rolle i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap på nasjonalt nivå. DSB har blant annet ansvar for å utarbeide og iverksette nasjonale krav og retningslinjer for beredskapsarbeidet, samt å føre veiledning av kommunenes beredskapsarbeid (DSB, 2018).

På fylkesnivå har statsforvalteren ansvar for samfunnssikkerhet og beredskap, og har blant annet ansvar for å føre tilsyn med kommunenes beredskapsarbeid og koordinere samarbeidet mellom kommunene i fylket. Statsforvalteren samarbeider også tett med politiet, helsevesenet, brannvesenet og andre aktører for å sikre at samfunnssikkerhet og beredskap blir ivaretatt på en god måte (SK, 2017).

Kommunene har det primære ansvaret for samfunnssikkerhet og beredskap på lokalt nivå, og skal være forberedt på å håndtere uønskede hendelser som kan oppstå innenfor kommunens grenser. Kommunene skal utarbeide beredskapsplaner og øve på disse jevnlig, noe som også

slås fast i nærhetsprinsippet. I tillegg skal kommunene ha en kriseledelse<sup>9</sup> som kan iverksettes ved behov. Kriseledelsen kan bestå av både kommunalt ansatte og frivillige, og skal ha kapasitet til å håndtere ulike typer hendelser (Furevik, 2017).

Samfunnssikkerhetsarbeidet i Norge er fundamentert på prinsippene om *likhet, nærhet, ansvar og samvirke* (Meld. St. 29 (2011- 2012):39). Disse prinsippene har til hensikt å understreke at aktørene innenfor samfunnssikkerhet har en forpliktelse til å utvikle robuste samfunnsfunksjoner, opprettholde beredskap og samarbeide med andre aktører for å håndtere og normalisere situasjoner. Disse prinsippene er også sentrale i konteksten av kommunal beredskapsplikt. Gjennom å anvende disse prinsippene, søker man å sikre en helhetlig og effektiv tilnærming til sikkerhet og beredskap på nasjonalt og lokalt nivå (Meld. St. 29 (2011-2012):39).

Ansvarsprinsippet innebærer at den myndighet, virksomhet eller etat som har daglig ansvar for et bestemt område, også er ansvarlig for å ha nødvendig beredskap for området i tilfelle av en krise eller katastrofe. Dette prinsippet omfatter både planlegging før hendelsen og læring fra erfaringer i etterkant (DSB, 2022b).

Likhetsprinsippet innebærer at man skal handle så likt som mulig under kriser som man ville gjort i en normalsituasjon. Det betyr at ansvarsrollene og strukturene som er etablert i normaltilstand, ikke skal endres dramatisk i en krisesituasjon (DSB, 2022b).

Nærhetsprinsippet peker på at de som er nærmest krisen, har best forståelse for situasjonen og dermed er best egnet til å håndtere den. Kommunene blir dermed fundamentet i den nasjonale beredskapen og spiller en sentral rolle i det norske beredskapsarbeidet (DSB, 2022b).

Samvirkeprinsippet understreker at både myndigheter, virksomheter og etater har et selvstendig ansvar for å sikre effektivt samarbeid med relevante aktører og virksomheter innenfor forebygging, beredskap og krisehåndtering. Dette samarbeidet er viktig for å oppnå en helhetlig og koordinert innsats (DSB, 2022b).

---

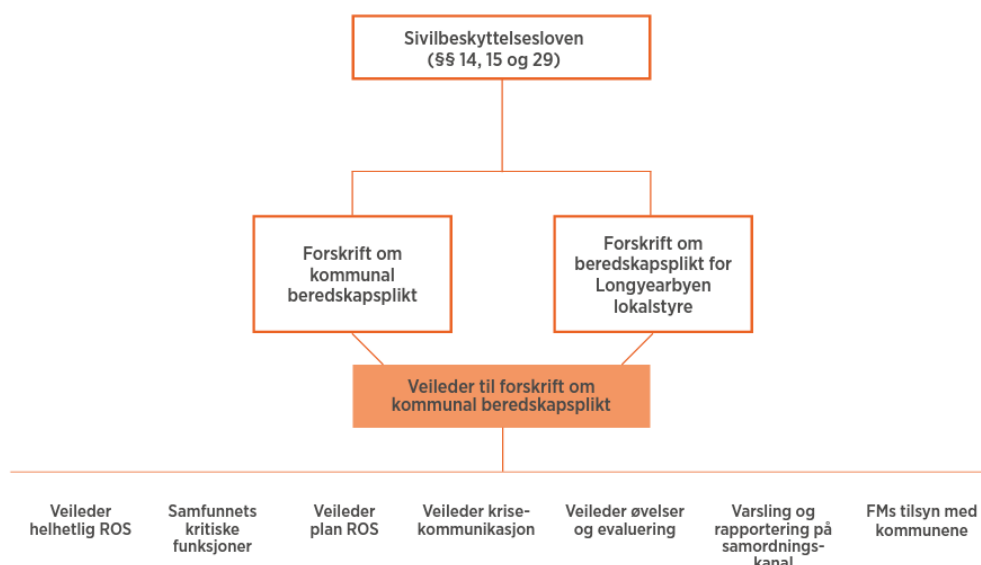
<sup>9</sup> **Kriseledelse** innebærer at ansvarlige myndigheter i en krisesituasjon skal etablere en formell ledelsesstruktur som er ansvarlig for å koordinere og lede responsen på en krisehendelse (Furevik, 2017).



Organisering av kommunal sikkerhet- og beredskap er en viktig oppgave for å sikre at kommunen er rustet til å håndtere ulike utfordringer og trusler. Det finnes flere måter å organisere dette arbeidet på, og det vil avhenge av lokale forhold og behov. Uansett hvordan kommunal sikkerhet- og beredskap organiseres, er det viktig å ha klare og tydelige ansvarsfordelinger og rutiner for samarbeid og kommunikasjon mellom ulike aktører og organisasjoner. Det er også viktig å ha et godt system for risikovurdering og beredskapsplanlegging, samt tilstrekkelig bemanning og kompetanse innenfor ulike fagområder som er relevant for samfunnssikkerhet og beredskap.

Det er viktig å understreke at organiseringen av kommunal sikkerhet- og beredskap er en kontinuerlig prosess som må evalueres og justeres etter behov. Dette innebærer å gjennomføre øvelser og testing av beredskapsplaner, samt å ha et system for løpende oppdatering og forbedring av beredskapsarbeidet. Med en helhetlig og tilpasset tilnærming kan kommunene bidra til å skape tryggere og mer robuste samfunn.

Et sentralt element i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap er det juridiske rammeverket som gir retning og forpliktelser for aktørene. Norsk samfunnssikkerhet og beredskap er regulert gjennom et omfattende lovverk og forskrifter som fastsetter de rettslige bindende bestemmelsene som skal følges. Disse bestemmelsene gir retningslinjer og krav som kommunene må forholde seg til i sitt arbeid med å forebygge, og håndtere ulike typer kriser og hendelser. Figur 1 illustrerer de kommunale sikkerhet- og beredskapsrammene som kommunene skal forholde seg til.



Figur 1: Oversikt over lov, forskrift og veileder (DSB, 2018).

DSB har utarbeidet en veileder til lov og forskrift om kommunal beredskapsplikt kalt: «*Veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt - versjon 2 - september 2021*». Denne veilederen gir detaljerte retningslinjer og krav til kommunene når det gjelder deres plikt til å planlegge, øve, evaluere og rapportere beredskapsarbeidet i henhold til forskrift om kommunal beredskapsplikt. Veilederen fra DSB er et viktig verktøy for kommunene i deres arbeid med å oppfylle kravene i forskrift om kommunal beredskapsplikt, og bidrar til å sikre at kommunene er godt rustet til å håndtere ulike kriser og hendelser som kan oppstå.

Gjennom lovverk og forskrifter skal kommunene jobbe kontinuerlig innenfor sine geografiske områder med å kartlegge risiko og uønskede hendelser som kan oppstå (DSB, 2018). Selv om søkelyset er rettet mot uønskede hendelser som utfordrer kommunen, er et godt forebyggende arbeid og god grunnberedskap forutsetninger for et godt samfunnssikkerhetsarbeid (Aven et al., 2019). Videre følger en innføring i de rettslige bindende bestemmelsene som er hjemlet i lov og forskrift.

## **2.2 Lov og forskrift om kommunal sikkerhet- og beredskapsplikt**

*Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (Sivilbeskyttelsesloven)* trådte i kraft 25. juni 2010. Lovens formål er blant annet å beskytte liv, helse, miljø, materielle verdier og kritisk infrastruktur ved uønskede hendelser (Sivilbeskyttelsesloven, 2010).

Sivilbeskyttelsesloven gir også kommunene en sentral rolle i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. Kommunene har ansvar for å utarbeide beredskapsplaner og tiltak, og for å koordinere innsatsen ved kriser og katastrofer i egen kommune. Loven pålegger også kommunene å samarbeide med andre kommuner og med nasjonale myndigheter for å sikre en koordinert innsats (Furevik, 2017).

Loven gir også bestemmelser om finansiering av beredskapsarbeidet. Det skal avsettes midler til forebyggende tiltak, og til å bygge opp og vedlikeholde beredskapen. Kommunene og fylkeskommunene skal utarbeide årlige beredskapsplaner og øvelser, og Justis- og beredskapsdepartementet kan gi pålegg om tiltak dersom kommunene ikke oppfyller kravene i loven (Furevik, 2017).

*«I tråd med bestemmelsene om kommunal beredskapsplikt skal kommunene integrere samfunnssikkerhet i daglig virksomhet og gi samfunnssikkerhetsoppgavene et helhetlig perspektiv. Bestemmelsene tydeliggjør også kommunenes rolle som lokal samordner i samfunnssikkerhetsarbeidet» (DSB, 2018).*

Loven er en viktig rettesnor for samfunnets arbeid med sikkerhet og beredskap, og sikrer at alle aktører har klare retningslinjer å forholde seg til ved kriser og katastrofer.

### **2.2.1 Siviltbeskyttelsesloven**

Siviltbeskyttelsesloven (SBL) §§ 14 og 15 omhandler kommunal sikkerhet- beredskapsplikt. Gjennom disse paragrafene plikter kommunene blant annet å kartlegge uønskede hendelser, utarbeide helhetlige ROS-analyser og beredskapsplanverk, samt foreta jevnlig øvelse av beredskapsplanene (Aven et al., 2019). Risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS) omfatter innsats for systematisk identifisering og kategorisering av hvilke hendelser det er hensiktsmessig å forebygge eller planlegge tiltak mot (Aven et al., 2019). Beredskapsplan er planer som utarbeides etter at ROS-analysen er gjennomført, og som inneholder tiltak for å hindre at farlige situasjoner får utvikle seg til ulykker, eller tiltak som skal redusere konsekvensene når en farlig situasjon er et faktum (Aven et al., 2019).

Siviltbeskyttelsesloven § 14 gir kommunene plikt til å utarbeide en kommunal beredskapsplan. Planen skal beskrive kommunens organisering, oppgaver og ansvar ved kriser og katastrofer. Beredskapsplanen skal også inneholde en oversikt over aktuelle risiko- og sårbarhetsanalyser for kommunen og hvilke tiltak som er planlagt for å forebygge og håndtere ulike typer hendelser.

Beredskapsplanen skal oppdateres og øves på regelmessig for å sikre at kommunens beredskap er tilstrekkelig. Planen skal også samordnes med andre relevante planer og tiltak i kommunen, og med planene til andre relevante aktører, som politiet, helsevesenet og frivillige organisasjoner.

Siviltbeskyttelsesloven § 15 gir kommunene plikt til å sørge for at det er etablert et lokalt beredskapsråd. Beredskapsrådet skal være et forum for samarbeid og koordinering mellom kommunen, politiet, helsevesenet og andre relevante aktører. Formålet med beredskapsrådet er å sikre en helhetlig og koordinert innsats ved kriser og katastrofer i kommunen.

Beredskapsrådet skal blant annet bidra til utarbeidelse og oppdatering av kommunal beredskapsplan, sørge for samordning av beredskapstiltak og øvelser, og evaluere kommunens beredskap. Beredskapsrådet skal også gi råd og veiledning til kommunen og andre aktører, og delta i utarbeidelse av nasjonale retningslinjer for beredskapsarbeid.

Sivilbeskyttelsesloven §§ 14 og 15 er viktige bestemmelser for kommunenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap. Disse bestemmelsene sikrer at kommunene har klare retningslinjer og plikter for å forebygge, forberede og håndtere kriser og katastrofer. Det er også viktig at beredskapsplanen og beredskapsrådet oppdateres og øves jevnlig for å sikre at kommunene har en tilstrekkelig beredskap i tilfelle uforutsette hendelser.

Den kommunale beredskapsplikten hviler dermed på følgende tre søyler;

**Kapittel V. Kommunal beredskapsplikt § 14 og 15 i sivilbeskyttelsesloven (2010)**

- Kartlegge og sammenstille risikoområder ved å lage en helhetlig ROS for lokalsamfunnet, jf. SBL. § 14
- På bakgrunn av resultatet av ROS-analysen skal det utarbeides en beredskapsplan som skal angi konkrete tiltak for håndtering av krisesituasjoner, jf. § 15
- Kommunen skal sørge for at beredskapsplanen blir jevnlig øvet, jf. § 15 tredje ledd



### **2.2.2 Forskrift om kommunal beredskapsplikt**

SBL gir imidlertid ingen konkret beskrivelse av hva som skal inngå i helhetlig ROS-analyse, beredskapsplan og øvelse. I 2011 ble det derfor utgitt ut en *forskrift om kommunal beredskapsplikt* (FKB), med hjemmel i SBL. Forskrift om kommunal beredskapsplikt er en sentral forskrift som gir nærmere regler om kommunenes plikter og ansvar for å ivareta samfunnssikkerhet og beredskap (JD, 2011).

*«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»* (DSB, 2018, s. 18).

Forskriften presiserer blant annet krav til kommunens beredskapsplanlegging og risiko- og sårbarhetsanalyser. Kommunen skal utarbeide og vedlikeholde en kommunal beredskapsplan som beskriver kommunens organisering, oppgaver og ansvar ved kriser og katastrofer.

Beredskapsplanen skal inneholde en oversikt over aktuelle risiko- og sårbarhetsanalyser for kommunen og hvilke tiltak som er planlagt for å forebygge og håndtere ulike typer hendelser. Kommunen skal samordne sin planlegging med planleggingen til andre relevante aktører, som politiet, helsevesenet og frivillige organisasjoner.

Det stilles en rekke minimumskrav til innholdet i kommunens helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyse (HROS)<sup>10</sup>;

**§ 2. Helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse, tredje ledd;**



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

Det stilles også en rekke minimumskrav til innholdet i kommunens beredskapsplan:

**§ 4 Beredskapsplan, andre ledd;**



- a. en plan for kommunens kriseledelse som gir opplysninger om hvem som utgjør kommunens kriseledelse og 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 kommunen selv 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 den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen.
- e. plan for krisekommunikasjon med befolkningen, media og egne ansatte.

---

<sup>10</sup> **Helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyse (HROS)** en grundig og integrert vurdering av risikoer og sårbarheter på tvers av en organisasjon, virksomhet eller et prosjekt (DSB, 2022).

Forskriften stiller også krav til øvelser og opplæring av kommunens beredskapsapparat. Kommunene skal gjennomføre jevnlig øvelser og opplæringstiltak for å sikre at beredskapsapparatet er tilstrekkelig forberedt på ulike krisescenarioer.

Forskriften pålegger også kommunene å samarbeide med andre aktører som har ansvar for samfunnssikkerhet og beredskap. Kommunen skal etablere et beredskapsråd som skal være et forum for samarbeid og koordinering mellom kommunen, politiet, helsevesenet og andre relevante aktører. Formålet med beredskapsrådet er å sikre en helhetlig og koordinert innsats ved kriser og katastrofer i kommunen.

Forskrift om kommunal beredskapsplikt er et viktig virkemiddel for å sikre at kommunene har en tilstrekkelig beredskap for å forebygge og håndtere ulike typer hendelser som kan true samfunnssikkerheten. Det er viktig at kommunene følger kravene i forskriften og opprettholder en god beredskap gjennom jevnlig øvelser, opplæring og samarbeid med andre relevante aktører (FKB, 2011: §1 andre ledd). I forskriften presiseres det at ROS-analysen skal være forankret i kommunestyret og det fremlegges en del minimumskrav til analysens innhold:

Paragraf «VI» første ledd stiller også et krav om at ROS-analysen skal oppdateres i takt med revisjon av kommunedelplaner i tråd med plan og bygningsloven. I praksis betyr dette en oppdatering hvert fjerde år. ROS-analysen skal også oppdateres ved endringer i risiko- og sårbarhetsbildet og scenarioene i planen bør ligge til grunn for kommunens øvelsesvirksomhet (§ 7 første ledd andre setning).

Med utgangspunkt i ROS-analysen skal kommunen utarbeide en overordnet beredskapsplan som også skal samordne og integrere øvrige beredskapsplaner i kommunen og øvrige offentlige og private krise- og beredskapsplaner (§ 4 første ledd).

## 2.3 Samfunnssikkerhet og beredskap i Trondheim kommune: En innledende oversikt

Trondheim kommune er den tredje største kommunen i Norge, med omtrent 200 000 innbyggere. Byen har en rik historie og ble ifølge Olav Tryggvasons saga etablert av Olav Tryggvason i året 997, og byen feiret sitt tusenårsjubileum i 1997.



Figur 2: *Trondheim kommunevåpen (Trondheim kommune, 2023)*

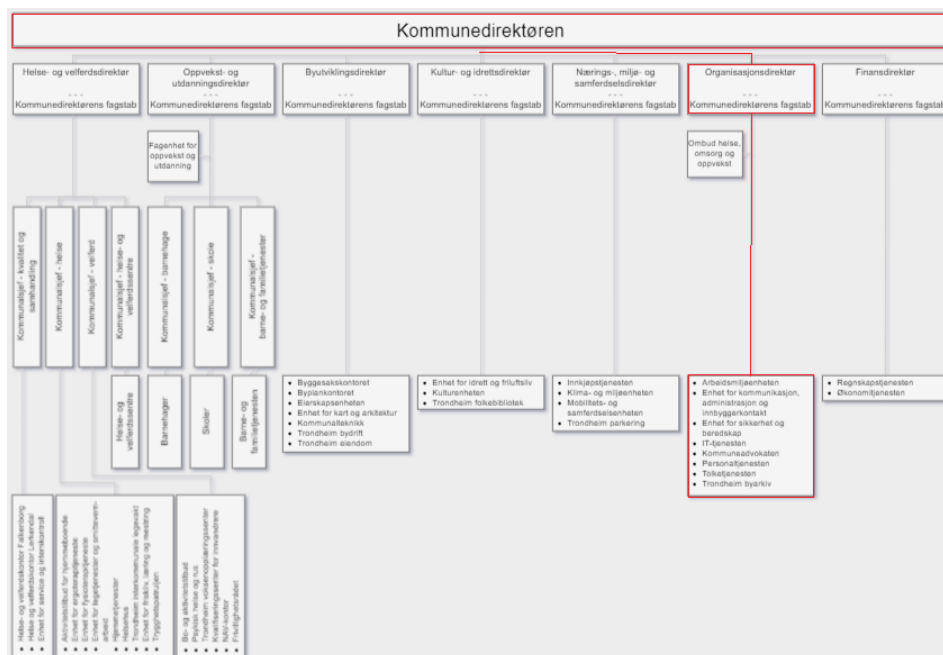
Trondheim kommune ligger veldig sentralt i Norge og har et mangfold med ulik infrastruktur. Kommunen er et knutepunkt for jernbanen i Norge; her møtes Dovrebanen sørfra med Meråkerbanen og Nordlandsbanen nordover. Europavei 6 (E6) går gjennom kommunen, Europavei 14 (E14) til Sverige og Europavei 39 (E39) til Danmark har sitt startpunkt her (Trondheim kommune, u.å.). Trondheim har med tanke på samfunnssikkerhet og beredskap ulike interesser i andre kommuner. Dette er for eksempel forsvarets hovedkampflybase som ligger på Ørland (like vest ut på kysten for Trondheim kommune) og Værnes lufthavn som ligger i Stjørdal kommune (like nord for Trondheim kommune).



Figur 3: *Trondheim kommune i Trøndelag fylke*

For Trondheim kommune er det kommunedirektøren som er den øverste administrative lederen for den kommunale organisasjonen. Kommunedirektøren skal sørge for at Trondheim kommune utvikles og drives i samsvar med lover og regler og de politiske vedtak som er fattet. Dette vil si at kommunedirektøren sitter med det helhetlige ansvaret om kommunal sikkerhet- og beredskap. Organiseringen av strategisk ledelse er styrt med en formell «Top-Down» ansvars- og oppgavedistribusjon, med flere underavdelinger som er fordelt til ulike sektorer (Trondheim kommune, u.å.). Arbeidet med koordinering av samfunnssikkerhet og beredskap har blitt tildelt organisasjonsdirektøren. Kommunen har opprettet en egen enhet som skal imøtekomme kravene i SBL og forskriften om kommunal beredskapsplikt. Enheten har blant annet ansvar for å utarbeide og vedlikeholde beredskapsplanen, samt å sørge for at kommunens beredskapsorganisasjon fungerer etter hensikten (Trondheim kommune, u.å.).

Organisasjonskartet som er vist på figur 4 er hentet fra kommunens nettside og viser organisasjonsfordelingen av kommunen samt fordelingen av samfunnssikkerhet og beredskap for Trondheim kommune.

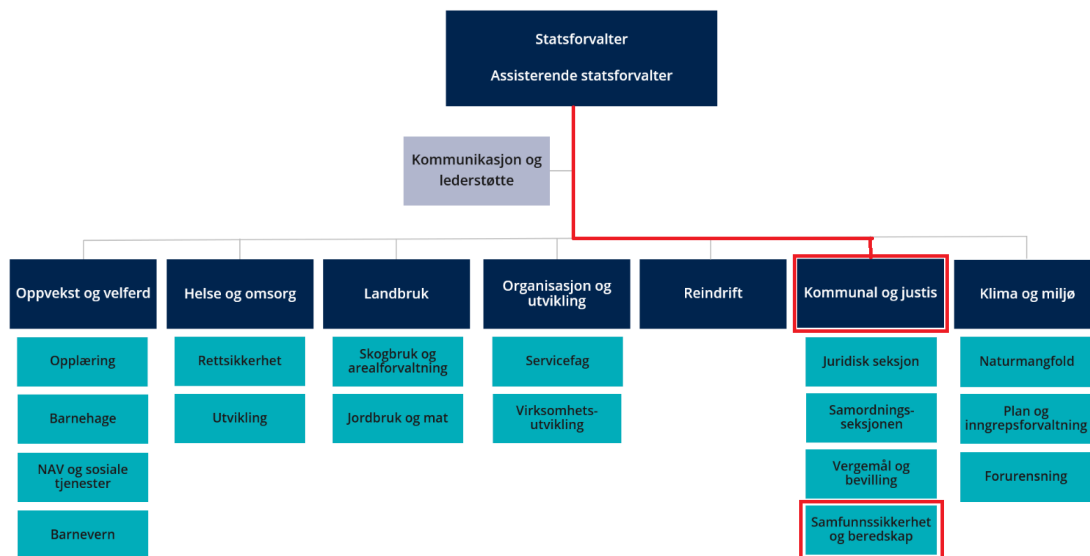


Figur 4: Organisasjonsfordeling av samfunnssikkerhet- og beredskapsarbeid Trondheim kommune

Statsforvalteren er statens representant i fylket og har ansvar for å følge opp vedtak, mål og retningslinjer fra Stortinget og regjeringen. Statsforvalteren er et viktig bindeledd mellom kommunene og sentrale myndigheter. Statsforvalteren sin oppgave om kommunal sikkerhet- og beredskap blir å følge opp arbeidet og fungere som et tilsynsorgan internt i kommunen



(Trøndelag, 2022). Arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap ligger under avdelingen kommunal og justis, som vist på figur 5.



Figur 5: Statsforvalteren i Trøndelag organisasjonskart (Trøndelag, 2022)

I likhet med alle andre kommuner i Norge har Trondheim kommune ansvar for samfunnssikkerhet og beredskap på lokalt nivå. Dette innebærer å forebygge, håndtere og begrense konsekvensene av uønskede hendelser, samt å ivareta befolkningens trygghet og sikkerhet (Furevik, 2017).

Trondheim kommune har en egen beredskapsplan som beskriver hvordan kommunen skal håndtere ulike typer hendelser. Beredskapsplanen er utarbeidet i samarbeid med andre offentlige og private aktører, og inneholder beskrivelser av ansvarsfordeling, organisering og tiltak som skal iverksettes ved behov. Planen er utarbeidet med utgangspunkt i risiko- og sårbarhetsanalyser, og er jevnlig gjenstand for revisjon og oppdatering (Trondheim kommune, 2017).

### 2.3.1 Fra analyse til evaluering: En innføring i beredskapsprosessen

Boken til Jonas Eriksen, Eivind L. Rake og Morten Sommer (2021) «*Beredskapsanalyse*» gir innsikt om beredskapsanalyse, som er en viktig del av beredskapsarbeidet og hvordan virksomheter og organisasjoner, både private frivillige og offentlige, kan planlegge beredskapen som trengs for å håndtere uønskede hendelser. Boken gir en grundig gjennomgang av beredskapsanalyse som metode og verktøy for å identifisere risiko og

sårbarheter i samfunnet. Boken tar for seg ulike aspekter ved beredskapsanalyse, inkludert risikovurdering, sårbarhetsanalyse, konsekvensanalyse og beredskapsplanlegging. Boken gir en grundig innføring i de ulike metodene som kan brukes i en beredskapsanalyse, og viser hvordan disse kan brukes sammen for å gi en helhetlig vurdering av risiko og sårbarhet.

For å oppfylle kravene som er nedfelt i SBL og forskrift om kommunal beredskapsplikt, har kommunen en rekke verktøy tilgjengelig. Blant disse finner vi *beredskapsanalyse, ROS-analyse, beredskapsplan, øvelse/trening og evaluering*. Disse verktøyene representerer det som jeg har valgt å omtale som beredskapsprosessen innenfor kommunal sikkerhet- og beredskapsplikt for denne avhandlingen. Studien av implementeringen i denne avhandlingen vil avgrenses til disse fem tiltakene. De er av særlig interesse for avhandlingen, da de alle sikter mot økt læringsutbytte for samfunnssikkerhet og beredskap hos enhetene/avdelingene i kommunen og dermed mot endringer «på innsiden» av kommunen.

Hovedområde: Utarbeide beredskapsprosessen innenfor det kommunale sikkerhet- og beredskapsarbeidet.



Figur 6: Systematisk samfunnssikkerhetsarbeid (DSB, 2018).

Under følger en presentasjon over hovedområdene av beredskapsprosessen innenfor den kommunale sikkerhet- og beredskapsplikten:

**Beredskapsanalyse:** Beredskapsanalyse er en viktig del av arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. Beredskapsanalyse er en systematisk prosess for å identifisere og analysere risikofaktorer, trusler og sårbarheter som kan påvirke samfunnet og virksomheter på en uønsket måte. Målet med beredskapsanalysen er å skape en helhetlig forståelse av risikobildet

og utvikle tiltak for å redusere eller håndtere risikoen. Beredskapsanalysen utføres vanligvis i flere trinn. Først identifiseres og vurderes mulige trusler og risikoer som kan ramme samfunnet eller en virksomhet. Dette kan inkludere naturlige trusler som flom, skogbrann, jordskjelv eller menneskeskapte trusler som terrorangrep, cyberangrep eller pandemier. Deretter kartlegges sårbarheter og konsekvenser av ulike hendelser (Sommer et al., 2021).

**ROS-analyse og HROS:** En ROS-analyse, derimot, tar for seg en bredere tilnærming og undersøker både risikoer og sårbarheter som kan påvirke samfunnet eller en virksomhet. I tillegg til å identifisere trusler og risikoer, ser ROS-analysen også på de underliggende faktorene som kan øke sårbarheten i samfunnet eller virksomheten. Dette kan inkludere infrastruktur, kritiske funksjoner, økonomiske faktorer og sosiale forhold. En ROS-analyse utføres vanligvis som en del av en mer omfattende planleggingsprosess, for eksempel som en del av en samfunnssikkerhetsplan eller en beredskapsplan for en kommune (Sommer et al., 2021). En ROS-analyse fokuserer vanligvis på identifikasjon og vurdering av risikoer og sårbarheter innenfor et spesifikt område, for eksempel innenfor en avdeling, en enhet eller en bestemt aktivitet.

Helhetlig ROS-analyse (HROS), tar en bredere tilnærming og vurderer risikoer og sårbarheter på tvers av hele organisasjonen eller virksomheten. Den inkluderer en mer omfattende og integrert vurdering av risikoer og sårbarheter på ulike nivåer og fra ulike perspektiver i organisasjonen. En helhetlig ROS-analyse tar hensyn til samspillet og effekten av ulike risikoer og sårbarheter på tvers av organisasjonen, og kan bidra til å identifisere mer komplekse og overordnede risikoer og sårbarheter som kan være skjult når man kun vurderer deler av organisasjonen isolert (DSB, 2022b).

**Beredskapsplan:** En beredskapsplan er en plan som beskriver hvordan en kommune skal håndtere uønskede hendelser og kriser. En beredskapsplan er et viktig verktøy for å forberede seg på uventede situasjoner og redusere konsekvensene av en krise. Beredskapsplanen beskriver de tiltakene som skal iverksettes for å håndtere krisen på en effektiv måte og sikre at organisasjonen eller samfunnet kan komme seg tilbake til normalen så raskt som mulig. Beredskapsplanen er utviklet basert på en grundig analyse av risiko- og sårbarhetsbildet, og den beskriver hvordan organisasjonen eller samfunnet skal håndtere ulike scenarier. Beredskapsplanen beskriver også hvem som har ansvar for å utføre ulike oppgaver, hvordan kommunikasjon skal foregå, hvilke ressurser som er tilgjengelige, og hvordan de skal brukes (Sommer et al., 2021).

**Øvelse/Trening:** Øvelser og trening kan gi en kommune verdifull erfaring og kunnskap om hvordan man skal håndtere uønskede hendelser og kriser. Øvelser kan variere i størrelse og omfang, fra enkle diskusjonsbaserte øvelser til større simuleringer som involverer flere ulike aktører. Uansett størrelse og omfang kan øvelser gi organisasjoner og samfunn en unik mulighet til å øve og teste beredskapsplaner og identifisere forbedringsområder. Gjennom øvelser og trening kan kommuner og samfunn også bygge opp et nettverk av samarbeidende aktører, øke kunnskapen om samvirke mellom ulike etater og organisasjoner, og styrke den generelle beredskapen (DSB, 2018). Figur 7 illustrerer ulike øvelsestyper som kan bli brukt av kommunen for å styrke sikkerhet- og beredskapstiltakene.



Figur 7: Øvelsestyper etter hvor komplekse og krevende øvelsene er (Sommer et al., 2021, s. 241).

**Evaluerings:** Evaluering kan bidra til å avdekke svakheter og forbedringsområder i beredskapsplaner og øvrige tiltak som er iverksatt for å sikre samfunnssikkerheten. Evaluering kan også bidra til å dokumentere erfaringer fra hendelser og kriser, slik at man kan lære av disse og gjøre endringer for å bedre beredskapen. Evaluering av samfunnssikkerhet og beredskap kan gjøres på ulike nivåer, fra evaluering av enkelttiltak til evaluering av samfunnets totale beredskap. Evaluering kan gjøres både i etterkant av en hendelse og som en del av en løpende prosess for å forbedre beredskapen (Sommer et al., 2021).

## **2.4 Studiens aktører**

Studien av implementering av kommunal sikkerhet- og beredskapsplikt har involvert flere aktører som spiller en viktig rolle i kommunens beredskapsarbeid. Disse inkluderer organisasjonsdirektøren og representanter fra enhet for sikkerhet- og beredskap, enhet for legetjenester og smittevern, Sivilforsvaret og Trøndelag brann- og redningstjeneste.

Bakgrunnen til at disse aktørene ble valgt for denne avhandlingen er fordi de alle er nevnt i Trondheim kommunes overordnede beredskapsplan (2017) som enten en administrativ eller utøvende aktør. Dette kapittelet vil gi en nærmere presentasjon av disse ulike aktørene, og deres respektive roller og bidrag til studien.

### **2.4.1 Organisasjonsdirektøren**

Organisasjonsdirektøren er en sentral leder i Trondheim kommune, og er del av kommunedirektørens strategiske ledelse. Organisasjonsdirektøren har ansvar for å lede og koordinere kommunens administrative organisasjon. Organisasjonsdirektøren har et overordnet ansvar for kommunens koordinering av samfunnssikkerhet og beredskap (Trondheim kommune, u.å.).

Organisasjonsdirektøren har ansvar for å lede kommunens administrative organisasjon, og å sørge for at kommunens tjenester og oppgaver utføres på en effektiv og god måte. Direktøren har også ansvar for å utvikle kommunens organisasjon og tjenester i tråd med kommunens strategiske mål og behov. I tillegg til dette har organisasjonsdirektøren et overordnet ansvar for kommunens arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap. Dette innebærer blant annet å sørge for at kommunen har gode og oppdaterte beredskapsplaner og rutiner, og å sikre god samhandling og koordinering med andre offentlige og private aktører i regionen (Trondheim kommune, u.å.).

Som en del av kommunedirektørens strategiske ledelse kan Organisasjonsdirektøren ha innflytelse på hvilke prioriteringer som gjøres i kommunens beredskapsarbeid, og hvordan ressursene tildeles. Videre kan Organisasjonsdirektøren, som leder for enheten for sikkerhet- og beredskap, ha ansvar for å sikre at kommunens beredskapsplaner og tiltak er koordinerte og effektive.

## 2.4.2 Enhet for sikkerhet- og beredskap

Enhet for sikkerhet- og beredskap (ESB) er en nyetablert enhet i Trondheim kommune. Det er en enhet som har ansvar for å koordinere og lede kommunens arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap. Avdelingen er underlagt Organisasjonsdirektøren. ESB ble midlertidig etablert i begynnelsen av mars i fjor (2022), og ble så fast etablert fra 01.01.23. Enheten består av fem ansatte med variert bakgrunn, som inkluderer erfaring fra politiet, samordning av lokale kriminalitetsforebyggende tiltak (SLT), helsevesenet og Statsforvalteren. ESB er en linjeenhet som har som mål å styrke kommunens analyse-, styring- og gjennomføringskraft innenfor sikkerhet, beredskap, krisehåndtering og kontinuitet (SBKK).

ESB har ansvar for å utarbeide og implementere beredskapsplaner og tiltak, samt koordinere kommunens kriseledelse ved behov. Avdelingen jobber tett sammen med andre avdelinger i kommunen, og med lokale og nasjonale beredskapsmyndigheter for å sikre at kommunen har god og koordinert beredskap. Beredskapssjefen beskrev under intervjuet, sitt ansvarsområde som sjef for enheten for sikkerhet- og beredskap slik:

*«Som beredskapssjef så har jeg et overordnet ansvar for sikkerhet- og beredskap for kommunen både på strategisk og operativt nivå. Vi er ganske nyetablert, så vi er under utvikling og er i ferd med å forme et mandat for enheten, så vi er ikke helt i mål enda, men min rolle og enhetens rolle favner store deler av organisasjonen, men vi må jo jobbe på et overordnet nivå, for alle tjenesteområdene og enheter i kommunen har et ansvar for beredskapen på egen enhet».*

Enheten vil lede og gi eventuell støtte til tjenesteområder og enheter for gjennomføring av ulike risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS-analyser), inkludert verdi-trussel og sårbarhetsanalyser (VTS-analyser), vurdering av personvernkonsekvenser (DPIA) og trusselvurderinger. ESB har også overordnet ansvar for kommunens planer for sikkerhet, beredskap, krisehåndtering og kontinuitet og vil være kontaktpunkt for andre myndigheter, virksomheter og frivillige i spørsmål/prosesser knyttet til SBKK.

Enheten vil håndtere beredskapshendelser på vegne av kommundirektøren på grønt og gult beredskapsnivå. Gul beredskap innebærer en organisering som gir raskere muligheter for hurtige beslutninger og iverksettelse av tiltak, mens grønn beredskap er det laveste beredskapsnivået i kommunens beredskapsplaner og innebærer normalt at beredskapsledelse etableres ved behov og at enkelte funksjoner kan forsterkes.

### **2.4.3 Enhet for legetjenester og smittevernsarbeid**

Enhet for legetjenester og smittevernarbeid (ELS) er en avdeling i Trondheim kommune som har ansvar for å forebygge, kontrollere og bekjempe smittsomme sykdommer og andre helseutfordringer i kommunen. Avdelingen har også ansvar for å tilby helsetjenester og rådgivning til kommunens innbyggere.

ELS har en viktig rolle i kommunens arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, spesielt når det gjelder å forberede og håndtere ulike pandemier og andre kriser som kan påvirke befolkningen i Trondheim. Avdelingen jobber tett sammen med andre avdelinger i kommunen og med lokale og nasjonale helsemyndigheter for å sikre god beredskap og responskapasitet i tilfelle en krise skulle oppstå. Enheten har også en rekke helsetjenester til innbyggerne i Trondheim. Dette inkluderer blant annet vaksinasjonsprogrammer, reisevaksiner, tuberkulosekontroll og rådgivning om smittevern. Avdelingen har også ansvar for å overvåke og følge opp smittsomme sykdommer og andre helseutfordringer i kommunen.

Enhet for legetjenester og smittevernarbeid består av et team av erfarne leger, sykepleiere og annet helsepersonell som jobber tett sammen. Avdelingen er en viktig ressurs for innbyggerne i kommunen, og spiller en avgjørende rolle i å sikre god helse og trygghet for befolkningen

### **2.4.4 Sivilforsvaret**

Sivilforsvaret i Norge er en statlig organisasjon som har som hovedoppgave å beskytte sivilbefolkningen og samfunnet mot kriser og katastrofer. Organisasjonen er underlagt Justis- og beredskapsdepartementet. Sivilforsvaret har i dag ca. 8 000 frivillige mannskaper og rundt 800 fast ansatte (Sivilforsvaret, u.å).

*«Sivilforsvaret er til for å beskytte sivilbefolkningen. I fredstid bidrar vi med ekstra mannskaper og utstyr når nød- og beredskapsstatene trenger støtte ved større ulykker og naturkatastrofer. I krig skal vi beskytte sivilbefolkningen ved krigshandlinger og store hendelser» (Sivilforsvaret, u.å).*

Sivilforsvaret i Trøndelag er fylkesbasert og opererer i samsvar med Sivilbeskyttelsesloven som gir rammer for organiseringen og driften av sivilforsvarstjenesten i Norge. Mens noen deler av loven er tillagt Sivilforsvaret, har kommunene også betydelige ansvarsområder. Sivilforsvaret har ansvaret for administrasjon og organisering av personell og personlig utstyr, mens kommunene er ansvarlige for lagring og vedlikehold av materiell.

Avdelingene i Sivilforsvaret er plassert i henhold til en ROS-analyse som ble gjennomført på 1990-tallet. Selv om det har vært noen justeringer i nyere tid, har Sivilforsvaret fortsatt avdelinger utenfor Trondheim. Imidlertid har Sivilforsvaret ca. halvparten av sin styrke, i tillegg til forsterkningsenheter og personer med spesialkompetanse, lokalisert i Trondheim. Dette skyldes ikke nødvendigvis en høyere risiko for hendelser i Trondheim, men snarere at lagerkapasiteten og tilgangen til tjenestepliktige er tilstrekkelig til å bemanne oppgavene der. Likevel kan muligheten for hendelser med en spesiell karakter være litt høyere i Trondheim enn i mindre byer og tettsteder som for eksempel Levanger, Melhus og Malvik. I Trondheim er det ca. 200-300 tjenestepliktige personer og en tilsvarende reserve (Sivilforsvaret, u.å).

Personen som ble intervjuet i denne avhandlingen sitter som fungerende distriktssjef i Sivilforsvaret i gamle Sør-Trøndelag Fylke med over 35 års erfaring i organisasjonen, og har hatt en sentral rolle i utarbeidelsen av Sivilforsvarsøvelser og opplæring. Personen har deltatt i samvirketrening og øvelser sammen med andre nødetater som politi, helse, brann og frivillige, hvor han var med på å etablere samvirkekurs på slutten av 1990-tallet. Videre har han deltatt i kombinerte øvelser, hvor også kommunenes kriseledelse deltar i trening og øvelser ute i distriktet. Personens brede erfaring har gitt han kompetanse i å trene og øve i henhold til risiko- og sårbarhetsanalyser og beredskapsplaner.

#### **2.4.5 Trøndelag brann- og redningstjeneste**

Trøndelag brann- og redning er en interkommunal brann- og redningstjeneste (TBR) som dekker Trondheim, Malvik, Indre Fosen, Oppdal og Rennebu kommuner. TBR har ansvar for brann- og redningsberedskap, akutt forurensning og feiing og tilsyn i sitt geografiske område (TBR, 2023).

*«Vi er også forpliktet til å utnytte de ressurser som kommunene investerer i beredskap og forebyggende tiltak på en tilfredsstillende måte» (TBR, 2023).*

I Trondheim kommune er TBR en viktig aktør i beredskapsarbeidet. De har ansvaret for å beskytte innbyggere og eiendommer mot brann og andre farer, samt å håndtere ulykker og katastrofer når de oppstår. TBR samarbeider tett med andre nødetater i kommunen, som politi og helsevesen, samt med frivillige organisasjoner som Røde Kors. Dette samarbeidet er viktig for å kunne håndtere ulykker og katastrofer på en effektiv og koordinert måte.



Informanten jobber i administrasjonsavdelingen i TBR, der hans hovedfunksjon er å ivareta beredskapen. Han har tidligere jobbet i forsvaret og Sivilforsvaret, og har en mastergrad i kriseberedskap og ledelse.

Beredskapsavdelingen i TBR er ansvarlig for den utøvende delen av brann- og redningstjenesten. Den er delt i to deler; fulltid beredskapsstyrke lokalisert i Trondheim, og deltidsmannskaper i de øvrige fire kommunene.. I Trondheim har TBR fire heltidsbemannede brannstasjoner som er bemannet 24/7. Disse brannstasjonene har spesialkapasiteter som vanndykker- og redningsdykkertjeneste, urbant søk og redning, TAU (taktisk akuttmedisin), egne båter med maritim tjeneste, CBRN (kjemi, biologi, radiologi og nukleære hendelser), med mer.

I distriktene opererer TBR med en mer generell beredskap, der mannskapene går rundt med en nødnett-terminal og kalles ut ved behov. Dette gjelder områder med lavere risiko og mindre folketall. I større tettsteder har TBR en dedikert vaktstyrke med hjemmeberedskap for å sikre rask respons ved hendelser.

### 3 Teoretisk rammeverk

Målsetningen med teorikapitlet er å løfte frem teorier som kan gi bedre forståelse av hvordan kommunens overordnede målsettinger og planer på sikkerhets- og beredskapsfeltet kan bli implementert ute i kommunale enheter - og bli til praksis.

I dette kapitlet rettes oppmerksomheten mot oppgavens primærteori. Her vil man bli kjent med tre teoretiske organisasjonsperspektiver, samt tre alternative teorier for implementering. Kapitlet vil til slutt lenes seg på «Virusteorien» som en teori om hvilke mulige utfall forsøk på implementering kan føre til. Underveis oppsummeres teori og teoretiske hypoteser i ulike tabeller.

#### 3.1 Tre teoretiske organisasjonsperspektiver

I boken til Christensen, Lægred og Røvik «*Organisasjonsteori for offentlig sektor*» (2021) blir det redegjort for tre perspektiver innen organisasjonsteorien: *Det instrumentelle perspektivet, kulturperspektivet og myteperspektivet* (Christensen et al., 2021). Disse tre ulike organisasjonsperspektivene er benyttet for å forsøke å forklare fenomener knyttet til implementeringen av det helhetlige- og systematiske samfunnssikkerhet- og beredskapsarbeidet for Trondheim kommune.

Disse tre organisasjonsperspektivene ligger til grunn når jeg skal studere og forstå utarbeidelsen og implementering av det helhetlige- og systematiske samfunnssikkerhet- og beredskapsarbeidet i kommunen. Perspektivene bidrar med forskjellige innfallsvinkler som kan opplyse emnet og gi retning til min empiriske undersøkelse.

##### 3.1.1 Det instrumentelle perspektivet

*Det instrumentelle perspektivet* (ofte kalt det rasjonelle organisasjonsperspektivet), representerer et syn på organisasjoner - offentlige organisasjoner inkludert - som instrumenter for å utføre oppgaver på vegne av samfunnet rettet mot å oppnå visse mål som blir regnet som viktige i samfunnet – mål som ofte er komplekse og vanskelige å oppnå. Det legger vekt på rasjonalitet, effektivitet og målstyring, og antar at organisasjoner fungerer best når de styres av klare mål, klare roller og effektive arbeidsprosesser. I dette perspektivet er menneskene i

organisasjonen sett på som rasjonelle aktører som arbeider for å oppnå organisasjonens mål (Christensen et al., 2021).

Trondheim kommune og den faktiske formelle utformingen av sikkerhets- og beredskapsordningen er i dette bildet et instrument for viktige samfunnsoppgaver. Noen av disse oppgavene er satt gjennom SBL og forskriften for kommunal beredskapsplikt. For et kommunalt beredskapsarbeid kan det instrumentelle perspektivet anvendes til å sikre en effektiv og rasjonell organisering og styring av beredskapsarbeidet. Dette kan innebære å utvikle klare mål for beredskapsarbeidet, definere ansvarsområder og roller, og utvikle effektive arbeidsprosesser og rutiner for å sikre at kommunen er best mulig forberedt på ulike krisescenarier.

Det instrumentelle perspektivet setter søkelys på å oppnå effektive og rasjonelle løsninger på organisatoriske utfordringer. Når det gjelder implementering av ulike sikkerhet- og beredskapsplaner og tiltak, kan dette perspektivet gi oss et nyttig verktøy for å forstå hvordan organisasjoner som Trondheim kommune kan håndtere risiko og forberede seg på uønskede hendelser.

Det instrumentelle perspektivet legger vekt på at organisasjoner bør ha klare mål, strategier og handlingsplaner for å nå disse målene (Christensen et al., 2021). Når det gjelder sikkerhet og beredskap, innebærer dette å ha klare planer for hvordan man skal forebygge uønskede hendelser, håndtere situasjoner når de oppstår og gjenopprette normal drift etter en hendelse.

Det instrumentelle perspektivet tilbyr et utkikkspunkt for å analysere hvordan Trondheim kommune har utviklet og implementert sine sikkerhet- og beredskapsplaner og tiltak, og hvorvidt og eventuelt hvordan disse er blitt evaluert og forbedret over tid. Det innebærer også å vurdere om disse planene og tiltakene er tilstrekkelige og effektive, og om de faktisk bidrar til å redusere risikoen for uønskede hendelser og øke kommunens evne til å håndtere dem.

En viktig faktor i å forstå implementeringen av sikkerhet- og beredskapsplaner og tiltak er også organisasjonsstrukturen og hvordan denne påvirker samarbeid og koordinering mellom ulike enheter og avdelinger i kommunen. Ved å bruke det instrumentelle perspektivet får man inntak til å kunne undersøke om organisasjonsstrukturen støtter opp om effektiv kommunikasjon og samhandling mellom ulike enheter og avdelinger, og om den legger til rette for en rasjonell implementering av sikkerhet- og beredskapsplaner og tiltak.

Trondheim kommune har nylig opprettet en egen enhet for sikkerhet- og beredskap som har som mål å koordinere og implementere kommunens sikkerhet- og beredskapsplaner og tiltak. Ved å bruke det instrumentelle perspektivet kan man analysere om denne enheten faktisk bidrar til en mer effektiv og rasjonell implementering av sikkerhet- og beredskapsplaner og tiltak, og om den bidrar til å øke kommunens evne til å håndtere uønskede hendelser.

Hvordan det instrumentelle perspektivet kan anvendes for kommunal samfunnssikkerhet og beredskap:

**Risikoanalyser:** Enheter i den kommunale organisasjonen kan gjennomføre risikoanalyser for å identifisere potensielle farer og sårbarheter i samfunnet og vurdere hvor stor sannsynligheten er for at disse kan inntreffe. På bakgrunn av disse analysene kan kommunen sette inn tiltak og ressurser for å redusere risikoen og forebygge uønskede hendelser.

**Beredskapsplanlegging:** Kommunen kan utarbeide beredskapsplaner som beskriver hvordan ulike kriser og uønskede hendelser skal håndteres og hvilke ressurser som er tilgjengelige. Disse planene kan være instrumentelle i den forstand at de gir mer eller mindre klare instruksjoner og retningslinjer for hvordan ulike aktører skal handle og samarbeide når en krise inntreffer.

**Øvelser og opplæring:** Kommunen kan gjennomføre øvelser og opplæring for ulike aktører i beredskapssystemet for å sikre at de er i stand til å håndtere en krise eller uønsket hendelse på en effektiv måte. Dette kan bidra til å styrke kommunens beredskap og evne til å håndtere kriser på en rasjonell og effektiv måte.

**Kommunikasjon og informasjon:** Kommunen kan ha en tydelig kommunikasjonsstrategi og informasjonspolitik i forbindelse med kriser og uønskede hendelser. Dette kan være viktig for å sikre at relevant informasjon når ut til befolkningen på en effektiv måte og bidra til å redusere usikkerhet og panikk.

**Antakelse om at beredskapsarbeid er en oppgave for spesialiserte enheter:** I mange kommuner er det en utbredt antakelse om at beredskapsarbeid kun er en oppgave for spesialiserte enheter som eksempelvis; enhet for sikkerhet- og beredskap. Dette kan føre til at andre avdelinger og enheter i kommunen ikke ser på beredskap som en del av sin oppgave, og at det kan bli utfordrende å få til et helhetlig og koordinert beredskapsarbeid.

**Antakelse om at beredskapsarbeid er en teknisk oppgave:** Det er også vanlig å anta at beredskapsarbeid kun handler om teknisk risikoanalyse og planlegging. Dette kan føre til at det blir lagt for stor vekt på tekniske løsninger og ikke tilstrekkelig vekt på menneskelige faktorer og samhandling.

**Antakelse om at beredskapsarbeid er en «forsikring»:** En annen antakelse er at beredskapsarbeid kun handler om å forberede seg på det verste, og at det derfor er en slags forsikring mot uønskede hendelser. Dette kan føre til at det ikke blir lagt tilstrekkelig vekt på å forebygge og redusere risiko i forkant av en krise.

Overnevnte punktene viser hvordan det instrumentelle perspektivet kan anvendes for å beskrive kommunal samfunnsikkerhet og beredskap som en funksjonell og rasjonell aktivitet som skal oppnå bestemte målsettinger ved hjelp av forskjellige tiltak og ressurser.

### **3.1.2 Kulturperspektivet**

*Kulturperspektivet* fokuserer på organisasjonens kultur og verdier, og hvordan disse påvirker organisasjonens adferd og resultater. Det legger vekt på betydningen av felles verdier, normer og symboler i organisasjonen, og antar at kultur og verdier er avgjørende for å forstå organisasjonsadferd og resultater. I dette perspektivet er menneskene i organisasjonen sett på som sosiale aktører som påvirkes av og påvirker organisasjonens kultur og verdier (Christensen et al., 2021).

Kulturperspektivet er relevant for å forstå hvordan organisasjoner håndterer endringer i praksis og implementering av nye tiltak. Dette perspektivet tar utgangspunkt i at organisasjonene har etablerte praksiser og kulturer som påvirker hvordan de forholder seg til endringer. Dersom ny praksis oppfattes som svært ulik det som allerede er etablert, vil det være vanskelig å adoptere. Organisasjoner vil ofte prøve å tilpasse «det nye» slik at det ligner mer på det som allerede eksisterer. Dette kan føre til at nye tiltak blir tilpasset de eksisterende praksisene, og at det kan være vanskelig å få til en grundig endring av praksisene. For å lykkes med endring og implementering av nye tiltak er det viktig å forstå organisasjonskulturen og tilpasse de nye tiltakene til denne, samtidig som det er viktig å ha fokus på å skape endringer og en bevissthet rundt behovet for å tilpasse seg nye krav og utfordringer (Christensen et al., 2021).

Kulturperspektivet kan anvendes for å forstå hvordan kommunens verdier og kultur påvirker sikkerhet- og beredskapsarbeidet. Kulturforståelsen for implementeringen av kommunal sikkerhet- og beredskapsplikt, oppnås best ved å se på to organisatoriske nivåer; de spesialiserte enheter med ansvar på området – og enhetene ute på bakkeplan og i praksisfeltet. Det er viktig å være bevisst på at kulturen i beredskapsorganisasjonen kan påvirke hvordan ulike beredskapssituasjoner håndteres og hvilke tiltak som prioriteres, og motsatt.

Når det gjelder implementering av sikkerhet- og beredskapsplaner og tiltak, kan kulturperspektivet være en nyttig tilnærming for å forstå hvordan organisasjonskulturen kan påvirke implementeringsprosessen (Christensen et al., 2021).

En organisasjonskultur består av verdier, normer og atferd som er felles for medlemmene i organisasjonen (Christensen et al., 2021, s. 56). Dette kan ha stor betydning for hvordan sikkerhet- og beredskapsplaner og tiltak blir implementert i praksis. Dersom organisasjonskulturen er preget av en holdning om at sikkerhet og beredskap ikke er viktig, kan det være vanskelig å få gjennomført tiltak som krever ressurser og innsats (Christensen et al., 2021, s. 56).

På den andre siden kan en positiv og sterk organisasjonskultur som legger vekt på trygghet og sikkerhet være til hjelp når det gjelder implementering av sikkerhet- og beredskapsplaner og tiltak. Dersom organisasjonen har en kultur som verdsetter og støtter opp om slike tiltak, kan det være lettere å få til et godt samarbeid og engasjement fra alle involverte parter (Christensen et al., 2021, s. 56).

Ved å bruke kulturperspektivet kan man beskrive kommunal samfunnssikkerhet og beredskap som en aktivitet som er påvirket av lokale normer, verdier, holdninger og kulturelle forhold.

Hvordan kulturperspektivet kan anvendes i kommunal samfunnssikkerhet og beredskap:

**Risikoforståelse:** Risikoforståelse kan påvirkes av lokale kulturelle forhold. For eksempel kan kulturelle normer og verdier påvirke folks oppfatninger av hva som er farlig eller risikabelt, og hvordan ulike farer bør håndteres. Kommunen kan derfor måtte ta hensyn til lokale kulturelle forhold når de utvikler sin risikoforståelse og beredskapsplanlegging.

**Krisekommunikasjon:** Kultur kan påvirke folks oppfatninger av hva som er troverdig informasjon og hvilke kilder som er pålitelige. Kommunen må derfor ta hensyn til lokale kulturelle forhold når de utvikler sin krisekommunikasjon og informasjonsstrategi. Det kan

være viktig å bruke språk og kommunikasjonskanaler som er tilpasset lokale kulturelle forhold, og å involvere lokale kulturelle ledere og representanter i krisekommunikasjonen.

**Oppfølging og gjenoppbygging:** Kultur kan påvirke folks oppfatninger av hva som er rettferdig og riktig i forbindelse med oppfølging og gjenoppbygging etter en krise eller uønsket hendelse. Kommunen må derfor ta hensyn til lokale kulturelle forhold når de utvikler sin oppfølgings- og gjenoppbyggingsstrategi, og involvere lokale kulturinstitusjoner, organisasjoner og ledere i prosessen.

Dette gir en forståelse i hvordan kulturperspektivet kan anvendes for å beskrive kommunal samfunnssikkerhet og beredskap som en aktivitet som er påvirket av lokale normer, verdier, holdninger og kulturelle forhold.

### **3.1.3 Myteperspektivet**

*Myteperspektivet* fokuserer på i hvilken grad og hvordan organisasjonen bruker symboler og fortellinger til å skape mening og identitet. Det legger vekt på hvordan organisasjonen kommuniserer og presenterer seg selv til omverdenen, og hvordan dette påvirker organisasjonens oppfatning av seg selv og dens legitimitet. I dette perspektivet er menneskene i organisasjonen sett på som fortellere og symbolbrukere, som bidrar til å skape organisasjonens identitet og legitimitet gjennom bruk av myter og symboler (Christensen et al., 2021).

Meyer og Rowan (1977) er blant de som har utviklet dette perspektivet. De argumenterer for at organisasjoner har en tendens til å opprettholde etablerte praksiser selv om omgivelsene krever endringer. De hevder at organisasjoner kan tilpasse seg omgivelsene ved å endre fasaden eller presentasjonen sin, mens de opprettholder den virkelige praksisen. Dette kan føre til at organisasjonen lever opp til kravene fra omgivelsene samtidig som de opprettholder intern stabilitet. Dette kan også føre til en dekopling mellom prat og praksis, hvor organisasjonen kan hevde at de gjør endringer uten faktisk å implementere dem. Dette perspektivet er relevant for å forstå hvordan organisasjoner kan tilpasse seg og overleve i endringsorienterte omgivelser samtidig som de opprettholder en stabil indre kultur og praksis (Meyer & Rowan, 1977).

Når det gjelder implementering av sikkerhet- og beredskapsplaner og tiltak, kan myteperspektivet være relevant for å forstå hvordan Trondheim kommune oppfatter seg selv i forhold til sikkerhet og beredskap. Dette kan inkludere historier om tidligere hendelser i kommunen og hvordan kommunen har håndtert disse, samt hvordan kommunen ser på sin egen evne til å takle ulike trusler og utfordringer. Det kan også inkludere myter om kommunens beredskapsarbeid, for eksempel at kommunen har god beredskap på grunn av sin geografiske beliggenhet eller sitt samarbeid med andre kommuner.

Ved å bruke myteperspektivet som et verktøy for å forstå implementering av sikkerhet- og beredskapsplaner og tiltak, kan det være mulig å avdekke potensielle utfordringer knyttet til kommunens oppfatning av sin egen beredskapsevne. Det kan også være mulig å identifisere områder der det er behov for å endre kommunens oppfatning og bygge opp en mer realistisk og robust beredskapskultur. Slike fortellinger og symbolbruk kan igjen påvirke kommunens omdømme og legitimitet, og dermed også kommunens evne til å håndtere kriser og beredskapssituasjoner.

Ved å bruke myteperspektivet kan man beskrive kommunal samfunnssikkerhet og beredskap som en aktivitet som er påvirket av myter og fortellinger som eksisterer i samfunnet.

Hvordan myteperspektivet kan anvendes i kommunal samfunnssikkerhet og beredskap:

***Katastrofemyter:*** Myter om store katastrofer kan påvirke folks oppfatninger av hva som er mulig og sannsynlig i forhold til krisehåndtering og beredskap. For eksempel kan myter om naturkatastrofer føre til en overdreven frykt og bekymring for denne typen hendelser, mens andre potensielle risikoer kan bli undervurdert. Kommunen må derfor ta hensyn til eksisterende katastrofemyter når de utvikler sin risikoforståelse og beredskapsplanlegging.

***Heltefortellinger:*** Fortellinger om heltmodige redningsarbeidere og gode samaritaner kan bidra til å styrke folks tillit til beredskapsmyndighetene og deres evne til å håndtere kriser. Kommunen kan derfor bruke slike fortellinger og eksempler i sin krisekommunikasjon for å bygge tillit og engasjement i lokalsamfunnet.

***Myter om sårbarhet:*** Myter om sårbarhet kan påvirke folks oppfatninger av hva som er mulig å oppnå i forhold til forebygging og risikoredusering. For eksempel kan myter om at man aldri kan være helt trygg eller at noen grupper er mer sårbare enn andre, føre til en passiv holdning til forebygging og risikoredusering. Kommunen må derfor være bevisst på



eksisterende myter om sårbarhet og jobbe aktivt med å utfordre og motvirke dem i sin kommunikasjon og planlegging.

**Oppbygging av egne myter:** Kommunen kan også bruke mytebygging som en strategi for å mobilisere og engasjere lokalsamfunnet i forhold til beredskap og sikkerhet. For eksempel kan kommunen jobbe aktivt med å bygge opp fortellinger om lokal innsats og samarbeid under kriser, og bruke dette som et verktøy for å skape fellesskap og engasjement i lokalsamfunnet.

Dette gir en forståelse i hvordan myteperspektivet kan anvendes for å beskrive kommunal samfunnssikkerhet og beredskap som en aktivitet som er påvirket av eksisterende myter og fortellinger i samfunnet.

### **3.1.4 Oppsummering av organisasjonsperspektivene**

*Det instrumentelle perspektivet, kulturperspektivet og myteperspektivet* er tre forskjellige teoretiske perspektiver som kan brukes til å analysere og forstå ulike sider ved samfunnet. Selv om de har forskjellige fokus og tilnærminger, kan de likevel brukes sammen for å gi et bredt og helhetlig bilde av en bestemt problemstilling (Christensen et al., 2021).

*«Ut fra denne tilnærmingen argumenterer vi for at for bedre å forstå en kompleks offentlig sektor, kreves det at man trekker veksler på elementer fra alle de tre perspektivene»*

(Christensen et al., 2021, s. 219).

**Det instrumentelle perspektivet** legger vekt på at implementeringen av en ny praksis eller endring i en organisasjon skal være ledet og styrt av toppledelsen. Ledelsen og toppen av organisasjonen forventes å ta initiativ til endringen, sette tidsfrister, skaffe ressurser og følge opp og kontrollere at planlagte endringer skjer som forventet. Dette perspektivet tar utgangspunkt i at endringsprosesser kan bli effektive og effektivt implementert når det finnes en klar plan og styringsstruktur. Dette perspektivet legger også vekt på effektiviteten av tiltakene som blir iverksatt, og at de skal oppfylle de ønskede resultatene. Det kan være hensiktsmessig i organisasjoner som har klare mål og strategier, og som ønsker å oppnå disse på en effektiv og rasjonell måte. Når man bruker det instrumentelle perspektivet til å analysere kommunal samfunnssikkerhet og beredskap, ser man på formelle strukturer og

organiseringen av beredskapen, samt hvordan regler og normer påvirker kommunens arbeid (Christensen et al., 2021, s. 35).

**Kulturperspektivet** fokuserer på symboler, fortellinger og verdier som formidler mening og forståelse i samfunnet. Perspektivet legger vekt på hvordan kulturelle faktorer påvirker samfunnets handlinger og beslutninger. Når man bruker kulturperspektivet til å analysere kommunal samfunnssikkerhet og beredskap, ser man på de symbolene og fortellingene som omgir kommunens beredskap, og hvordan disse påvirker kommunens arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap (Christensen et al., 2021, s. 56).

**Myteperspektivet** fokuserer på hvordan symboler, fortellinger og narrative formes og påvirker vår forståelse av verden. Perspektivet legger vekt på de symbolske og fortolkede aspektene av samfunnet, og hvordan myter og fortellinger skaper felles identitet og forståelse i samfunnet. Når man bruker myteperspektivet til å analysere kommunal samfunnssikkerhet og beredskap, ser man på de fortellingene, symbolene og rituelle handlingene som er knyttet til kommunens beredskap, og hvordan disse skaper en felles identitet og forståelse i samfunnet (Christensen et al., 2021, s. 82).

Samlet sett gir de tre perspektivene et helhetlig og bredt bilde av hvordan kommunal samfunnssikkerhet og beredskap forstås og praktiseres. Det instrumentelle perspektivet gir innsikt i formelle strukturer og regler, mens kulturperspektivet og myteperspektivet gir innsikt i de symbolske og fortolkede aspektene ved kommunens beredskap. Sammen gir de tre perspektivene en dypere forståelse av hvordan kommunen arbeider med samfunnssikkerhet og beredskap, og hvordan dette påvirker samfunnet og dets innbyggere.

Under følger en gjennomgang av ulike alternative teorier på innføring av organisasjonsideer. Videre presenteres hypoteser for hva en kan forvente å finne i forbindelse med innføringen av kommunal sikkerhet- og beredskapsplikt for Trondheim kommune. Hypotesene er basert på innsikten rundt de allerede presenterte organisasjonsteoretiske perspektivene.

## **3.2 Tre alternative teorier om implementering**

Utledet av de tre overordnede teoretiske perspektivene er det etablert tre alternative teorier om implementering. Teorien er utviklet av Røvik (1998) og omfatter mulige forløp og utfall av implementeringsprosesser i organisasjoner. Teorien beskriver tre forskjellige tilnærminger til implementering av endringsideer i organisasjoner. Disse tilnærmingene kan hjelpe organisasjoner med å forstå hvordan endringer kan implementeres på en effektiv måte, og hvordan organisasjonen kan håndtere utfordringer og motstand i endringsprosessen.

### **3.2.1 Det rasjonelle perspektivet: Rask tilkobling**

*Rask tilkobling* er en tilnærming til implementering som involverer en rask og smidig implementering av endringer i organisasjonen. Dette kan skje når det er bred enighet om behovet for endring, og når organisasjonen har ressurser, kompetanse og styringsevne til å gjennomføre endringene på en rask og effektiv måte. Teorien om rask tilkobling er utledet fra det rasjonelle organisasjonsperspektivet.

March og Olsen (1989) argumenterer for at organisasjoner har en tendens til å tilpasse seg eksisterende institusjonelle rammer og normer, og at dette kan påvirke implementeringen av nye krav og retningslinjer. I tilfelle kommunal sikkerhet- og beredskapsplikt, kan dette bety at kommunene vil forsøke å tilpasse seg kravene på en måte som ikke går på tvers av eksisterende institusjonelle praksiser og normer (March & Olsen, 1989).

For eksempel kan kommunen forsøke å implementere sikkerhets- og beredskapsplaner på en måte som er forenlig med eksisterende strukturer og beslutningsprosesser, heller enn å gjennomføre større endringer som kan utfordre etablerte praksiser. Dette kan føre til en mer gradvis og konservativ tilnærming til implementeringen av kravene. På den annen side kan rask tilkobling også være en drivkraft for å implementere kravene raskt og effektivt, spesielt hvis ledelsen ser på sikkerhet og beredskap som en viktig prioritet og er villig til å investere ressurser i implementeringsprosessen (March & Olsen, 1989).

Ut fra antakelsen om rask tilkobling blir holdninger og handlinger påvirket av organisasjonens formelle strukturer. Dermed kan en forvente å finne få tegn til motstand blant de ansatte. I den grad det oppstår motstand mot endringen, vil ledelsen enten forsøke å overkomme det ved å argumentere logisk og rasjonelt ovenfor de ansatte, og i tilfeller der

motstanden øker slik at reformen kan bli truet, vil ledelsen ha tilstrekkelig autoritet og makt til å likevel iverksette de planlagte tiltakene. Det førstnevnte forutsetter at kommunens ledelse kan vise til relevant informasjon og resultater i sine argumenter (Røvik, 1998, s. 146).

Ved at Trondheim kommune ønsker å implementere en ny beredskapsplan, kan et forsøk på å få til en rask tilkobling være å involvere interessenter som brann- og redning, politi og frivillige organisasjoner tidlig i planleggingsprosessen. Dette kan minske motstand mot endringen. Her kan man tenke seg at beredskapsplanen betraktes som et nokså ferdigutviklet redskap for økt sikkerhet- og beredskap i kommunen (Røvik, 2007, s. 338). Det er ingen tilfeldighet at beredskapsplanen blir tatt inn i Trondheim kommune. Ledelsen er den rasjonelle aktør som tar beslutninger ut fra en mål-middel-kalkulering og; ut fra en rasjonell kalkyle som tilsier at beredskapsplanen vil være et godt egnet verktøy for å løse de utfordringer man står overfor.

Ledelsen er «hands-on»: Organisasjonen vil bli styrt ut fra en «Top-Down»-tilnærming. Dette refererer til en prosess der beslutninger og endringer kommer fra toppledelsen og blir implementert i resten av organisasjonen. Toppledelsen utvikler strategier og mål som deretter blir nedfelt i organisatoriske retningslinjer og prosedyrer. Dette gir en klar og tydelig retning for organisasjonen, men det kan også føre til at ansatte føler seg oversett og at beslutninger ikke tar hensyn til deres synspunkter og erfaringer (Christensen et al., 2021).

Operasjonalisering av hovedantakelsen om rask tilkobling i Trondheim kommune:

**R.H1:<sup>11</sup>** Implementeringen av samfunnssikkerhet og beredskap omtales som redskap for effektiv måloppnåelse. Beredskapsplanen betraktes som et verktøy og som en løsning de fikk innført ut fra et ønske om å løse spesifikke utfordringer ved kommunen.

**R.H2:** Avgjørelsen besluttet av ledelsen. Den endelige beslutningen blir tatt av ledelsen. Kommunedirektøren sin representant i kommunen er organisasjonsdirektøren og vil her fremstå som svært sentral. Direktøren kan ha en spesielt stor innflytelse på implementeringen, da vedkommende kan sette tonen og prioritere ressurser og innsats der det er mest nødvendig.

---

<sup>11</sup> Rask tilkobling, hypotese 1.

**R.H3:** Ledelsen vil lage en detaljert plan for hvordan beredskapsplanen skal implementeres. Den vil si noe om hvem som skal gjøre hva, hvordan og når i implementeringsperioden. Beredskapsplanen vil videre bli innført i henhold til implementeringsplanen.

**R.H4:** Tidlige resultater. Beredskapsplanen vil relativt raskt gi resultater, og kommunens ledelse vil være opptatt av å kritisk etterprøve og evaluere resultatene av innføringen av beredskapsplanen. Tidlige tegn på at beredskapsplanen i kommunen fungerer er å se på de ulike nivåene: De spesialiserte enheter med ansvar på området - og enhetene ute på bakkeplan og i praksisfeltene, øver sammen på ulike uønskede hendelser som kan inntreffe i kommunen.

Ut fra antakelsen om rask tilkopling kan man tenke seg at beredskapsplanen implementeres og kommer til uttrykk også i kommunens kjerneaktivitet, altså i kommunens enheter/avdelinger. Avdelings/enhetslederne vil ved en rask tilkopling være opptatt av å lykkes med å omsette sin kunnskap om beredskapsplanen til sin enhet/avdeling. Under følger antakelser gjort på bakgrunn av dette.

**R.BP.H1<sup>12</sup>** Enkle prosedyrer. Det er utviklet en skriftlig prosedyre på hvordan ledere i kommunen på best mulig måte skal løse de fire deloppgavene over. Retningslinjene som skal følges vil vise seg å være enkle og tydelige.

**R.BP.H2:** Kontinuitet og rask igangsetting. Ut fra antakelsen om rask tilkopling utføres daglige rutiner i en bestemt rekkefølge. Avdeling/enhetslederne kom raskt i gang med å anvende tiltakene og en ser tydelig at tiltakene er materialisert.

### **3.2.2 Frastøting**

*Frastøting* er en antakelse om at organisasjoner er mer komplekse, og er det som oppstår når det er motstand eller skepsis mot endringer i organisasjonen. Dette kan skyldes ulike faktorer, for eksempel motstand fra interessenter, manglende relevans for organisasjonen, eller manglende tillit til at endringene vil føre til ønskede resultater (Røvik, 1998, s. 147). Teorien er basert på innsikter fra den institusjonelle skolen, og der det naturlige organisasjonsperspektivet utgjør den idemessige overbygningen.

---

<sup>12</sup> Rask tilkopling, beredskapsprosessen, hypotese 1

Michael Lipsky (2010) introduserte begrepet frastøting (avledet fra det engelske begrepet «street-level bureaucracy») som refererer til situasjoner der utøvende enheter/personer motsetter seg eller tilpasser seg formelle policyer og prosedyrer. Utøvende enheter i en kommune, som politi, brannvesen, helsepersonell og andre, er ofte de første som responderer på en krise eller hendelse som krever beredskap og sikkerhetstiltak. Deres beslutninger og handlinger kan ha avgjørende betydning for effektiviteten og konsekvensene av kommunens beredskapsplaner. Det er derfor viktig å forstå hvordan disse enhetene forholder seg til og håndterer sikkerhets- og beredskapsplaner og -tiltak. Lipskys teori om frastøting kan bidra til å forstå hvordan utøvende enheter håndterer og implementerer sikkerhets- og beredskapsplaner i praksis, og hvordan dette kan påvirke den totale effektiviteten av kommunens beredskapssystemer (Lipsky, 2010).

Ifølge Røvik (1998) er frastøting et resultat av organisasjoners behov for å opprettholde eksisterende normer, verdier og strukturer. Dette kan føre til at organisasjoner avviser ideer som utfordrer deres etablerte måter å tenke og handle på, selv om disse ideene kan være innovative og ha potensial til å forbedre organisasjonens ytelse. Derfor er normene og verdiene vanligvis også generelt motstandsdyktige ovenfor endringsforsøk. Likevel kan de justeres og utfordres, men da over en lang tidshorisont (Røvik, 1998, s. 147).

(Christensen et al., 2021) skriver om «Bottom-Up» som refererer til en tilnærming til offentlig styring og ledelse som fokuserer på å skape endring nedenfra, fra de ansatte på gulvet og opp til toppledelsen, heller enn å pålegge endringer ovenfra og ned (Christensen et al., 2021). Ved implementeringen av kommunal sikkerhet- og beredskapsplikt kan «Bottom-Up»-tilnærmingen sees på som en tilnæringsprosess for å hindre frastøting. Ved å involvere lokale aktører og innbyggere i beredskapsarbeidet, kan man skape en større grad av eierskap og ansvar for sikkerhet og beredskap. Dette kan bidra til å redusere risikoen for at oppgaver og ansvar blir avvist og ikke blir tatt på alvor.

Kommunale beredskapsplaner og tiltak for samfunnssikkerhet og beredskap er ofte utviklet med utgangspunkt i tidligere hendelser eller trusler, og det kan være en tendens til å opprettholde de samme planene og tiltakene selv om situasjonen endrer seg. Dette kan skyldes en tilbøyelighet til å tilpasse seg tidligere rutiner og prosedyrer, eller å følge forventninger om hva som er riktig eller akseptabelt. Frastøting kan også oppstå når organisasjoner med ansvar for samfunnssikkerhet og beredskap har en sterk identitet og

oppfatter seg selv som unike, noe som kan føre til at de avviser endringer eller samarbeid med andre organisasjoner som ikke passer med deres oppfatning av egen identitet.

Hoved resonnementet bak teorien om «Bottom-Up» og mulig frastøting er at Trondheim kommune fremstår som en robust organisasjon. Arbeidet med kommunal sikkerhet- og beredskapsplikt skal trenge seg inn denne robuste organisasjonen. Ut fra teorien blir kommunal sikkerhet- og beredskapsplikt innført, men er ikke kompatibel med rådende verdigrunnlag eller praksis og blir på et senere tidspunkt lagt til side og dermed frastøtt. Videre følger hypoteser utviklet med utgangspunkt i teorien.

Operasjonalisering av teorien om frastøting i Trondheim kommune:

**F.H1:<sup>13</sup>** De gamle verdiene og normene vinner til slutt. Kommunen er et komplekst system av verdier, normer og tekniske innretninger - og en institusjonalisert arena der verdiene som ivaretas gjennom implementeringen av beredskapsplanen, ikke er kompatible med de allerede eksisterende normer og verdier. Beredskapsplanen blir forsøkt implementert, men vil bli lagt vekk (frastøtt) igjen på et senere tidspunkt.

**F.H2:** Praksisen er kompleks. Kommunen har etablert sin praksis ut fra tidligere erfaringer og arbeid med sikkerhet- og beredskap. Beredskapsplanen er en enkel organisasjonsidé som ikke samsvarer med den etablerte komplekse praksis i kommunen. Beredskapsplanen oppfattes dermed som upassende og blir frastøtt.

**F.H3:** Motstand fra ansatte. I lys av hypotese *F.H1* og *F.H2* dannes hypotesen om at de ulike enhetene/avdelingene i kommunen viser motstand til det kommunale sikkerhet- og beredskapsarbeidet og de tiltak som presenteres. De ser ikke hvordan arbeidet med sikkerhet- og beredskap kan forenes med de verdier som deres profesjonsyrke er tuftet på. Enhetene har forsøkt å benytte seg av beredskapsplanen i det daglige arbeidet, men gir slipp på det etter hvert som tidsdimensjonen strekkes ut.

Videre er det ikke bare de tekniske reguleringene, det historiske verdisynet og den etablerte praksisen som gjør kommunen komplekst. Når man skal gjøre en ROS-analyse for så å implementere en beredskapsplan for Trondheim kommune, må man ta hensyn til alle de

---

<sup>13</sup> Frastøtt, hypotese 1.

interne, ulike enhetene og avdelingene samt lokale næringsliv, frivillige organisasjoner, innbyggere og andre aktører. Hvordan skal en kommune klare å håndtere alle de variasjoner som organisasjonen står overfor? Og hvordan kan implementeringen av en beredskapsplan i lys av det overnevnte bli akseptert som en løsning på den komplekse praksis? Under følger hypoteser utviklet fra den alternative teorien, frastøting.

**F.BP.H1:**<sup>14</sup> Beredskapsprosessen kolliderer med praksisen i kommunen. Hvis beredskapsplanen krever omfattende endringer i kommunens nåværende organisasjonsstruktur eller rutiner, vil det oppstå motstand fra ansatte og ledere i kommunen som ønsker å beholde status quo<sup>15</sup>.

**F.BP.H2:** Ressurskrevende. Hvis beredskapsplanen krever økt budsjett eller ressurser som kan påvirke andre viktige områder i kommunen, kan det også oppstå motstand.

**F.BP.H3:** Overflødig og unødvendig. Dersom kommunen ikke opplever noen alvorlige hendelser eller kriser i nær fremtid, kan beredskapsplanen bli sett på som overflødig og unødvendig, og det kan oppstå motstand mot å bruke ressurser på implementeringen.

**F.BP.H4:** Verdiskapning. Hvis kommunen har en sterk kultur og tradisjon for å gjøre ting på en bestemt måte, kan det være vanskelig å implementere en ny beredskapsplan som krever endringer i disse praksisene.

**F.BP.H5:** Klar lederstruktur og styringssystem. Dersom kommunen ikke har en klar lederstruktur og styringssystem for implementeringen av beredskapsplanen, kan det føre til forvirring og manglende samarbeid mellom avdelinger og enheter. Dette kan i sin tur føre til motstand mot planen.

**F.BP.H6:** Kommunikasjonsstrategi. Hvis kommunen ikke har en klar kommunikasjonsstrategi for å informere de ansatte og andre interessenter om beredskapsplanen og dens formål, kan det oppstå misforståelser og motstand.

---

<sup>14</sup> Frastøtt, beredskapsprosessen, hypotese 1.

<sup>15</sup> **Status quo** betyr 'tilstand som noe befinner seg i, uforandret stilling eller tilstand' (Karlsen, 2019).



### 3.2.3 Frikopling

Den tredje alternative implementeringen av kommunal sikkerhet- og beredskapsplikt omtales som *frikopling*. Frikopling er utledet fra det ny-institusjonaliserte organisasjonsperspektivet (Røvik, 1998). Ifølge Brunsson (1989) kan organisasjoner opprettholde en fasade av handling og effektivitet mens de egentlig gjør lite eller ingenting for å løse et problem. Han beskriver dette fenomenet som «frikobling», der organisasjoner gir inntrykk av å handle og imøtekomme kravene til omverdenen, mens de i realiteten ikke tar noen konkrete eller effektive tiltak (Brunsson, 1989). *«For å opprettholde sin legitimitet må organisasjoner fremstå som om de handler i henhold til de normene de selv hevder seg ledet av. Samtidig er disse normene ofte i konflikt med andre normer eller med praktiske hensyn, noe som tvinger organisasjoner til å engasjere seg i en delikat balansegang mellom det de sier, og det de gjør»* (Brunsson, 1989).

Utgangspunktet er at kommunal sikkerhet- og beredskapsplikt tilsynelatende blir innført i kommunene på grunn av et ytre press fra omverden. Kommunene ønsker å ta i bruk organisatoriske komponenter (eks. organisasjonsideer) som moderne organisasjoner har eller bør ha. Utad uttrykker kommunen at organisasjonsideen er innført. De fremstår som endringsvillige og moderne. På innsiden derimot er organisasjonsideen ikke materialisert. Det er med andre ord ikke samsvar mellom det som kommuniseres til omverden og det som skjer i det daglige arbeidet i organisasjonen.

Frikobling kunne være endringer i organisasjonen som implementeres på en måte som er adskilt fra andre deler av organisasjonen (Brunsson, 1989). Dette kan være nyttig når endringene ikke påvirker andre deler av organisasjonen eller når endringene kan implementeres på en enkel måte uten at det er behov for større endringer i organisasjonen (Røvik, 1998, s. 148).

Kommunene som arbeider med samfunnssikkerhet og beredskap, er avhengige av å kunne tilpasse seg endringer i omgivelsene og respondere effektivt på ulike former for kriser og hendelser. Dersom kommunen blir for opptatt av interne prosesser og rutiner, og mister evnen til å tilpasse seg endringer i omgivelsene, kan det føre til at beredskapen og evnen til å håndtere kriser blir svekket. Dette kan skje dersom det er for mye fokus på byråkratiske rutiner, og for lite fokus på å forstå omgivelsene og identifisere trusler og risikoer.

Frikobling kan være en utfordring for implementeringen av sikkerhet- og beredskapsplaner og tiltak, da organisasjoner kan gi inntrykk av å være godt forberedt og ha kontroll på situasjonen, mens de i realiteten ikke har de nødvendige ressursene eller kompetansen til å håndtere en krisesituasjon. Dette kan føre til at organisasjonen blir overveldet når en krise inntreffer, og kan ha alvorlige konsekvenser for samfunnet som helhet.

Operasjonalisering av implementeringen i Trondheim kommune ut fra teorien om frikopling:

**FRI.H1:**<sup>16</sup> De gamle rutiner står sterkest. De gamle rutinene er de mest effektive og ansatte vil ikke endre på dem. Samtidig ønsker de å fremstå som legitime og endringsvillige. For å møte denne forventningen finner kommunen en løsning, nemlig frikopling.

**FRI.H2:** Formuleringer til kommunens institusjonelle omgivelser samsvarer ikke med daglig praksis. Formuleringer på kommunens hjemmeside fremstiller Trondheim kommune som en organisasjon som praktiserer samfunnssikkerhet og beredskap på alle abstraksjonsnivå. Videre er det skriftlige dokumenter og/eller artikler i aviser som formidlet at kommunen implementerte og bruker verktøy og metoder koblet til den kommunale sikkerhet- og beredskapsplikten. Beveger du deg på gulvet derimot ser du virkeligheten, samfunnssikkerhet og beredskapsarbeidet er frikoplet.

**FRI.H3:** Bare ris, ikke ROS. Til tross for møter der ansatte har fått opplæring rundt samfunnssikkerhet og beredskapsarbeidet har det bare resultert i nye begreper. ROS er for eksempel kun et begrep ulike ledere i kommunen bruker, men de utfører ingen praktiske grep i forhold til det. Ut fra dette sitter gjerne kommunedirektøren på sitt kontor og er begeistret, mens ROS og beredskapsplanen ikke blir benyttet i det daglige arbeidet.

Med det overordnede som utgangspunkt blir ikke begreper som for eksempel ROS og implementeringen av beredskapsplanen materialisert i kommunen. Dette blir bare ment for å pynte kommunens fasade og rykte.

Operasjonalisering av beredskapsprosessen ut fra teorien om frikobling:

---

<sup>16</sup> Frikoplet, hypotese 1.

**FRI.BP.H1:**<sup>17</sup> Redusert motstand mot endring: Implementering av samfunnssikkerhet og beredskap kan kreve betydelige endringer i organisasjonen og prosessene som er involvert i å håndtere krisesituasjoner. Ved å gi en fokusert enhet som er ansvarlig for å håndtere implementeringen av samfunnssikkerhet og beredskap, kan redusere motstanden mot endring

**FRI.BP.H2:** Ingen konsekvenser for kjerneaktiviteten i kommunen. Det antas at kjerneaktivitetene i kommunen som by-drift og tjenesteyting, barnehage, skole, helsetjenester, eldreomsorg, hjemmetjenester, avfallshåndtering, kultur- og fritidsaktiviteter og bibliotek- ikke blir påvirket. En vil ikke finne faktisk arbeid rundt implementeringen av sikkerhet- og beredskapsarbeidet og praktisering av beredskapsprosessen.

### 3.3 Oppsummering av de tre alternative teoriene til implementering

Her følger to tabeller som oppsummerer de overnevnte teorier og hypoteser. Med dette som utgangspunkt har man et blikk og sentrale begreper som vil anvendes utover i avhandlingen.

	HYPOTESER
<b>Rask tilkobling</b>	<p><b>R.H1:</b> Implementeringen av samfunnssikkerhet og beredskap omtales som redskap for effektiv måloppnåelse.</p> <p><b>R.H2:</b> Avgjørelsen besluttet av ledelsen</p> <p><b>R.H3:</b> Ledelsen vil lage en detaljert plan</p> <p><b>R.H4:</b> Tidlige resultater</p>
<b>Frastøting</b>	<p><b>F.H1:</b> De gamle verdiene og normene vinner til slutt</p> <p><b>F.H2:</b> Praksisen er kompleks</p> <p><b>F.H3:</b> Motstand fra ansatte</p>
<b>Frikobling</b>	<p><b>FRI.H1:</b> De gamle rutiner står sterkest</p> <p><b>FRI.H2:</b> Formuleringer til kommunens institusjonelle omgivelser samsvarer ikke med daglig praksis</p> <p><b>FRI.H3:</b> Bare ris, ikke ROS</p>

Tabell 1: Oppsummering av hypoteser for implementeringen av samfunnssikkerhet og beredskap i Trondheim kommune.

<sup>17</sup> Frikobling, beredskapsprosessen, hypotese 1.

	Rask tilkobling	Frastøting	Frikobling
<b>Samfunnssikkerhet og beredskap-tiltak</b>	Blir tatt inn i kommunen	Blir tatt inn i kommunen, men blir kastet ut igjen	Blir ikke tatt inn i kommunen
<b>Beredskapsprosessen:</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Beredskapsanalyse</li> <li>○ ROS-analyse</li> <li>○ Beredskapsplan</li> <li>○ Øvelse/Trening</li> <li>○ Evaluering</li> </ul>	<p><b>R.BP.H1:</b> Enkle prosedyrer</p> <p><b>R.BP.H2:</b> Kontinuitet og rask igangsetting</p>	<p><b>F.BP.H1:</b> Beredskapsprosessen kolliderer med praksisen i kommunen.</p> <p><b>F.BP.H2:</b> Ressurskrevende</p> <p><b>F.BP.H3:</b> Overflødig og unødvendig</p> <p><b>F.BP.H4:</b> Verdiskapning</p> <p><b>F.BP.H5:</b> Klar lederstruktur og styringssystem</p> <p><b>F.BP.H6:</b> Kommunikasjonsstrategi</p>	<p><b>FRI.BP.H1:</b> Redusert motstand mot endring</p> <p><b>FRI.BP.H2:</b> Ingen konsekvenser for kjerneaktiviteten i kommunen</p>

Tabell 2: Oppsummering av hypoteser for beredskapsprosessen for implementeringen av samfunnssikkerhet og beredskap i Trondheim kommune.

De tre alternative teoriene på implementering av samfunnssikkerhet og beredskap i Trondheim kommune representerer tre ulike skjebner og er gjensidig utelukkende. Videre tar de ikke høyde for at implementeringsprosesser forløper over lengre tidsperioder. Organisasjonsideer og reformer justeres nemlig kontinuerlig etter hvert som tidsdimensjonen trekkes ut (jf. Røvik, 1998, s. 151).

For denne masteravhandlingen suppleres det tidligere presenterte teoretiske rammeverket med virusteorien. Virusteorien har vært brukt tidligere innenfor studier av endringsprosesser i organisasjoner, og kan bidra til å forstå hvordan en ny idé eller praksis kan spre seg og påvirke organisasjonen. For denne avhandlingen benyttes virusteorien til å utforske hvordan kommunal sikkerhet- og beredskapsplikt kan spre seg gjennom kommunale organisasjoner og hva som kan være faktorer som påvirker spredningen. Gjennom å analysere virkemåten til virusteorien i sammenheng med den teoretiske forståelsen av endringsprosesser, vil avhandlingen gi innsikt i mulige utfall ved implementeringen av kommunal sikkerhet og beredskapsplikt.

### 3.4 Virusteorien

I boken til Kjell Arne Røvik (2019) «*Trender og translasjoner: Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*» blir vi introdusert til virusteorien. Ulik fra de forskjellige organisasjonsperspektivene, får vi kjennskap til en alternativ teori basert på en metafor, nemlig *viruset*. Det er organisasjonsideer og deres spredning inn i organisasjoner forklart og forstått i lys av innsikt om hva virus er, og hvordan de blir spredt og virker. I denne teorien rettes fokuset mer entydig mot spørsmålet om hva organisasjonsideer «gjør» med organisasjoner når man forsøker å adoptere og implementere dem. (Røvik, 2019).

Artikkelen «*From Fashion to Virus: An Alternative Account of the Diffusion of Management Ideas*» av Røvik, ble publisert i tidsskriftet *Organization Studies* i 2011. Artikkelen presenterer en alternativ teoretisk tilnærming til spredningen av ledelsesideer i organisasjoner, og utfordrer den tradisjonelle antakelsen om at spredningen av slike ideer primært skyldes rasjonelle og instrumentelle faktorer (Røvik, 2011).

Røvik argumenterer for at spredningen av ledelsesideer ofte kan forklares bedre ved å se på disse ideene i lys av metaforen om virus, snarere enn som rasjonelle ideer som vurderes ut fra sin nytteverdi og rasjonalitet. Han peker på at ledelsesideer ofte sprer seg gjennom sosiale nettverk og institusjoner, og at spredningen kan forklares gjennom en kombinasjon av kulturelle, symbolske og emosjonelle faktorer, så vel som rent instrumentelle faktorer (Røvik, 2011).

Artikkelen bidrar til en kritisk tilnærming til spredning av ledelsesideer og utfordrer den tradisjonelle antakelsen om at spredning av ideer primært kan forklares gjennom rasjonelle og instrumentelle faktorer.

Hvordan teorien om *viruset* kan anvendes i kommunal sikkerhet- og beredskap:

***Fra prat til praksis:*** Endringsideen kan bli tatt inn i organisasjonen, men likevel ikke bli tatt i bruk. Dette er kjent som dekopling-resonnementet, hvor det kun blir snakk om endring, men ingen handling eller praksis. Det kan være flere årsaker til dette, inkludert motstand fra ansatte eller mangel på støtte fra ledelsen.

***Et virus:*** Det kan ta lang tid før ideen materialiseres i nye strukturer og rutiner og kommer til uttrykk i endrede praksiser. Dette resonnementet samsvarer med ideen om at

endringsprosesser kan ha varierende inkubasjonstid, og kan sammenlignes med virus som ligger i dvale i kroppen før de bryter ut.

**Mutasjoner:** Endringsideer kan oppføre seg som visse typer virus som ligger i dormende posisjon i organisasjonen og deretter utløser aktivitet. Dette kan føre til «mutasjoner» i endringsideen, for eksempel at den får et nytt språklig merke eller at innholdet redigeres på. Denne typen endring kan sees på som en naturlig tilpasning av ideen til organisasjonens behov.

**En positiv transformasjon:** Til slutt kan det også hende at ideen over tid, for eksempel etter flere år, blir til en svært god praksis som har transformert organisasjonen positivt og gitt gode effekter. Dette kan være resultatet av en gradvis og kontinuerlig tilpasning av ideen til organisasjonen.

Å anvende virusteorien på implementeringen av kommunal sikkerhet- og beredskap kan bidra til å forstå hvorfor noen endringer kan ta lang tid å implementere, eller hvorfor noen ideer kan møte motstand fra ansatte eller ledere. Det kan også hjelpe med å identifisere hvilke faktorer som kan føre til en vellykket implementering av sikkerhets- og beredskapsplaner, for eksempel gradvis tilpasning av planene til organisasjonens behov.

## 4 Forskningsdesign og metode

Forskningsdesign og metodekapitlet for masteravhandlingen er avgjørende for å gi en forståelse av hvilke metoder og tilnærminger som er brukt for å besvare problemstillingen.

Denne delen består av kapitlet forskningsdesign og metode. Kapitlet i sin helhet utgjør avhandlingens forskningsdesign. Først beskrives den overordnede forskningsstrategien. Deretter blir avhandlingens utvalgte forskningsmetoder skildret. Videre fremstilles analyseprosessen og en vurdering av avhandlingens *bekreftbarhet*, *troverdighet* og *overførbarhet*. Avslutningsvis presenteres de etiske utfordringer som avhandlingen har ført med seg.

### 4.1 Forskningsdesign

Forskningsdesign refererer til planen for hvordan en forskningsstudiet vil bli gjennomført, inkludert metodene som vil bli brukt for å samle inn og analysere data. Forskningsdesignet påvirker i stor grad hvordan dataene blir tolket og hva slags konklusjoner som kan trekkes fra studien. Det er med andre ord en konstruksjon som ligger bak avhandlingens ulike deler og danner en sammenheng mellom empirisk data, forskningsspørsmål og teorier (Blaikie, 2018).

Formålet med avhandlingen er generelt å bidra til en større forståelse for hvordan påvirkningen og implementeringen av kommunal sikkerhet- og beredskapsplikt.

Problemstillingen er:

---

*Hva skjer når en kommune skal implementere krav om sikkerhet- og beredskapsplikt? I hvilken grad lar implementeringsprosessene seg forstå og forklare i lys av et instrumentelt, et kulturelt eller et myteperspektiv?*

---

Avhandlingen omtales som en *casestudie* da det beskriver den «nåværende situasjonen» og søker dybde i fenomenets naturlige omgivelser med formål om å avdekke forhold det på forhånd ikke er klarhet i (Yin, 2015). En casestudie er en forskningsmetode som vanligvis brukes til å undersøke et enkelt tilfelle eller en enkelt enhet, som for eksempel i dette tilfelle en kommune. Formålet med en casestudie er å samle inn omfattende og detaljert informasjon om det enkelte tilfellet, vanligvis gjennom en kombinasjon av forskningsmetoder, som observasjon, intervjuer, dokumentanalyse og lignende (Yin, 2015).

Yin (2015) støtter min plassering av oppgaven ved å fastslå at casestudier benyttes ved forskning på implementeringsprosesser og organisasjonsendringer.

En casestudie om implementeringen av kommunal sikkerhet- beredskapsplikt kan undersøke hvordan Trondheim kommune implementerer og håndhever politikk og praksis knyttet til samfunnssikkerhet og beredskap. Casestudien kan starte med å undersøke politiske beslutninger og planlegging, for eksempel hvordan beslutninger blir tatt omkring organisering og administrasjon av samfunnssikkerhet og beredskap i kommunen.

Videre vil casestudien undersøke hvordan samfunnssikkerhet og beredskap blir implementert og håndhevet i praksis, for eksempel gjennom implementering av beredskapsplaner, kommunikasjon med befolkningen og koordinering av ressurser.

En casestudie om implementeringen av kommunal samfunnssikkerhet og beredskap kan gi verdifull innsikt i hvordan lokalsamfunn forbereder seg på og håndterer kriser og katastrofer, og kan bidra til å identifisere beredskapsprosessen og utfordringer som kan adresseres i fremtidige samfunnssikkerhets- og beredskapsplaner.

## **4.2 Forskningsstrategi**

Når man skal begrunne metodikken for studiet sitt, er det avgjørende å poengtere hvordan man kan tolke resultatet, ut ifra den problemstillingen avhandlingen har og det er derfor også avgjørende for avhandlingens utfall. Innenfor metodikk så er det to hovedskiller, skillet mellom den kvalitative og den kvantitative tilnærmingen (Thagaard, 2018).

Masteravhandlingen er blitt gjort gjennom en kvalitativ studie, ved å bruke intervju og dokumentanalyse. Kvalitative metoder gir en større forutsetning for å kunne ta et dypdykk ned i prosesser og få en bredere forståelse av meningene. Videre er kvalitativ metode en hensiktsmessig tilnærming for å oppnå en god forståelse av sosiale fenomener (Thagaard, 2018).

Studien er basert på en deduktiv forskningsstrategi. Deduktiv forskningsstrategi starter med en teori eller hypotese og tester denne gjennom datainnsamling og analyse. Forskeren formulerer en forventning om hva som vil skje i en bestemt situasjon, og tester denne forventningen gjennom datainnsamling og analyse. Forskeren vil dermed samle data som kan



bekreftede eller avkreftede hypotesen. Deduktiv forskning kan være mer presis og effektiv i testing av hypoteser, men det kan også føre til at forskeren går glipp av viktig informasjon eller overser uventede funn (Jacobsen, 2015).

Ved å først vurdere ulike tilnærminger til implementeringen, utviklet jeg hypoteser som kan testes ved å samle inn og analysere data om samarbeidsprosesser. Ved å bruke hypoteser som en ramme for datainnsamlingen og analysen, vurderte jeg hvorvidt dataene støtter hypotesene eller gir bevis for å avvise dem. Dette gir en systematisk og empirisk tilnærming til å forstå og evaluere implementeringen av kommunal sikkerhet- og beredskapsplikt. Datainnsamling er en viktig del av mange forskningsprosjekter, uansett fagområde. Det finnes mange forskjellige datainnsamlingsmetoder som forskere kan bruke for å samle inn data fra deltakere eller kilder. Valg av datainnsamlingsmetode vil avhenge av forskningsspørsmålet, formålet med forskningsprosjektet og tilgjengelige ressurser.

Ved å besvare problemstillingen best mulig, har jeg valgt å benytte meg av to metoder for å innhente data; intervju og dokumentanalyse. Hver av disse metodene har sine fordeler og ulemper, og kan gi forskjellige typer data. Noen metoder kan også være mer eller mindre passende for ulike forskningsprosjekter. Ved å kombinere disse, ønsker jeg å få en større forståelse av temaet og kan gi en bedre utdypende konklusjon til avhandlingen. Overordnet gav den deduktive forskningsstrategien meg en trygghet om at de data som kom frem ville være holdbare til å besvare avhandlingens problemstilling.

### **4.3 Valg av case**

I min akademiske interesse for samfunnssikkerhet og beredskap, valgte jeg å studere og ta bachelorgraden i studiet Samfunnssikkerhet og Miljø ved Universitetet i Tromsø (UiT). Ved å ha studert ulike tilnærminger til sikkerhet- og beredskap var det kommunal sikkerhet og beredskap som fattet min største interesse. Gjennom faget «SVF-1203 Kommunal sikkerhet og beredskapsplanlegging» som ble undervist av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) fikk jeg en grundig forståelse for den kommunale sikkerhet- og beredskapsplanleggingen i Norge, og det vekket min interesse for å studere nærmere hvordan kommunene håndterer sikkerhet og beredskap i praksis.

I forbindelse med min mastergrad i Organisasjon og Ledelse ved UiT har jeg tilegnet meg innsikt i ulike tilnærminger til moderne organisasjoner og lederskap. Dette inkluderer

strategier for endrings- og utviklingsarbeid, beslutningstaking, utforming av formelle strukturer, og strategisk kommunikasjon for å ivareta organisasjoners omdømme. Jeg har valgt å kombinere denne kunnskapen med min bachelorgrad i samfunnssikkerhet og miljø for å undersøke implementeringen av kommunal sikkerhets- og beredskapsplikt.

Som en person fra Trøndelag, var det naturlig for meg å sette søkelys på en kommune i dette området når jeg skulle velge case for min masteravhandling. Valg av case er en viktig faktor i forskning, da det gir mulighet for en grundig og detaljert studie av en bestemt situasjon eller kontekst. Jeg ønsket å fokusere på en kommune som jeg hadde personlig tilknytning til og som hadde en interessant tilnærming til sikkerhet og beredskap.

Etter å ha undersøkt ulike kommuner, valgte jeg å fokusere på Trondheim kommune som nylig hadde etablert en egen enhet for sikkerhet- og beredskap. Dette var spesielt interessant for meg, da jeg ønsket å undersøke hvordan kommunen hadde organisert sin beredskap og hvordan dette hadde påvirket implementeringen av sikkerhetstiltak og beredskapsplaner. Ved å studere en kommune som har etablert en egen enhet for sikkerhet og beredskap, kunne jeg undersøke hvordan dette har påvirket samarbeidet og kommunikasjonen mellom ulike avdelinger og nivåer i kommunen.

Ved å velge en kommune i Trøndelag som har etablert en egen enhet for sikkerhet- og beredskap, kunne jeg utforske spørsmål knyttet til organisering, implementering og samarbeid på en grundig og detaljert måte.

Kan studien om implementering av kommunal sikkerhet- og beredskapsplikt generaliseres? Generaliseringen i definisjonen handler om å allmenngjøre. I hvor stor grad, avhenger av forskningen og dataene man har innhentet i empirien (Olsvik, 2020). Generalisering kan deles inn i to kategorier, statistisk og teoretisk (Jacobsen, 2015). Den statistiske generaliseringen knytter funnene våre til en større populasjon, mens den teoretiske generaliseringen knytter funnene våre til eksisterende teori og liknende forskningsopplegg (Flybjerg, 2006).

Siden avhandlingen er en casestudie, er det viktig å merke seg at en vanligvis ikke kan generalisere til en større populasjon, siden det kun undersøkes ett tilfelle. Derfor bør casestudier ses på som en måte å frembringe innsikt og forståelse på, heller enn som en måte å bekrefte hypoteser og teorier på en allmenngyldig måte.

Gjennom min studie, ved bruk av intervju og- dokumentanalyse av en kommune, vil ikke generaliseringen være sterk statistisk, men teoretisk. Dette vil si at i teorien kan man anta at de svarene jeg får fra studien, vil gjelde for alle i samme organisasjon, med de samme rutinene. Men statistikken vil vise at generaliseringen er svak, da jeg har forsket på en kommune og ikke et fylke eller flere kommuner i Norge (Flybjerg, 2006).

Teoretisk generalisering kan være relevant når man har forsket på sikkerhet- og beredskap i en kommune, og ønsker å bruke funnene til å utvikle prinsipper og teorier som kan være relevante for andre kommuner eller samfunn.

Basert på funnene fra undersøkelsen kan man utvikle prinsipper eller teorier som kan generaliseres til å gjelde for andre kommuner eller samfunn. For eksempel kan man utvikle anbefalinger for hvordan myndighetene bør kommunisere med befolkningen i forbindelse med krisesituasjoner, eller hvordan man kan øke samarbeidet mellom ulike aktører i beredskapsarbeidet.

Det er imidlertid viktig å være oppmerksom på at det kan være begrensninger ved teoretisk generalisering innenfor sikkerhet- og beredskapsområdet. Dette skyldes blant annet at ulike kommuner og samfunn kan ha ulike risikobilder og sårbarhetsfaktorer, og at det kan være vanskelig å generalisere funnene til andre situasjoner. Det er derfor viktig å være kritisk til egne funn og alltid vurdere mulige begrensninger og alternative tolkninger av dataene.

#### **4.4 Forskningsmetoder og valg av gjennomføring**

I høstsemesteret 2022 kontaktet jeg beredskapsenheten for Trondheim kommune via e-post med en presentasjon av mitt prosjekt, inkludert tema, problemstilling og teori.

Beredskapssjefen for enheten for sikkerhet- og beredskap (ESB) utviste umiddelbar interesse for prosjektet og aksepterte min forespørsel om et intervju. Dette resulterte i en verdifull mulighet for å etablere kontakt med en sentral person innenfor det kommunale sikkerhet- og beredskapsarbeidet, og å få innsikt i arbeidet som gjøres i Trondheim kommune. Det å få tilgang til en sentral person som beredskapssjefen for ESB gir en unik mulighet til å samle inn relevant informasjon som kan bidra til å besvare forskningsspørsmålet og oppfylle målene i forskningsprosjektet. Å ha tilgang til en slik person kan også hjelpe til med å validere funnene og gi forskningsprosjektet en større troverdighet.

For å kunne svare på problemstillingen og øke validiteten og reliabiliteten i avhandlingen, var det nødvendig å inkludere flere perspektiver og meninger fra ulike enheter innenfor kommunen. Jeg spurte beredskapssjefen om det var noen som jobbet tett med samfunnssikkerhet og beredskap i kommunen som kunne stille til intervju. Her fikk jeg kontaktinformasjonen til lederen for enhet for legetjenester og smittevern (ELS). Jeg sendte en ganske lik e-post til lederen for ESL som jeg gjorde til sjefen for ESB. Lederen for ELS svarte også ganske fort og var like entusiastisk til og stille til intervju.

Gjennom en lengre e-postkjede ble vi enige om å foreta intervjuene fysisk i Trondheim 20.01.2023. Siden avhandlingen bare var i den innledende fasen av utskrivningen, hadde jeg relativt god tid til å utarbeide teoriene og intervjuguiden. Tidligere masteroppgaver og en analyse av DSB «*Veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt – versjon 2*» – gjorde at jeg kunne utarbeide en intervjuguide for å innhente gode nok data til å besvare problemstillingen.

Etter å ha analysert organisasjonskartet til Trondheim kommune ble det klart at Organisasjonsdirektøren var en viktig person å intervju for å kunne få et bredere bilde av kommunens arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap. Organisasjonsdirektøren for Trondheim kommune var en sentral person for samfunnssikkerhet og beredskap i kommunen, ettersom hun hadde overordnet ansvar for dette området. Jeg sendte en e-post til Organisasjonsdirektøren og presenterte prosjektet mitt med tema, problemstilling og teori. Til min glede var hun positiv til dette, og vi avtalte et intervju. Intervjuet med Organisasjonsdirektøren ble gjennomført over Teams, og hun ga verdifulle innsikter om kommunens overordnede planer og strategier for samfunnssikkerhet og beredskap.

For å få et bredt perspektiv på implementeringen av kommunal sikkerhet og beredskapsplikt, var det nødvendig å intervju både ledere og utøvende enheter i kommunen. På ledelsesnivå ble det gjort intervjuer med Organisasjonsdirektøren, Beredskapssjefen for enheten for sikkerhet- og beredskap (ESB) og Lederen for enhet for smittevern og legetjenester (ESL). Disse intervjuene ga en dypere forståelse av hvordan kommunen organiserer og prioriterer sitt arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap.

For å få en dypere forståelse av hvordan kommunen håndterer kriser og hendelser på operativt nivå, ble det gjort intervjuer med representanter fra Sivilforsvaret og Trøndelag brann- og redningstjeneste. Disse enhetene spiller en viktig rolle i kommunens beredskapsarbeid, og intervjuene ga innsikt i hvordan disse enhetene samarbeider med kommunen og andre

beredskapsaktører. De beskrev også hvordan deres enheter er organisert og hvordan de arbeider for å være forberedt på kriser og hendelser.

Til sammen ga intervjuene med de administrative lederne og de utøvende enhetene et bredt og omfattende bilde av kommunens arbeid med implementering av samfunnssikkerhet og beredskap. De ulike informantene bidro med unik innsikt og perspektiver som sammen ga en helhetlig forståelse av hvordan kommunen arbeider for å sikre innbyggernes sikkerhet og trygghet.

<b>Enhet/avdeling:</b>	<b>Hvem:</b>
Kommunens strategiske ledelse	Organisasjonsdirektøren
Enhet for sikkerhet- og beredskap (ESB)	Beredskapssjefen
Enhet for legetjenester- og smittevern (ELS)	Tidligere leder for ESL
Trøndelag brann- og redningstjeneste (TBR)	1 utøvende representant
Sivilforsvaret	1 utøvende representant

Tabell 2: Oversikt over representantene som ble intervjuet.

#### **4.4.1 Dokumentanalyse**

Dokumentanalyse er en forskningsmetode som brukes for å analysere skriftlige dokumenter som bøker, artikler, offisielle rapporter og andre typer skriftlige kilder. Metoden kan også brukes til å analysere andre typer dokumenter, som bilder, video og lydopptak.

Dokumentanalyse brukes innenfor mange fagområder, som samfunnsvitenskap, humaniora, medisin og psykologi (Thagaard, 2018).

Fordelene med dokumentanalyse er at det kan gi meg tilgang til offisielle dokumenter og rapporter som kan bidra til å forstå kommunenes tilnærming til samfunnssikkerhet og beredskap. Dokumentanalyse kan også gi innsikt i implementeringen av samfunnssikkerhets- og beredskapsplaner og identifisere eventuelle mangler eller utfordringer (Yin, 2015).

Ulempene med dokumentanalyse er at det kan være vanskelig å skaffe tilgang til nødvendige dokumenter. Dokumentene som er tilgjengelige kan også være mangelfulle eller ikke dekke alle aspekter av samfunnssikkerhet og beredskap. Det kan også være utfordrende å tolke

dokumentene på en objektiv måte, og det kan være forskjellige tolkninger av dokumentene. En annen ulempe med dokumentanalyse er at det ikke gir en dyp forståelse av deltakernes synspunkter og perspektiver, som kan være nødvendig for å få en fullstendig forståelse av samfunnssikkerhet og beredskap (Yin, 2015).

Både tidligere masteroppgaver om temaene; kommunal sikkerhet- og beredskapsplikt og systematisk og helhetlig samfunnssikkerhet og beredskapsarbeid ble gjennomgått for å få innblikk i tematikken. I løpet av studien har jeg analysert både forskningsrapporter, lovverk, tilsynsrapporter og veiledere, ettersom de inneholder verdifull informasjon for å besvare min problemstilling. Alle dokumentene har blitt brukt aktivt gjennom hele studien etter behov.

For denne masteravhandlingen har jeg brukt følgende dokumenter, rapporter og veiledere:

Dokument	Referanse	Hensikt/beskrivelse
Overordnet beredskapsplan for Trondheim kommune	Trondheim kommune (2017)	Beredskapsplanen er en administrativ plan som beskriver hvordan beredskapen i Trondheim kommune er organisert, samordnet og dokumentert.
Veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt – versjon 2	DSB (2021)	Veilederen legger til rette for felles rammer og forståelse av de enkelte bestemmelsene om kommunal beredskapsplikt.
Resultater fra kommuneundersøkelsen 2022	DSB (2022)	Kommuneundersøkelsen sier noe om status på det systematiske samfunnssikkerhetsarbeidet.
Hovedrapport: Revisjon av helhetlig ROS-analyse og overordnet beredskapsanalyse	Trondheim kommune (2018)	Trondheim kommune har revidert sin ROS-analyse og overordnet beredskapsanalyse.
Mal av evalueringsrapport etter øvelse	Trondheim kommune (u.å)	Dette skjemaet er en mal for hvordan Trondheim kommune dokumenterer evalueringen av en øvelse/trening.
Hit, men ikke lenger?	Stine Ravndal Nygård (2014)	Masteravhandling: En casestudie av implementeringen av Lean på Bærland skole.
Etterlevelse av kommunal beredskapsplikt i Rogaland	Mari Bergitte Fjeldheim Hovelsen og Marte Bergesen Tennfjord (2017).	Masteravhandling: En studie av hvordan Fylkesmannens tilsyn og veiledning, og andre eksterne hjelpemidler bidrar til etterlevelse av beredskapsplikten.

Tabell 3: Oversikt over ulike dokumenter brukt for denne masteravhandlingen

#### 4.4.2 Intervju

Hovedkilden for å anskaffe data (empiri) for denne avhandlingen er å gjøre intervju av individuelle ledere og ansatte som jobber tett med kommunal sikkerhet- og beredskap i Trondheim kommune.

Fordelene med intervjuer er at de gir en dypere forståelse av deltakernes synspunkter og perspektiver på en bestemt situasjon. Intervjuer kan også gi mulighet til å stille oppfølgingsspørsmål og få mer detaljerte svar. Dette er spesielt viktig når det gjelder å forstå komplekse fenomener som samfunnssikkerhet og beredskap. Intervjuer kan også gi verdifull informasjon om hvilke faktorer som påvirker kommunal samfunnssikkerhet og beredskap (Thagaard, 2018).

Ulempene med intervjuer er at de kan være tidkrevende og kostbare å gjennomføre. Det kan også være vanskelig å finne deltakere som er villige til å delta i intervjuene, spesielt når det gjelder sensitive emner som samfunnssikkerhet og beredskap. Deltakerne kan også være tilbakeholdne med å gi fullstendige og ærlige svar på grunn av bekymring for konsekvensene av å gi ut informasjon. En annen ulempe med intervjuer er at resultatene kan være påvirket av intervjueren (meg) selv, for eksempel ved at jeg kan stille ledende spørsmål eller tolker svarene på en bestemt måte (Thagaard, 2018).

Valget om å foreta intervjuer etter å ha gjennomgått dokumentanalyse var bevisst. For det første opplevde jeg det som gunstig å ha en forforståelse som jeg kunne hvile meg på under intervjusamtalen. Med andre ord hadde jeg opparbeidet meg en forståelse av viktigheten av samfunnssikkerhet og beredskap og hadde konkrete situasjoner å orientere mine spørsmål rundt. For det andre fikk jeg tilgang til informantenes forståelse og tolkning rundt de hendelser og valg jeg hadde lest meg opp på. Sammenligningen førte til at mine intervjuer ble mer pålitelige (Thagaard, 2015).

Jeg ønsker å ha et bevisst forhold til hvor og hvordan intervjuene blir gjennomført, da dette påvirker påliteligheten av studien (Jacobsen, 2015). Jeg valgte å organisere intervjuene som semi-strukturert intervju, da det egner seg for å få frem enkeltindividers fortolkning av arbeidet av kommunal sikkerhet- og beredskapsplikt. Spørsmålene var formulert slik at informantene skulle oppleve mest mulig motivasjon til å fortelle om sin arbeidshverdag og arbeidet med kommunal sikkerhet- og beredskapsplikt. Et eksempel var: «*Hvordan er det helhetlige- og systematiske samfunnssikkerhet- og beredskapsarbeidet i kommunen, og*

*hvordan arbeider dere med dette?»* Det forventes at et slikt intervju vil kunne gi gode muligheter for intervjuobjektene til å kunne utrykke sine meninger rundt temaet. Samtidig vil det gi tilstrekkelig retning så svarene blir konkrete og rettet mot problemstillingen (Jacobsen, 2015).

Jeg gjennomførte fem semi-strukturerte intervjuer med fem forskjellige representanter innad i Trondheim kommune. Disse jobber alle med kommunal samfunnssikkerhet og beredskap. Et semi-strukturert intervju er en intervjumetode som ligger mellom to andre typer intervjuer: det strukturerte og det ustrukturerte intervjuet. I et semi-strukturert intervju har intervju spørsmålene en generell ramme eller en liste over spørsmål som skal besvares, men intervjupersonen har samtidig muligheten til å utdype eller forklare svarene sine. Intervjueren kan stille oppfølgingsspørsmål og spørsmål som ikke er på listen, men som er relevante for å få ytterligere informasjon (Andersen, 2006).

Intervjuene av lederen for ESB og lederen for ELS forgikk ved fysisk oppmøte i et kommunalt bygg rett ved rådhuset. På denne måten var det enkelt å organisere intervjuene og informantene ble ikke unødvendig lenge borte fra arbeidsoppgaver. Jeg var fleksibel og lot dem bli med å avtale tidspunkt for intervjuene. Varigheten strakk seg mellom 30-40 minutter. I samtlige intervjuer ble lydbånd benyttet. Dette gav flere fordeler. For det første erfarte jeg at jeg fikk god anledning til å lytte til informantene. For det andre opplevde jeg å kunne gripe fatt i utsagn og følge dem uten frykt for å miste tråden i mine notater. Det var også en berikelse å kunne lytte til opptaket etter det første intervjuet og høre hvordan jeg selv fremstod i min rolle. For mine tre neste intervju møttes vi over Teams, da jeg så på det som mest hensiktsmessig ved at de ikke kunne intervjues på samme tidspunkt og at jeg var bosatt i Tromsø og de i Trondheim. På bakgrunn av dette foretok jeg justeringer til neste intervju. Dette var mindre justeringer av spørsmålene og hvordan jeg som intervjuer styrte intervjuene.

Ved intervjuets oppstart valgte jeg kort å presentere formålet med intervjuet. Selv om jeg på forhånd hadde informert om dette i informantskrivet opplevde jeg det som viktig å gjenta. Videre var det viktig for meg at informantene følte seg velkomne med de bidrag de selv ønsket, og at jeg på ingen måte så på noen kommentarer som mer riktige enn andre. For å lette på eventuell spenning startet jeg intervjuet bevisst med noen enkle spørsmål, hvor de kunne snakke litt om seg selv og deres arbeidsoppgaver. Ved intervjuets avslutning ble de gjort oppmerksomme på at dersom de i ettertid ønsket å komme med bidrag var de velkomne å



kontakte meg. Med dette ønsket jeg å vise en åpenhet og en ufarliggjøring rundt deres deltakelse.

#### 4.4.3 Analyseprosessen

Etter intervjuene begynte jeg med en gang å transkribere<sup>18</sup>. Transkripsjoner gir en skriftlig versjon av det som blir sagt i opptakene, og gjør det enklere å analysere og trekke ut meningsfulle funn fra dataene (Thagaard, 2018). Ved å transkribere intervjuene har jeg fått et godt utgangspunkt til å starte analysen av avhandlingen. Selv om det er et tidkrevende arbeid, så jeg en stor verdi i å hente informasjon fra en nedskrevet samtale der relevante stikkord og temaer ble enda mer tydelig. Ved å hele tiden ha et lydopptak tilgjengelig sammen med transkriberingen vil det kunne redusere misforståelser av svarene som blir gitt. Jeg gikk deretter gjennom dokumentene og markerte der jeg så utsagn som underbygget de ulike teoriene for implementering, tegn til «virusspredning» eller andre viktige spor til min avhandling om kommunalt sikkerhet- og beredskapsarbeid i kommunen.

Eksempler hentet fra intervjuerne er som følger: «*Kommunen er stor og har ulike fagområder, så alle områdene har jo gjerne sitt fag som det som står øverst, så det kan være litt utfordrende det å «snakke samme språk»*» sa en informant. Den andre informanten sa: «*Utfordringen er knyttet til å klare å få det høyt nok på agendaen til alle*». Den tredje informanten svarte: «*Og igjen så er det denne utfordringen med, det hjelper ikke hvor opptatt vi er, tre, fire, fem stykker som jobber med dette så lenge vi ikke får med oss de som faktisk er utførende*». Ved å ha tilgang til flere informanter med forskjellige perspektiver, var jeg i stand til å se sammenhenger og mønstre som kanskje ikke ville vært synlige fra bare én informant. Gjennom denne tilnærmingen kunne jeg få et mer helhetlig bilde av det jeg ønsket å undersøke, og kunne dermed også utvikle en dypere forståelse av fenomenet jeg undersøkte (Tjora, 2018).

---

<sup>18</sup> **Transkribering** betyr å skrive av lyd- eller videoopptak av intervjuer, samtaler, presentasjoner eller andre typer data (Thagaard, 2018).

## 4.5 Troverdighet, bekreftbarhet og overførbarhet

Som forsker er det viktig å erkjenne at sosiale fenomener ikke representerer en objektiv virkelighet, og dermed vil tolkning av data være en nødvendighet. Det er derfor avgjørende å vurdere kvaliteten på avhandlingen. I den følgende diskusjonen vil *troverdigheten*, *bekreftbarheten* og *overførbarheten* for denne avhandlingen bli presentert (Thagaard, 2018).

**Troverdighet** refererer til i hvilken grad resultatene av avhandlingen kan anses som pålitelige og gyldige (Fangen, 2015). For denne avhandlingen har det vært viktig å sikre at forskningsprosessen er grundig og pålitelig. Dette innebærer å følge et veldefinert forskningsdesign og å sørge for at dataene som samles inn, er representative og valide. En annen viktig faktor som påvirker troverdigheten, er forskerens egen påvirkning på dataene, noe som kan minimeres gjennom å bruke en systematisk og refleksiv tilnærming i forskningsprosessen (Fangen, 2015).

Ved å ha flere intervjuobjekter til masteravhandlingen ga det avhandlingen en større fordel av:

- **Økt pålitelighet:** Ved å ha flere intervjuer økte jeg påliteligheten til resultatene mine. Dette skyldes at jeg får flere perspektiver og mer informasjon som kan bekrefte eller utfordre funnene mine.
- **Bedre datakvalitet:** Ved å gjennomføre flere intervjuer økte jeg kvaliteten på dataene min. Dette kan oppnås gjennom grundigere analyse og kvalitetssikring av dataene jeg har samlet inn.
- **Redusert feilkilde:** Ved å gjennomføre flere intervjuer reduseres feilkilden ved at enkelte respondenter kan gi feil eller skjev informasjon. Ved å samle inn data fra flere kilder, kan jeg redusere risikoen for at en enkelt respondent påvirker funnene mine i stor grad.
- **Dybdeforståelse:** Ved å ha flere intervjuer fikk jeg en mer dybdeforståelse av emnet jeg undersøkte. Dette ga meg flere perspektiver og ny innsikt, som kan hjelpe meg med å analysere og tolke resultatene bedre.

**Bekreftbarhet** handler om graden av åpenhet og transparente beskrivelser av forskningsprosessen og resultatene, om selve tolkningen av empirien kan bekreftes; at data som fremkommer er pålitelig (Fangen, 2015). Det er viktig å være klar og tydelig på hvordan dataene ble samlet inn, analysert og tolket, slik at andre forskere kan gjennomføre en

uavhengig evaluering av studien. For å øke bekreftbarheten, har det også vært viktig å bruke flere kilder og metoder i forskningsprosessen, for å sikre at resultatene er robuste og ikke basert på én enkelt kilde eller metode.

Et tiltak rettet mot å øke bekreftbarheten var å benytte både dokumentanalyser og intervjuer; en triangulering<sup>19</sup>. Dermed fikk jeg bekreftet av informantene at mine analyser samsvarte med deres virkelighet. Et annet tiltak var bruk av lydband. Ved dette tiltaket gikk ikke informasjon tapt på «veien» til transkriberingen.

**Overførbarhet** er en vurdering av i hvilken grad resultatene kan generaliseres til andre situasjoner og kontekster (Fangen, 2015). I denne avhandlingen har det vært viktig å beskrive detaljert hvordan forskningsprosessen og resultatene er relatert til den spesifikke konteksten som studeres. Dette vil hjelpe andre forskere med å avgjøre om resultatene er overførbare til deres egne studier og kontekster.

Når det gjelder overførbarhet av en oppgave som ser på implementering av kommunal sikkerhet- og beredskapsplikt for en kommune, er det flere faktorer som kan påvirke denne overførbarheten. Disse faktorene inkluderer blant annet:

- **Kontekstuelle faktorer:** Hver kommune har sin unike kontekst, med ulike kulturelle, sosiale, politiske og geografiske faktorer som kan påvirke implementeringen av sikkerhet- og beredskapsplikt. Det er derfor viktig å vurdere hvorvidt funnene fra en kommune kan overføres til andre kommuner med forskjellige kontekstuelle faktorer.
- **Implementeringsfaktorer:** Implementeringen av sikkerhet- og beredskapsplikt kan være avhengig av faktorer som ledelsesstil, tilgang på ressurser, grad av politisk støtte og grad av oppslutning fra ulike interessenter. Det er viktig å vurdere hvorvidt disse faktorene vil være like i andre kommuner.
- **Metodologiske faktorer:** Metodene som brukes i en oppgave eller undersøkelse kan påvirke overførbarheten av funnene. Det er viktig å vurdere om metoden som ble

---

<sup>19</sup> **Triangulering:** Innen samfunnsvitenskapen betyr triangulering det å benytte minst to forskjellige perspektiver (via metoder, teorier, datasett, forskjellige forskere) ved en undersøkelse, slik at resultatet er dobbelt- eller trippeltsjekkert (SNL, 2020).

brukt i den opprinnelige undersøkelsen, for eksempel kvalitative eller kvantitative metoder, er egnet for andre kommuner.

Når man vurderer overførbarheten av en oppgave som ser på implementering av kommunal sikkerhet- og beredskapsplikt for en kommune, kan man bruke kunnskap og erfaringer fra andre kommuner som er i samme situasjon eller har lignende utfordringer. Man kan også vurdere å gjennomføre nye undersøkelser eller forsøk i andre kommuner for å teste ut hvorvidt funnene fra den opprinnelige oppgaven kan overføres til andre kontekster.

Det er imidlertid viktig å være oppmerksom på at overførbarhet ikke er en enkel prosess, og at det kan være begrensninger i hvor mye kunnskap og erfaringer som kan overføres fra en situasjon til en annen (Thagaard, 2018). Det er derfor viktig å være forsiktig med å generalisere funnene for mye og å alltid vurdere mulige begrensninger og alternative tolkninger av dataene.

Samlet sett er troverdighet, bekreftbarhet og overførbarhet nøkkelfaktorer som må tas i betraktning i enhver forskningsprosess. Ved å være bevisst på disse faktorene, kan forskere øke kvaliteten og påliteligheten til forskningen, og dermed bidra til å utvikle en mer omfattende og pålitelig forståelse av sosiale fenomener (Thagaard, 2018).

## 4.6 Forskningsetiske vurderinger

Etikken i forskningen, spesielt i kvalitativ forskning, hvor jeg går i dybden og ser på mening og innhold, må jeg opparbeidet for en viss etikk (Fangen, 2015).

Etikk handler om hva som er rett og galt, og er spesielt viktig innen forskning. Når man utfører en masteroppgave er det viktig å være bevisst på etiske problemstillinger og å ivareta hensynet til forskningsdeltakere, samfunnet og forskningens integritet (Fangen, 2015).

Norsk senter for forskningsdata (NSD) setter noen krav til innhenting av data, spesielt når det gjelder lydopptak. Noen viktige etiske problemstillinger man bør vurdere og håndtere inkluderer:

**Informert samtykke:** Forskningsdeltakere bør gi sitt frivillige og informerte samtykke til å delta i undersøkelsen. Dette betyr at forskeren bør gi tydelig informasjon om formålet med undersøkelsen, hva som kreves av deltakerne og eventuelle risikoer eller ulemper ved

deltakelse (NSD, 2021). Alle deltakerne som er intervjuet for denne avhandlingen har fått informasjon om oppgavens tema og hvordan dataen som er innhentet skal behandles.

**Konfidensialitet:** Forskningsdeltakere bør ha rett til å ha sin personlige informasjon og data behandlet konfidensielt og ikke bli identifisert i resultatene, med mindre de har samtykket til det (NSD, 2021). For denne avhandlingen er alle deltakerne blitt anonymisert i form av å ikke bli navngitt.

**Forskningsintegritet:** Forskeren bør følge forskningsetiske retningslinjer og sikre at datainnsamlingen og analysen er utført på en ærlig og pålitelig måte. Dette betyr at forskeren skal unngå plagiat og uredelig forskning (NSD, 2021).

**Forskningsetisk vurdering:** Hvis forskningsprosjektet innebærer potensielle risikoer for deltakerne, skal prosjektet vurderes av en forskningsetisk komité eller personer med kompetanse til å vurdere forskningsetiske spørsmål (NSD, 2021). Dette har ikke vært tilfelle for denne avhandlingen.

Med det overnevnte som utgangspunkt beveger man seg over mot avhandlingens data og analyse. De metodiske valg som er foretatt har innvirkning på avhandlingens data og de konklusjoner som til slutt skal trekkes.

## 5 Empiri og analyse

For dette kapittelet vil jeg presentere resultatene av den empiriske forskningen om utarbeidelse og implementeringen av den helhetlige kommunale sikkerhet- og beredskapsplikten som omfatter datainnsamling fra ulike avdelinger og enheter i Trondheim kommune og analyse av disse dataene.

Videre vil jeg diskutere funnene og deres relevans for kommunal samfunnssikkerhet og beredskap, samt peke på mulige implikasjoner for praksis og fremtidig forskning. Gjennom dette kapittelet vil jeg gi leseren en dypere forståelse av problemstillingen og forskningsspørsmålene og de empiriske funnene knyttet til kommunal sikkerhet- og beredskapsplikt.

Analysen i de overnevnte kapitlene foregår på flere nivåer og har mange detaljer, men dette er også nødvendig da avhandlingen beveger seg på bakkenivå. Virkeligheten er kompleks, og i så måte gjenspeiles dette i analysen. Samtidig løftes blikket ved bruk av tabeller og figurer.

### 5.1 Fra ulykker til beredskap: Et historisk tilbakeblikk på Trondheim kommunes vei mot et effektivt samfunnssikkerhet og beredskapsarbeid

Trondheim kommune har som alle andre kommuner i Norge en plikt til å ivareta samfunnssikkerhet og beredskap på lokalt nivå. I tilfelle en uønsket hendelse som krever kommunens respons, er det viktig å ha en velfungerende sikkerhets- og beredskapsplan på plass. Men hvordan har Trondheim kommune implementert denne plikten? Hvilke tiltak har blitt gjort for å sikre at kommunen er i stand til å håndtere kriser på en effektiv og trygg måte?

Trondheim kommune har gjennom historien opplevd mange utfordrende og prekære situasjoner som har påvirket innbyggernes hverdag og sikkerhet. En av de mest dramatiske hendelsene i kommunens historie skjedde i 1681, da byen ble ødelagt av en brann som startet i et bindingsverkshus og spredte seg raskt til de andre trehusene i byen. Brannen la store deler av byen i ruiner og gjorde tusenvis av mennesker hjemløse.

En annen stor hendelse var under andre verdenskrig, da Trondheim ble okkupert av Nazi-Tyskland. Okkupasjonen førte til stor nød og lidelse for byens befolkning, og det var mange

som mistet livet som følge av krigshandlingene. En av de mest dramatiske hendelsene var bombingene av Trondheim havn i 1940, som førte til store ødeleggelser og tap av menneskeliv.

I 1984 ble Trondheim rammet av en alvorlig kraftkrise, da det ble oppdaget en feil på en høyspentledning som førte til strømbrydd i store deler av Midt-Norge. Krisen førte til at tusenvis av mennesker var uten strøm i flere dager, og mange måtte evakueres fra sine hjem.

Mer nylig har Trondheim blitt rammet av store flommer som har ført til skader og ødeleggelser for både mennesker og infrastruktur. En av de verste flommene skjedde i 2018, da elven Nidelva gikk over sine bredder og førte til at flere veier og broer ble stengt, og mange innbyggere måtte evakueres fra sine hjem. Pandemien slo også hardt utover kommunen som hadde store implikasjoner for Trondheim kommune, som for mange andre kommuner og land over hele verden. Trondheim kommune måtte håndtere økende antall smittetilfeller og en stor pågang på helsevesenet. Disse hendelsene har alle påvirket Trondheim kommune og dens innbyggere på ulike måter, og har vært med på å forme kommunens arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap.

Ved spørsmål om det helhetlige- og systematiske samfunnssikkerhet- og beredskapsarbeidet i kommunen, har informantene i kommunen svart at det er etablert sikkerhet- og beredskapsarbeid som inneholder flere gode tiltak og planer. Dette indikerer at kommunen allerede har tatt skritt for å forbedre sin beredskap og håndtering av kriser og utfordringer.

Imidlertid har organisasjonsdirektøren påpekt at det er behov for å forbedre det «helhetlige» perspektivet på sikkerhet- og beredskapsarbeidet i kommunen. Dette kan tolkes som at det eksisterende arbeidet ikke er tilstrekkelig integrert eller koordinert på tvers av kommunens ulike organisatoriske enheter eller sektorer. Dette understreker betydningen av å ha en helhetlig tilnærming til samfunnssikkerhet- og beredskapsarbeidet, hvor alle relevante sektorer og organisatoriske enheter arbeider sammen i en koordinert og samordnet måte for å sikre en effektiv respons på kriser og utfordringer.

Nylig ble det levert en HROS som tar for seg noen scenarioer og skal ledsages av en ny beredskapsplan for kommunen. Det er også en atomberedskapsplan på plass.

Organisasjonsdirektøren mener likevel at sikkerhetsdimensjonen i organisasjonen ikke er godt trent.

Kommunen mener å svare godt opp mot forskriften om kommunal beredskapsplikt, og det er god samhandling og samvirke med eksterne aktører. Mange erfarne ledere har godt planverk, men det er potensiale for forbedring på områdene øving og økt sikkerhetskultur.

En informant påpekte også at arbeidet med sikkerhet og beredskap i kommunen er komplekst, og at utførende enheter er de som leverer innbyggertjenester. Det er nødvendig med samarbeid fra «Topp til Bunn» for å lykkes på dette området.

*«Det er jo klart, det er jo et komplisert bildet, fordi det er enhetene som utfører, som er utøvende, det er de som leverer innbyggertjenester, uten innbyggere har vi ikke bruk for kommunen, lovverket er på overordnet nivå, men samtidig så er det jo, han som jobber i gaten som utfører beredskapen. Det er ikke oss som sitter på kontoret som gjør det. Så det er fra «Topp til Bunn»-sammensatt Det er flere deler som er avhengig av det».*

Kommunen er dermed avhengig av flere faktorer for å sikre et helhetlig og systematisk samfunnssikkerhet- og beredskapsarbeid. I denne sammenhengen kan det være nødvendig å se på kommunens eksisterende beredskapsplaner og tiltak, og vurdere om det er behov for å forbedre disse ytterligere for å oppnå en mer helhetlig tilnærming til sikkerhet- og beredskapsarbeidet i kommunen. Slik kan kommunen sikre at de er best mulig rustet til å møte fremtidige utfordringer og kriser på en effektiv og koordinert måte.

Med dette bakteppet av historiske hendelser og erfaringer, har Trondheim kommune gjort betydelige fremskritt i å utvikle og forbedre sitt arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap. Men hvordan kan vi forstå implementeringen av samfunnssikkerhet og beredskap i Trondheim kommune?

## **5.2 Implementering av kommunal sikkerhet- og beredskapsplikt i lys av de tre alternative tilnærminger**

Trondheim kommune har dessverre ligget litt etter når det kommer til å oppdatere sine planverk for samfunnssikkerhet og beredskap. Det har vært en del utdaterte planer, og det har vært en utfordring å få til koordinering på tvers av avdelingene i kommunen. Planen som har vært av vesentlig betydning for denne masteravhandlingen er den siste reviderte utgaven av «Overordnede beredskapsplanen» for Trondheim kommune. Denne planen var ment å bli revidert i 2020 for å sikre at den var i tråd med kommunens nåværende krav og behov for



beredskapsplanlegging. Planen gir en overordnet og helhetlig tilnærming til beredskapsplanlegging i Trondheim kommune, og omfatter en rekke forskjellige scenarier og situasjoner som kan oppstå. Den inneholder også en beskrivelse av de forskjellige etatene og organisasjonene som er involvert i beredskapsarbeidet i kommunen, samt deres roller og ansvar.

På grunn av manglende tilgang til tid og ressurser kommunen måttet benytte seg av eksterne konsulentfirmaer for å utarbeide helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyser (HROS) for å kunne utarbeidet og implementere beredskapsplanen. Dette har igjen ført til en viss avhengighet av disse firmaene, og det har vært en utfordring å sikre at kunnskapen og erfaringene som blir innhentet, blir tatt vare på og videreført på en god måte. Det har dermed vært mangelfull tilknytning til planverket, noe som har gjort det vanskelig å implementere og øve på beredskapsplanen på en effektiv måte. Organisasjonsdirektøren uttrykker for at det tidligere har vær mangel på tid og ressurser for å oppnå målkravene for en revidert HROS:

*«HROS skal revideres det første året etter hvert kommunevalg. Når vi nå leverer en ny HROS, så kommer det samme året som kommunevalget, det sier noe om hvor forsinket denne har blitt. Det er lett å si at dette skyldes pandemien, men det handler også om kapasiteten som vi har hatt til å gjennomføre dette arbeidet. Forrige gang brukte vi et konsulentfirma og det gjorde vi nå og. Vi så at dette var nødvendig for å komme oss gjennom arbeidet. Dette er ikke optimalt, vi bør ha andre prosesser som involverer de med ansvar, oppgaver og myndighet i egne organisasjon til å jobbe med dette».*

Dette skulle endre seg da den nåværende organisasjonsdirektøren i Trondheim kommune returnerte til kommunen etter noen år i andre stillinger. Her så hun et problem med prioriteringen av arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. Hun innså at dette var et område som var underprioritert og at det var behov for en mer helhetlig tilnærming. Hun bestemte seg derfor for å opprette en egen enhet for sikkerhet- og beredskap, som skulle ha ansvaret for å koordinere kommunens arbeid på dette feltet og sikre at det var tilstrekkelige planer og tiltak på plass for å håndtere kriser og uforutsette hendelser. Dette skulle bli en stor og viktig oppgave, men hun visste at det var nødvendig for å sikre kommunens innbyggere en trygg og robust kommune. Med den nye enheten på plass ville kommunen være bedre rustet til å håndtere kriser, og samtidig kunne jobbe mer effektivt med forebyggende tiltak og økt beredskap. Organisasjonsdirektøren reflekterer over sin erfaring med kommunal sikkerhet- og

beredskap, fra en mindre kommune under terrorangrepet på regjeringskvartalet og Utøya, til nå å jobbe i Trondheim kommune:

*«Selv om jeg jobbet i en liten kommune da denne hendelsen skjedde, så hadde vi stor oppmerksomhet på kommunal sikkerhet- og beredskap. Så kommer jeg 10 år senere til Trondheim kommune og ser at vi hadde en beredskapsrådgiver, som var de koordinerende ressursene vi hadde tilgang på. Dette så jeg var for dårlig og satt i gang etter pandemien, planer og gjennomførte etableringen av en ny enhet».*

Med denne nye enheten vil kommunen være bedre rustet til å håndtere uforutsette hendelser og kriser som kan true innbyggernes sikkerhet og trygghet. Ved å ha dedikert personell og ressurser som jobber med dette på heltid, kan kommunen være sikre på at de har de nødvendige planene, systemene og tiltakene på plass for å håndtere ulike scenarier. Dette viser at Trondheim kommune tar sikkerhet og beredskap på alvor, og er villige til å investere i dette viktige området for å sikre en trygg og robust kommune for alle innbyggere.

Etter flere ganger med utsettelse og utfordringer kunne Trondheim kommune endelig starte på nytt i 2022 når det gjaldt arbeidet mot kommunal sikkerhet- og beredskapsplikt. En ny enhet ble opprettet, og flere stillinger som «beredskapssjef» og «beredskapsrådgivere» ble utlyst, og kommunen var klar til å fokusere på å implementere et helhetlig og systematisk samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid. Tidligere hadde kommunen vært avhengig av eksterne konsultantselskaper for å imøtekomme kravene til utarbeidelse av HROS og beredskapsplan, men nå var de endelig rustet til å ta tak i oppgavene selv.

Høsten 2022 kunne Trondheim kommune introdusere sin nye beredskapssjef og stillingene som beredskapsrådgiver begynte gradvis å fylles inn. Allerede tidlig 2023 kunne kommunen også introdusere sin nye representant i stillingen som beredskapsrådgiver og under intervjuene kunne de bekrefte at flere rådgivere til stillingen var på vei. Beredskapssjefen bekreftet at fra 11. april 2023 er de fem ansatte i enheten. Enheten begynte å se dagens lys og arbeidet mot å imøtekomme den kommunale sikkerhet- og beredskapsplikten og en tryggere kommune kunne starte.

Dette har ført til et større engasjement fra kommunens egne ansatte, som nå har fått muligheten til å ta del i og bidra til arbeidet med å sikre Trondheim kommune mot ulike kriser og hendelser. Organisasjonsdirektøren la til at:

*«Jeg vil tilføye at det ligger igjen mye kunnskap om prosessen og hva man burde gjøre annerledes, om det man visste da som man vet nå. Enheten sier de gleder seg til å begynne på den nye, som de får et helt annet eierforhold til. Det er veldig positivt»*

Ved å ta ansvar for utarbeidelsen av HROS og beredskapsplaner internt, får kommunen også en bedre forståelse for egen sårbarhet og risiko, og kan dermed gjennomføre en mer helhetlig og koordinert innsats for å redusere risikoen og styrke beredskapen. Dette bidrar også til økt bevissthet om viktigheten av samfunnssikkerhet og beredskap i kommunens organisasjon, og øker sannsynligheten for at nødvendige tiltak blir implementert og fulgt opp på en systematisk og effektiv måte.

Historien over trekker i retning av en rask tilkobling da beredskapsplanen allerede fra begynnelsen ble omtalt som et redskap for effektiv måloppnåelse. Det første synlige organisasjonsdirektøren valgte å gjøre i kommunen var å etablere en egen enhet for arbeidet mot kommunal sikkerhet- og beredskapsplikt. Alle informanter påpekte at utarbeidelsen av en HROS og beredskapsplan var et problem. Kommunen hadde en HROS-analyse og en beredskapsplan, problemet var at det ikke fantes orden.

Beredskapssjefen i Trondheim kommune peker på at etableringen av enheten for sikkerhet- og beredskap har som hensikt å strukturere og jobbe mer planmessig med sikkerhet- og beredskap i kommunen i henhold til gjeldende lover og forskrifter. Beredskapssjefen fremhever også at enheten har ansvaret for helhetlig ROS (risiko- og sårbarhetsanalyse) og overordnet beredskapsplanverk.

Gjennom etableringen av enheten for sikkerhet- og beredskap i kommunen, har kommunen fått muligheten til å jobbe mer systematisk med sikkerhet- og beredskap enn tidligere. Dette innebærer blant annet å gjennomføre helhetlige ROS-analyser og utarbeide overordnet beredskapsplanverk. Ved å ha ansvaret for dette selv, har kommunen også mulighet til å tilpasse ROS-analysene og beredskapsplanene til kommunens unike behov og risikoprofil.

Beredskapssjefen påpeker også viktigheten av å samarbeide med alle virksomhetsområder i kommunen, da disse har både operativt og strategisk ansvar for beredskap. Dette viser at sikkerhet- og beredskapsarbeidet ikke kun er en oppgave for enheten for sikkerhet- og beredskap, men at det krever et samarbeid på tvers av organisasjonsenheter og fagområder.

Gjennom å etablere en egen enhet for sikkerhet- og beredskap, kan Trondheim kommune styrke sin evne til «rask tilkobling» ved å ha kontroll på ROS-analyser og beredskapsplaner,

samt samarbeide tettere med relevante aktører. Dette kan bidra til å beskytte kommunens innbyggere og eiendommer, og sikre at kommunen kan fungere på en forsvarlig måte selv under ekstreme forhold.

I et større perspektiv kan etableringen av enheten for sikkerhet- og beredskap i Trondheim kommune også bidra til å øke bevisstheten om viktigheten av sikkerhet- og beredskapsarbeid i andre kommuner og organisasjoner. Ved å jobbe mer systematisk og planmessig med sikkerhet- og beredskap, kan man øke sin evne til å håndtere ulike kriser og hendelser, samt unngå eller begrense skadeomfanget.

Sitater fra organisasjonsdirektøren og beredskapssjefen kan hinte til utfordringene knyttet til «frastøting» når det gjelder implementering av samfunnssikkerhet og beredskap i andre avdelinger i kommunen.

Organisasjonsdirektøren påpeker at en av utfordringene er å få samfunnssikkerhet og beredskap høyt nok på agendaen til alle. Dette kan indikere at det kan være manglende interesse eller prioritering av dette temaet i andre avdelinger, som kan føre til «frastøting» av sikkerhets- og beredskapsarbeidet. Organisasjonsdirektøren nevner også viktigheten av øvelser for å forbedre beredskapen, og dette kan indikere at manglende trening og erfaring kan være en faktor som fører til «frastøting» mot samfunnssikkerhet og beredskapsarbeidet.

Beredskapssjefen påpeker også utfordringene knyttet til å «snakke samme språk» når det gjelder samfunnssikkerhet og beredskap. Dette kan indikere at andre avdelinger ikke forstår uttrykk som «ROS» og kan ha vanskeligheter med å implementere samfunnssikkerhet og beredskap i sin praksis. Beredskapssjefen peker også på behovet for samspill og relasjonsbygging, noe som kan indikere at kommunikasjon og samarbeid kan være nøkkelen for å unngå «frastøting» og få andre avdelinger til å samarbeide og engasjere seg i sikkerhets- og beredskapsarbeidet.

*«... det er en del som føler at det her er en «på toppen av» oppgave som man ikke ... hvorfor skal vi tenke på beredskap, hvorfor er det ikke noen andre som håndtere det».*

Selv om det kan være utfordrende å få alle avdelinger til å ha samme forståelse og prioritering av sikkerhet og beredskap, så kan en positiv utvikling i arbeidet å bidra til å svekke antakelsen om «frastøting». Dette kan spesielt være tilfelle når det etableres en ny enhet for sikkerhet og beredskap og arbeidet med ROS-analyser og beredskapsplaner starter opp.

I denne sammenhengen ble det av samtlige informanter trukket frem at deres deltakelse i oppstarten av arbeidet var sentralt for å skape et positivt klima rundt arbeidet med sikkerhet og beredskap. Beredskapssjefen påpekte at det å jobbe systematisk med sikkerhet og beredskap på tvers av virksomhetsområder i kommunen kan være både utfordrende og spennende, og at det krever mye samspill og relasjonsbygging. Organisasjonsdirektøren understreket også viktigheten av å øve og bevisstgjøre ansatte rundt sikkerhet og risiko.

Gjennom etableringen av en egen enhet for sikkerhet og beredskap, og oppstarten av arbeidet med ROS-analyser og beredskapsplaner, kan det tenkes at det oppstår en positiv holdning og økt forståelse for viktigheten av å ha god sikkerhet og beredskap på alle nivåer i kommunen. Dette kan igjen bidra til at antakelsen om «frastøting» svekkes over tid.

I konteksten av Trondheim kommune og deres arbeid med sikkerhet og beredskap, kan frikobling bli et problem hvis avdelinger og enheter ikke føler seg inkludert i arbeidet og ikke forstår viktigheten av å delta i dette arbeidet.

Informatørene påpekte at det var viktig å få med alle enheter og avdelinger i kommunen, spesielt de som var direkte involvert i utøvende arbeid, for å sikre at alle var oppdatert på temaet rundt sikkerhet og beredskap. Det var en erkjennelse av at det ikke var tilstrekkelig å ha noen få personer som jobber med dette området, og at det var nødvendig å sikre at alle var en del av samfunnssikkerheten og beredskapen. Likevel var det også en erkjennelse av at dette kunne være utfordrende, spesielt når det gjelder å forklare og få med utøvende personell.

*«Og igjen så er det denne utfordringen med, det hjelper ikke hvor opptatt vi er, tre, fire, fem stykker som jobber med dette så lenge vi ikke får med oss de som faktisk er utførende. Men det som er krevende er å få med seg forståelsen til utøvende, at de er en del av samfunnssikkerheten og beredskapen. Det er denne linjen som kanskje er krevende».*

For å unngå frikobling i Trondheim kommune og sikre at alle avdelinger og enheter forstår viktigheten av sikkerhet og beredskap, er det nødvendig å skape et positivt klima rundt arbeidet. Dette inkluderer å vise at arbeidet med sikkerhet og beredskap er en prioritet, og at alle ansatte er like ansvarlige for å sikre at kommunen er forberedt på krisesituasjoner. Det er også nødvendig å gi opplæring og støtte til utøvende personell for å sikre at de forstår viktigheten av deres rolle i samfunnssikkerheten og beredskapen.

Trondheim kommune kan også unngå frikobling ved å jobbe for å endre organisasjonskulturen til å være mer inkluderende og åpen for endringer. Dette kan omfatte og involvere ansatte i beslutningsprosesser og oppmuntre til samarbeid på tvers av avdelinger og enheter. Ved å skape et positivt og inkluderende klima rundt arbeidet med sikkerhet og beredskap, kan Trondheim kommune unngå frikobling og sikre at alle ansatte forstår viktigheten av deres rolle i kommunens samlede innsats for samfunnssikkerhet og beredskap.

### 5.3 Sammenfatning av implementeringen av kommunal sikkerhet- og beredskapsplikt for Trondheim kommune

Tabellen under oppsummerer de antakelsene som tilsynelatende har/ikke har støtte i avhandlingens data.

	HYPOTESER	STØTTE VS FORKASTES
<b>Rask tilkobling</b>	<p><b>R.H1:</b> Implementeringen av samfunnssikkerhet og beredskap omtales som redskap for effektiv måloppnåelse.</p> <p><b>R.H2:</b> Avgjørelsen besluttet av ledelsen</p> <p><b>R.H3:</b> Ledelsen vil lage en detaljert plan</p> <p><b>R.H4:</b> Tidlige resultater</p>	<p><b>R.H1:</b> STØTTE</p> <p><b>R.H2:</b> STØTTE</p> <p><b>R.H3:</b> STØTTE</p> <p><b>R.H4:</b> DELVIS</p>
<b>Frastøting</b>	<p><b>F.H1:</b> De gamle verdiene og normene vinner til slutt</p> <p><b>F.H2:</b> Praksisen er kompleks</p> <p><b>F.H3:</b> Motstand fra ansatte</p>	<p><b>F.H1:</b> DELVIS</p> <p><b>F.H2:</b> DELVIS</p> <p><b>F.H3:</b> FORKASTES</p>
<b>Frikobling</b>	<p><b>FRI.H1:</b> De gamle rutiner står sterkest</p> <p><b>FRI.H2:</b> Formuleringer til kommunens institusjonelle omgivelser samsvarer ikke med daglig praksis</p> <p><b>FRI.H3:</b> Bare ris, ikke ROS</p>	<p><b>FRI.H1:</b> FORKASTES</p> <p><b>FRI.H2:</b> FORKASTES</p> <p><b>FRI.H3:</b> FORKASTES</p>

Tabell 4: Oversikt over hvilke hypoteser som tilsynelatende har støtte og hvilke som mulig må forkastes.

Organisasjonsdirektøren har tatt en beslutning om å etablere en egen enhet for sikkerhet og beredskap. Dette kan sees som en bevisst handling for å øke organisasjonens evne til å håndtere situasjoner som kan true måloppnåelsen. Videre betraktes beredskapsplanen som et

hjelpemiddel for å støtte opp om dette formålet. De første beredskapstiltakene som er blitt implementert i kommunen, viser en bevisst og strategisk tilnærming til å håndtere mulige kriser og utfordringer. Man så også en positiv endringsvilje blant informantene med opprettelsen av en egen enhet for sikkerhet- og beredskap og at ledelsen var veldig «hands on» på prosjektet. Dette kan indikere at teorien om en rask tilkøpling kan ha noe forklaringskraft i forhold til implementeringsprosessen. Selv om en rask tilkøpling kan beskrive implementeringsprosessen i dens første fase, er det for tidlig å avskrive andre teorier som kan bidra til å forklare prosessen videre. Dermed kan det ikke utelukkes at andre teorier også kan bidra til å forklare implementeringsprosessen i senere faser.

Det foreligger ikke data som underbygger teorien om frikøpling. Det samme gjelder teorien om frastøting. Likevel er «delvis» oppført under teorien om frastøting. Dette kommer av at det eksisterer funn som indikerer latente farer for en mulig frastøting i fremtiden. Det er med andre ord trusler for kompatibilitet av beredskapsplanen i kommunen. For det første kan man nevne det noen informanter sa forståelsen for arbeidet må implementeres i alle enheter og avdelinger: «... *det som er krevende er å få med seg forståelsen til utøvende, at de er en del av samfunnssikkerheten og beredskapen*». Dette kan antyde at det er en utfordring med å engasjere og motivere de ansatte i organisasjonen til å ta ansvar for samfunnssikkerhet og beredskap.

Det er verdt å merke seg at selv om det ikke foreligger data som støtter teorien om frikøpling eller teorien om frastøting, indikerer funnene fra informantene at det er utfordringer som kan føre til en mulig frastøting i fremtiden. Derfor kan det være nødvendig å ta hensyn til disse faktorene og implementere tiltak som kan sikre kompatibilitet og samarbeid på tvers av organisasjonen.

Dette kan inkludere tiltak som å øke bevisstheten om viktigheten av samfunnssikkerhet og beredskap blant de ansatte, etablere tydelige retningslinjer og prosedyrer for beredskapsarbeid, og gjennomføre regelmessige øvelser for å teste og evaluere beredskapsplanene. Ved å ta hensyn til disse faktorene kan organisasjonen styrke sin evne til å håndtere potensielle kriser og sikre en effektiv og samordnet respons.

## **6 Samarbeid på tvers av avdelinger og enheter: Styrking av kommunal beredskap**

I de senere årene har samfunnssikkerhet og beredskap blitt et stadig viktigere tema, ikke bare nasjonalt, men også lokalt. Trondheim kommune har erkjent viktigheten av å jobbe systematisk og helhetlig med samfunnssikkerhet og beredskap, og har derfor tatt en rekke grep for å styrke dette arbeidet.

En av de viktigste endringene Trondheim kommune har gjort, er opprettelsen av enhet for sikkerhet- og beredskap. Enheten har ansvar for å koordinere kommunens samlede innsats innenfor samfunnssikkerhet og beredskap. Dette inkluderer blant annet å utarbeide helhetlige ROS-analyser og beredskapsplaner, gjennomføre øvelser og evalueringer, og sørge for at kommunens enheter og avdelinger er rustet til å håndtere ulike kriser og uforutsette hendelser.

En representant for Sivilforsvaret uttalte at etableringen av den nye enheten for sikkerhet- og beredskap har ført til en økt flyt og et mer fokusert arbeid med sikkerhet og beredskap. Ifølge representanten har den nye enheten nå muligheten til å være mer dedikert til risiko- og sårbarhetsanalyser og sikkerhetsarbeid. Denne uttalelsen indikerer en positiv effekt av etableringen av enheten for sikkerhet- og beredskap, og gir innblikk i hvordan dedikering av ressurser og fokus på spesifikke oppgaver kan føre til økt effektivitet og måloppnåelse.

Viktigheten av å implementere beredskapsprosessen i kommunen kan ikke undervurderes når det gjelder å sikre samfunnssikkerhet og beredskap. En helhetlig tilnærming, som inkluderer en rekke trinn, vil bidra til å sikre at alle enheter og avdelinger i kommunen samarbeider og arbeider sammen for å møte eventuelle trusler og risikoer som kan oppstå.

For å sikre en helhetlig tilnærming til arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap, er det viktig å involvere og samarbeide med andre avdelinger og enheter i kommunen. Dette kan inkludere Sivilforsvaret, enhet for legetjenester og smittevern og Trøndelag brann- og redningstjeneste.

Ifølge intervjuet med en representant fra Trøndelag brann- og redningstjeneste (TBR) er samhandling og koordinering mellom TBR og kommunale beredskapsplanverk begrenset. TBR forholder seg til brann- og eksplosjonsvernloven, mens kommunene forholder seg til Sivilbeskyttelsesloven, som har et mye videre omfang. Selv om TBR og kommunene har



samarbeidet i noen samøvelser, hvor begge lovverkene er involvert og alle krisestabene deltar, lever det kommunale planverket og TBRs planverk dessverre litt i sitt eget liv.

Representanten fra TBR uttrykker at dette er dessverre tilfelle, og mener at det ville vært ønskelig om samarbeidet og koordineringen mellom TBR og kommunene var bedre. Han peker på at kommunenes beredskapsplanverk nevner TBR, men spørsmålet er om TBR er klar over dette og har tilstrekkelig kapasitet til å møte kommunens forventninger. Videre er samarbeidet med andre nødetater jevnlig forutsatt, men det er ikke koordinert på en slik måte at det vil fungere i praksis.

I dette perspektivet viser det seg at det er et behov for en bedre koordinering og samhandling mellom TBR og kommunene. Det kan være hensiktsmessig å vurdere om det bør etableres en mer formalisert samarbeidsordning, eller om det er tilstrekkelig med jevnlig samøvelser og gjensidige gjennomgang av planverk. Det er også viktig å sikre at begge parter er klar over hverandres forventninger og kapasiteter, slik at de kan arbeide effektivt sammen i krisesituasjoner.

En av fordelene med å samarbeide med andre avdelinger og enheter i kommunen er at man kan dra nytte av hverandres spesialkompetanse. For eksempel kan Sivilforsvaret ha kompetanse på krisehåndtering og beredskapssituasjoner, mens ELS kan ha kompetanse på smittevern og helsemessige konsekvenser av kriser. Ved å samarbeide kan man derfor sikre en bredere tilnærming til arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap.

En annen fordel med å samarbeide med andre avdelinger og enheter i kommunen er at man kan koordinere arbeidet bedre. For eksempel kan man koordinere arbeidet med risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS-analyser) slik at man får en helhetlig tilnærming til dette arbeidet. Videre kan man samarbeide om utarbeidelse av beredskapsplaner, øvelser og trening, slik at man får en koordinert og helhetlig tilnærming til dette arbeidet.

Det er også viktig å ha en god kommunikasjon og samhandling mellom avdelingene og enhetene i kommunen. Dette kan sikre at man er forberedt på å håndtere kriser og situasjoner som kan oppstå. Ved å ha en felles forståelse av hvordan man skal håndtere situasjoner og hvordan man skal samarbeide, kan man sikre en effektiv respons og håndtering av kriser.

En viktig faktor i samarbeidet med andre avdelinger og enheter er at man inkluderer dem i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. Dette kan gjøres ved å invitere dem til å delta i

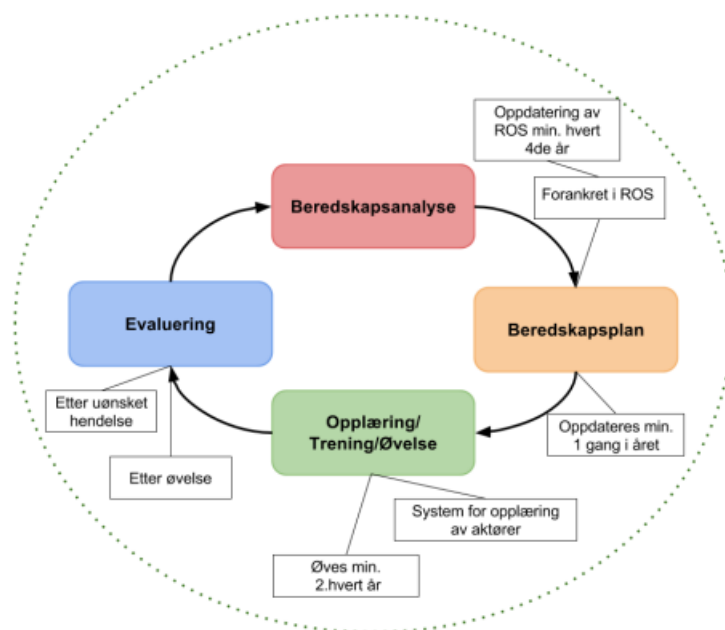
ROS-analyser, utarbeidelse av beredskapsplaner, øvelser og trening. Ved å inkludere andre avdelinger og enheter i arbeidet, kan man sikre at alle har en felles forståelse av hva som skal gjøres og hvordan man skal samarbeide i krisesituasjoner.

Samlet sett kan samarbeid med andre avdelinger og enheter i kommunen være avgjørende for å sikre en helhetlig tilnærming til samfunnssikkerhet og beredskap. Ved å dra nytte av hverandres spesialkompetanse, koordinere arbeidet og ha god kommunikasjon og samhandling, kan arbeidet forbedres betraktelig. I det neste kapittelet vil jeg se på hvordan beredskapsprosessen kan implementeres i Trondheim kommune i lys av de tre tilnærmingene til implementering. Beredskapsprosessen kan være et viktig verktøy for å styrke samfunnssikkerheten og beredskapsarbeidet ved å ta hensyn til de ulike tilnærmingene. Jeg vil se på hvordan man kan tilpasse og implementere beredskapsprosessen for å håndtere ulike scenarier, og hvordan samarbeid med andre avdelinger og enheter i kommunen kan bidra til å styrke beredskapen ytterligere.

## **6.1 Beredskapsprosessen i lys av de tre tilnærmingene**

Gjennom Sivilbeskyttelsesloven og forskrift for kommunal beredskapsplikt plikter kommunen og å ha en helhetlig beredskap som er tilpasset lokale forhold og risikoer. Dette innebærer blant annet at kommunen må gjennomføre risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS-analyser) for å identifisere potensielle uønskede hendelser og konsekvenser, samt utarbeide beredskapsplaner og øve på disse (Sivilbeskyttelsesloven, 2010). Kommunen må også sørge for at beredskapen er tilstrekkelig til å kunne håndtere de definerte beredskapssituasjonene og oppfylle krav til ytelse som er satt av myndighetene. Ved å velge ut dimensjonerende scenarier kan kommunen fokusere innsatsen på å utvikle beredskapen på områder der det er størst behov og risiko (Sommer et al., 2021).

Ved å ta utgangspunkt i DSB (2018) «*Veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt – versjon 2*» og (Sommer et al., 2021) sin bok «*Beredskapsanalyse*», har jeg utarbeidet en rettesnor for hva som representerer beredskapsprosessen innenfor dette området for denne avhandlingen. Beredskapsprosessen som er identifisert inkluderer; *beredskapsanalyse, ROS-analyse, beredskapsplan, øvelser/trening og evaluering*, som vist på figur 8.



Figur 8: Helhetlig og systematisk samfunnsikkerhet- og beredskapsarbeid (beredskapsprosessen) (Sommer et al., 2021).

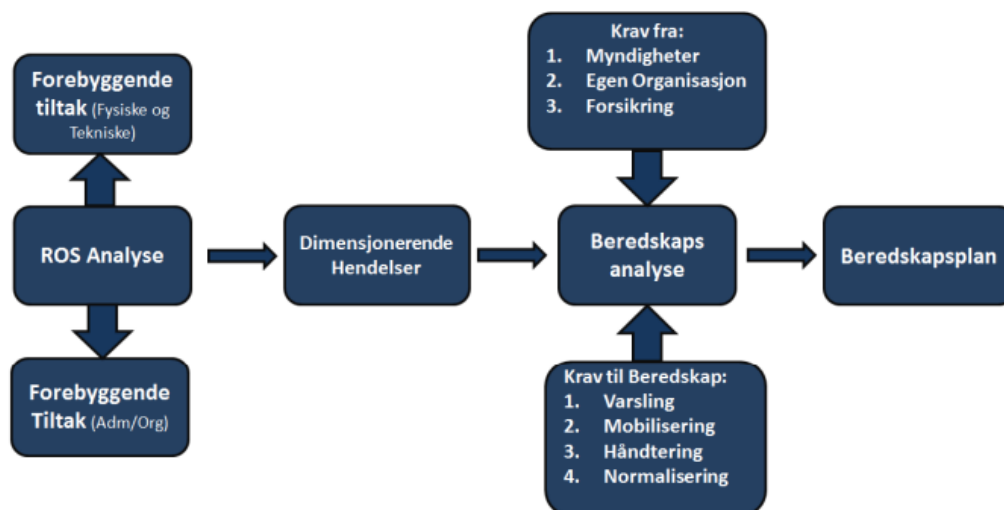
Beredskapsanalysen er en systematisk tilnærming for å identifisere og vurdere risiko og sårbarhet, og utgjør et grunnlag for videre arbeid med beredskap. ROS-analysen fokuserer på identifisering av risiko og sårbarhet og tiltak for å redusere disse. Beredskapsplanen beskriver hvordan kommunen skal håndtere ulike hendelser, mens øvelser/trening og evalueringer bidrar til å sikre at planene fungerer i praksis og at kommunen er i stand til å ivareta beredskapen. Å følge beredskapsprosessen innenfor kommunal sikkerhet- og beredskapsplikt er viktig for å sikre at kommunen er rustet til å håndtere ulike hendelser og situasjoner på en effektiv måte (Sommer et al., 2021).

Beredskapsprosessen med tilhørende hypoteser, som er presentert tidligere, fungerte som referansepunkter under intervjuene.

### 6.1.1 Beredskapsanalyse som grunnlag for sikkerhets- og beredskapsplanlegging

I perioden fra 20.03.18 - 01.06.18 gjennomførte kommunedirektøren revisjon av helhetlige ROS-analyse og overordnet beredskapsanalyse for Trondheim kommune. Dette ble presentert i «Hovedrapport – Revisjon av helhetlig ROS-analyse og overordnet beredskapsanalyse» (Trondheim kommune, 2018). Rapporten presenterer at det overordnede spørsmålet ved inngangen til en beredskapsanalyse er hvorvidt Trondheim kommune har evnen til å ivareta

beredskapen innenfor de definerte beredskapssituasjonene. Dette spørsmålet er sentralt for å vurdere kommunens beredskapsevne og sikre at den er tilstrekkelig for å håndtere hendelser som kan oppstå. En videre vurdering som gjøres er om kommunen er i stand til å oppfylle de kravene til ytelse som er satt, noe som også er viktig for å sikre at beredskapen er tilstrekkelig.



Figur 9: En beredskapsanalyse kan fremstilles gjennom følgende prosess (Trondheim kommune, 2018).

ROS-analysen har identifisert flere hendelser som kan true samfunnssikkerheten i Trondheim kommune. I beredskapsanalysen fra 2018 ble det identifiserte flere områder hvor kommunen må styrke sin beredskap og planverk for å sikre effektiv håndtering av krisesituasjoner. Kommunedirektøren har valgt ut to av disse hendelsene som såkalte «dimensjonerende scenarioer». Disse scenarioene er kvikkleireskred Bakklandet og langvarig strømbrudd, som er vurdert å ha betydelige konsekvenser for samfunnet.

Under intervjuet ble en representant fra en utøvende enhet spurt om deres deltakelse i kommunens utarbeidelse av beredskapsanalysen. Representanten svarte at de ikke tror at de har vært med på denne prosessen, og la til at de har vært med på beredskapsanalyser for andre kommuner tidligere. Videre uttrykte representanten at de har vært ansatt i enheten så lenge at de ville ha visst om de hadde deltatt i prosessen eller ikke. Det er mulig at denne uttalelsen indikerer en manglende informasjonsflyt eller koordinering mellom ulike avdelinger eller enheter i kommunen når det gjelder beredskapsarbeid. Det kan også indikere at kommunikasjonen mellom enheter og avdelinger ikke er optimal og at det er utfordringer knyttet til informasjonsdeling og samarbeid i beredskapsarbeidet.

Det faktum at den utøvende enheten ikke var klar over om de hadde deltatt i prosessen med å utarbeide beredskapsanalysen eller ikke, kan tolkes som et eksempel på frastøting. Dette innebærer at enheten ikke opplever en tilknytning eller ansvar for prosessen og derfor ikke har investert tid eller ressurser i den.

På den annen side kan det også tolkes som et eksempel på frikobling. Dette innebærer at enheten ikke er en del av prosessen og derfor ikke har noen form for ansvar eller involvering i den. Dette kan skyldes forskjellige årsaker, for eksempel at det ikke anses som relevant eller at det ikke er tilstrekkelige ressurser tilgjengelig for å delta.

### **6.1.2 Risiko- og sårbarhetsanalyse som verktøy for beredskapsplanlegging**

*«Ved kartlegging av risiko på overordnet nivå vil det i mange tilfeller erfares som krevende for kommunen som organisasjon å gjøre noe med selve årsakene til hendelsene, og derved også sannsynligheten for at disse inntreffer. I mange tilfeller vil det være andre aktører enn kommunen som vil være i posisjon til å iverksette tiltak knyttet til å redusere sannsynlighet» (Trondheim, 2018).*

Dette sitatet fra *«Hovedrapport – Revisjon av helhetlig ROS-analyse og overordnet beredskapsanalyse»* (2018) antyder at det kan være utfordrende for kommunen å håndtere risiko på et overordnet nivå. Selv om kommunen kan identifisere risiko og potensielle årsaker til hendelser, kan det være vanskelig for kommunen som organisasjon å implementere tiltak for å redusere sannsynligheten for at disse hendelsene faktisk inntreffer.

I mange tilfeller kan andre aktører enn kommunen være bedre posisjonert til å iverksette tiltak for å redusere sannsynligheten for at hendelsene inntreffer. Dette kan inkludere andre organisasjoner, virksomheter eller samfunnsgrupper som har spesialisert kompetanse og ressurser som kan brukes til å forebygge og håndtere risiko. Kommunen kan derfor trenge å samarbeide med disse aktørene for å utvikle og implementere effektive risikoreduserende tiltak.

Sitatet fra *«Hovedrapport – Revisjon av helhetlig ROS-analyse og overordnet beredskapsanalyse»* (2018) kan sees i lys av teorien om «frikobling» som antyder at organisasjoner kan prøve å unngå å håndtere risiko ved å delegere ansvar til andre aktører eller ved å unngå å iverksette tiltak selv. Det kan også indikere at teorien om «rask tilkobling»

kan være relevant her, da kommunen må være villig til å samarbeide med andre aktører for å håndtere risiko effektivt.

Ved spørsmål om revidering av kommunens risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS) og de utfordringene som oppstår i arbeidet med å utarbeide og implementere denne analysen, har informantene påpekt at kommunen har hatt utfordringer med å revidere ROS-en etter hvert kommunevalg på grunn av kapasitetsproblemer og pandemien. Dette har ført til forsinkelser i arbeidet, og kommunen har måttet engasjere et konsulentfirma for å fullføre oppgaven.

Det er også tydelig at det er samarbeid både internt og eksternt i beredskapsarbeidet. Kommunen har et kommunalt beredskapsråd som involverer mange eksterne aktører, og det er også samarbeid med kraftselskap, nødetater, sykehus og frivillige organisasjoner. Imidlertid kan det være mer utfordrende å involvere interne enheter i noen tilfeller.

I følge TBR er de invitert inn i kommunens helhetlige ROS-arbeid de to siste gangene, og kanskje også tidligere. Videre nevner TBR at en del andre aktører også blir invitert inn i kommunens ROS-arbeid. Når det gjelder utfordringene med arbeidet med ROS, poengterer TBR at det kan være en utfordring å velge hvilke scenarioer man skal forholde seg til og hvilke tiltak man skal gjøre i forhold til både sannsynlighets- og konsekvensreducerende tiltak. Spesielt i dagens samfunn, preget av store omskiftninger, økt klimautfordringer og uro både nasjonalt og internasjonalt, vil det være essensielt å ha fokus på sektorer som EKOM<sup>20</sup> og strøm, som vil være særlig viktige i krisesituasjoner.

Det er verdt å merke seg at TBR ikke spesifiserer om kommunens ROS-arbeid er tilstrekkelig inkluderende, men at de har vært invitert inn i arbeidet de to siste gangene indikerer at de blir inkludert i en viss grad. Utfra intervjuet fremstår det som om TBR ser på ROS-arbeidet som viktig, og at det er en utfordring å prioritere hvilke scenarioer de skal forholde seg til og hvilke tiltak som skal gjøres. Dette understreker viktigheten av å ha en helhetlig tilnærming til ROS-arbeidet, som inkluderer ulike aktører og sektorer, og som tar hensyn til dagens samfunnsutfordringer og kriserisiko.

---

<sup>20</sup> Med **EKOM** menes all form for elektronisk kommunikasjon og den infrastrukturen som må være tilstede for at kapasitetskrevende tjenester skal fungere (Eng, u.å.).

Ifølge informanten fra Sivilforsvaret blir de også invitert til å delta i revideringen av ROS-analysene og ulike temaer i analysen. Dette gjøres i god tid i forveien, slik at de kan få grunnlagsdokumentene og gi innspill før møtene. Møtene kan avholdes enten i plenumsdiskusjoner eller i grupperinger, avhengig av hvordan det er organisert. Sivilforsvaret blir også satt sammen med andre instanser som har en viss sammenheng med oppgavene sine, for eksempel brann, politi og ambulanse.

Han påpeker videre utfordringene med arbeidet med ROS-analysene var tidligere ressursmangel, som førte til at det tok lang tid å få analysene ferdigstilt. Når kommunene begynte å ta inn konsulentfirmaer, ble analysene gjort raskere, men dette førte til at man mistet eierskapet til analysene. Konsulentfirmaene fulgte en fast mal og selv om innspill ble gitt, ble sluttresultatet ofte som om det kunne ha vært skrevet på forhånd. En annen utfordring er tidsaspektet når man har innleid konsulentfirmaer, som kan føre til at invitasjoner kommer sent i forhold til andre planlagte aktiviteter, noe som kan hindre innspill for ulike scenarioer som skal diskuteres.

Det er derfor viktig å finne en balanse mellom å ta i bruk eksterne ressurser og å opprettholde et eierskap til ROS-analysene. Involvering av ulike instanser og en tidlig involvering i planleggingen kan også bidra til å sikre et inkluderende og effektivt ROS-arbeid.

Det kan være interessant å se nærmere på implementeringen av beredskapsplanlegging og hvordan man kan sikre bred involvering og eierskap i prosessen. Det kan også være relevant å se på samarbeidet mellom interne og eksterne aktører og hvilke utfordringer som kan oppstå i denne typen samarbeid.

Alt i alt indikerer disse sitatene at det er behov for bedre kapasitet, prosesser og samarbeid for å kunne utarbeide og implementere ROS-er effektivt i kommunale organisasjoner. Dette vil være avgjørende for å sikre at kommunene er i stand til å håndtere ulike risiko- og sårbarhetssituasjoner på en effektiv måte.

Basert på disse sitatene vil implementeringsteorien «frastøting» ha størst forklaringskraft.

Sitater fra TBR om manglende samarbeid og koordinering mellom avdelinger og etater, og fra Sivilforsvaret om tap av «eier-forholdet» til ROS-analysene, tyder på at det er en manglende sammenheng og koordinering mellom aktørene som er involvert i ROS-arbeidet. Dette kan

være et resultat av at de forskjellige aktørene jobber uavhengig av hverandre og ikke ser på ROS-arbeidet som en felles innsats.

Teorien om frastøting beskriver hvordan organisasjoner kan motarbeide hverandre når de har forskjellige interesser, verdier og perspektiver. Mangelen på samarbeid og koordinering i ROS-arbeidet kan dermed forklares ved at de forskjellige aktørene ikke har de samme interessene og perspektivene.

«Rask tilkobling» ville forklare hvorfor det har blitt tatt i bruk konsulentfirmaer for å gjøre ROS-analysene, for å få dem raskt gjennomført. Men denne teorien forklarer ikke utfordringene med manglende koordinering og samarbeid mellom aktørene.

### **6.1.3 Fra plan til handling: Trondheim kommunes utarbeidelse og implementering av en beredskapsplan**

Den nåværende overordnede administrative beredskapsplanen er behandlet i ledergruppen oktober 2017 og godkjent av organisasjonsdirektør pr. 4. desember 2017. Denne planen skulle etter planen være revidert i løpet av året 2020.

Implementering av beredskapsplaner er en essensiell del av effektiv risikostyring (Sommer et al., 2021). Det er ikke tilstrekkelig å utarbeide planer uten å sikre at de blir kjent og forstått av organisasjonen. Som en informant poengterte: *«Det hjelper ikke å ha planer som ikke er kjent nedover i organisasjonen. Så det er jo en vesentlig del av det»*. Det er derfor nødvendig å sikre at beredskapsplaner blir kjent og forstått i organisasjonen, og at ansvar og oppgaver er klart definert og kommunisert.

En viktig del av implementeringen av beredskapsplaner er å sikre at de oppdateres og revideres regelmessig. En informant nevnte at den overordnede beredskapsplanen ikke hadde blitt revidert i stor grad, men understreket at det er viktig å forstå at beredskapsansvar og oppgaver er spredt utover hele organisasjonen, og at alle enheter har et ansvar for å bidra til beredskapsarbeidet. Likevel er det noen som kanskje føler at dette er en «på toppen av» oppgave som noen andre bør ta ansvar for. Dette indikerer at det kan være utfordringer med å forstå og implementere beredskapsplanene på alle nivåer i organisasjonen.



En annen informant uttrykte bekymring for at risikovurderinger ikke blir gjort til rett tid, og understreket betydningen av å utarbeide ROS-analyser (risiko- og sårbarhetsanalyser) på riktig tidspunkt. Denne informanten uttrykte også at ROS-analysen som den er i dag, kan være mindre relevant for organisasjonens nåværende behov. Dette indikerer at det kan være utfordringer knyttet til å tilpasse risikovurderinger til organisasjonens skiftende behov over tid.

Gjennom intervjusamtale med representanten fra Sivilforsvaret i Trondheim kommune diskuteres deres rolle og involvering i utarbeidelsen av kommunens beredskapsplan. Sivilforsvaret gir uttrykk for at de primært har vært involvert i ROS-analysen og tilfluktsrom-arbeidet, men ikke i den overordnede planleggingen og utarbeidelsen av beredskapsplanen. De uttrykker også en utfordring med å bli inkludert i planleggingen av beredskapshendelser der andre enheter eller avdelinger ofte forventer at Sivilforsvaret kan bidra, uten at de er blitt involvert i planleggingen av ressursbruken og tilgjengeligheten.

Sivilforsvaret viser en åpenhet for å bli inkludert i arbeidet med beredskapsplanen ved etableringen av den nye enheten for sikkerhet- og beredskap. Informanten mener at dette ville gi dem en mulighet til å bli synliggjort og involvert i hendelser der de kan bidra, samtidig som det vil kunne løse utfordringer knyttet til ressursbruk og tilgjengelighet.

Informanten fra Sivilforsvaret tilføyer også å aldri ha sett den siste beredskapsplanen til Trondheim kommune, videre legger han vekt på å likevel ha bistått andre kommuner i utarbeidelsen av beredskapsplanverket.

Innenfor rammen av kommunens beredskapsplan, har Trondheim brann- og redningstjeneste (TBR) vært mindre involvert enn ønsket, ifølge en representant fra tjenesten. Mens TBR har blitt invitert til Risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS), har de hatt lite deltakelse i utarbeidelsen av beredskapsplanen. Representanten mener imidlertid at samarbeid mellom brann og kommune er en forutsetning i forskriften, og at det er viktig at ROS i kommunen og brannvesenet henger sammen for å sikre effektiv samordning på områder av felles interesse. Selv om en kommunal beredskapsplan favner bredt, kan samordning på spesifikke områder være nødvendig for best mulig resultat. For TBR vil deltakelse i utarbeidelsen av en felles beredskapsplan være nyttig og avgjørende for effektivt samarbeid og dialog med andre etater som har en rolle i planverket.

Samlet sett viser disse sitatene at implementering av beredskapsplaner kan være utfordrende, og at det er nødvendig å sikre at planene blir forstått og fulgt av alle ansatte. Dette krever regelmessig revisjon og oppdatering av planene, samt en økt bevissthet om at beredskapsarbeidet er en felles oppgave som må tas på alvor av alle enheter i organisasjonen.

Det er vanskelig å gi en entydig konklusjon om hvilken implementeringsteori som har størst forklaringskraft basert på disse sitatene alene, da de gir begrenset informasjon om faktorer som påvirker implementeringen av beredskapsplanen. Imidlertid kan vi trekke noen observasjoner basert på sitatene.

Både TBR og Sivilforsvaret indikerer at de ikke har vært så involvert i utarbeidelsen av kommunens beredskapsplan. TBR uttrykker at samarbeidet mellom kommune og brannvesen er viktig for å sikre at planene er samordnet på relevante områder. Sivilforsvaret uttrykker at de har bistått andre kommuner i utarbeidelsen av beredskapsplaner, men ikke har vært så involvert i Trondheim kommunes plan.

Basert på dette kan det antas at frastøting kan ha noen forklaringskraft på hvorfor TBR og Sivilforsvaret ikke har vært så involvert i utarbeidelsen av planen. Frastøting refererer til når organisasjoner eller individer motsetter seg endring eller nye initiativer. Det kan hende at TBR og Sivilforsvaret føler seg frastøtt av kommunens tilnærming til å involvere dem i beredskapsplanen.

Imidlertid kan det også argumenteres for at frikobling kan ha noen forklaringskraft, da begge organisasjonene indikerer at de har vært involvert i andre aspekter av beredskapsplanverket, men ikke nødvendigvis på et overordnet nivå. Frikobling refererer til når organisasjoner eller individer bevisst skiller seg fra et initiativ eller endring

### ***Atomberedskapsplanen:***

I Trondheim kommune har de utarbeidet en atomberedskapsplan som de har jobbet med, og som er ment å håndtere en eventuell atomulykke. Informantene understreker viktigheten av å ha en plan som er spesifikk for denne typen hendelser, og at det har vært et fokusområde å utarbeide en god atomberedskapsplan. Denne planen er gradert.

Selv om atomberedskapsplanen er utviklet, har ikke den overordnede beredskapsplanen blitt revidert i samme grad. Dette kan være et resultat av ulike prioriteringer og ressursbegrensninger innenfor kommunens beredskapsarbeid. Likevel er det viktig å påpeke

at atomberedskapsplanen er et eksempel på en spesifikk beredskapsplan som kan implementeres og testes uavhengig av den overordnede planen. Dette kan være en tilnærming som følger teorien om frikobling, der spesifikke deler av beredskapsplanen kan utvikles og testes uavhengig av hverandre.

Samtidig kan det argumenteres for at utviklingen av atomberedskapsplanen er et eksempel på rask tilkobling, der det har vært behov for å utvikle en spesifikk plan for å håndtere en potensiell trussel mot samfunnets sikkerhet og beredskap. Det kan også være relevant å diskutere perspektivet om frastøting, der utviklingen av atomberedskapsplanen kan sees som en reaksjon på en ekstern trussel heller enn en integrert del av den overordnede beredskapsplanen.

Oppsummert kan det være vanskelig å gi en konkret vurdering av perspektiv basert på noen enkelte sitater, men ut fra dette kan det virke som om informantene fokuserer på implementering og forståelse av beredskapsplaner og beredskapsarbeidet i organisasjonen. Dette kan passe inn i et perspektiv på «rask tilkobling» eller «frikobling», der det fokuseres på hvordan organisasjonen klarer å implementere og forankre beredskapsarbeidet i organisasjonen.

#### **6.1.4 Øvelser som beredskapskapasitetsbygging**

Organisasjonsdirektøren nevner at Statsforvalteren kjører øvelser med dem og at de skal gjennomføre en øvelse i mars 2023 for å teste det eksisterende planverket. Videre uttrykker direktøren at de ønsker å ha et godt planverk som fungerer på tjenestenivå, og at tjenestene selv må bidra mye med å beskrive sin egen tjeneste, typiske forløp og risiko.

Når det gjelder øvelser, forklarer direktøren at det er viktig å øve med de som skal fungere i en krisesituasjon. Dette inkluderer kommunens ledelse som skal vite hva de skal gjøre under en krise, og andre enheter som for eksempel må øve på evakuering i forbindelse med brann. Dette gir en indikasjon på at direktøren legger vekt på at øvelser bør være realistiske og målrettede for å være effektive i å øke kommunens beredskap.

*«Trening og øving bør følge en progressiv tilnærming for å sørge for utvikling av kunnskap, ferdigheter og holdninger på alle «nivåene» for læring, nærmere bestemt hos enkeltindivid, grupper/team, organisasjon som helhet og mellom ulike organisasjoner. Beredskapsanalysen*

*forteller hvilke beredskapssituasjoner som det er behov for å trene og øve på, og kravene som fremkommer gjennom analysen angir relevante lærings-/øvingsmål» (Sommer et al., 2021, s. 240).*

Beredskapssjefen forteller at kommunen er i gang med å utarbeide et årshjul for øvelser, og at neste øvelse som skal gjennomføres er en årlig «Table-Top<sup>21</sup>» øvelse kalt «Øvelse Sodd», som Statsforvalteren initierer og som trener kriseledelsen. Beredskapssjefen beskriver også hvem som øver i kommunen og hva slags hendelser som trenes på. Beredskapssjefen forteller at det er forskjellig hvem som øver, men at det er vanlig å trene kriseledelsen på strategisk og operativt nivå. Kommunen deltar sjelden på fullskalaøvelser, da dette ofte er nødeter som trener på dette. Kommunen har en annen måte å jobbe med beredskap på, og fungerer som en bistandsaktør hvis noe skulle skje. Beredskapssjefen påpeker også at kommunen er avhengig av mange andre aktører, og at det er viktig å samarbeide og legge gode planer sammen for å kunne håndtere kriser på en effektiv måte.

Ifølge en informant fra ELS er kommunens samfunnssikkerhet og beredskapsøvelser hovedsakelig diskusjonsøvelser. Noen funksjonsøvelser gjennomføres i forhold til brann og lignende hendelser på enheter, spesielt institusjoner. Kriseledelsen øver primært diskusjonsøvelser, men utfordringen ligger i å opprettholde fokuset på øvingsmålet og hva som skal trenes på. Informanten påpeker at det kan være vanskelig å skille mellom krisehåndtering og diskusjon av scenarioet når man diskuterer det i praksis.

Diskusjonsøvelser i kommunal beredskap kan være nyttige for å evaluere eksisterende planer og prosedyrer, og for å øke bevisstheten om risiko og sårbarhet i samfunnet. Slike øvelser gir deltakerne mulighet til å diskutere og analysere en hypotetisk hendelse og vurdere ulike handlingsalternativer og beslutninger. Dette kan bidra til økt forståelse for samarbeid og kommunikasjon i en krisesituasjon, og identifisere eventuelle gap eller svakheter i beredskapsplaner og prosedyrer.

Det kan imidlertid være utfordrende å utforme øvingsmål og øvingsplaner som er konkrete og relevante for de ulike delene av kommunen og kriseledelsen. Som informanten påpeker, kan

---

<sup>21</sup> **Table-Top:** Diskusjonsbasert aktivitet hvor deltakerne er samlet i et rom og arbeider med et scenario og/eller problemstillinger etter innspill fra øvingsleder (Sommer et al., 2021).

det også være vanskelig å holde fokus på øvingsmålet når diskusjonsøvelser gjennomføres. Dette kan bety at øvelser ikke alltid er like effektive i å øke beredskapsnivået.

For å sikre at kommunen er godt forberedt på kriser, kan det være nødvendig å kombinere diskusjonsøvelser med funksjonsøvelser og fullskalaøvelser. Slike øvelser vil kunne gi kriseledelsen og ansatte praktisk trening i å håndtere forskjellige scenarier og øke ferdighetene i krisehåndtering. Kombinasjonen av ulike typer øvelser vil kunne gi en mer realistisk og helhetlig trening for kommunens ansatte og forbedre kommunens samlede beredskap.

En informant fra Sivilforsvaret uttalte seg om kommunale samfunnssikkerhet og beredskapsøvelser og beskrev hvordan øvelser med Trondheim kommune hovedsakelig skjer i forbindelse med lokale redningsentral-øvelser (LRS) som Sivilforsvaret blir involvert i, ettersom disse øvelsene er mer omfattende.

Fra utøvende enhet ble det også nevnt at andre kommuner i Trøndelag er bedre på å inkludere de i øvelser og trening: *«Det er et større engasjement fra andre kommuner i Trøndelag for å anmod om å bistå med å lage øvelser som er oppimot kriseplanene deres. Det var mye slik før Covid-19 kom. Problemet er at Trondheim kommune er vel så stor, så de tror at de greier seg selv, eller ønsker å klare seg selv».*

Det er imidlertid utfordringer med å planlegge og gjennomføre beredskapsøvelser. Som nevnt av informantene, kan det være vanskelig å holde fokus på øvingsmål og hva som skal trenes på under øvelsene. Det kan også være utfordrende å gjennomføre øvelser som er realistiske og relevante for kriseplanene til kommunene, spesielt når det gjelder større kommuner som Trondheim. En annen utfordring kan være å sikre at alle aktører som er involvert i krisehåndtering, samarbeider og kommuniserer effektivt under øvelsene.

Både beredskapssjefen og informanten fra ELS nevner diskusjonsøvelser som en viktig del av øvingsaktivitetene i kommunen. Der ligger søkelyset på teoretisk diskusjon av scenarioer og mindre på praktisk trening. Implementeringsteorien som kan ha størst forklaringskraft for beredskapsprosessen øvelse og trening trekker i retning frastøting. Dette skyldes at det er en tendens til at Trondheim kommune jobber relativt isolert når det gjelder beredskapsøvelser og samarbeid med andre kommuner og aktører. Det ble nevnt av en utøvende informant at andre kommuner i Trøndelag er flinkere til å inkludere andre enheter i øvelser, og at Trondheim kommune kan virke litt selvsikker og lite samarbeidsvillig.

Beredskapssjefen påpeker også at kommunen er avhengig av mange andre aktører og at det er viktig å samarbeide og legge gode planer sammen for å kunne håndtere kriser på en effektiv måte. Det virker imidlertid som om kommunen hovedsakelig fokuserer på diskusjonsøvelser og har begrenset erfaring med fullskalaøvelser. Direktøren legger vekt på realistiske og målrettede øvelser for å øke kommunens beredskap, men det er uklart om kommunen faktisk gjennomfører slike øvelser og hvordan de jobber med dette på tjenestenivå.

På den andre siden så legger Organisasjonsdirektøren vekt på realistiske og målrettede øvelser som inkluderer de som skal fungere i en krisesituasjon, noe som kan indikere rask tilkobling som en viktig implementeringsteori. Samlet sett tyder dette på at det kan være en tendens til å frastøte seg samarbeid og øvelser med andre enheter og aktører.

Derfor kan man si at både frastøting og rask tilkobling har en forklaringskraft i analysen av øvingsaktivitetene i kommunen, mens frikobling ser ut til å spille en mindre rolle.

Det er viktig å merke seg at implementeringsteoriene ikke nødvendigvis er eksklusive, og ulike organisasjoner og kontekster kan bruke ulike elementer fra hver teori for å utvikle en tilnærming som fungerer best for dem. Samlet sett er det viktig at kommunene tar sin beredskap og krisehåndtering på alvor og gjennomfører regelmessige og realistiske øvelser for å være best mulig forberedt på uventede hendelser.

### **6.1.5 Evaluering som læringsverktøy: Erfaringer fra evaluering av beredskapspraksis i Trondheim kommune**

Evalueringsprosessen av hendelser og øvelser er en viktig del av enhver organisasjons beredskapsarbeid (Sommer et al., 2021).

Organisasjonsdirektøren påpeker at evalueringen av hendelser og øvelser varierer avhengig av organisasjonen. Det finnes rutiner som beskriver hvordan hendelser og behov for evaluering skal håndteres, men det er også rom for forbedringer. Beredskapssjefen, derimot, kan ikke gi noen innsikt i evaluering av hendelser og øvelser for kommunen, da vedkommende ikke har hatt mye erfaring med det.

Informanten fra ELS påpeker at små hendelser evalueres og håndteres på enhetsnivå, men det kan være krevende å gjennomføre systematiske evalueringer. Dagligdagse hendelser som

håndteres som daglig drift eller som forstadier til beredskapshendelser, evalueres for å forebygge lignende hendelser i fremtiden. De store hendelsene blir også evaluert grundig.

Sivilforsvaret derimot har et systematisk evalueringssystem for både hendelser og øvelser. Enkle øvelser med tjenestepliktige evalueres med en «hva gikk bra» og «hva bør forbedres»-tilnærming. Øvelser som involverer kommunale eller andre redningsetater evalueres med et eget evalueringsskjema. På LRS-øvelser brukes også egne evalueringsskjemaer for både øvelsen og enhetsnivået. En felles utfordring for Sivilforsvaret er å implementere funnene som avdekkes under evalueringen og sørge for at de blir tatt med videre til neste øvelse eller hendelse.

TBR uttrykker at evaluering av hendelser og øvelser har et stort forbedringspotensial. Han mener at det største forbedringspotensialet ligger i å gå fra «lesson identify» til «lesson learned», altså å bidra til erfaringslæring. Evalueringen har en tendens til å bli overfladisk og begrenset til å diskutere detaljer i det som allerede er gjort. TBR uttrykker at det er vanskelig å omsette evalueringen til læring og at det er utfordrende å få bekreftet eller utviklet nye erfaringer. Videre påpeker TBR at det er en tendens til å bruke mye ressurser på å lage og kjøre øvelser, men at evalueringen likevel ender opp som en enkel og tilfeldig prosess. Informanten fra TBR uttrykker også at han kunne skrive evalueringsrapporten før øvelsene har blitt gjennomført, fordi han allerede vet hva som vil komme frem.

I sum viser intervjuene at organisasjoner evaluerer hendelser og øvelser på ulike måter. Mens noen organisasjoner har systematiske evalueringssystemer på plass, kan andre organisasjoner ha rom for forbedring. Implementeringen av funnene som avdekkes under evalueringen, viser seg også å være en felles utfordring for organisasjonene. Det er derfor viktig at organisasjoner evaluerer sine hendelser og øvelser systematisk og tar med seg funnene videre for å forbedre sin beredskap.

Både frastøting og rask tilkobling kan være relevante for å forklare forskjeller i evaluering av hendelser og øvelser i de ulike organisasjonene. Frastøting kan være relevant for å forklare hvorfor noen organisasjoner har utfordringer med å gjennomføre systematiske evalueringer og implementere funnene som avdekkes. Det kan være krevende å evaluere hendelser grundig og bruke funnene til å forbedre beredskapen, spesielt hvis det ikke er klare rutiner eller en kultur for læring og kontinuerlig forbedring.

På den annen side kan rask tilkobling være relevant for å forklare hvorfor Sivilforsvaret har et systematisk evalueringssystem og er flinke til å evaluere både hendelser og øvelser grundig. De har etablerte rutiner og verktøy for evaluering, og det ser ut til å være en kultur for læring og kontinuerlig forbedring.

Frikobling er ikke like relevant i denne konteksten, da det ikke ser ut til å være noen organisasjoner som aktivt unngår å evaluere hendelser og øvelser. Imidlertid kan det argumenteres for at TBRs beskrivelse av evaluering som overfladisk og begrenset til å diskutere detaljer i det som allerede er gjort, kan indikere en form for frikobling fra mer omfattende og systematisk læring og forbedring.

Det kan konkluderes med at organisasjonene benytter ulike metoder for å evaluere hendelser og øvelser. Selv om noen organisasjoner har systematiske evalueringsskjemaer på plass, kan det være utfordrende å implementere funnene og forbedre seg til neste gang. Derfor er det viktig å kontinuerlig forbedre evalueringssystemene og finne mer effektive måter å implementere funnene på. Dette vil bidra til at organisasjonene kan bli bedre rustet til å håndtere hendelser og øvelser i fremtiden.

## **6.2 Oppsummering og uventet funn**

Disse intervjuene sammen med ulike dokumenter ga meg et stort perspektiv på hvordan Trondheim kommune imøtekommer kravene fra Sivilbeskyttelsesloven og hvordan dette kan fungere på tvers av avdelingene. Her var det interessant å se på hvordan de med øverste ansvar forholder seg til arbeidet da de sitter med ansvar for ganske mange ulike avdelinger, for så og intervjuet utøvende enheter i organisasjonen for å undersøke om resten av kommunen forholder seg til sikkerhet- og beredskapsarbeidet på samme måte.

Graden av arbeidet som er gjort er svært minimal i forhold til hva som er i kravene Sivilbeskyttelsesloven. Alle involverte i intervjuprosessen hadde gode kunnskaper om lovene og forskriftene om kommunal sikkerhet- og beredskap. Det som var interessant er at enheten for sikkerhet- og beredskap er ganske ny og implementeringsarbeidet er helt i startfasen. Selv om kommunen tidligere har utarbeidet planer og analyser, er disse for lengst utgått og de har levd med en «symbolsk» form for sikkerhet- og beredskap. Alle som ble intervjuet kom med samme svaret når de ble spurt om implementeringsspørsmålet; «*Du er seks måneder for*



*tidlig*». Dette gjorde at avhandlingen med min problemstilling kan spille en viktig rolle i forståelsen av å implementere og imøtekomme kravene fra lov og forskrift.

Det som også var interessant var de ulike forholdene som gjorde det vanskelig for implementeringen av kommunal sikkerhet- og beredskap. Røvik peker på viktigheten av å involvere alle relevante interessenter og å kommunisere klart og tydelig om endringene som skal implementeres. Han argumenterer for at en systematisk tilnærming til implementering, som tar hensyn til organisasjonskultur, politikk og kommunikasjon, er avgjørende for å lykkes med endringene (Røvik, 2019). Dette er noe de alle var enige om under intervjuprosessen. Som en informant påpekte: «*De som ikke jobber med sikkerhet- og beredskap, ser ikke viktigheten av å implementere det i sine ulike avdelinger*». Røvik peker på at endringer i en organisasjon ofte møter motstand og at det er viktig å forstå og håndtere denne motstanden for å lykkes med implementeringen.

Sikkerhet har en tendens til å bli noe symbolsk da dette går ut over det de «faktisk» skal jobbe med. Her er det viktig for Trondheim kommune å inkludere flere avdelinger tidlig i prosessen. Det var mye å hente fra intervjuene, selv om de ikke kunne vise til tidligere arbeid, kunne de nå se på utfordringene med implementeringen og hvordan tidlig jobbe med å imøtekomme de.

Kommunenes sikkerhets- og beredskapsplikt innebærer et ansvar både for tilsynsmyndigheten og kommunedirektøren. Tilsynsmyndigheten for kommunene ligger hos statsforvalteren, mens det endelige ansvaret for sikkerhet- og beredskapsarbeidet ligger hos kommunedirektøren. Det er viktig at kommunedirektøren påser at enhetene i kommunen gjør jobben sin og leverer i henhold til de kravene som er satt.

Ifølge en av informantene har kommunen aldri hatt tilsyn på sikkerhet- og beredskapsområdet, men opplever likevel en god dialog med tilsynsmyndigheten, som i dette tilfellet er statsforvalteren. Statsforvalteren blir oppfattet som interessert i å veilede kommunen og andre kommuner, og det er en jevnlig og tett dialog mellom kommunen og tilsynsmyndigheten.

Selv om kommunen ikke har fått uoppfordret veiledning fra tilsynsmyndigheten, er det et behovsprøvd tilbud som kommunen kan benytte seg av hvis de skulle ha behov for det. Kommunen ber om veiledning og råd fra tilsynsmyndigheten, og ønsker både informasjon og råd for å kunne utføre sikkerhet- og beredskapsarbeidet på best mulig måte. Det er viktig med

en god dialog og samarbeid mellom kommunen og tilsynsmyndigheten for å sikre at kommunen utfører sikkerhet- og beredskapsarbeidet i henhold til kravene som er satt.

I denne situasjonen står Trondheim kommune overfor utfordringer med å ivareta sin beredskap på en adekvat måte. Som en informant fra en utøvende enhet tilføyde så kan det virke som om Trondheim kommune, som en større kommune i fylket, har en tendens til å tro at de klarer seg selv og ønsker å klare seg selv uten bistand fra andre. Informanten uttrykte også at mindre kommuner oftere ber om bistand fra eksterne aktører for å gjennomføre beredskapsråd, ROS-analyser og øvelser/trening.

### **6.3 Implementering av kommunal sikkerhet og beredskapsplikt: En virusteori basert tilnærming til endringsprosesser for Trondheim kommune**

Implementering av kommunale sikkerhet- og beredskapsplaner – og tiltak kan være en kompleks og omfattende prosess (Furevik, 2017). Å anvende virusteorien på implementeringen av slike planer kan hjelpe med å forstå hvorfor noen endringer tar lang tid å implementere, eller hvorfor noen ideer kan møte motstand fra ansatte eller ledere.

Endringsprosesser kan bli hemmet av ulike faktorer, som motstand fra ansatte eller manglende støtte fra ledelsen. Dette kan føre til at endringsideen kun blir snakk om endring, men ingen handling eller praksis, kjent som dekopling-resonnementet (Røvik, 2019).

Virusmetaforen åpner for at endringsideen kan utvikle seg på mange forskjellige måter når den treffer en organisasjon. Dette skyldes at virus sprer seg gjennom sosiale nettverk, og dermed kan det være vanskelig å forutsi nøyaktig hvordan ideen vil spre seg og hva slags effekter den vil ha. Dette skiller seg fra de organisasjonsperspektivene som er brukt gjennom denne avhandlingen, der endringsprosessen ofte sees på som styrt av organisasjonens strukturer og aktører (Røvik, 2011).

Grunnen til at virusteorien er relevant for denne avhandlingen er at implementeringsprosessen i Trondheim kommune fortsatt er i startfasen, og det er derfor vanskelig å forutsi nøyaktig hva som vil skje i løpet av prosessen. Virusmetaforen kan hjelpe med å resonnerer rundt hva som kan skje med endringsideen over tid, og hva slags effekter den kan ha på organisasjonen. På

denne måten kan virusmetaforen bidra til å øke forståelsen for hvordan endringsprosessen kan forløpe, og hvilke faktorer som kan påvirke utfallet av implementeringen.

En positiv transformasjon kan også skje etter flere år, hvor endringsideen blir til en svært god praksis som har transformert organisasjonen positivt og gitt gode effekter. Dette kan være resultatet av gradvis og kontinuerlig tilpasning av ideen til organisasjonen (Røvik, 2019).

Når det gjelder implementeringen av kommunal sikkerhet og beredskapsplikt, kan de ulike stadiene i Virusteorien være nyttige å ta med i betraktning. Dekopling-resonnementet kan illustrere utfordringene ved å få endringsideer fra prat til praksis i organisasjonen. Videre kan det å forstå implementeringen som et virus bidra til å forstå at endringsprosesser kan ha varierende inkubasjonstid. Det kan ta tid før ideen materialiseres i nye strukturer og rutiner og kommer til uttrykk i endrede praksiser.

Jeg må dessverre si at jeg ikke har kunnet følge implementeringsprosessen for kommunal sikkerhet- og beredskap i Trondheim kommune over tid, rett og slett fordi den ikke har kommet særlig langt nå som jeg må levere avhandlingen. Men med tanke på virusteorien kan jeg diskutere de mulige utfall av en implementeringsprosess - la oss si om vi kunne ha tatt en tidsreise fem eller ti år inn i fremtiden.

Med utgangspunkt i virusteorien er det vanskelig å spå om hva som vil skje med en endringside som implementeres i en organisasjon. Som tidligere diskutert, kan endringsideen mutere eller spre seg i uforutsette retninger og få helt andre konsekvenser enn det man hadde tenkt. Med dette i bakhodet kan jeg drøfte noen mulige utfall for kommunal sikkerhet- og beredskapsplikt i Trondheim kommune.

Implementeringen av kommunal sikkerhet- og beredskapsplikt i Trondheim kommune vil kunne møte utfordringer knyttet til endringsmotstand og mangel på støtte fra ledelsen. Etableringen av en egen enhet for sikkerhet- og beredskap vil derfor være viktig for å skape momentum og drive endringsprosessen framover.

Et mulig utfall kan være at kommunen klarer å implementere sikkerhet- og beredskapsplikten på en effektiv og bærekraftig måte. Dette kan føre til en sterkere og mer samordnet beredskap i kommunen, noe som igjen kan føre til en tryggere og mer robust kommune for innbyggerne. En annen mulighet er at implementeringsprosessen møter motstand eller problemer som

hindrer kommunen i å implementere plikten i praksis. Dette kan føre til at beredskapen i kommunen forblir på dagens nivå, eller til og med forverres.

En tredje mulighet er at endringsideen muterer og får en annen form enn det som var planlagt. For eksempel kan kommunen i stedet for å fokusere på tradisjonell beredskap, ende opp med å satse mer på teknologi og digitale løsninger for å sikre kommunens infrastruktur. Dette kan føre til en annen type beredskap enn det som var planlagt, men som likevel kan være effektivt.

Alt i alt er det vanskelig å spå hvordan kommunal sikkerhet- og beredskapsplikt vil utvikle seg i Trondheim kommune de neste fem eller ti årene. Men ved å ta virusteorien i betraktning, kan jeg se at det er mange muligheter for hvordan en implementeringsprosess kan utvikle seg, og at det kan være vanskelig å forutse alle utfall.

En gradvis tilnærming til implementeringen av sikkerhet- og beredskapsplaner vil kunne være hensiktsmessig for å sikre en vellykket implementering i Trondheim kommune. Dette vil kunne gi rom for tilpasninger og justeringer underveis, og bidra til at planene blir bedre tilpasset organisasjonens behov og virkelighet.

## 7 Konklusjon

Denne delen består av kapittelet oppsummering og konklusjoner. Kapittelet vil beskrive sentrale funn gjort gjennom undersøkelsen av Trondheim kommune, samt trekke frem eventuelle sammenhenger. Blikket vendes tilbake til oppgavens problemstilling og konklusjoner presenteres på grunnlag av oppgavens analyse. Til slutt fremstilles teoretiske refleksjoner og oppfordringer til videre forskning. Oppgavens problemstilling:

---

*Hva skjer når en kommune skal implementere krav om sikkerhet- og beredskapsplikt? I hvilken grad lar implementeringsprosessene seg forstå og forklare i lys av et instrumentelt, et kulturelt eller et myteperspektiv?*

---

Gjennom hele avhandlingen har jeg sett på de ulike tilnærmingene til implementering av sikkerhet- og beredskapsplikt for Trondheim kommune, og analysert dem fra et instrumentelt, kulturelt og myteperspektiv. Jeg har også undersøkt hvordan samarbeidet mellom ulike avdelinger og enheter, som Sivilforsvaret, enhet for legetjenester og smittevern og Trøndelag brann- og redningstjeneste, kan styrke samfunnssikkerhet og beredskapsarbeidet.

Gjennom min analyse har jeg funnet at implementering av sikkerhet- og beredskapsplikt i en kommune er en kompleks prosess som kan forstås og forklares gjennom de ulike tilnærmingene av implementering. Jeg har sett eksempler på rask tilkobling, frastøting og frikobling i implementeringsprosessene, og det er viktig å være bevisst på hvilken tilnærming som benyttes for å sikre en best mulig prosess.

Jeg har også sett hvordan samarbeidet mellom ulike avdelinger og enheter kan være avgjørende for å styrke samfunnssikkerhet og beredskapsarbeidet. Samarbeidet kan bidra til å identifisere og håndtere risiko og trusler på en mer effektiv måte, og sørge for en koordinert og helhetlig tilnærming til beredskap.

Til slutt konkluderer jeg med at implementering av sikkerhet- og beredskapsplikt i en kommune er en viktig og nødvendig prosess for å sikre samfunnets trygghet og sikkerhet. Det er viktig å ha en bevissthet rundt de ulike tilnærmingene til implementering og samarbeid mellom ulike avdelinger og enheter for å sikre en best mulig prosess og et godt resultat.

## 7.1 Teoretiske refleksjoner og videre forskning

Gjennom min masteravhandling har jeg benyttet de tre organisasjonsperspektivene - *det instrumentelle perspektivet, kulturperspektivet og myteperspektivet* - samt implementeringsteorien av Røvik (1998) for å skape et teoretisk rammeverk som analyserer og forstår implementeringsprosessen av det helhetlige- og systematiske samfunnsikkerhets- og beredskapsarbeidet i Trondheim kommune. Ved å anvende disse teoretiske tilnærmingene har jeg kunnet undersøke ulike aspekter ved implementeringen, for eksempel den instrumentelle tilnærmingens vekt på effektivitet og målrettethet, kulturperspektivets betydning for organisatorisk atferd og normer, samt myteperspektivets rolle i å skape felles forståelse og motivasjon. I tillegg har implementeringsteorien gitt meg et nyttig analytisk verktøy for å identifisere og forstå de mulige forløpene og utfallene av implementeringsprosesser i Trondheim kommune. Ved å ta i bruk disse teoretiske perspektivene og implementeringsteorien har min masteravhandling potensial til å generere innsikt om hvordan endringer kan implementeres på en effektiv måte, samtidig som den adresserer de utfordringer og motstand som kan oppstå i endringsprosessen.

Videre forskning kan være en viktig del av å utvikle forståelse for et emne og gi veiledning for fremtidig praksis. Når det gjelder implementering av sikkerhet- og beredskapsplikt i kommuner, er det fortsatt mye som kan undersøkes.

En mulig vei for videre forskning kan være å undersøke hvordan implementeringsprosesser kan forbedres for å være mer effektive og kostnadseffektive. Det kan også være nyttig å undersøke hvordan ulike tilnærminger til implementering kan påvirke kommunens evne til å oppfylle sikkerhets- og beredskapsplikten.

Det kan også være interessant å undersøke hvordan ulike faktorer, som organisasjonskultur, politisk klima, ressursbruk og eksterne påvirkninger, kan påvirke implementeringsprosessene. Ved å forstå disse faktorene bedre, kan kommunene være bedre forberedt på å implementere sikkerhets- og beredskapsplikt på en mer effektiv måte.

Det kan også være nyttig å undersøke hvordan ulike avdelinger og enheter i kommunen kan samarbeide bedre for å implementere sikkerhets- og beredskapsplikt på en mer helhetlig måte. Dette kan omfatte hvordan kommunikasjon og samarbeid kan forbedres mellom ulike enheter og avdelinger, og hvordan ressurser og kompetanse kan deles på tvers av organisasjonen.

Videre forskning kan også omfatte evaluering av eksisterende implementeringsprosesser og identifisering av «best practice-tilnæringer<sup>22</sup>» som kan deles mellom kommuner (Argyris, 1993). Dette kan bidra til å øke effektiviteten og kvaliteten på implementeringsprosessene og gi veiledning for kommuner som står overfor lignende utfordringer.

Videre forskning på implementering av krav om sikkerhet- og beredskapsplikt i kommuner som Trondheim kan være interessant og verdifullt. En spennende mulighet er å se på hvordan den nye enheten for sikkerhet- og beredskap i Trondheim kommune har klart å utføre og implementere ulike krav fra Sivilbeskyttelsesloven som beredskapsanalyse, ROS-analyse, beredskapsplan, øvelse/trening og evaluering.

En annen mulighet er å se på effekten av implementeringen på kommunens beredskap og responskapasitet i krisesituasjoner. Dette kan gi verdifull innsikt i hvordan implementeringen av sikkerhet- og beredskapsplikt kan bidra til å styrke kommunenes evne til å håndtere ulike typer kriser og katastrofer.

Videre forskning kan også inkludere en analyse av hvordan kommunen har tilpasset seg endringer i lovverket og hvordan de har klart å møte nye krav og utfordringer etter implementeringen av sikkerhet- og beredskapsplikt. Dette kan gi verdifull innsikt i hvordan kommuner kan tilpasse seg og håndtere nye krav og endringer i reguleringer på en effektiv måte.

Samlet sett kan videre forskning på implementering av kommunal sikkerhet- og beredskapsplikt gi verdifulle innsikter for andre kommuner som skal implementere lignende krav. Resultatene kan også ha betydning for utvikling av fremtidige retningslinjer og reguleringer knyttet til sikkerhet og beredskap på lokalt nivå.

---

22 "**Best practice-tilnæringer**" refererer til en tilnærming der man identifiserer og anvender de mest effektive metodene og teknikkene innenfor et gitt fagområde Argyris, (1993).

## Litteraturliste

- Andersen, S. S. (2006). Aktiv informantintervjuing. 22, 278-298.  
<https://www.idunn.no/doi/10.18261/ISSN1504-2936-2006-03-03>
- Argyris, C. (1993). *Knowledge for Action – A Guide to Overcoming Barriers to Organizational Change*. Jossey-Bass Inc., U.S.
- Aven, T., Boyesen, M., Njå, O., Olsen, K. H. & Sandve, K. (2019). *Samfunnssikkerhet* (9. utg.). Universitetsforlaget
- Blaikie, N. (2018). *Designing social research: The logic of anticipation* (3. utg.). Polity Press.
- Brunsson, N. (1989). *The Organization of Hypocrisy: Talk, Decisions and Actions in Organizations*. Copenhagen Business School Press.
- Christensen, T., Lægred, P. & Røvik, K. A. (2021). *Organisasjonsteori for offentlig sektor* (4. utg.). Universitetsforlaget.
- DSB. (2018). Veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt.  
[https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/veiledere-handboker-og-informasjonsmaterie/veiledere/veileder\\_til\\_forskrift\\_om\\_kommunal\\_beredskapsplikt.pdf](https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/veiledere-handboker-og-informasjonsmaterie/veiledere/veileder_til_forskrift_om_kommunal_beredskapsplikt.pdf)
- DSB. (2022a). Kommuneundersøkelse - 2022.  
<https://www.dsb.no/menyartikler/statistikk/kommuneundersokelsen/>
- DSB. (2022b). Veileder til helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse i kommunen.  
<https://www.dsbinform.no/DSBno/2022/veileder/helhetligros0122/?page=1>
- Fangen, K. (2015). Kvalitativ metode.  
<https://www.forskningsetikk.no/ressurser/fbib/metoder/kvalitativ-metode/>
- Flybjerg, B. (2006). *Five misunderstandings about case-study research* (Qualitative inquiry volume 12 number 2 april 2006 219-245. utg.). Sage Publications.
- Furevik, E. (2017). *Sivilbeskyttelsesloven - En praktisk og juridisk veileder* (2. utg.). Universitetsforlaget
- Jacobsen, D. I. (2015). *Hvordan gjennomføre undersøkelser?* (3. utg.). Cappelen Damm akademisk
- JD. (2011). *Forskrift om kommunal beredskapsplikt*. J.-o. beredskapsdepartementet.  
<https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2011-08-22-894>
- Lipsky, M. (2010). *Street-Level Bureaucracy, 30th Ann. Ed.: Dilemmas of the Individual in Public Service*. Russell Sage Foundation.



- March, J. G. & Olsen, J. P. (1989). The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *78(3)*. <https://doi.org/10.2307/1961840>
- Meld. St. 17 (2002-2003). Om statlige tilsyn. Hentet den 30.04.2023 fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-17-2002-2003-/id134860/>
- Meld. St. 29 (2011–2012). Samfunnssikkerhet. Hentet den 27.04.2023 fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-29-20112012/id685578/>
- Meyer, J. W. & Rowan, B. (1977). *Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony*. American Journal of Sociolog.
- NSD. (2021). Lyddopptak. <https://www.dintranskribent.no/lyddopptak-nsd/>
- Olsvik, E. H. (2020). Generalisering. <https://snl.no/generalisering>
- Ottesen, O. (2011). *Ledelse. Å bruke teori i praksis* Høyskoleforlaget
- Røvik, K. A. (1998). *Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkingen ved tusenårsskifte*. Fagbokforlaget.
- Røvik, K. A. (2011). From Fashion to Virus: An Alternative Theory of Organizations' Handling of Management Ideas. <https://doi.org/10.1177/0170840611405426>
- Røvik, K. A. (2019). *Trender og Translasjoner: Ideer som former det 21. århundrets organisasjon* (5. utg.). Universitetsforlaget.
- Sivilbeskyttelsesloven. (2010). *Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret* (LOV-1953-07-17-9). <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2010-06-25-45>
- Sivilforsvaret. (u.å). Sivilforsvaret <https://www.sivilforsvaret.no/>
- SK. (2017). *Ansvar for samfunnssikkerhet i sivil sektor på nasjonalt nivå og Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle innen samfunnssikkerhet og IKT-sikkerhet*. SK. <https://lovdata.no/dokument/DEL/forskrift/2017-03-10-312>
- Sommer, M., Eriksen, J. & Rake, E. L. (2021). *Beredskapsanalyse* Cappelen Damm AS.
- TBR. (2023). Om Trøndelag brann- og redningstjeneste <https://www.tbrr.no/om-tbrr>
- Thagaard, T. (2018). *Systematikk og innlevelse - en innføring i kvalitative metoder* (5. utgave. utg.). Fagbokforlaget.
- Tjora, A. (2018). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis* (3. utg.). Gyldendal.
- Trondheim kommune. (2017). Overordnet beredskapsplan: Trondheim kommune. chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/<https://www.trondheim.kommune.no/globalassets/10-bilder-og-filer/11-politikk-og-planer/planer/overordnet-beredskapsplan--administrativ-del-versjon-19.4-1.pdf>

Trondheim kommune. (2018). Hovedrapport - Revisjon av helhetlig ROS-analyse og overordnet beredskapsanalyse.

Trondheim kommune. (u.å.). *Om kommunen*. Hentet 13.01.2023 fra <https://www.trondheim.kommune.no/aktuelt/om-kommunen/>

Trøndelag, S. i. (2022). Om oss <https://www.statsforvalteren.no/nb/Trondelag/Om-oss/>

Yin, R. K. (2015). *Case Study Research: Design and Methods* (5. utg.). SAGE Publications.

# Vedlegg

**Vedlegg 1:** Intervjuguide – Administrativ enhet. Semi-strukturert intervju med Organisasjonsdirektør, beredskapssjefen og leder for enhet for legetjenester og smittevern.

## DEL 1: Avklaring

1. Kan du si litt om deg selv og hvilken avdeling/enhet du tilhører?
2. Hvor mange års erfaring har du som operativ leder?
3. Kan du fortelle om dine operative arbeidsoppgaver og ansvarsoppgaver (mtp. Samfunnssikkerhet og beredskap)?

## DEL 2: Kommunale sikkerhet- og beredskapsarbeidet

1. Hvordan er det helhetlige- og systematiske samfunnssikkerhet- og beredskapsarbeidet i kommunen, og hvordan arbeider dere med dette?
2. Hvilke mål og strategier for samfunnssikkerheten og beredskapen har kommunen?
3. Hva påvirker kommunens arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap?
  - a. For eksempel rammebetingelser.

## DEL 3: Kommunal beredskapsplikt

1. Synes dere det er utfordrende å etterleve kravene i beredskapsplikten? På hvilken måte?
  - a. Hva fungerer ikke? Hvilke områder? Hvorfor? Hva er hovedutfordringene?
2. Hvordan oppleves kravene i den kommunale beredskapsplikten?
  - a. Er det vanskelig å forstå? Vagt formulert?
3. Hvor bevisste selv er dere på om/hvor dere kommer til å få eventuelle avvik?
4. Hvor bevisste er dere over deres egen grad av etterlevelse av den kommunale beredskapsplikten?
5. Hvordan reflekterer etterlevelsen av den kommunale beredskapsplikten deres oppfattelse av arbeidet med det helhetlige- og systematiske samfunnssikkerhet – og beredskapsarbeidet i kommunen?
  - a. Er det stor forskjell?

## DEL 4: Tilsyn og veiledning av kommunal beredskapsplikt

1. Hvem har det overordnede tilsynet av det kommunale sikkerhet- og beredskapsarbeidet for Trondheim kommune?
2. Hvordan opplever dere tilsyn av kommunal beredskapsplikt?
  - a. Føler dere Statsforvalteren er streng/ikke streng? Statsforvalteren blir aldri fornøyd? Aldri oppnåelig? For snill?
3. Hvordan bidrar tilsyn til etterlevelse av kommunal beredskapsplikt?
  - a. Demotiverende? Gir et spark bak? Gir større/mindre fokus på beredskap i kommunen i forbindelse med/etterkant av tilsyn?
  - b. Hvordan oppfattes avvikene?
    - i. Ser dere det som utfordrende å følge opp avvik?
    - ii. Har dere en plan for å følge opp avvik?
    - iii. Blir dere motivert eller demotivert av avvik?
4. Hvordan er dere forhold til Statsforvalteren i Trøndelag/Trondheim?
5. Har dere mottatt veiledning av Statsforvalteren i forhold til deres helhetlige- og systematiske samfunnssikkerhet- og beredskapsarbeid?
  - a. På hvilken måte veileder Statsforvalteren?
    - i. Hvem tok kontakt med hvem?
  - b. Hvilken veiledning har dere mottatt?
  - c. Hvor i prosessen har dere behov for veiledning? Hvor i prosessen har dere fått veiledning?
  - d. Hvordan opplever dere Statsforvalteren veiledning og hvor fornøyd er dere med veiledningen i fra Statsforvalteren?
    - i. Lav-terskel tilbud? Vanskelig å skjønne/forstå råd?
  - e. Er det forskjell på hvilken type veiledning dere får/har fått av Statsforvalteren og effekten/nyten kommunen har hatt av dette?
    - i. For eksempel god på øvelse, men dårlig på ROS

6. Hjelper veiledning i fra Statsforvalteren dere til å etterleve beredskapsplikten?
7. Føler dere at dere får tilstrekkelig veiledning? For å følge opp avvik?

#### **DEL 5: Den helhetlige- og systematiske prosessen med samfunnssikkerhet- og beredskap**

1. Har dere gjennomført en beredskapsanalyse?
  - a. Satt ytelseskrav og ytelsesrammer? Valgt en dimensjonerende hendelse? (de beredskapshendelsene vi velger å benytte som styrende for vår beredskapsetablering)
2. ROS:
  - a. Hvordan er arbeidet med kommunens helhetlige ROS?
  - b. Er forskriften tydelig på hva ROS-analysen skal inneholde?
  - c. Hvilke aktører er involvert i prosessen? Interne/eksterne aktører
  - d. Hvilke utfordringer har dere med arbeidet med ROS?
  - e. Er det stort engasjement for arbeidet?
3. Beredskapsplan:
  - a. Hvordan er arbeidet med beredskapsplanen?
  - b. Er forskriften tydelig på hva beredskapsplanen skal inneholde?
  - c. Hvilke aktører er involvert i prosessen? Interne/eksterne aktører
  - d. Er det stort engasjement for arbeidet?
  - e. Hvilke utfordringer har dere med arbeidet med beredskapsplanen?
4. Øving/Trening/Opplæring:
  - a. Hvordan foregår øving?
  - b. Hvem øver?
  - c. Har dere et system for opplæring og en plan på dette?
5. Evaluering:
  - a. Hvordan evaluerer dere hendelser og øvelser?
  - b. Hvordan dokumenteres dette?
6. Hvor i prosessen har dere størst rom for forbedring?
7. Hvor ofte svinger beredskapshjulet i deres kommune?

#### **DEL 6: Eksterne virkemidler/Hjelpemidler**

1. I hvor stor grad opplever dere selv at dere selv internt i kommunen alene klarer å etterleve kravene i den kommunale beredskapsplikten?
2. Hvilke hjelpemidler har kommunen tilgjengelig for beredskapsarbeidet?
  - a. Veiledning fra Statsforvalteren?
  - b. DSBs veileder i utforming av planverk og øvelse?
  - c. Deltatt på kurs (eks i regi av NUSB)? Eventuelt andre kurs?
  - d. Samarbeid med andre kommuner? /Regional ROS), beredskapsnettverk?
  - e. Private aktører/selskap og konsulentfirma?
  - f. Andre som har hatt en ekstern hjelpe- og støtte funksjon?
3. Hva er fordelene og ulempene ved bruk av disse ulike eksterne hjelpemidlene?
4. Hvilke eksterne virkemidler/hjelpemidler har kommunen benyttet seg av i forbindelse med det helhetlige- og systematiske samfunnssikkerhet- og beredskapsarbeidet i kommunen?
5. Hva er motivasjonen for å benytte ekstern hjelp?
  - a. Er loven vanskelig å forstå?
  - b. Mangel på interne ressurser som tid, kompetanse, økonomi etc.?
  - c. Mangel på/utilstrekkelig veiledning fra Statsforvalteren?
  - d. Hjelper de eksterne virkemidlene/hjelpemidlene kommunen med å etterleve den kommunale beredskapsplikten?
    - i. Hva er virkningen? Har dere fått avvik etter å ha brukt eksterne hjelpemidler?
  - e. Hjelper de eksterne virkemidlene/hjelpemidlene kommunens helhetlige- og systematiske samfunnssikkerhet- og beredskapsarbeid?
    - i. Hjelper de til å drive beredskapshjulet fremover?

## **Vedlegg 2: Intervjuguide – Utøvende enhet. Semi-strukturert intervju med Sivilforsvaret og Trøndelag brann- og redningstjeneste.**

### **DEL 1: Avklaring**

1. Kan du si litt om deg selv og hvilken avdeling/enhet du tilhører?
  - a. Hvor mange års erfaring har du som utøvende person for (din avdeling/enhet)?
  - b. Kan du fortelle om dine operative arbeidsoppgaver og ansvarsoppgaver?
2. Kan du si litt om (din avdeling/enhet) og hvordan dere opererer for Trondheim kommune?

### **DEL 2: Kommunale sikkerhet- og beredskapsarbeidet**

1. Hvor inkluderende er dere i planleggingen med det kommunale sikkerhet- og beredskapsarbeidet?
2. Hvor inkluderende er dere i arbeidet med det kommunale sikkerhet- og beredskapsarbeidet?

### **DEL 3: Kommunal beredskapsplikt**

1. Er du/dere kjent med hva kommunen plikter å gjøre i henhold til samfunnssikkerhet og beredskap?
2. Er dere kjent med lovverket for kommunal sikkerhet- og beredskapsplikt?
  - a. Hvordan oppleves kravene i den kommunale beredskapsplikten?
    - i. Er det vanskelig å forstå? Vagt formulert?
3. Synes dere det er utfordrende å etterleve kravene i beredskapsplikten? På hvilken måte?
  - a. Hva fungerer ikke? Hvilke områder? Hvorfor? Hva er hovedutfordringene?

### **DEL 4: Tilsyn og veiledning av kommunal beredskapsplikt**

1. Hvem har det overordnede tilsynet av det kommunale sikkerhet- og beredskapsarbeidet for Trondheim kommune?
2. Hvordan opplever dere tilsyn av kommunal beredskapsplikt?

### **DEL 4: Den helhetlige- og systematiske prosessen med samfunnssikkerhet- og beredskap**

1. Har dere gjennomført en beredskapsanalyse sammen med Trondheim kommune?
2. ROS:
  - a. Hvor inkluderende er dere i arbeidet med kommunens helhetlige ROS?
  - b. Er forskriften tydelig på hva ROS-analysen skal inneholde?
  - c. Hvilke aktører er involvert i prosessen? Interne/eksterne aktører
  - d. Hvilke utfordringer har dere med arbeidet med ROS?
3. Beredskapsplan:
  - a. Hvor inkluderende er dere i arbeidet med kommunens beredskapsplan?
4. Øving/Trening/Opplæring:
  - a. Hvordan foregår øving?

Hvem øver?

- a. Har dere et system for opplæring og en plan på dette?
5. Evaluering:
  - a. Hvordan evaluerer dere hendelser og øvelser?
  - b. Hvordan dokumenteres dette?
6. Hvor i prosessen har dere størst rom for forbedring?

**Vedlegg 3:** Evalueringsrapport etter øvelse og uønskede hendelser – Dette dokumentet ble tilsendt fra Trondheim kommune.

## Evalueringsrapport etter øvelse

### Formelle krav om evaluering etter øvelser og uønskede hendelser

Kommunen skal etter øvelser og uønskede hendelser evaluere krisehåndteringen. Der evalueringen gir grunnlag for det skal det utarbeides en oppfølgingsplan/tiltaksplan. I tillegg skal det foretas nødvendige endringer i risiko- og sårbarhetsanalyser og beredskapsplaner. Evalueringsrapporten skal deles med Statsforvalteren i Trøndelag i cim, evt. sendes pr. E-post.

### Beskrivelse av øvelsen

Lag en kort beskrivelse av øvelsen/hendelsen og hvordan kommunen håndterte den.

### Følgende personer fra kriseledelse/stab deltok under øvelsen

Skriv inn hvem som deltok under øvelsen/hendelsen fra kriseledelse, stab og evt. liaisoner

Navn	Funksjon

### Hva gikk bra under øvelsen

Lag en kort stikkordsmessig oversikt over hva som fungerte bra under øvelsen/hendelsen.

### Hva var utfordrende under øvelsen og hva kan forbedres

Lag en kort stikkordsmessig oppsummering over hva dere opplevde som utfordrende under øvelsen hendelsen og som kan/bør forbedres

### Oppfølgings-/tiltaksplan

Lag en oppfølgings-/tiltaksplan basert på funnene og observasjonene dere gjorde under øvelsen. Vurder gjerne hvordan dette påvirker kritiske samfunnsfunksjoner og egen tjenesteproduksjon.

Funn/observasjon	Tiltak	Ansvar	Frist

### Andre kommentarer/innspill/læringspunkter

Skriv inn dersom dere har andre kommentarer, innspill eller læringspunkter for egen del eller innspill til Statsforvalteren som arrangør av øvelsen

