



Institutt for samfunnsvitenskap

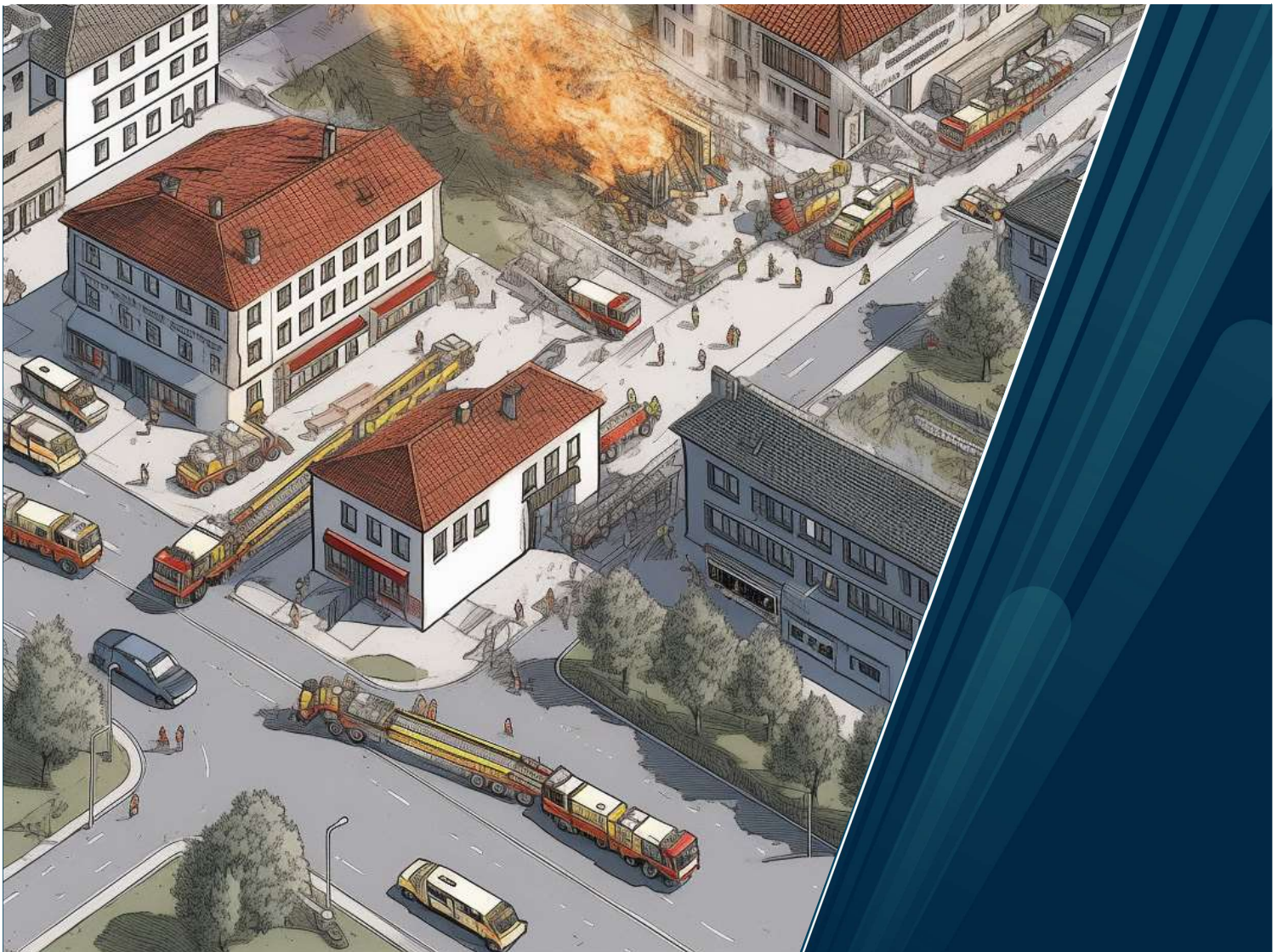
Forutsetninger for bedre håndtering av uønskede hendelser i kommuner

Offentlig-sivilt samarbeid for risikostyring og beredskapsplanlegging med formål om å utvikle resiliente kapasiteter

Joakim Grønvold

Masteroppgave i Samfunnsplanlegging og kulturforståelse - SPL-3900, juni 2023 (60 stp.).

Antall gjeldende ord: 31 818 (96 sider) | Antall ord totalt: 38 588 (132 sider)



Forsettlig tom

Forord

Det er med stor glede og tilfredshet at jeg presenterer denne masteroppgaven. Den representerer to år med krevende og dedikert arbeid. Det har vært både spennende og utfordrende å utforske dette emnet, og mest av alt kjenner jeg på stoltheten over å ha utviklet denne oppgaven fra bunnen av.

Sikkerhet og befolkningens trygghet har alltid vært en stor lidenskap hos meg. Å velge denne tematikken for masteroppgaven var derfor helt naturlig. Ett av mine ønsker med denne oppgaven er å øke forståelsen for viktigheten og kompleksiteten for beredskapsarbeidet i kommuner, og samtidig kunne bidra med kunnskap de forhåpentligvis kan dra nytte av i fremtiden.

Jeg ønsker å fremheve hvor spennende og lærerikt det har vært å få muligheten til å forske på samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i de ulike kommunene her i fylket. Informantene har vært på tilbudssiden og har vist en stor interesse overfor oppgaven og ikke minst tematikken. Tusen takk skal dere alle ha!

Arild har vært en konstruktiv veileder med interessante synspunkter. Arild har bidratt med stor støtte overfor oppgaven. Tusen takk, Arild!



Joakim Grønvold
Tromsø - 01.06.23

Sammendrag

I denne masteroppgaven har jeg undersøkt samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet hos kommuner i Troms og Finnmark fylke. Oppgaven er basert på en artikkel fra Statsforvalteren i Nordland (2018), som påpekte at det var store variasjon blant kommunene knyttet til kommunal beredskapsplikt. Formålet var å finne ut hvordan kommuner kan forbedre sin evne til å håndtere uønskede hendelser gjennom forberedelser, styring og samarbeid med interne og eksterne aktører. Jeg benyttet meg av en kvalitativ tilnærming, der jeg gjennomførte semi-strukturerte intervjuer med et utvalgt på 8 informanter fordelt på fire kommuner, der det var ca. 50/50 fordeling mellom tekniske/faglige og politiske kommune-informanter, og en informant tilhørende statsforvalterapparatet i fylket. Jeg tok i bruk tre ulike intervjuguider for å tilpasse spørsmålene til informantene. Det teoretiske rammeverket er i hovedsak organisatorisk resiliens, medvirkning og ulike aspekter av styring. Innsamlet data er et resultat av intervjuene, der dette har blitt utviklet gjennom forskningsspørsmålene og det teoretiske rammeverket. I korte trekk er hovedfunnene at statsforvalterapparatets manglende/ineffektive veiledning påvirker kommunenes mulighet til å forberede seg, negativt. Dette er spesielt gjeldende for kommunene som er svært avhengig av veiledning fra statsforvalterapparatet. Prioriteringen og fokuset av samfunnssikkerhet og beredskap er varierende og mangelfullt, men øker, der spesielt tidligere hendelser som covid-19, skredet i Gjerdrum og krigen i Ukraina har vært store bidragsyttere. Kommunene er avhengig av lokalkunnskap og ressurser gjennom medvirkning av lokalsamfunnet og samarbeid med offentlige og private aktører for å kunne utvikle beredskapsplanverk og for å håndtere uønskede hendelser når de oppstår. Økonomi, tid og ansatte med relevant kompetanse er viktige forutsetninger kommunene mangler for å kunne forberede seg effektivt. Det politiske aspektet relatert til samfunnssikkerhet og beredskap kan begrense forberedelser ettersom at omfanget av beredskap kan være vanskelig å forstå, der politikere også må balansere flere samfunnsområder samtidig. Kommuners samarbeid og styring med interne avdelinger er kritisk for å forberede seg. En forutsetning for at kommunene kan forberede seg er at de samarbeider med relevante aktører om å utvikle planverk slik at håndteringsstrategier og tilfredsstillende planer blir utviklet.

Innholdsfortegnelse

Forord	II
Sammendrag.....	III
Liste over sentrale forkortelser.....	X
1. Innledning.....	1
1.1 Bakgrunn for valg av tema	2
1.2 Problemstilling og forskningsspørsmål	2
1.3 Avgrensninger ved oppgaven	3
1.4 Oppgavens oppbygning	4
2 Tidligere forskning	4
2.1 Resiliens i krisehåndtering av storm på kommunalt nivå.....	4
2.2 Samstyring mellom ulike forvaltningsnivåer	5
3 Lov og forskrift for kommunal beredskapsplikt	5
3.1 Sivilbeskyttelsesloven og Forskrift om kommunal beredskapsplikt	6
3.1.1 Risiko- og sårbarhetsanalyse	6
3.1.2 Overordnet beredskapsplan	7
3.1.3 Beredskapsøvelser og evaluering	8
4 Forvaltningsstruktur av samfunnssikkerhet og beredskap	8
4.1 Politiske systemer og institusjoner	8
4.1.1 Føringer fra nasjonalt nivå	9
4.1.2 Regionalt nivå som bindeledd mellom kommune og stat	10
4.1.3 Kommunalt nivå – grunnmuren for nasjonal beredskap	11
5 Teori	13
5.1 Hva er en organisasjon?.....	13
5.1.1 Individer og team i organisasjoner	13

5.2	Resiliens.....	14
5.2.1	<i>Organisatorisk resiliens</i>	16
5.3	Organisatorisk resiliens som kapasitet	18
5.4	Kollaborativ styring.....	22
5.4.1	<i>Flernivåstyring</i>	23
5.5	Medvirkning	24
6	Metode.....	26
6.1	Kvalitativ tilnærming.....	26
6.1.1	<i>Semi-strukturert intervju</i>	27
6.1.2	<i>Intervjuguide og spørreskjema</i>	28
6.1.3	<i>Litteratursøk</i>	28
6.1.4	<i>Metode-prosessen fra start til slutt</i>	29
6.2	Oversikt over utvalg	29
6.3	Analyse av empiri.....	31
6.3.1	<i>Koding og kategorisering i NVivo</i>	31
6.4	Forskningsetiske betraktninger.....	32
6.4.1	<i>Anonymitet</i>	32
6.4.2	<i>Samtykke og deltakelse</i>	32
6.4.3	<i>Datalagring og personvern</i>	33
6.5	Validitet og reliabilitet.....	33
6.6	Metodiske utfordringer og mulige begrensninger	34
7	Empiri.....	35
DEL I:	35
7.1	Karakteristikker ved Troms og Finnmark fylke som region	35
7.1.1	<i>Geografi og geologi</i>	35

7.1.2	<i>Demografi</i>	38
7.1.3	<i>Klima og miljø</i>	40
DEL II:	41
7.2	Risiko og sårbarhet	41
7.2.1	<i>Naturhendelser og effekten av klimaendringer</i>	41
7.2.2	<i>Avhengigheten til digital infrastruktur</i>	43
7.2.3	<i>En eldrebølge som gjør seg gjeldende</i>	43
7.2.4	<i>Forsvaret og sammensatte trusler</i>	44
7.2.5	<i>Risikoer ved utvikling av næringsliv</i>	45
7.2.6	<i>E6 og trafikkulykker</i>	45
7.3	Politikk og planlegging.....	46
7.3.1	<i>Måter kommunene planlegger for og vurderer risiko</i>	46
7.3.2	<i>Når en uønsket hendelse oppstår</i>	48
7.3.3	<i>Det politiske aspektet ved planlegging og forberedelser</i>	50
7.3.4	<i>Lokalsamfunnets medvirkning i planprosesser</i>	51
7.4	Fokus og prioritering	52
7.4.1	<i>Tidligere hendelser</i>	52
7.4.2	<i>Strategisk tenkning</i>	54
7.5	Demografi og kultur	55
7.5.1	<i>Kommunestørrelse</i>	55
7.5.2	<i>Lokalsamfunnets kunnskap</i>	57
7.6	Ressurser og kapasiteter	57
7.6.1	<i>Lokalsamfunnets ressurser</i>	60
Del III:	61
7.7	Samarbeid	61

7.7.1	<i>Viktigheten av og behovet for samarbeid</i>	61
7.7.2	<i>Metoder for samarbeid</i>	63
7.7.3	<i>Utfordringer og begrensninger ved samarbeid</i>	64
7.7.4	<i>Statsforvalter</i>	66
7.7.5	<i>Interne avdelinger</i>	67
7.7.6	<i>Øvelser og trening</i>	69
8	<i>Drøfting</i>	70
Del I:		70
8.1	<i>Prediksjon av det interne og eksterne miljøet</i>	70
8.2	<i>Forberedelser og beredskapsplanlegging</i>	71
8.2.1	<i>Forankring og beslutninger</i>	73
8.2.2	<i>Faglig forståelse og implementering</i>	74
8.3	<i>Medvirkning på bakgrunn av kommunestørrelse og lokalkunnskap</i>	75
8.4	<i>Fagfokus og sektor-prioritering</i>	78
8.4.1	<i>Læring og erfaringer fra hendelser</i>	80
8.4.2	<i>Resiliens som et resultat av strategisk utvikling</i>	81
8.5	<i>Kommune- og befolkningsstørrelse relatert til sårbarhet og resiliens</i>	82
8.6	<i>Ressurser og kapasiteter</i>	83
8.6.1	<i>Lokale ressursers viktighet for kommuner</i>	85
Del II:		86
8.7	<i>Betydningen og viktigheten av samarbeid med aktører</i>	86
8.7.1	<i>Statsforvalterapparatets betydning for kommuner</i>	87
8.8	<i>Metodiske tilnærminger til samarbeid</i>	88
8.9	<i>Utfordringer knyttet til samarbeid og styring</i>	90
8.10	<i>Viktigheten av å involvere interne avdelinger</i>	91

8.10.1	<i>Forberedelser og internt samarbeid gjennom øving og trening</i>	92
9	Konklusjon	93
10	Videre forskning	95
11	Referanseliste	96
12	Vedlegg	105
12.1	Vedlegg I - Prosjektinformasjon og samtykkeerklæring	105
12.1.1	<i>Vedlegg I - A: Kommuner</i>	105
12.1.2	<i>Vedlegg I - B: Statsforvalterapparat</i>	108
12.2	Vedlegg II – Kartleggingsskjema	112
12.2.1	<i>Vedlegg II - A: Kommuner</i>	112
12.2.2	<i>Vedlegg II - B: Statsforvalterapparat</i>	112
12.3	Vedlegg III – Intervjuguider	113
12.3.1	<i>Vedlegg III A: Kommuner – teknisk</i>	113
12.3.2	<i>Vedlegg III B: Kommuner – politisk/administrativ</i>	115
12.3.3	<i>Vedlegg III C: Statsforvalterapparat</i>	117

Figurliste

Figur I Vertikale og horisontale aktører i de ulike forvaltningsnivåene	12
Figur II Resiliens illustrert ved tre kommuner (Pursiainen, 2018, s. 133).....	17
Figur III Dimensjoner innenfor organisatorisk resiliens (Duchek, 2019, s. 224).....	18
Figur IV Helhetlig oversikt over metodeprosessens faser	29
Figur V Områder med risiko for snøskred, steinsprang og skred i bratt terreng.....	36
Figur VI Områder med risiko for flom- og jordskred	37
Figur VII Oversikt over tettsteder og byer i regionen.....	39
Figur VIII Befolkningsoversikt i relasjon til byer	40

Tabelliste

Tabell I Oversikt over utvalget.....	30
Tabell II Rangering av kommunestørrelse etter landareal og befolkning.....	31

Liste over sentrale forkortelser

BFF – Beredskapssystem for Forsvaret	NSM – Nasjonal Sikkerhetsmyndighet
CCA – Climate Change Adaptation	NVE – Norges Vassdrag- og Energidirektorat
CIM – Crisis Information Management	N7BLR – NATOs Seven Baseline Requirements
DSB – Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap	MET – Meteorologisk Institutt
EKOM – Elektroniske kommunikasjonstjenester	OR – Organisatorisk resiliens
ES – Environmental Scanning	PBL – Plan- og bygningsloven
ETJ – Etterretningstjenesten	PKT – Psykososialt kriseteam
FD – Forsvarsdepartementet	PLIVO – Pågående livstruende vold
FHI – Folkehelseinstituttet	POD – Politidepartementet
FOH – Forsvarets operative hovedkvarter	PST – Politiets Sikkerhetstjeneste
FLO – Forsvarets logistikkorganisasjon	ROS – Risiko og sårbarhet
GIS – Geografiske informasjonssystemer	RS – Redningsselskapet
HDIR – Helsedirektoratet	RSU – Regjeringens sikkerhetsutvalg
HMS – Helse, miljø og sikkerhet	SBS – Sivilt beredskapssystem
HOD – Helse- og omsorgsdepartementet	SBL – Sivilbeskyttelsesloven
HROS – Helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse	SMK – Statsministerens kontor
HRT – Hovedredningssentralen	SSB – Statistisk sentralbyrå
HV – Heimevernet	TFFK – Troms og Finnmark Fylkeskommune
HV-16 – Heimevernsdistrikt 16	TISK – Testing, Isolering, Sporing, Karantene (Covid-øvelse)
IKT – Informasjons- og kommunikasjonstjenester	TØI – Transport-Økonomisk Institutt
IPCC – Intergovernmental Panel on Climate Change	UD – Utenriksdepartementet
ISO – International Organization for Standardization	UNN – Universitetssykehuset Nord-Norge
IT – Informasjonsteknologi	
JD – Justis og beredskapsdepartementet	
KIKS – Kritisk Infrastruktur og Kritiske Samfunnsfunksjoner	
KMD – Kommunal og Moderniseringsdepartementet	
KSE – Krisestøtteenheten	
KU – Kommuneundersøkelsen	
LRS – Lokale redningssentraler	
NATO – North Atlantic Treaty Organization	
NBS – Nasjonalt Beredskapssystem	
NGI – Norges Geotekniske Institutt	
NGU – Norges Geologiske Undersøkelse	
NOU – Norges Offentlige Utredninger	
NSD – Norsk senter for forskningsdata	

1. Innledning

Tirsdag 4. januar 2000 kolliderte et tog fra Trondheim med et tog fra Hamar på Rørosbanen som resulterte i en eksplosjonsbrann der 19 personer mistet livet (Holø & Eide, 2020). En vinterdag, 19. januar 2004, forliste lasteskipet MS «Rocknes» utenfor Bergen der 18 personer omkom (Otterlei et al., 2014). 22. juli 2011 opplevde Norge sitt største terrorangrep på norsk jord noensinne da regjeringskvartalet i Oslo ble bombet og Utøya ble et sted for en ungdomsmassakre. I alt døde 77 personer den dagen (NOU 2012: 14, s. 17). I Tromsø 26. februar 2020 fikk Norge sitt første smittetilfelle av covid-19 – en pandemi som i over to år tok over 4000 liv ulike steder i landet (Larsen, 2022; FHI, 2022). Natt til nyttårsaften 2020 opplevde Ask i Gjerdrum det som skulle være ett av Norges største kvikkleireskred; et skred som tok 10 liv. (Silseth, et al., 2021).

Det er aldri spørsmål *om* en hendelse vil oppstå, men *når* den vil oppstå. Det er ingen unntak at alle hendelser som oppstår på norsk jord – oppstår i en kommune. Samfunnssikkerhet og beredskap i kommunene er grunnmuren for den nasjonale beredskapen i landet (DSB, 2022). Slike hendelser forstyrrer freden og normaltilstanden, og tester om kommunene har en forsvarlig beredskap med en evne til å håndtere dens angrep mot befolkning, miljø og infrastruktur. I skrivende stund herjer en krig i Europa. Russlands invasjon av Ukraina ulmer om potensialet for atomkrig, og det merkes i norske kommuner, til tross for en stor geografisk avstand. Oppdatering av tilfluktsrom, atomberedskapsplaner og jod-tabletter er noen av temaene kommunene og andre aktører nå har på dagsorden.

Risikobildet i kommunene er i stadig endring. Det fordrer en evne til å overvåke utviklinger og forberede seg for mange ulike typer uønskede hendelser. (NOU 2019: 13, s. 18-19). For at de skal klare det, er det fordelaktig at kommunene har resiliente kapasiteter og strategier på plass som tillater de å balansere krisehåndtering med normal drift, effektivt (Duchek, 2019, s. 216). Kommunene vil ikke klare å håndtere alle hendelsene alene, noe som forutsetter et samarbeid med lokalsamfunn, næringsliv, andre kommuner, frivillige organisasjoner, blålysetater og statsforvalter blant annet.

1.1 Bakgrunn for valg av tema

I 2018 påpekte statsforvalteren i Nordland fylke at det var store variasjoner blant kommuner når det gjelder beredskap. Enkelte kommuner i fylket tilfredsstilte per 2018 ikke minimumskravene de var lovpålagt å oppfylle, til tross for at minimumskravene ble gjort kjent og lovpålagt i 2010/2011, nesten 10 år tidligere (Statsforvalteren i Nordland, 2018). Gjennom en grundigere undersøkelse av Kommuneundersøkelsen (KU) fra 2018 til 2021, utført av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), er det tydelig at mange kommuner ikke bare her i Nord-Norge, men i Norge generelt ikke har en adekvat beredskap som imøtekommer det risikobildet de står overfor.

I 2018 hadde 58% av alle deltakende kommunene på landsbasis en overordnet beredskapsplan som oppfylte alle minimumskravene (DSB, 2018, s. 7). Ved kommuneundersøkelsen i 2021 tilfredsstilte 47% av alle landets deltakende kommuner samtlige minimumskrav til overordnet beredskapsplan (DSB, 2021, s. 15). Som jeg innledningsvis presenterte, er det i kommunene at uønskede og ekstraordinære hendelser forekommer. Ekstraordinære hendelser er de hendelsene man ikke anser å være hverdagslige hendelser, der en stor andel av befolkningen blir eller kan bli truet (NOU 2019: 13, s. 21). Når under halvparten av landets deltakende kommuner per 2021 ikke oppfyller minimumskravene til beredskapsplanverk, betyr det at de i praksis ikke har nødvendige strategier og redskaper for å håndtere uønskede og ekstraordinære hendelser.

Jeg har som hensikt å se på hvordan kommunene kan forbedre sin evne til å håndtere uønskede hendelser gjennom planlegging og forberedelser, samt hvordan statsforvalter som regionalt tilsyns- og veiledningsorgan påvirker kommunene. I tillegg hvordan samarbeidende aktører som lokalsamfunn, industri og næringsliv, beredskapsorganisasjoner, eiere og forvaltere av kritisk infrastruktur og aktører med en samfunnskritisk funksjon også påvirker kommunenes beredskap.

1.2 Problemstilling og forskningsspørsmål

Problemstillingen nedenfor er utarbeidet med referanse til det som ble presentert tidligere, og tar for seg hva jeg ønsker å forske på, men også hva jeg mener det er et behov for å undersøke nærmere: Beredskapsarbeidet i kommuner og samstyring mellom kommuner og

myndighetsorganer i den vertikale styringskjeden, såvel som de aktører i næringsliv, organisasjoner og lokalsamfunn i kommunen. Problemstillingen lyder som følgende:

Hvordan kan kommuner forbedre sin evne til å håndtere uønskede hendelser gjennom forberedelser, styring og samarbeid med interne og eksterne aktører?

For å hensiktsmessig kunne besvare problemstillingen, søker jeg den besvart gjennom to forskningsspørsmål:

- I. Hvordan påvirker lokale faktorer kommuners mulighet til å utvikle resiliente kapasiteter?***
- II. Hvordan påvirker styring og samarbeid med interne og eksterne aktører kommuners mulighet til å utvikle resiliente kapasiteter?***

1.3 Avgrensninger ved oppgaven

Problemstillingen er et inkluderende, men omfattende vitenskapelig spørsmål å skulle undersøke. I den forbindelse har forskningsspørsmålene blitt utviklet med hensikt om å kunne besvare problemstillingen, som mindre og mer håndterbare spørsmål.

I denne oppgaven går jeg bort fra en holistisk tilnærming til planprosesser for samfunnssikkerhet og beredskap på kommunalt nivå, men spisser meg inn mot hvordan kommuneorganisasjoner kan forbedre sin evne til å håndtere uønskede hendelser gjennom utvikling av organisatorisk resiliens, styring og samarbeid med andre aktører. Jeg ser altså ikke på hele den kommunale organisasjonsstrukturen, men mer på enheter og avdelinger som har direkte og viktige funksjoner knyttet til samfunnssikkerhet og beredskap. Derfor fokuserer jeg heller ikke på spesifikke blålysetater, men har likevel åpnet opp for at informantene kan trekke dem inn hvis det er behov.

Dersom en uønsket hendelse oppstår i en kommune og den er ekstraordinær, er det stor sannsynlighet for at kommuneorganisasjonen setter operativ krisestab. Her er det derimot slik at jeg ikke ser på akuttkrisefasen og etterkrisefasen, men mer på førkrisefasen og forberedelser i sin helhet. Jeg fokuserer ikke spesifikt på hvordan kommunene driver med krisehåndtering ved en uønsket hendelse, men hvordan aktiviteter i forkant av en hendelse kan forbedre deres evne til å håndtere uønskede hendelser.

1.4 Oppgavens oppbygning

Først i oppgaven presenteres et sammendrag av hele oppgaven som oppsummerer de viktigste punktene og funnene som ble kartlagt. Deretter gis en innledning til oppgaven, med hensikt å invitere leseren til et dagsaktuelt vitenskapelig spørsmål, og gi avklaringer om bakgrunn og hensikt knyttet til spørsmålet. Etterfulgt av innledningen framstilles lovverket som legger mye av grunnlaget for problemstillingen og kommunenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap. Så tar jeg for meg ulike styrings- og forvaltningsnivåer knyttet til samfunnssikkerhet og beredskap for å bedre forstå sammenhengen mellom aktører. Deretter legger jeg frem all teori som understøtter problemstillingen og forskningsspørsmålene.

Så presenterer jeg de metodiske valgene jeg gjorde, samtidig som jeg redegjør for begrensninger og etiske betraktninger. Dette legger grunnlaget for empirikapitlet - hvor den empiriske dataen fra kommunene og statsforvalterapparatet sammenstilles. Videre drøfter jeg funnene som ble presentert i empirikapitlet, opp mot forskningsspørsmålene og teori. Avslutningsvis oppsummerer jeg de viktigste funnene ved oppgaven, og konkluderer disse i henhold til problemstillingen og forskningsspørsmålene.

2 Tidligere forskning

Det finnes mye forskning relatert til planlegging, beredskap, styring og resiliens. Jeg avgrensner dette kapitlet til to forskningsartikler innenfor de mest relevante temaene knyttet til oppgaven.

2.1 Resiliens i krisehåndtering av storm på kommunalt nivå

En studie fra 2019 så på hvordan resiliens påvirket krisehåndteringen til en kommune i Norge som måtte håndtere effektene av stormen Synne i 2015 (Steen & Morsut, 2019, s. 1). De kom frem til resiliente egenskaper som ble reflektert i kommunen. Funnene deres peker på at *informasjonsgrunnlaget* til kommunen om tidligere lignende hendelser var et svært nyttig grunnlag for implementering av proaktive og reaktive tiltak. *Felles situasjonsforståelse* var kritisk for alle aktørene som deltok, samtidig som lokalsamfunnet ble informert om utviklinger og endringer relatert til stormen. Kommunens bruk av CIM som krisestøtteverktøy gjorde at det ble oppnådd. (Steen & Morsut, 2019, s. 22).

Videre fant de at *koordinering* var en viktig faktor – da blant annet menneskelige ressurser fra beredskapsorganisasjoner var i operativ beredskap og raskt kunne mobiliseres ved behov. Ikke minst var *kommunikasjon* mellom de ulike aktørene kritisk for å koordinere aktørene. (Steen & Morsut, 2019, s. 23).

2.2 Samstyring mellom ulike forvaltningsnivåer

MacLeod og Goodwin (1999, s. 503). presenterer sin forskning på regional og lokal styring. Formålet var å undersøke relasjoner knyttet til sentrale myndigheter, og om økende innflytelse knyttet til koalisjoner og regimer. I tillegg om læring i en såkalt «institusjonelt tykk» region (MacLeod & Goodwin, 1999, s. 503). De fremhever at økende styring ikke trenger å resultere i tap av makt hos sentrale myndigheter – der hvis makt blir anerkjent som en verdiløs ressurs enn sosiale relasjoner. Altså er det ikke nødvendig å erstatte nøkkelinstitusjoner eller nøkkelbeslutninger med aktører som kan bli stolt på, eller å justere på maktbalansen mellom ulike sosiale aktører bare for å opprettholde demokratisk kontroll. (MacLeod & Goodwin, 1999, s. 522). De viser til at myndigheter på ulike forvaltningsnivåer blir mer involvert i organiseringen av nettverk, styringsregimer og partnerskap sine selv-organiseringer innenfor respektive nivåer. Eksempelvis er en kommune eller en regional myndighetsaktør med på å sette rammeverk, bidra med informasjon, balansere differanser ved makt hos ulike aktører, samt sikre at ulike mekanismer er kompatible med hverandre for å forebygge konflikter eller disputer. (MacLeod & Goodwin, 1999, s. 522). Videre fremhever de at et rammeverk for strategiske relasjoner må ha sin hovedvekt på makt hos staten. Rammeverket kan brukes for se på samspillet mellom politiske styrker og institusjonelle former. Makt hos staten mener de kan brukes til å forstå forvaltningsnivåene sine aktiviteter, og hvordan samspillet mellom eksempelvis kommunalt og regionalt nivå samstyres i forhold til handlinger eller for å støtte hverandre. (MacLeod & Goodwin, 1999, s. 523).

3 Lov og forskrift for kommunal beredskapsplikt

Den planleggingen kommuner i det daglige bedriver relatert til samfunnssikkerhet og beredskap, er på bakgrunn av lovverket som presenteres nedenfor. Lovverket legger grunnlaget for at kommuner må arbeide med samfunnssikkerhet og beredskap, og legger videre føringer i form av minimumskrav som kommunene må tilfredsstillere i planverket sitt.

3.1 Sivilbeskyttelsesloven og Forskrift om kommunal beredskapsplikt

Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (Sivilbeskyttelsesloven - SBL) har som formål å forvalte befolkningens liv og helse, miljøet de omringes av, materielle verdier og kritisk infrastruktur som er med på å holde samfunnet operativt og i en normaltilstand. Forvaltningen skal utnytte ikke-militær makt når nasjonen er i krig eller krig truer. Videre dersom nasjonens selvstendighet eller sikkerhet blir forringet på noen måte, og i fredstid i forbindelse med uønskede hendelser. Dette gjelder både ved tilsiktede og utilsiktede hendelser. (Sivilbeskyttelsesloven, 2010, § 1).

Forskrift om kommunal beredskapsplikt tar for seg det som kommer frem i Sivilbeskyttelsesloven (2010, § 14, 15), men mer detaljert knyttet til minimumskravene. Formålet med forskriften innebærer at befolkningen skal føle et fravær av uønskede hendelser, slik at deres trygghet og sikkerhet er ivaretatt. Kommunenes samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid skal foregå helhetlig og systematisk (Forskrift om kommunal beredskapsplikt, 2011, § 1). Med andre ord skal de utarbeide en plan for hvordan de skal følge opp dette arbeidet, samt utarbeide prioriteringer, langsiktige mål og strategier. Deretter skal det vurderes hvorvidt forhold bør implementeres inn i prosesser og planer relatert til Plan- og bygningsloven (PBL). (Forskrift om kommunal beredskapsplikt, 2011, § 3).

3.1.1 Risiko- og sårbarhetsanalyse

Kommunene er lovpålagt å kartlegge alle uønskede hendelser som kan ramme dem på hvilke som helst måter. Produktet kommunene skal sitte igjen med etter kartleggingen er en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse (HROS). Som et minimum skal analysen ifølge Forskrift om kommunal beredskapsplikt (2011, § 2) omfatte:

- (a) risiko- og sårbarhetsfaktorer som eksisterer per dags dato, men også fremtidige;
- (b) risiko og sårbarhet som eksisterer utenfor kommunenes territorielle grenser (eks. i en nabokommune), men som kan ha ringvirkninger for den gitte kommunen;
- (c) på hvilke måter risiko- og sårbarhetsfaktorer kan ha en innvirkning på hverandre;
- (d) utfordringer knyttet til tap av kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner;
- (e) kommunenes evne til å vedlikeholde normal drift ved eksponering for en uønsket

hendelse, deriblant deres evne til å gjenopprette normal drift etter at en hendelse har manifestert seg;

(f) hvilke behov som finnes evakuering og befolkningsvarsling.

Ved utarbeiding av planer knyttet til lov om planlegging og byggesaksbehandling (Plan- og bygningsloven), skal risiko- og sårbarhetsanalysen (ROS) også benyttes. (Sivilbeskyttelsesloven, 2010, § 14). Det vises også til at ROS-analysen skal revideres og oppdateres ved endringer i risiko- og sårbarhetsbildet og ved revisjon av kommuneplanens samfunnsdel og kommunedelplaner, jf. PBL § 11-4 første ledd. (Sivilbeskyttelsesloven, 2010, § 14).

3.1.2 Overordnet beredskapsplan

På bakgrunn av ROS-analysen kommuner utarbeider i henhold til SBL (2010, § 15), skal kommunene å utvikle en overordnet beredskapsplan. Forskrift om kommunal beredskapsplikt, 2011, §4 fremhever følgende minimumskrav som beredskapsplanen skal inneholde:

(a) plan for kriseledelsen i kommunen, som viser personer som er med i ledelsen, samt deres roller, ansvar og hvilke fullmakter de har. For øvrig hvem som kan innkalle kriseledelsen;

(b) varslingslister over aktører som har en funksjon i henhold til krisehåndtering ved en uønsket hendelse;

(c) oversikt over ressurser som relevante aktører har å bidra med, samt kommunens egne ressurser de har å stille til rådighet med;

(d) evakueringsplan som knyttes til evakuering av befolkningen; og

(e) en plan for krisekommunikasjon med egne ansatte, befolkningen og media.

(Forskrift om kommunal beredskapsplikt, 2011, § 4).

Beredskapsplanen skal som et minimum revideres én gang hvert år, men være oppdatert til enhver tid (Forskrift om kommunal beredskapsplikt, 2011, § 6). Videre kan beredskapsplanen ifølge Forskrift om kommunal beredskapsplikt (2011, § 4), utvikles som en handlingsdel knyttet til kommunedelplanen jf. PBL.

3.1.3 Beredkapsøvelser og evaluering

På bakgrunn av Forskrift om kommunal beredkapslikt (2011, § 7, 8) skal kommunene øve minimum hvert andre år knyttet til det som kommer frem i beredkapsplanen. Hva kommunene velger å øve på, bør besluttes basert på momenter og hendelser som kommer frem i kommunens HROS, samt hva som er behov for å øve på. Øvelser skal gjøres med andre kommuner dersom det er relevant og mulighet for. Supplerende skal kommunene ha et opplæringsystem som sikrer at alle som har en funksjon ved krisehåndtering, har relevante og tilstrekkelige kvalifikasjoner. (Forskrift om kommunal beredkapslikt, 2011, § 7).

Etter endt øvelse eller krisehåndtering skal det gjøres evalueringer. Kommunene står fritt til å velge evalueringsmetodikk, men dersom evalueringen legger opp til det, skal nødvendige endringer gjøres i ROS-analysen og beredkapsplanverk. (Forskrift om kommunal beredkapslikt, 2011, § 8).

4 Forvaltningsstruktur av samfunnssikkerhet og beredskap

For å forstå hva slags roller, ansvar og funksjoner kommuner har i det nasjonale beredskapssystemet, er det hensiktsmessig å redegjøre for de ulike forvaltningsnivåene i systemet, ettersom at nivåene har mye samarbeid med hverandre. Sivilt beredskapssystem (SBS) utgjør sammen med Beredskapssystem for Forsvaret (BFF), Nasjonalt beredskapssystem (NBS) (Kunnskapsdepartementet, 2021, s. 41).

4.1 Politiske systemer og institusjoner

Et politisk system kan defineres som «[...] et hvilket som helst etablert mønster for mellommenneskelige relasjoner som i betydelig grad har med makt, styring og autoritet å gjøre» (Engen et al., 2016, s. 166). Politikk kan tolkes på mange måter. En måte å forstå det på er som institusjonell organisering, hvor hovedfokuset ligger på formelle situasjoner hvor beslutninger fattes. En annen måte er å forstå politikk som meningsdanning og meningsutveksling mellom aktører. Det viktige med begge disse perspektivene er å stille spørsmål omkring hvem som deltar og fatter beslutninger, hvor beslutningene blir tatt, og hva utfallet av beslutningene blir. (Engen et al., 2016, s. 166).

På nasjonalt nivå finner vi regjeringen og Stortinget som politiske institusjoner. På

regionalt nivå har man fylkestinget, og på kommunalt nivå har man kommunestyrene. Felles for alle disse politiske institusjonene er at de har behov for forslag, støtte, protester, initiativer, krav og ønsker fra samfunnsaktører når de skal fatte beslutninger. (Engen et al., 2016, s. 167). Videre mener Engen et al. (2016, s. 165) at sikkerhetsfaglig politikk først og fremst skal være proaktivt rettet, med hensikt å redusere risiko tilknyttet uønskede hendelser. I tillegg mener de at politikken skal drives til å utvikle og forsterke beredskap slik at virksomheter, institusjoner og befolkningen opplever økt trygghet og redusert usikkerhet (Engen et al., 2016, s. 165). Når politiske institusjoner står overfor problemer som er uløselig, eksempelvis på grunn av teknologiske begrensninger, gjennomføres planleggings- og beslutningsprosesser. På bakgrunn av slike prosesser vil de politiske institusjonene da ende opp med beredskapsplaner, strategiplaner, risiko- og sårbarhetsanalyser og krisehåndteringsplaner. (Engen et al., 2016, s. 171).

Engen et al. (2016, s. 171) refererer til Brunsson (2002); Brunsson og Brunsson (2015) og Kleven (1998) som mener at politiske institusjoner utfører planleggings- og beslutningsprosesser på bakgrunn av fire faktorer: (i) Enkelte gjennomfører slike prosesser da de tror at selve prosessene ender med et resultat som er mer tilfredsstillende enn om man i motsetning ikke skulle gjennomføre slike prosesser. (ii) Andre gjør det kun fordi at det er lovpålagt. (iii) Noen mener at slike prosesser innebærer respekt og status i tilknytning til andre eksterne aktører. (iv) Gjenstående vil bedrive slike aktiviteter da de ønsker å fremme handlingsvilje og faktisk ta problemene på alvor. (Engen et al., 2016, s. 171).

4.1.1 Føringer fra nasjonalt nivå

På nasjonalt nivå har regjeringen det overordnede politiske ansvaret knyttet til beredskapen i Norge (NOU 2019: 13, s. 37). Det nasjonale nivået utgjør det totale sikkerhets- og beredskapsarbeidet i landet, og det er på dette nivået at arbeidet samordnes og delvis styres. Stortinget vedtar lover og forvalter ressursfordeling i tilknytning til statsbudsjettet. (Njå et al., 2020, s. 91). En av oppgavene til regjeringen er å frembringe forskrifter, rundskriv og retningslinjer. Det er også her at ulike beredskapsorganer opprettes for å forvalte samfunnssikkerhet og beredskap. Et eksempel er hovedredningscentralen (HRT). (Njå et al., 2020, s. 91).

Justis- og beredskapsdepartementet (JD) og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) har viktige ansvarsoppgaver tilknyttet samordning og overordnet planlegging. JD bistår ifølge Regjeringen (2018) med gjennomføring og formidling av politikk som føres i regjeringen. På departementsnivå er Kriserådet det øverste administrative koordineringsorganet og består av sentrale embetspersoner i utvalgte departementer. Ved behov har kriserådet mulighet til å kalle inn andre relevante departementer og virksomheter. (NOU 2019: 13, s. 37). Krisestøtteenheten (KSE) har som ansvar å støtte kriserådets og lederdepartementets krisehåndtering ved behov.

DSB er en pådriver overfor kommuner når det gjelder å forebygge uønskede hendelser, og skal videre sikre en beredskap som er tilfredsstillende og krisehåndtering som er effektiv (Instruks for DSBs koordinerende roller, 2005). Ved en ekstraordinær hendelse vil DSB bistå JD og andre departementer i deres koordinering. DSB har også ansvar for å sammenstille og analysere informasjon fra beredskapsmyndigheter og statsforvaltere, for så å gi til JD slik at de kan prioritere og ta beslutninger. (NOU 2019: 13, s. 37).

4.1.2 Regionalt nivå som bindeledd mellom kommune og stat

På regionalt nivå finner vi fylkeskommuner og statsforvaltere, deriblant fylkesberedskapssjef. Fylkeskommunene har ansvar for planlegging på det regionale nivået, som blant annet innebærer at de skal påse at planer og arealplaner skal resultere i at overordnede mål blir nådd. (Njå et al., 2020, s. 93).

Ifølge Njå et al. (2020, s. 93) kan statsforvalteren fremheve en innsigelse mot eksempelvis en HROS dersom den går i konflikt med interesser relatert til sikkerhet og beredskap. Altså, selv om en kommune har oppnådd minimumskravene, etablert en HROS og funnet ut at risikoene som fremtrer i analysen kan betegnes som akseptable, kan statsforvalteren uavhengig rette innsigelse mot et planvedtak. (Njå et al., 2020, s. 93).

Statsforvalteren er i utgangspunktet underlagt Kommunal og moderniseringsdepartementet (KMD), men utfører også oppgaver knyttet til forvaltning på vegne av andre departementer (Thomstad, 2021, s. 174). DSB embetsstyrer statsforvalteren, deriblant utvikler instruksjer og tildelingsbrev på bakgrunn av styringsdialoger (Thomstad, 2021, s. 178). På slike styringsmøter deltar fungerende og assisterende statsforvalter, samt

fylkesberedskapssjef, hvor et diskusjonstema er samfunnssikkerhet og beredskap på regionalt nivå (Thomstad, 2021, s. 178).

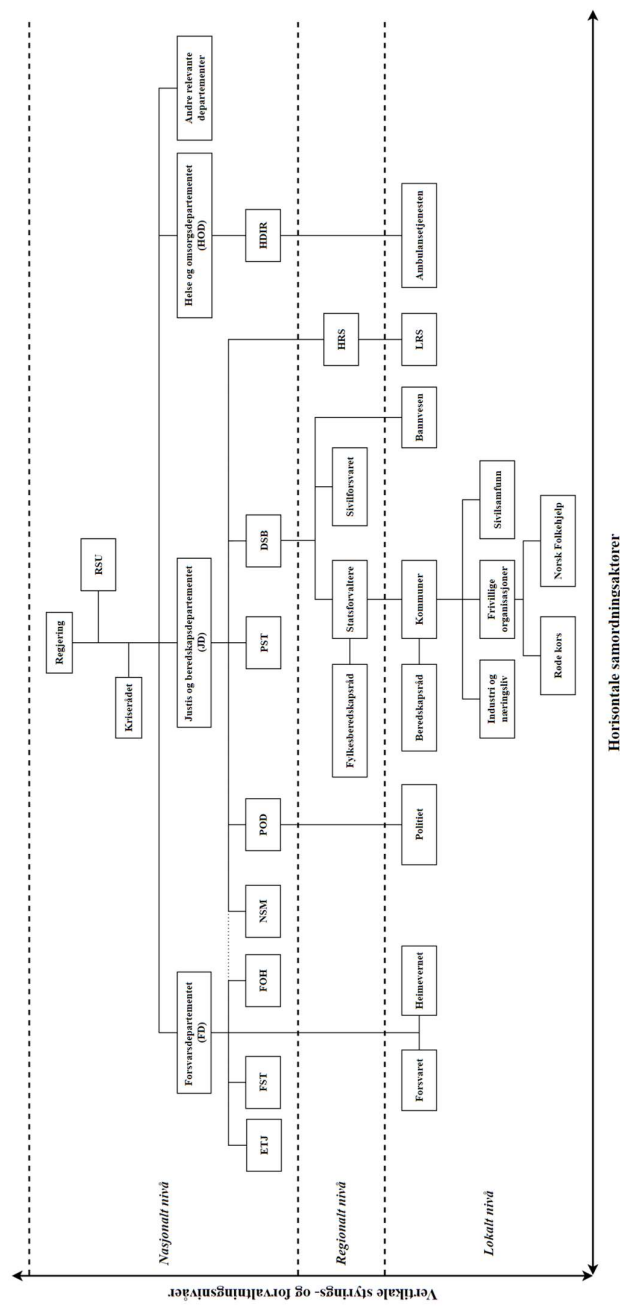
4.1.3 Kommuntalt nivå – grunnmuren for nasjonal beredskap

I samspillet mellom kommunalt nivå og nasjonalt nivå finner vi at de interne rammene for den kommunale organiseringen blant annet reguleres av staten (Fiva, Hagen & Sørensen, 2021, s. 214). Videre mener de at staten regulerer hvor mye handlingsfrihet kommunene i prinsippet skal ha, og er derfor knyttet til politisk regulering. Ergo er beslutninger tatt på kommunalt nivå ikke bare et resultat av hvilke prioriteringer kommunene har, men også som følge av statlige reguleringer. (Fiva, Hagen & Sørensen, 2021, s. 214).

Staten fører politikk om hvilke forvaltnings- og styringsnivåer som skal finnes; hvilke oppgaver blant annet kommunene skal ha, samt har en stor innflytelse på de kommunale oppgavene. (Fiva, Hagen & Sørensen, 2021, s. 227). Dette legger opp til en administrativ føderalisme hvor kommunene på den ene siden skal sørge for at befolkningens behov og ønsker tilfredsstilles, blant annet gjennom kollektive goder og velferdstjenester. På den andre siden preges de av omfattende styring fra staten. Det menes videre at kommunene dermed har et bredt ansvar og er dermed viktige aktører i samfunnet, men har samtidig begrenset handlingsfrihet. (Fiva, Hagen & Sørensen, 2021, s. 227). Regjeringen og Stortinget sin politiske agenda på nasjonalt nivå, reflekteres på kommunalt nivå ettersom at de i mange sammenhenger er ansvarlig for resultatene som oppnås på ulike fagfelt i kommunene (Fiva, Hagen & Sørensen, 2021, s. 227).

Figur I på neste side illustrerer vertikale og horisontale aktører som har ansvar knyttet til styring, regulering og/eller forvaltning innenfor sine respektive fagområder knyttet til samfunnssikkerhet og beredskap. Merk at «Industri og næringsliv» og «Sivilsamfunn» ikke direkte har slike funksjoner, men har blitt inkludert da de likevel kan få viktige roller og funksjoner før, under og etter uønskede hendelser. I tillegg er det viktig å understreke at figuren ikke er en eksakt representasjon av hvordan hierarkiet eller strukturen faktisk er, men en forenklet oversikt for å forstå sammenhengen mellom aktørene.

Figur I
Vertikale og horisontale aktører i de ulike forvaltningsnivåene



5 Teori

I dette kapitlet presenterer jeg teori som ligger til grunn for oppgavens problemstilling om hvordan kommuner kan forbedre sin evne til å håndtere uønskede hendelser gjennom forberedelser, samarbeid og styring med interne og eksterne aktører. Jeg tar for meg resiliens som fenomen, og hvordan resiliens er i en organisatorisk kontekst. Så tar jeg for meg medvirkning og ulike teoretiske aspekter om styring.

5.1 Hva er en organisasjon?

Ifølge Skogstad (2019, s. 373) blir en organisasjon definert som «en sosial enhet av mennesker, som har ett eller flere felles mål som de over tid forsøker å realisere gjennom en bevisst koordinering av innsats og aktiviteter». På bakgrunn av definisjonen vil organisasjoner ha rasjonelle beslutninger og planlegging, noe som legger opp til formelle strukturer, som vist i at organisasjonen har spesifikke stillinger og avdelinger (Skogstad, 2019, s. 373). En organisasjons karakteristikk defineres gjennom arbeidet som blir utført, da de også blir sett på som systemer som integrerer mennesker og symboler for produksjon. Samtidig blir organisasjoner også sett på som samarbeidende systemer, institusjoner og systemer for beslutningstaking. (Perrow, 1967, s. 194-195).

Med denne kunnskapen definerer Fiva et al. (2021, s. 14) en kommune som en offentlig myndighet med tre forskjellige kjennetegn: (i) kommunen har, innenfor nasjonalstatens grenser, ansvar for et avgrenset geografisk område; (ii) kommune har ansvar for å løse offentlige oppgaver de har blitt delegert; (iii) lokalbefolkningen styrer kommunen gjennom et direkte demokrati eller ved lokale valg av personer som skal representere lokalbefolkningen i en forsamling. Videre legger Fiva et al. (2021, s. 14) til at kommuner løser offentlige oppgaver gjennom et lokalt demokrati, og er derfor subnasjonale organisasjoner.

5.1.1 *Individer og team i organisasjoner*

En organisasjon er avhengig av ansatte som har individuelle kapasiteter og ferdigheter for at krisehåndteringen skal være effektiv. For at en organisasjon skal kunne respondere, tilpasse og gjenopprette seg fra en uønsket hendelse, er det nødvendig at ansatte har mulighet til å være kreative og innovative med løsninger gjennom planer eller improviserte løsninger.

Det vil føre til et rikere kunnskapsgrunnlag. (Duchek et al., 2020, s. 393-394). Mangfold i organisasjoner er en positiv assosiasjon med resiliens.

Mangfold viser ifølge Triandis (2003) bl.a. til kjønn, nasjonalitet, religion, alder, identitet, verdenssyn og seksuell orientering. I tillegg vil det være ansattes arbeidserfaringer, utdanning og profesjonelle bakgrunn. (Duchek et al., 2020, s. 391). I kontekst av organisasjoner refereres det til ansatte og arbeidsheters heterogenitet. Arbeidsheter kan være grupper, et team bestående av minimum tre personer, eller avdelinger, og kan være innenfor ulike nivåer i organisasjonen, eksempelvis som et prosjektteam eller krisehåndteringsteam. (Duchek et al., 2020, s. 391).

5.2 Resiliens

Resiliens er et fenomen som Carlson et al. (2012, s. 17) definerer som: «en enhet, ressurs, organisasjon, samfunn, region sin evne til å forutse, absorbere, respondere, tilpasse og gjenopprette seg fra en forstyrrelse» (min oversettelse). I en organisatorisk kontekst, handler tilpasning om i hvilke grad en organisasjon klarer å stabilisere påkjenninger fra en uønsket hendelse og samtidig balansere det uten at det går utover normal drift. (Supardi & Hadi, 2020, s. 1271). En uønsket hendelse er en hendelse som enten har forårsaket eller kan forårsake tap og skader på verdier som mennesker, miljø og materiell (Engen et al., 2021, s. 302). Denne oppgaven ser ikke direkte på hendelser som kategoriseres som ulykker, kriser eller katastrofer. Jeg vil bruke «uønskede hendelser» som en samlebetegnelse for alle de hendelsesbegrepene. Som Do et al. (2022, s. 811-812) fremhever, hviler organisatorisk resiliens på et instrumentelt prinsipp om utnyttelse av interne ressurser og innovasjon. Ergo vil ansatte i en organisasjon utvikle løsninger som passer til håndtering av utfordringer og uønskede hendelser. Det gjøres gjennom proaktiv læring og kunnskapsutveksling i og utenfor organisasjonen. (Do et al., 2022, s. 811).

Resiliens er evnen til å håndtere og tåle motgang, samt kunne heve seg over motgangen for å opprettholde en normaltilstand (Gilbert, 2010, s. 11). Fra latin, *resilire*, betyr resiliens det å kunne «skritte» eller «sprette» tilbake ved påkjenninger (Kennair, 2023). Koordinering, utholdenhet, improvisering og fleksibilitet er noen kjennetegn assosiert med resiliens (Williams et al., 2017, s. 740). Fleksibilitet refererer til effektiv respons både for interne og eksterne situasjoner gjennom tilpasning (Blundo et al., 2021, s. 120). Improvisering

er en spontan handling basert på intuisjon der og da. (Rerup, 2001, s. 7). Koordinering forstås som to eller flere enheter av samme type som er sammenstilt i en større enhet, men som likevel har samme relasjon til sine omgivelser (Haspelmath, 2006, s. 1). Utholdenhet er evnen til å arbeide med høy intensitet over lengre tid (Mæhlum, 2021). Resiliens i kommuner vil være en verdifull kapasitet ettersom at det tillater dem å tilpasse seg for nye forhold og tilstander (Morales et al., 2019, s. 2). Resiliente organisasjoner vil i tillegg ha egenskaper som smidighet, effektiv kommunikasjon, beredskap med potensial for å endre seg, kunnskap om gjensidig avhengigheter, samt horisontale og vertikale forbindelser (Parsons, 2007, s. 14).

Resiliens har i flere tiår blitt studert av mange fagfelt, først og fremst innenfor mekaniske fag, med fokus på resiliens som en tilpassende egenskap blant elementer (Carlson et al., 2012, s. 11). Over tid har resiliens blitt mer utbredt til diverse fagfelt som psykologi og økologi, og senere blitt svært aktuelt innenfor klimatilpasning (CCA), og samfunnssikkerhet og beredskap som fagfelt (Stavland & Bruvoll, 2019, s. 10). Eksempelvis blir resiliens innenfor psykologi sett opp mot patologi (sykdomslære) ved personers psykiske helse og mentale sykdommer (Van Breda, 2018, s. 2). På bakgrunn av at flere forskere studerer fenomenet innenfor sine respektive forskningsfagfelt, oppstår det derfor ulike tilpasninger av definisjonen for resiliens. Ifølge Duchek (2019, s. 216-217) oppstår det også diverse forståelser omkring fenomenet, hvor noen mener at resiliens er en egenskap, en prosess, en kapasitet eller et utfall. I forskningsverdenen er det derimot felles enighet om at hovedelementene ved resiliens er at det kan bygges opp over tid, og omhandler bl.a. individer, systemer og organisasjoner sin evne til å tilpasse, håndtere og gjenopprette seg fra sjokk eller forstyrrelser som angriper eller truer deres normalttilstand (Southwick et al., 2014, s. 2; Duchek, 2019, s. 216-217; Mitsakis, 2019, s. 321).

Innenfor resiliens er begrepet robusthet sentralt, hvor Rausand og Haugen (2020, s. 53) mener at robusthet er evnen til å tåle effektene fra påkjenninger (skadetoleranse). Robusthet for kommuner handler om å kunne tåle påkjenninger fra en uønsket hendelse uten at hendelsen setter kommunen ut av spill relatert til daglig drift og kontinuitet (Eriksen et al., 2021, s. 170). I motsetning til robusthet finner vi sårbarhet som er kommuners manglende evne og forutsetninger til å fungere og operere som normalt når de utsettes for en uønsket hendelse (Engen et al., 2021 s. 60). En robust kommune er også tilpassende og fleksibel overfor en uønsket hendelse (Engen et al., 2021, s. 61).

Ulikhetene mellom robusthet og resiliens er at en robust kommune vil forsterke sin nåværende tilstand, mens en resilient kommune vil forsterke sin tilpasningsevne (Anderies et al., 2013, s. 6). Kommuner som er robuste og resiliente vil ha høy evne til å tåle påkjenninger, og vil bli lite påvirket av det (Aven, 2022).

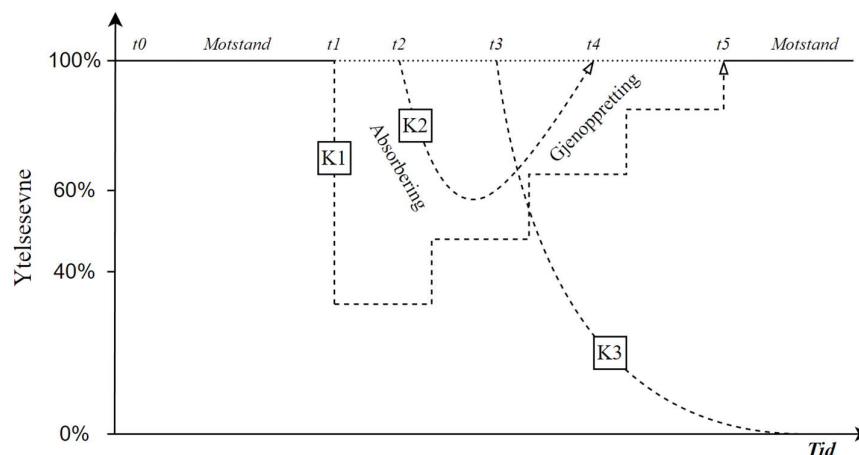
5.2.1 Organisatorisk resiliens

Når kommuner opplever forstyrrelser eller sjokk i form av en uønsket hendelse, viser Lengnick-Hall et al. (2011, s. 244) til at organisatorisk resiliens (OR) omhandler det å ha effektive og tilfredsstillende håndteringsstrategier klar til bruk. Dette innebærer planer for krisehåndtering, beredskapsplaner, kontinuitetsplaner og andre delplaner som bygger på forutsettende risikoanalyser. Lengnick-Hall et al. (2011, s. 244) definerer OR som «et firma sin evne til å effektivt absorbere, utvikle situasjonsspesifikke responser til, og til slutt engasjere seg i transformerende aktiviteter for å utnytte forstyrrende overraskelser som potensielt truer organisasjonens overlevelse» (min oversettelse). Duchek et al. (2020, s. 388) definerer på sin side OR som: «[...] evnen til å forutse potensielle trusler, håndtere uforutsette hendelser effektivt, og lære fra hendelsene for å skape en dynamisk kapasitet som tilrettelegger for organisatorisk endring» (min oversettelse).

OR kan med det forstås som aktiv håndtering av uforutsette hendelser som oppstår (Duchek, 2019, s. 219). Kapasiteter, prosedyrer, prosesser og rutiner i en organisasjon er med på å tilrettelegge for at organisasjonen kan bli resilient (Tasic et al., 2019, s. 4). Derimot vil ikke en organisasjon kunne være resilient uten å ha effektive strategier knyttet til krisehåndtering. De er dermed gjensidig avhengig av hverandre. Sett fra et perspektiv om utvikling, vil OR kunne utvikles ved å styrke slike kapasiteter. (Tasic et al., 2019, s. 3). I tillegg må det ligge adekvate ressurser til grunn slik at muligheten for å utvikle resiliens faktisk er til stede. Slike ressurser kan være en økonomisk buffer, positive forhold til eksterne aktører, samt redundans (Duchek et al., 2020, s. 388). Figuren under har som formål å illustrere resiliens i tre kommuner, og hvordan disse blir påvirket av en uønsket hendelse.

Figur II

Resiliens illustrert ved tre kommuner (Pursiainen, 2018, s. 133)



Figuren over har som formål å illustrere hvor mye de ulike kommunene har investert i utvikling av resiliente strategier og kapasiteter (Pursiainen, 2018, s. 133). Tidsrommet fra t_0 til t_1 kan forstås som fasen før hendelsen (førkrisefasen), og medfører da kommunenes forberedelser, identifisering og observasjon som vist i Duchek (2019, s. 224). Kommune 1 (K1) illustrerer en kommune som har lite forebygging, og blir derfor tidlig (t_1) og raskt redusert ned til under 40% ytelsesevne. Pursiainen (2018, s. 39) refererer til International Organization for Standardization (ISO), som mener at forebygging er de tiltak en organisasjon gjør for å forhindre, unngå eller begrense en uønsket hendelse eller effektene av den.

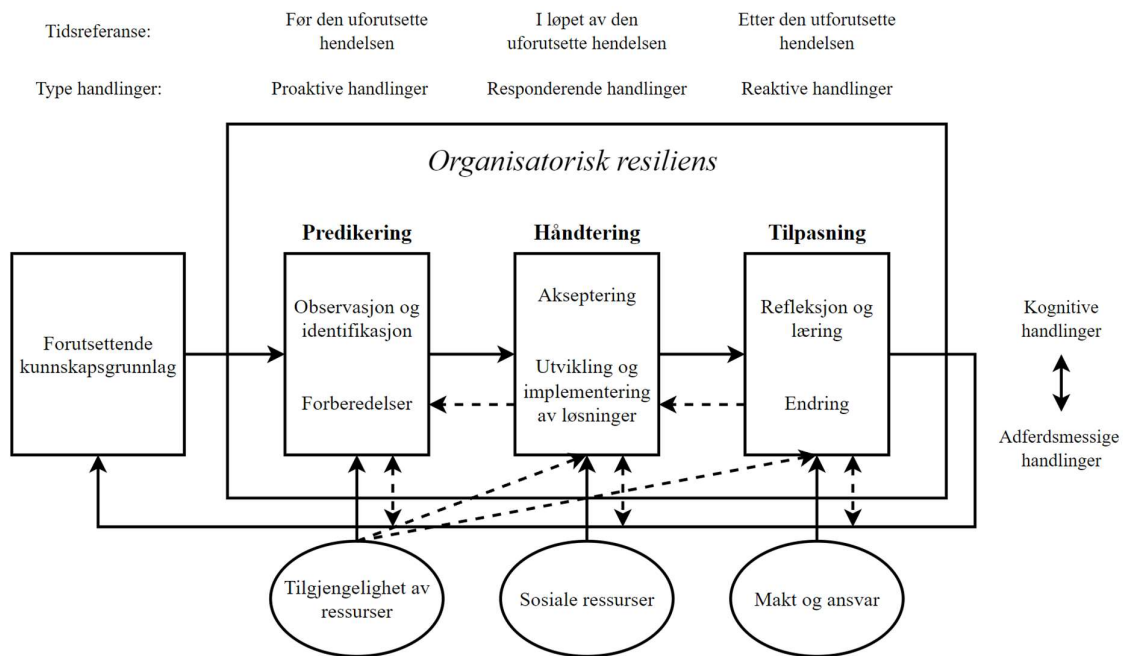
Evnen til å utøve respons (absorbering) er mangelfull, og påvirker kommunen i den grad at den kun stegvis klarer å gjenopprette seg til normaltilstand (t_5). K2 er, i motsetning til K1, mer motstandsdyktig og tåler mer stress, noe som resulterer i at kommunen påvirkes av hendelsen i et senere stadium ($t_2 > t_1$). Grunnet effektiv respons reduseres ikke K2 lengre ned enn til 60% ytelsesevne, og evner å gjenopprette seg til normaltilstand raskere og mer effektivt enn K1 ($t_4 < t_5$). På den andre siden er K3 illustrert som meget motstandsdyktig og blir ikke påvirket av hendelsen før t_3 . Når K3 derimot blir påvirket, reduseres den helt ned til 0% og preges av langvarig fravær av ytelse. Ved å investere i strategier og kapasiteter som gjør kommunene resiliente, vil de oppleve lavere tapskostnader, mer motstandsdyktighet og robusthet overfor uønskede hendelser, samt bedre håndteringsevne som igjen leder til en raskere og mer effektiv gjenoppretting til normal drift. (Zhang et al., 2022, s. 1).

5.3 Organisatorisk resiliens som kapasitet

Resiliens omhandler tre steg med respektive kapasiteter innenfor hvert steg: (i) *predikering*; (ii) *håndtering*; (iii) *tilpasning*. Duchek (2019, s. 219) viser til Wildavsky (1991) som mener at å forutse omhandler forebygging og predikering av farer og uønskede hendelser før noe skade er gjort. Figuren under illustrerer dimensjoner og steg for organisatorisk resiliens. Med *dynamiske kapasiteter* opparbeider organisasjoner seg kapasiteter som tillater dem å rekonfigurere og tilpasse ressurser internt i organisasjonen, men også eksterne ressurser (Duchek, 2019, s. 219).

Figur III

Dimensjoner innenfor organisatorisk resiliens (Duchek, 2019, s. 224)



(i) *Predikering*

Denne dimensjonen tar stilling til predikering som evnen til å avdekke eller identifisere utviklinger som er kritiske i henhold til organisasjonen og miljøet rundt for å kunne tilpasse seg proaktivt (Duchek, 2019, s. 225). Predikerende kapasiteter omfatter blant annet minimering av negative konsekvenser, dersom det ikke er mulig å unngå dem. Essensen er at organisasjoner skal kunne predikere hvordan det interne og eksterne miljøet kommer til å

endre seg i et gitt tidsrom. (Duchek, 2019, s. 225). Formålet er at organisasjonen skal kunne ta strategiske beslutninger og handlinger i nåtid, slik at de kan forsøke å styre fremtidige resultater som favoriserer organisasjonen, samtidig som de unngår forstyrrelser eller uønskede hendelser (Madni & Jackson, 2009, s. 132). Videre viser Carlson et al. (2012, s. 7) at predikering omhandler beredskap og er en resiliens-forsterkende aktivitet hvor organisasjoner definerer risikobildet de står overfor slik at de får en oversikt over hvilke risikoer som befinner seg i organisasjonens interne og eksterne miljø. I tillegg er det skadebegrensning hvor organisasjonen reduserer konsekvensene og alvorlighetene ved identifiserte hendelser (Carlson et al., 2012, s. 7). Innenfor denne dimensjonen er det tre hoved kapasiteter (Duchek 2019, s. 225):

- (i) evnen til å identifisere eksterne og interne utviklinger;
- (ii) evnen til å identifisere potensielle trusler og kritiske utviklinger;
- (iii) evnen til å forberede seg for uforutsette og uønskede hendelser etter beste evne.

Disse tre kapasitetene er assosiert med *observasjon og identifikasjon*. For organisasjoner er ifølge Ortiz-de-Mandojana og Bansal (2016) det kritisk at de kan identifisere og gjenkjenne signaler som indikerer at en uønsket hendelse har stor sannsynlighet for å inntreffe. Hvis de klarer det, er sannsynligheten større for at de kan unngå hendelsen helt, eller unngå at den eskaleres. (Duchek, 2019, s. 225). Hiltunen (2008) kaller dette for «*environmental scanning*» (ES) (Duchek, 2019, s. 226). Gjennom systematiske persepsjoner av svake signaler kan organisasjoner identifisere omfanget og viktigheten av en uønsket hendelse. Poenget er å tilegne seg informasjon som omfatter både perspektiver om informasjonen, men også potensiell eksponering. (Ansoff, 1975, s. 22-23). Duchek (2019, s. 225) viser til Aguilar (1967) som forteller at dette gjøres på banale måter, eksempelvis gjennom samtaler på pauserommet, i felten eller på kontoret. Et annet moment her fremhever at forskningen ikke har særlig kunnskap om hvordan resiliente organisasjoner tilegner seg slik informasjon (Duchek, 2019, s. 226). Lewin et al. (2011, s. 89) fremhever at å identifisere og gjenkjenne verdien av ekstern kunnskap, for eksempel gjennom 'gatekeepers', er kritisk for utvikling av organisatorisk resiliens.

Forberedelser i organisasjoner er et annet aspekt som er viktig for utvikling av organisatorisk resiliens (Lengnick-Hall & Beck, 2009, s. 3). Å være forberedt innebærer at

organisasjonen har ressurser som kan utnyttes når en uønsket hendelse oppstår. Dette kan være ressurser som beredskapsplaner, planer for kontinuitet eller gjenopprettelse, samt krisestøttesystemer som DSB-CIM. Slike ressurser kan skapes på bakgrunn av risikoanalyser, beredskapsplanlegging og kontinuitetsplanlegging. (Duchek, 2019, s. 226-227). Et fordelaktig resultat med planverk og forberedelser er at gjensidig forståelse og effektive samarbeidsforhold opparbeides. I praksis betyr dette at organisasjoner ikke planlegger for uforutsette hendelser, men for fremtiden med uvitenhet om, hvor eller når en uønsket hendelse vil oppstå (Duchek, 2019, s. 227).

De forberedelser som gjøres, vil ha mye å si for hvordan håndteringen av en uønsket hendelse blir (Carlson et al., 2012, s. 7). Mallak (1998, s. 150-151) viser til seks faktorer som skaper potensial for organisatorisk resiliens: (i) unngåelse av risiko; (ii) tilgang til ressurser; (iii) avhengighet til informasjonskilder; (iv) søk etter løsninger som er målorienterte; (v) kritisk situasjonsforståelse; og (vi) ansatte med multikompetanse som kan tre inn i flere roller om nødvendig. Proaktive forberedelser og planlegging som tilrettelegger for disse faktorene, gjør at organisasjoner vil kunne ha mer effektive responser.

(ii) Håndtering

Som Wildavsky (1991) forteller, er håndtering av en uønsket hendelse en viktig del av organisasjoners evne til å gjenopprette seg til en normaltilstand (Duchek, 2019, s. 227). Denne dimensjonen knytter predikeringsdimensjonen sammen med håndteringsdimensjonen, slik at organisasjoner kan drive med effektiv krisehåndtering (Duchek, 2019, s. 227). Fra Carlson et al. (2012, s. 7) er det i denne fasen at organisasjoner utøver en respons på bakgrunn av aktiviteter, systemer, oppgaver og programmer som ble utviklet før hendelsen. Det er to underkategorier innenfor denne dimensjonen:

- (i) evnen til å akseptere et problem
- (ii) evnen til å utvikle og implementere løsninger

Å akseptere et problem er viktig for å anerkjenne at det i realiteten finnes et problem organisasjonen står overfor – noe Hamel og Vaelikangas (2003, s. 54) kaller for «den kognitive utfordringen». Når en uforutsett hendelse oppstår, viser de til at organisasjoner gjerne benekter at de står overfor en hendelse, fordi at hendelsen i seg selv blir en

overraskelse for organisasjonen (Hamel & Vaelikangas, 2003, s. 54). For at krisehåndteringen skal skje raskt og effektivt, er det kritisk at de aksepterer problemet (Duchek, 2019, s. 228).

I tillegg må organisasjoner evne å utvikle ad-hoc løsninger og implementere dem. Taktiske beslutninger og løsninger forutsetter en improviserende evne til å lage oversikt av en gjerne uoversiktlig og kaotisk situasjon. Ergo sammenfattes informasjonen i nåtid slik at tilfredsstillende beslutninger kan tas for å oppnå en ønsket tilstand. (Weick, 1993, s. 634-635).

Faraj og Xiao (2006) fremhever at formell og uformell koordinering er en viktig komponent for organisatorisk resiliens ved en uønsket hendelse (Duchek, 2019, s. 229). For koordineringen er det behov for frihet og åpenhet slik at de som håndterer kan være kreative og fleksible med handlinger (Duchek, 2019, s. 229). I tillegg må det være klare ansvarslinjer og formelle strukturer som tillater effektiv beslutningstaking for håndteringen (Duchek, 2019, s. 229). For at det skal forekomme kollektiv håndtering som er koordinert, er forutsetningen at organisasjoner evner å utvikle løsninger og faktisk implementere dem. Likeså mener Duchek (2019, s. 229) at det derfor må være bred aksept for endringer internt i organisasjonen.

(iii) Tilpasning

Tilpasning overfor uønskede hendelser kan ifølge Carley (1991) hjelpe organisasjoner å unngå eller redusere konsekvenser som er negative (Duchek, 2019, s. 230). Ved denne fasen benytter organisasjoner seg av aktiviteter, programmer, planer og lignende for å hjelpe de med å tilpasse og gjenopprette seg til en normalt tilstand (Carlson et al., 2012, s. 7). Innenfor tilpasning er det to hoved kapasiteter:

- (i) læring og refleksjon
- (ii) organisasjoners kapasiteter for endring

Refleksjon fremhever evnen til å reflektere og gruble over en hendelse eller fra tidligere hendelser. Læring omfatter evnen til å utvikle et grunnlag eller en mening fra tidligere eller nåværende hendelser for å kunne endre på nåværende eller fremtidige holdninger og adferder. (Daudelin, 1997, s. 39). For å lære, mener Edmondson (1999, s. 353) at organisasjoner må stille spørsmål, reflektere omkring resultater, diskutere utfall og potensielle utfall, samt eksperimentere. Læring fra en hendelse skjer på ulike nivåer i organisasjonen, og kan være enkelkretslæring og dobbelkretslæring. Førstnevnte fokuserer på

aktiviteter og handlinger som har mål om å korrigere prosedyrer og rutiner for håndtering, samt materielle og menneskelige ressurser. Dobbelkretslæring omhandler det å stille spørsmål omkring effekten av nye rutiner eller prosedyrer, samt hva som er premisset for et mål. (Tasic et al., 2019, s. 6).

5.4 Kollaborativ styring

Kollaborativ styring handler om å engasjere diverse aktører som befinner seg på ulike nivåer og sektorer, hvor formålet er å samstyre aktørene for å oppnå diverse mål (Jones & White, 2022, s. 111). Aktører kan være fra sivile, offentlige og private domener, og formålet er å forme offentlig politikk, planlegging, forvaltning og beslutningstaking. (Jones & White, 2022, s. 112). I forhold til sentrale styringsaktører (eks. kommuneorganisasjon, statsforvalter og regjering), endres styringen fra å være hierarkisk, til en form for styring hvor eksempelvis en kommuneorganisasjon må samarbeide med et bredt spekter av frivillige, offentlige og private aktører på ulike beslutningsnivåer. (Newman et al., 2004, s. 204).

Ulike dimensjoner viser at geografisk distanse mellom de deltakende aktørene som samordner oppgaver og aktiviteter, er en begrensning som kan forringe kommunikasjonsprosesser og koordinering. Arbeidsgrupper som er geografisk distribuert, kan forårsake utfordringer knyttet til utvikling av felles identitet; kommunikasjon og utveksling av informasjon. (Nesheim et al., 2019, s. 35). Forankring er en stor del når det gjelder politikk og planlegging. Med å forankre, menes det å feste en plan eller et prosjekt til aktører som kan påvirke planen, og som på den måten også «eier» planen. De har altså vært med på å utvikle innholdet, har mulighet til å gjøre noe med et tiltak, og har erkjent sin rolle for å igangsette prosessen. Ikke minst er aktørene enige i innholdet. (Distriktssenteret, 2019).

Emerson et al. (2011, s. 9) viser til ulike drivere for kollaborativ styring. En viktig driver er *lederskap*. Her mener Emerson et al. (2011, s. 9) at en leder må være motivert og til stede for å kunne sikre ressurser, og tilrettelegge for at kollektiv problemløsning. En annen driver er *insentiver* for interne eller eksterne drivere som forutsetter kollaborativ styring. Interne drivere kan være muligheter, interesser, problemer og ressursbehov, mens eksterne drivere kan være trusler, muligheter og institusjonelle eller situasjonelle kriser (Emerson et al., 2011, s. 9). En tredje driver tar for seg *gjensidig avhengighet* hvor organisasjoner, aktører eller individer ikke klarer å fullføre noe alene, og som derfor krever kollaborative handlinger.

(Emerson et al., 2011, s. 9, 10).

Den fjerde driveren er *usikkerhet*. Det er en utfordring for å håndtere samfunnsfloker («*wicked problems*»). Et eksempel kan være ekstraordinære hendelser som kan true eller påføre samfunnet tap. Dersom usikkerhet ikke kan håndteres hos aktørene alene, kan det føre til at aktørene må samarbeide om å dele, avklare og redusere risiko. Her tenkes det at dersom organisasjoner hadde hatt alt av forutsettende informasjon og kunnskap om hvordan å løse samfunnsfloker, ville ikke behovet for å samarbeide med andre aktører for å håndtere dem, vært til stede. (Emerson et al., 2011, s. 9-10).

5.4.1 Flernivåstyring

Ifølge Hooghe og Marks (2002, s. 4), forstås flernivåstyring (eng. «*multi-level governance*») som et «system med kontinuerlige forhandlinger mellom ‘nestede’ regjeringer på overnasjonale, nasjonale og regionale territorielle nivåer» (min oversettelse). Likevel har flernivåstyring blitt mer anvendt innenfor andre politiske områder og regimer. Det har som et resultat ført til økt deltakelse blant ikke-offentlige organisasjoner, men vel så mye myndigheter, når det gjelder beslutningstaking. (Hooghe & Marks, 2002, s. 4). Et av formålene med flernivåstyring er å forsøke å tilrettelegge for best mulig samarbeid og balanse mellom nasjonale, regionale og lokale myndigheter (Yi et al., 2019, s. 3) I et statsfiksert perspektiv har slike systemer blant annet en delt beslutningstaking blant aktører som er fordelt på ulike forvaltningsnivåer istedenfor et nasjonalt nivå alene. I tillegg er politiske arenaer formelt og uformelt, sammenkoblet. (Hirschhorn, 2021, s. 14).

Teori om flernivåstyring fremhever vertikal og horisontal politikk-utforming. Der ‘vertikal’ refererer til gjensidig avhengighet til aktører på ulike territorielle forvaltningsnivåer, blir ‘horisontal’ referert til som styringsavhengigheten blant myndigheter på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå, og ikke-statlige aktører. (Hirschhorn, 2021, s. 14). Hamilton et al. (2004, s. 159) belyser de horisontale strukturene der sammenligning mellom det lokale nivået og det regionale nivået oppstår med hensikt om å måle styring og oppgavefordeling. Det viser til nedbryting av eksempelvis en stor enhet til mindre enheter (Kåss, 2020). I forhold til sentrale stater, har flernivåstyring blitt brukt til å karakterisere spredning av autoritet. (Hooghe & Marks, 2002, s. 4). Det er derimot ingen konsensus om hvordan den type styring bør struktureres.

Som Hooghe og Marks (2002, s. 8) viser til, er type I flernivåstyring rettet mot internasjonale, nasjonale, regionale, meso og lokale jurisdiksjoner, og har bredt politisk ansvar, samt flere funksjoner. Styring innenfor type I illustreres med en russisk Matrjosjka, hvor det innenfor en territoriell skala ikke bare er ett «lag» med styring, men gjerne flere. (Hooghe & Marks, 2002, s. 8). Type II styring består av jurisdiksjon som er mer spesialisert, og blir brukt i henhold til samfunnsmessige behov som å løse ressursutfordringer eller forvalte offentlige tjenester (Hooghe & Marks, 2002, s. 8). Horisontal spesialisering viser til enheter med ulik fag- og oppgavedeling som befinner seg innenfor samme nivå. På det lokale nivået er grad av spesialisering innenfor politiske systemer en fremtredende egenskap som bærer med seg bivirkninger. (Skoog, 2021, s. 392).

5.5 Medvirkning

Medvirkning kan ifølge Ringholm og Hanssen (2020, s. 191) forstås som et hjelpemiddel for å øke og fremme demokratisk styring og kunnskap i planlegging. Medvirkning som definisjon blir derfor: «Borgernes deltakelse i offentlig planlegging, som er rettet inn mot å bringe kunnskap og/eller synspunkter inn i planprosessen i den hensikt å påvirke de beslutningene som blir tatt, og som ikke dreier seg om å stemme ved valg» (Ringholm & Hanssen, 2020, s. 192). Det som gjerne assosieres med medvirkning er borgernes direkte deltakelse i enkeltsaker som berører dem (Ringholm & Hanssen, 2020, s. 195).

Medvirkning på kommunalt nivå har som mål å skape løsninger som er bedre egnet for gitte problemstillinger, forsterke det eierskapet en befolkning har til eksempelvis et sted, deriblant øke følelsen av felleskap og medborgerskap. (Ringholm & Hanssen, 2020, s. 191). Kunnskapsargumentet knyttet til medvirkning fremhever at borgerne er en rik kilde til kunnskap, noe som vil være svært verdifullt i utarbeidelsen av en beredskapsplan, for eksempel. På den andre siden har berørte borgere en rett til å delta og bli hørt, hvor denne betydningen også rettes inn mot plansystemet sin legitimitet og den demokratiske styring på et overordnet nivå. (Ringholm & Hanssen, 2020, s. 191).

Innflytelse til omgivelser, prosess og resultat, resulterer i medborgerskap, og at borgerne opplever økt myndiggjøring (*Empowerment*). Medborgerskap fremmer en mer aktiv deltakelse til å utvikle lokalsamfunnet. Dersom politikere kommuniserer og kanalisierer

oppfatninger og interesser som borgerne har, vil de kunne gjøre vedtak eller tiltak mer representativt overfor en større befolkning. Ergo vil flere borgere oppleve innflytelse som følge av at politikere praktiserer sin funksjon som valgte representanter. (Ringholm & Hanssen, 2020, s. 199). Den vanligste formen medvirkning praktiseres i, er gjennom folkemøter. Ved folkemøter har befolkningen anledning til å delta, noe som styrker kunnskapen i planprosesser dersom det er et bredt og mangfoldig spekter av deltakere. (Ringholm & Hanssen, 2020, s. 203). I tillegg er medvirkning av lokalsamfunnet en strategi for å oppnå kollektiv handling (Zakus & Lysack, 1998, s. 2) Også den digitale arena blir mer vanlig når det gjelder formidling av høringer og informasjon. I tillegg kartlegger kommuner befolkningsgrupper med bruk av digitale verktøy, eksempelvis med bruk av geografiske informasjonssystemer (GIS). (Ringholm & Hanssen, 2020, s. 205).

Newport og Jawahar (2003, s. 33) fremhever at medvirkning av lokalsamfunnet har en positiv innvirkning for å gjøre kommuner og deres befolkning mer resilient og bærekraftig i møte med uønskede hendelser. Roberts et al. (2021, s. 1) fremhever at kommunikasjon mellom individer, myndigheter, private aktører og frivillige organisasjoner vil kunne være med på å styrke sentrale organisasjoner (kommuner) sin resiliens. De mener at slike aktører har direkte kunnskap til det eksterne miljøet i kommunene, noe som styrker muligheten til å predikere uønskede hendelser (Roberts et al., 2021, s. 8). Også Fung (2006, s. 73) mener at befolkningen kan sitte på lokal kunnskap som er assosiert med en hendelse og dens kontekst, og at denne lokalkunnskapen vil være svært verdifull når kommuner skal planlegge for uønskede hendelser.

Fra et annet perspektiv mener Zubir og Amirrol (2011, s. 197) at et mål med medvirkning bør være å skape en sterk stat og et sterkt lokalsamfunn som samarbeider med den private sektoren. Ikke bare er medvirkning viktig for å forstå og vise at man faktisk har forstått borgernes meninger, men like viktig er det for å innhente informasjon om hvilke behov og utfordringer lokalsamfunnet har. (Zubir & Amirrol, 2011, s. 197). Dersom det er godt tilrettelagt for medvirkning, vil kommuners muligheter til å tilegne seg informasjon om sårbarheter, risikomomenter og usikkerhet i sitt avgrensede geografiske område, dermed kunne øke.

Lokalsamfunnets sosio-økonomiske karakteristikk som inntekt, utdanning, helse, kjønn, etnisitet alder og jobbforhold, er med på å skape et grunnlag for at kommuner bør

inkludere (spesielt sårbare) grupper i planverk relatert til beredskap. (Young, 1998, s. 14). Et annet eksempel er i forhold til en stor kommune arealmessig, der en mindre gruppe er isolert og lengre unna resten av befolkningen, noe som gjør de mer sårbar over enkelte faktorer. En slik faktor vil kunne være lang distanse til et sykehus som har blitt sentralisert i området hvor majoriteten av kommunens befolkning befinner seg.

Kunnskap om hva slags sårbarheter befolkningen har, vil på en måte skape et insentiv til å få den isolerte populasjonen til å medvirke i plan- og beslutningsprosesser. Som Young (1998, s. 16) viser til, er befolkningens medvirkning relatert til beredskapsplanlegging og risikostyring, kritisk for at kommunen i sin helhet kan håndtere en uønsket hendelse.

6 Metode

Dette kapitlet tar for seg metodiske beslutninger og strategier som har blitt brukt for å samle inn empirisk data; kode, analysere og tolke det, samt fremstille det på en hensiktsmessig måte for leseren. Jeg utfolder kapitlet grundigere om hva som kommer frem i disse beslutningene, hvorfor jeg har gjort det jeg har gjort, og samtidig inkludert forskningsetiske betraktninger i tillegg til mulige begrensninger ved prosjektet.

6.1 Kvalitativ tilnærming

I dette forskningsprosjektet har jeg valgt å benytte meg av en kvalitativ tilnærming for å undersøke og svare på problemstillingen og forskningsspørsmålene. En kvalitativ tilnærming tillater forskeren å undersøke forhold og fenomener som ikke ellers ville vært mulig å undersøke ved bruk av kvantitative metoder (Thaagard, 2018, s. 11). Samtidig gir det et annet perspektiv på fenomenene ettersom at det er større muligheter for å undersøke mer i dybden (Aase & Fossåskaret, 2018, s. 104).

I motsetning til en kvantitativ tilnærming som opererer med tall og kvantitet i forhold til besvarelser, opererer den kvalitative tilnærmingen med beskrivelser og et mål om å forstå fenomener som undersøkes, gjennom deres karaktertrekk (Thaagard, 2018, s. 15). Som følge av en kvalitativ tilnærming, tar oppgaven som nevnt tidligere, utgangspunktet i følgende forskningsspørsmål:

- I. ***Hvordan påvirker lokale faktorer kommuners mulighet til å utvikle resiliente kapasiteter?***
- II. ***Hvordan påvirker styring og samarbeid med interne og eksterne aktører kommuners mulighet til å utvikle resiliente kapasiteter?***

Forskningsspørsmålene er brutt ned fra den overordnede problemstillingen, og søker å besvare denne: ***Hvordan kan kommuner forbedre sin evne til å håndtere uønskede hendelser gjennom forberedelser, styring og samarbeid med interne og eksterne aktører?***

I utgangspunktet hadde jeg tenkt å ha med et tredje forskningsspørsmål som så mer spesifikt på medvirkning av lokalsamfunn og næringsliv. Dog etter endt datainnsamling og analyse, falt det forskningsspørsmålet bort da jeg ikke hadde tilstrekkelig med empiri for å kunne besvare det som et spørsmål alene. Jeg har derfor valgt å se på hvilke effekter medvirkning av lokalsamfunn og næringsliv har på kommuners forberedelser, som aspekter innenfor forskningsspørsmålene.

6.1.1 Semi-strukturert intervju

Ved å intervju personer (forskningsobjekter), åpner man opp for muligheten til å tilegne seg omfattende kunnskaper om dem, og hvordan deres subjektive forståelse omkring egen livssituasjon og omverden er konstruert og definert (Aase & Fossåskaret, 2018, s. 47). Med andre ord får jeg som forsker innsikt i forskningsobjektene erfaringer, følelser, tanker og meninger, både om dem selv, men også om omverdenen. (Thaagard, 2018, s. 89).

Innenfor intervju som metode finner man ulike typer intervjuer. I dette forskningsprosjektet har jeg valgt å benytte meg av semi-strukturerte intervjuer av enkeltpersoner. Dette er den mest anvendte måten å intervju på (Thaagard, 2018, s. 91; Aase & Fossåskaret, 2018, s. 103). Trekkene ved denne type intervju er at man i utgangspunktet har en intervjuguide som er delvis strukturert med fastsatte temaer man ønsker å undersøke, men er samtidig fleksibel nok til at man kan justere på rekkefølgen til temaene, og undersøke mer om temaer som dukker opp underveis (Thaagard, 2018, s. 91). Dette tillater forskeren å fokusere på forskningsobjektets perspektiver og meninger, men samtidig sørge for at prosjektets temaer blir belyst. (Thaagard, 2018, s. 91). For å kunne transkribere intervjuene i

ettertid, brukte jeg diktafon til å ta opp intervjuene, for å sikre at ikke noe informasjon ble utelatt.

6.1.2 Intervjuguide og spørreskjema

Jeg intervjuet tre kategorier av informanter: den ene var de som er faglig innrettet med fagfeltet samfunnssikkerhet og beredskap i kommunene, altså de som har hovedansvaret for det arbeidet. Den andre var de som er politisk innrettet, og som har en overordnet, politisk tilnærming til samfunnssikkerhet og beredskap. Den siste er statsforvalterapparatet – fagområde samfunnssikkerhet og beredskap. Med det valgte jeg å utvikle tre ulike intervjuguider, hvor formålet var å tilegne meg erfaringer, perspektiver, meninger og kunnskap om kommunenes arbeid fra tre ulike ståsteder.

I tillegg så jeg på tre intervjuguider som relevant for oppgaven, da det var behov for å stille fagspesifikke spørsmål til faglige informanter, men samtidig kunne stille samme type eller andre spørsmål til politiske informanter. Samtidig blir det vanskelig å stille svært fagspesifikke spørsmål til en informant som ikke har dybdekunnskap eller utdanning knyttet til samfunnssikkerhet og beredskap, noe som fordrer tilpasning slik at de likevel kan oppleve en assosiasjon med spørsmålet og kan trekke frem erfaringer og meninger. (Thagaard, 2018, s. 97) Videre utviklet jeg to ulike kartleggingsskjemaer: Det ene for kommunene, og det andre for statsforvalterapparatet. Her ble faktorer som alder; hvilke arbeidsstilling informantene hadde; antall års erfaring knyttet til samfunnssikkerhet og beredskap, og utdanning tatt i bruk. Disse faktorene kan bidra til å avdekke korrelasjoner eller mønstre i besvarelsene, som kan føre med seg ytterligere resultater.

6.1.3 Litteratursøk

I forberedelsesfasen av forskningsprosjektet utførte jeg litteratursøk for å skaffe meg en bred forståelse av både prosjektets tema og assosiert teori. I et litteratursøk identifiserer forskeren tidligere forskning innenfor temaet, og hjelper forskeren å formulere problemstilling og forskningsspørsmål i starten, men også bistå under drøfting med å trekke koblinger mellom empiri og teori. (Ridley, 2012, s. 3).

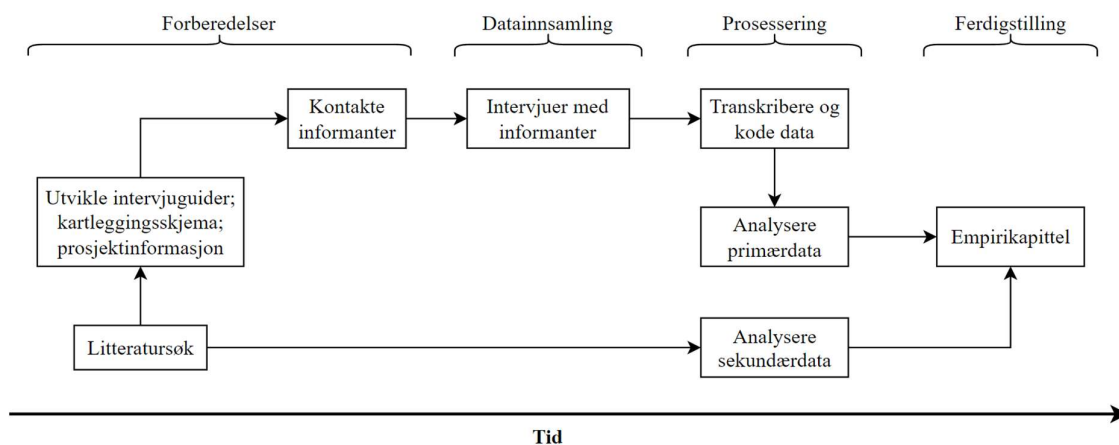
Jeg gjennomførte litteratursøk digitalt, hvor jeg benyttet meg av Google Scholar, Web of Science, ResearchGate, ScienceDirect, JSTOR og ScienceOpen for å finne tidligere forskning og teori. Jeg undersøkte også blant tidligere masteroppgaver, og brukte da 'Munin'

fra universitet i Tromsø, og ‘Brage’ fra universitetet i Stavanger. Dette var masteroppgaver som tok for seg samme tema som dette forskningsprosjektet.

6.1.4 Metode-prosessen fra start til slutt

Figuren under illustrerer min metodiske prosess fra start til slutt. Den tar ikke høyde for problemformuleringen eller avgrensninger, men alle hoveddelene. Forskningsprosjektet og masteroppgaven har foregått over to år, fra august 2021 til juni 2023. Figuren under har som formål å gi en holistisk oversikt over de ulike fasene gjennom prosjektets varighet, og samtidig belyse hvordan jeg arbeidet, samt fremgangsmåter jeg benyttet meg av.

Figur IV
Helhetlig oversikt over metodeprosessens faser



6.2 Oversikt over utvalg

Dette delkapitlet tar for seg informantene som ble intervjuet i prosjektet. På forhånd hadde jeg bestemt at jeg skulle undersøke kommuner i Troms og Finnmark fylke. Utvalget ble blant annet grovselektert på bakgrunn av DSB sine kommuneundersøkelser fra 2018 til 2021. Kriteriene her var basert på i hvilke grad kommunene oppfylte minimumskravene iht. Sivilbeskyttelsesloven og Forskrift om kommunal beredskapsplikt. Gjennom denne undersøkelsen så jeg etter ulik måloppnåelse. Deretter rangerte jeg kommunene etter størrelse ift. areal og befolkning for å kunne samle inn data fra ulike perspektiver, og se variasjon i data mellom en liten, mellomstor og stor kommune. Videre ble informanter selektert enten gjennom telefon til sentralbord, eller via søk på nettsider. Alle informanter vil bli henvist til

som T1-T4 (teknisk/faglig), P2-P4 (Politisk) og S1 (Statsforvalterapparat) gjennom oppgaven. Bokstavene refererer til informantenes funksjon, og tallene til hvilke kommuner de tilhører, med unntak av informanten fra statsforvalterapparatet. Utvalget fra kommunene tilsvarer ca. 50/50 fordeling mellom faglig (teknisk) og politisk. Fra statsforvalterapparatet er det én informant tilhørende Troms og Finnmark fylke. Figuren under viser en oversikt over utvalget, hvor faktorene fra spørreskjemaet også har blitt inkludert.

Tabell I
Oversikt over utvalget

Informant	Aldersgruppe	Funksjon	Erfaring knyttet til samfunnssikkerhet og beredskap (år)	Utdanning	Kommune
T1	30 - 45	Teknisk	13	N/A	1 - Stor
T2	30 - 45	Teknisk	10	Beredskap og ledelse; Samfunnssikkerhet og krisehåndtering	2 - Mellomstor
T3	46 - 61	Teknisk	4	Ledelse i offentlig sektor; Allmennlærer	3 - Mellomstor
P2	46 - 61	Politisk	20	Kurs i røde kors	2 - Mellomstor
P3	62 - 77	Politisk	15	Sykepleierutd.	3 - Mellomstor
T4	46 - 61	Teknisk	12	Byggfag; Brannskole; Rørlegger	4 - Liten
S1	46 - 61	Statsforvalterapparat	12	Samfunnssikkerhet	N/A
P4	46 - 61	Politisk	15	Tele-ingeniør	4 - Liten

Jeg har valgt å gruppere faktoren «Aldersgruppe» for å ytterligere anonymisere utvalget. Blant informantene varierer faktoren «Erfaring knyttet til samfunnssikkerhet og beredskap» fra sivilt relatert arbeid, medvirkende (evt. observerende) arbeid, og verv assosiert med fagfeltet. Her selvrapporterte informantene om antall års erfaring knyttet til fagfeltet basert på egne vurderinger.

En interessant observasjon her viser at alle informantene forutenom T3 har 10 års erfaring eller mer knyttet til samfunnssikkerhet og beredskap. Faktoren «Funksjon» har blitt generalisert på bakgrunn av to årsaker. Den ene knyttes til at samme arbeid har stillinger med ulike navn som varierer fra kommune til kommune. Den andre årsaken er for å anonymisere utvalget. Under følger en rangering i kommunestørrelse basert på landareal og befolkning.

Tabell II

Rangering av kommunestørrelse etter landareal og befolkning

Betegnelse	Landareal (km²)	Befolkning
Liten	<1000	<3000
Mellomstor	1000-2000	3000-8000
Stor	>2000	>8000

Figuren tar høyde for landareal og befolkning i fylket, og har blitt rangert deretter (SSB, 2023). Merk at informantenes kommuner oppfyller kriterier både for «Landareal (km²)» og «Befolkning» samtidig, og at de ikke har verdier innenfor to betegnelser samtidig.

6.3 Analyse av empiri

Ved å analysere empiri, går man fra innsamlet rådata, til mer nyansert og finpusset data (Bratberg, 2021, s. 11). Formålet er at data som har blitt samlet inn skal analyseres og tolkes, slik at den kan fremstilles på en relevant og forståelig måte for leseren (Gibbs, 2007, s. 40). Intervjuene ble i ettertid transkribert slik at de kunne analyseres og brukes i oppgaven. I analysefasen ble det gjort en systematisk gjennomgang av all transkribert data fra informantene.

6.3.1 Koding og kategorisering i NVivo

Når innsamlet data skulle kodes og kategoriseres, valgte jeg å benytte meg av programvaren NVivo, som tillater forskeren å gi en kode til en bit med tekst med utgangspunkt i hva som foregår i teksten; hva folk sier og gjør, og hva deres meninger og handlinger tar for gitt (Gibbs, 2007, s. 43). Jeg praktiserte data-dreven koding, som ikke tar utgangspunkt i noen eksisterende koder (som ville vært konsept-dreven koding). Alle kodene var derfor mine egne (Gibbs, 2007, s. 48). I tillegg gjorde jeg 'line-by-line' koding, hvor hver enkelt setning ble kodet. Ved å kode på den måten unngår man å akseptere informantens syn på verden, men man starter å reflektere omkring deres verdenssyn (Gibbs, 2007, s. 52).

Videre ble like koder eller koder som omfattet samme tematikk plassert under egne kategorier. Det gjorde at jeg enklere kunne se helhetlige trekk ved data som hadde blitt analysert og få en mer oversiktlig forståelse av innholdet. Når alle kodene var plassert inn under kategorier, lagde jeg sub-kategorier innenfor hver kategori, for å systematisere det enda

mer. Til slutt satt jeg nærmest igjen med oppbyggingen av empirikapitelet i NVivo. En ulempe er at slike koding og kategorisering kan utelukke andre perspektiver (Thagaard, 2018, s. 154). Der det var mulig ble kategoriene mine i ettertid byttet ut med teori-relaterte kategorier for å øke overførbarheten mellom empiri og teori. En utfordring ved å gjøre det, medfører at man kanskje mister kategoriens betydning og utelukker originale og andre kategorier. Med NVivo fikk jeg mulighet til å se sammenheng mellom informanter og besvarelser, og enklere kunne systematisere kodene innenfor kategorier.

6.4 Forskningsetiske betraktninger

I et forskningsprosjekt er det mange etiske betraktninger forskeren må ta hensyn til. Alt fra å anonymisere informanter til å sikre frivillig og uhindret deltakelse og samtykke. Jeg vil ta for meg forskningsetiske betraktninger i dette delkapitlet.

6.4.1 Anonymitet

Alle informantene og deres tilhørende kommuner har blitt anonymisert. Det ble forklart til informantene i forkant av intervjuene. I tillegg har lokale indikatorer som steder, områder, bedrifter o.l. som er særegne for kommunene blitt sensurert for å beholde informantenes identitet skjult. Indikatorer som har blitt sensurert vil bli vist som en «X», bli forklart eller generalisert der det er mulig. Enkelte plasser hvor informantene har brukt kommunens navn, har det blitt erstattet med eksempelvis K3 (for kommune 3) for å illustrere at informanten snakker om egen kommune.

Det er hensiktsmessig å nevne at samtykkeerklæringen som informantene undertegnet har et punkt som sier at informantene godtar at de kan bli gjenkjent gjennom nevnte faktorer, siden de jobber i offentlige organisasjoner. Uavhengig av dette har jeg uansett valgt å anonymisere og sensurere etter beste evne.

6.4.2 Samtykke og deltakelse

I forhold til intervju har alle informantene frivillig og uhindret sagt ja til at innsamlet data fra intervjuene kan analyseres og fremstilles i oppgaven. Dette ble bekreftet gjennom samtykkeerklæring og verbalt før intervjuet startet. Her ble også bruk av diktafon samtykket til.

6.4.3 Datalagring og personvern

Som nevnt tidligere ble alle intervjuene transkribert på en datamaskin. Alle intervjuene, kartleggingsskjemaene til informantene og andre assosierte dokumenter ble først erstattet med en kode som representerer informantene. Deretter ble de transkriberte dokumentene og andre dokumenter lagret separat på ulike servere og lagringsenheter som kun jeg hadde tilgang til.

Før datainnsamlingen startet, var det en nødvendighet å få forskningsprosjektet godkjent fra Norsk Senter for Forschungsdata (NSD) siden intervjuene ble tatt opp med diktafon. Når jeg hadde fått godkjent prosjektet, startet datainnsamlingen. NSD som tredjepartsaktør er med på å sikre at jeg som forsker har tilstrekkelig personvern, samt at informantenes opplysninger ble forvaltet hensiktsmessig og fortrolig.

6.5 Validitet og reliabilitet

Validitet handler om hvorvidt man klarer å måle det man har som intensjon å måle (Dahlum, 2021). Ved å bruke tre ulike intervjuguiden kan validiteten til prosjektet drøftes. Klarer man for det første å måle det man har planlagt å måle ved bruk av tre intervjuguiden? (Dahlum, 2021). Noen spørsmål ble omformulert for å passe mer til enkelte av informantene. En konsekvens av omformulering er at man kanskje mister poenget med spørsmålet eller at momentet for hva man ønsker å snakke om blir for vagt.

Den ytre validiteten knyttet til utvalget kan også drøftes. Utvalget i dette prosjektet består av 8 personer, og spørsmålet blir da om man med et slikt utvalg vil kunne generalisere funnene til en generell eller spesifikk populasjon. Det er spesielt knyttet til informanten fra statsforvalterapparatet, siden det kun var én person. Ser man på kommunene som en spesifikk populasjon, er det rimelig å anta at funnene fra dette prosjektet vil kunne generaliseres til andre kommuner også.

Reliabilitet viser til stabilitet i målinger man gjør. Altså at målinger blir gjort med samme metode og forhold hver gang (Svartdal, 2020). Siden samme metode og oppsett ble brukt for hvert intervju, blir reliabiliteten styrket. I tillegg prøvde jeg å unngå å stille for mange og for ulike oppfølgingsspørsmål til informantene. Jeg fokuserte på å stille oppfølgingsspørsmål som var like nok til at de kunne brukes i mange eller alle intervjuene.

Min evne til konsistent koding er også en faktor. Dersom jeg ikke hadde nok

kjennskap til NVivo eller hvordan man kodet, ville nok stabiliteten i kodingen medført data som var lite konsistent.

6.6 Metodiske utfordringer og mulige begrensninger

Enkelte av intervjuene ble avholdt fysisk ute i kommunene. Resterende intervjuer ble avholdt over den digitale kommunikasjonsplattformen, Microsoft Teams. Det oppstår fort noen utfordringer knyttet til digitale intervjuer. Den første omhandler bruk av diktafon for å ta opp lyd fra datamaskinen. Lydkvaliteten fra datamaskinen er i utgangspunktet ikke optimal, og når diktafonen heller ikke har veldig høy kvalitet i seg selv, blir det fort svært dårligere lydqualität når disse to kombineres. Når man da i tillegg opplever tilkoblingsproblemer, hakking, skurring og lignende utfordringer, blir utfallet gjerne at man ikke hører hva som blir sagt når man skal transkribere. Man går potensielt glipp av verdifull informasjon eller ender opp med plutselige og unaturlige avbrytninger i setninger.

En annen utfordring er knyttet til informantene. Jeg valgte å sende intervju spørsmålene til informantene i forkant av intervjuene. Et negativt aspekt med den beslutningen kan falle på at besvarelsene ikke blir autentiske, eller har samme grad av autenticitet som de ville hatt dersom informantene fikk spørsmålene under intervjuene der og da. Informantene får mulighet til å gjøre seg opp en mening eller et svar i forkant av intervjuene, og har mulighet til å endre svaret frem til selve spørsmålet kommer opp i intervjuet. Med det får man mer reflekterte besvarelser, og informantene får mer tid til å hente opp minner og erfaringer enn hvis spørsmålene hadde blitt tatt der og da. Ved å ta spørsmålene der og da kan informantene preges av andre faktorer som tar overhånd, som eksempelvis stress, fokus på andre ting eller generelt føle et press om å måtte svare noe.

Noe jeg også måtte ta høyde for i intervjuene var at informantene sa det de trodde jeg ville høre. Det var spesielt gjeldende for politiske informanter, ettersom at de kanskje ikke ønsker å fremstille sin kommune på en negativ måte. På generelt grunnlag var det også en risiko for at informantene kom til å bruke intervjuene som en arena for å kritisere andre aktører, blant annet statsforvalterapparatet, ettersom at flere spørsmål omhandlet de som aktør.

Oppsettet for intervjuene er som nevnt semi-strukturerte. Det gjør at informantene ledes i én retning, og at muligheten for å ta opp andre temaer ikke er like til stede som i et

mindre strukturert intervjuoppsett (Thaagard, 2018, s. 91). Dersom et mer løst og åpent intervjuoppsett hadde blitt brukt, er det rimelig å tro at min data hadde vært annerledes.

Totalt intervjuet jeg 8 informanter. Ulempen med det antallet informanter er at innsamlet data kan tenkes å ikke være empirisk sterk nok eller generaliserbar. Hadde flere informanter blitt intervjuet ville empirien vært sterkere, og det ville vært mer trygghet i trender og mønstre.

7 Empiri

Som nevnt er formålet med denne oppgaven å se på hvordan kommuner kan forbedre sin evne til å håndtere uønskede hendelser gjennom forberedelser, samarbeid og styring med interne og eksterne aktører.

Empirikapitlet er delt opp i tre deler. I første del innledes leseren med noe forutsettende kunnskaper om regionen kommunene befinner seg i, og litt om hvordan geografiske, klimatiske og demografiske forhold påvirker arbeidet til kommunene i varierende grad. Del to tar for seg de empiriske funnene som knyttes til forskningsspørsmål 1, og i tredje del blir funnene knyttet forskningsspørsmål 2 presentert.

DEL I:

7.1 Karakteristikk ved Troms og Finnmark fylke som region

Som nevnt vil jeg her presentere noen karakteristikk ved fylket som region. Hensikten er å gi leseren en bredere forståelse av regionen og hvordan faktorer som er nevnt under kan ha en innvirkning på kommunene. Enkelte kommuner preges mer enn andre av faktorene som følger under, noe som gir et interessant perspektiv på kommunene og hvor forskjellig de er.

7.1.1 Geografi og geologi

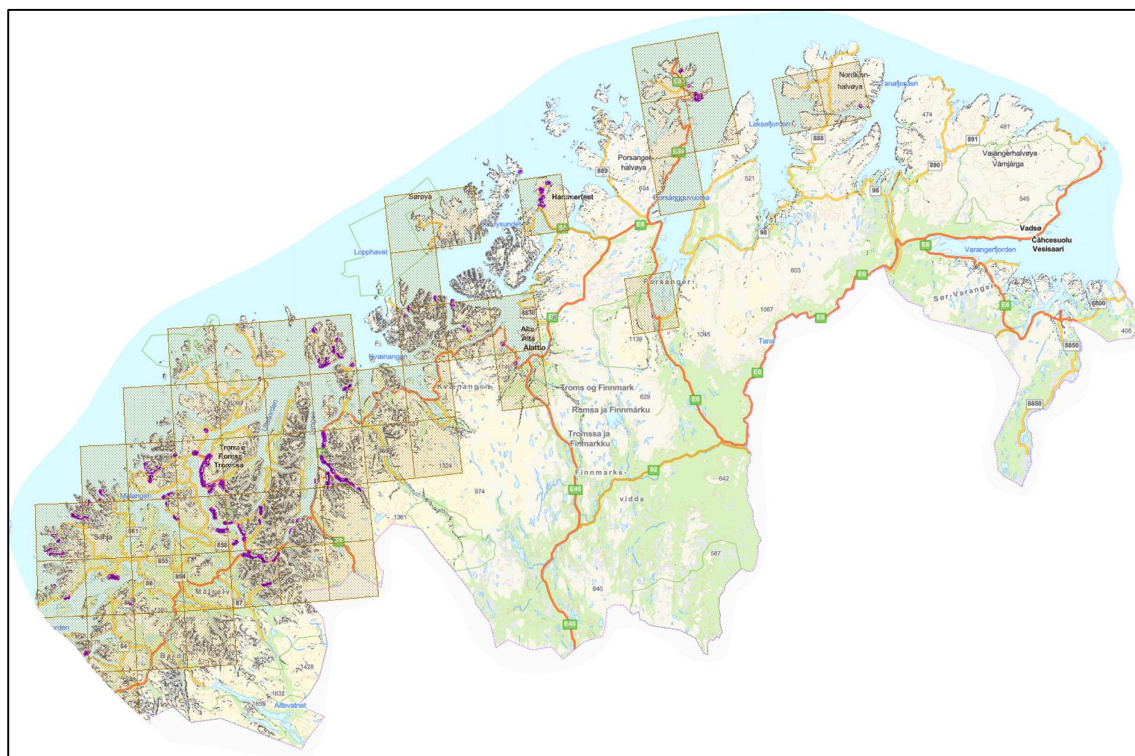
I fylket finner vi dyptgående daler og fjorder, samt et mangfold av øyer (Thorsnæs, 2023). Nesten alle av fylkets 39 kommuner er kystkommuner, og preges derfor av effekter som følger med tilstedeværelse av hav og utløpselver (Fossen, 2023). I tillegg er også den kaledonske fjellkjededannelsen sterkt til stede, noe som har resultert i svært høye og bratte fjellkjeder (Thorsnæs, 2023). Lyngsalpene i Lyngen kommune er et eksempel på dette. Som

følge av den kaledonske fjellkjededannelsen, er en utfordring for mange kommuner nemlig betraktelig økning av risiko relatert til steinsprang, steinskred, fjellskred og snøskred.

Det forekommer også mye kvikkleire flere steder i fylket (NGU, 2021). Det er gjerne på marine områder hvor det er enten statisk vann, eller vann som følge av flom, nedbør, utløp til hav eller elveleier (NGU, 2022). Slike områder holder ofte på marin leire og annen jordmasse som kan bli ustabil dersom det forekommer mye nedbør eller erosjon i eller rundt de gitte områdene (NGU, 2022). I figurene under har nevnte faktorer blitt illustrert for å synliggjøre omfanget og utbredelsen av naturbaserte risikoer i regionen. Kartlagene er hentet fra Norsk Vassdrags- og Energidirektorat (NVE) sine aktsomhets- og faresonekart (NVE, 2023).

Figur V

Områder med risiko for snøskred, steinsprang og skred i bratt terreng

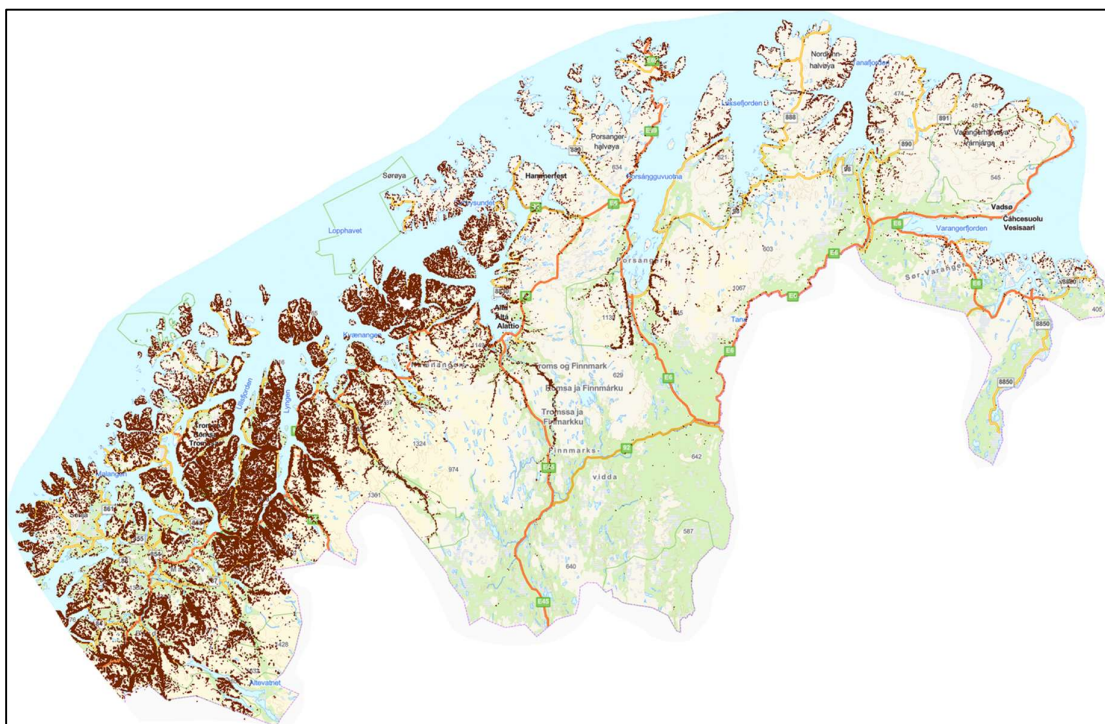


Figur V illustrerer faresoner og aktsomhetsområder i Troms og Finnmark knyttet til risiko for snøskred, steinsprang og skred i bratt terreng. I figuren finnes det tre ulike kartlag som representerer disse risikoene.

De oransje kvadrat-formede aktsomhetsområdene tydeliggjør hvor risiko for snøskred er mest gjeldende. Lilla partier markerer steder hvor det er kartlagt mulighet for skred i bratt terreng av type stein, sørpe og andre løsmasser. Litt mindre synlig er de grå partiene som representerer områder for steinsprang. Innenfor disse områdene er det også kartlagt steder hvor det kan oppstå større stein- eller fjellskred.

Figur VI

Områder med risiko for flom- og jordskred



De brune markerte områdene viser aktsomhetsområder i regionen som har størst potensial for å forårsake risikoer som flom- og jordskred. Som vist i figuren er disse områdene vanlige å finne ved marine områder knyttet til hav og vann, elver og andre vannfylte områder. En interessant observasjon viser at Troms i den sørlige delen av regionen står for majoriteten av disse aktsomhetsområdene. Sammenligning mellom figur V og VI, viser at samme områder som kan forårsake flom- og jordskred også kan forårsake snøskred, steinsprang, steinskred og fjellskred.

7.1.2 Demografi

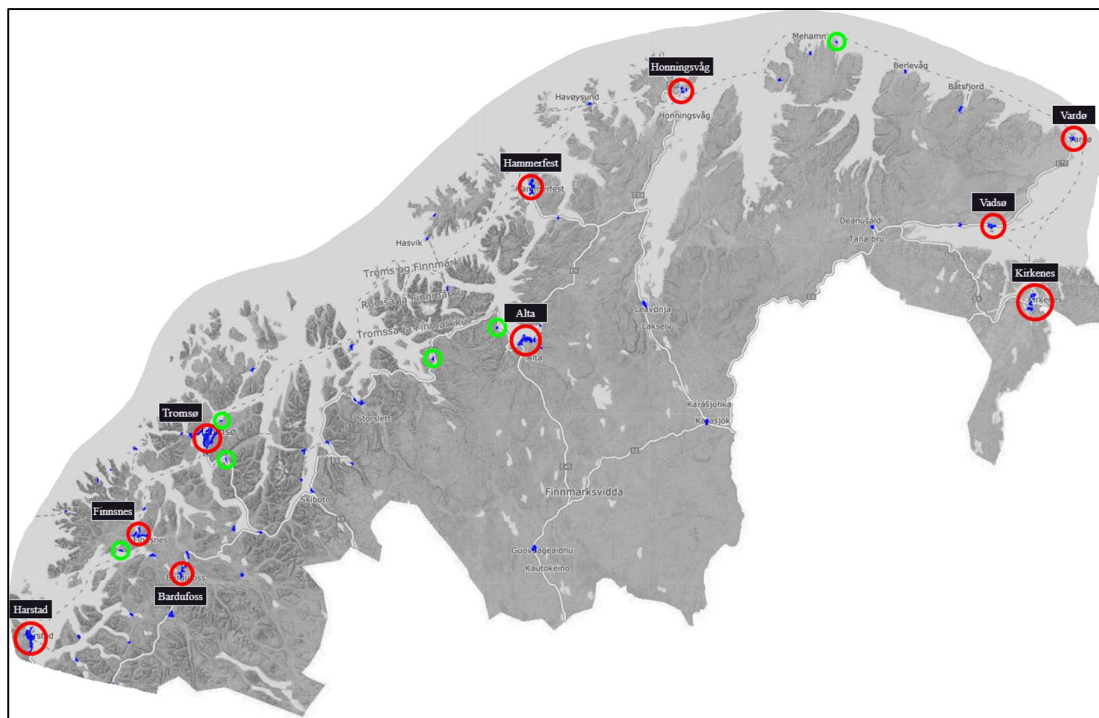
Troms og Finnmark fylke strekker seg over et område på ca. 75 000 kvadratkilometer, og er den nordligste, men også den største regionen man finner i Norge (Troms og Finnmark Fylkeskommune, 2022). Regionen tilsvarer 23% av hele Norges areal. I en geografisk kontekst er en region å anse som en spesifikk landdel mellom det lokale og globale (Cresswell, 2013, s. 280). I forhold til politikk og styring, kan regioner forstås som steder hvor det forekommer produksjon av offentlig politikk, normer og disputtmekanismer som følge av at myndigheter eller 'eliter' regjerer (Nolte, 2016, s. 2). I fylket bor det omtrent 241 000 mennesker per 2022 (SSB, 2023), hvor Tromsø og Harstad er de to største kommunene befolkningsmessig, med respektive ca. 77 000 og 25 000 innbyggere (SSB, 2022a; SSB, 2022b). Gjennomsnittsalderen i fylket er på rundt 41 år, og majoriteten av regionens befolkning holder til i Troms (TFFK, 2022).

I regionen opplever flere kommuner fraflytting av bestemte alderspopulasjoner. En prognose estimerer at det vil bli ytterligere fraflytting av personer innen aldersgruppe 20-29 år og 40-49 år innen 2024. (KBNN, 2019). I tillegg forventes det en aldrende befolkning der det vil forekomme en økning av andelen eldre personer innen aldersgruppe 70-79 år (KBNN, 2019). Ergo blir det færre utdannings/arbeidskyndige personer og flere eldre personer i fylket innen 2050 (SSB, 2022c). Innen 2029 da estimeres det at 1/4 av befolkningen i fylket vil være over 67 år. (KBNN, 2019).

Man finner også sentralisering flere steder (som også er økende), men størst er den i Troms. Per 2022 bor 74% av regionens befolkning i tettsteder – noe som tilsvarer en økning på 5% de siste 10 årene (SSB, 2022d). Et tettsted defineres synonymt med by, og gjenspeiler steder utenfor byer som urbaniseres eller selvstendige tettsteder. (Thorsnæs, 2021).

Figur VII

Oversikt over tettsteder og byer i regionen



I figuren over, har demografiske endringer som SSB har kartlagt i perioden 2003 til 2022 blitt fremhevet. De blå markerte områdene tilsvarer tettsteder, hvorav tettstedene innenfor de grønne sirklene markerer nye tettsteder som har tilkommet i løpet av de siste 20 årene. Eksisterende tettsteder har også økt i varierende grad (SSB, 2022e). Tettstedenes kriterier baserer seg på at det må minst bo 200 mennesker på samme sted og at avstanden mellom husene ikke må overstige 50 meter. (SSB, 2022e). I regionen finner man ti byer, som illustreres i de røde sirklene (TFFK, 2022).

har på regionen, hvor temperaturøkninger gjør at kloden blir varmere, noe som fører til at havis smelter og resulterer i økt havnivå som vil merkes hos spesielt kystkommuner. Det redegjøres også for økende (varmere) temperaturer, mer tørke (selv i marine områder) og økt påkjenning om å operere som normalt for systemer med ingen eller liten tilpasningsevne (IPCC, 2022, s. 17).

DEL II:

Del to tar for seg funnene knyttet til forskningsspørsmål 1: *Hvordan påvirker lokale faktorer kommuners mulighet til å utvikle resiliente kapasiteter?* Delkapitlene er satt opp i henhold til kategoriene som ble utviklet i analysen, nemlig *risiko og sårbarhet, politikk og planlegging, fokus og prioritering, demografi og kultur og ressurser og kapasitet*.

7.2 Risiko og sårbarhet

Denne kategorien tar for seg lokale forhold som preger kommunene. Hensikten er å belyse hvilke risikoer kommunene står overfor og hvordan de evner å forutse interne og eksterne endringer med mulige risikoer som påvirker dem over tid.

7.2.1 Naturhendelser og effekten av klimaendringer

Innledningsvis erfarer vi at kommunene sliter med samme type risikoer, mens noen opplever risikoer som kommer på bakgrunn av lokale aktører eller infrastruktur. T1 opplyser om at risiko for naturhendelser er et moment som har utviklet seg i kommunen:

Erosjon er blitt mer gjeldende over tid, og vi ser en, jeg vil ikke si en sterk økning, men i hvert fall en økning på erosjonsskader, erosjonsras, og utglidninger gjerne i marine områder. [...] Vi ser også erosjonsskader rundt X der det nylig gikk en av fylkesveiene nesten helt bort. Den blir utvasket på grunn av erosjon. [...] En risiko for høyere frekvens skjer jo med miljøforandringer som pågår rundt hele tiden. (T1)

Som følge av klimaendringer og dens medfølgende effekter, erfarer T1 som vist overfor, økende frekvens på naturhendelser og assosierte risikoer. Informanten belyser også hvordan fysisk infrastruktur blir negativt påvirket av slike hendelser. Fra et annet standpunkt illustrerer T4 en fremtidig risiko assosiert ved klimaendringer, nemlig økt havnivå: «[...] det

usikre er jo klimaendringene. [...] Vi er jo en kystkommune, og havnivået vil jo øke, og det vil jo utfordre oss litt her også» (T4).

Det følger med en usikkerhet omkring klimaendringer og naturhendelser ettersom at det kan være vanskelig å identifisere startpunktet for slike komplekse risikoer, og kan gjerne oppstå på bakgrunn av samspill fra flere faktorer. T1 beskriver likeså hvordan skred også er en sesongbasert risiko, hvor snøskred dominerer på vintertid, og erosjonsras og utglidninger gjerne oppstår på varmere og mer nedbørsfylte årstider. Lokale utbyggere og bebyggelse opplever også utfordringer som følge av leire og risiko for skred og ras (T1). Økt frekvens på naturhendelser og utfordringer med bolig og bebyggelse er noe T3 og P3 også opplever som gjeldende for deres kommune:

[...] naturkatastrofer, som typer jordskred og flom, som handler om av og til ting vi ikke kan råde over – altså vær. [...] vi har veldig mye bebyggelse bygd på leire og sand, og vi har jo hatt ett stort ras på X – det var i 1988 da. Vi hadde for to år siden et ras i X. Det gikk heldigvis godt, men det skaper noen utfordringer i forhold til det med å etablere bygg og eventuelt rassikring. (T3)

Også T4 opplyser om risikoer for hendelser relatert til naturen, og i likhet med T3 hvordan bebyggelse og boligområder settes i en prekær tilstand som følge av klimaeffekter:

[...] risikoer her er dette med, holdt jeg på å si, det med befolkning. Det er ikke akkurat blitt mer folk, men at bostedsmønsteret er annerledes. Før så var vi mer spredt over hele kommunen; nå samles vi i sentrum. Større enheter, større bygg. [...] Vi har jo et aktsomhetsområde i forhold til leire her i K4, og som jeg sier til deg, fortetningen, bebyggelsen i sentrum, der faktisk den største utfordringen til leire er, og det er og en risiko. Det er som i Gjerdrum kan du si. (T4)

Som T4 nevner, var befolkningen i kommunen tilsynelatende mer spredt før, men opplever nå økt sentralisering av både befolkning og bygg, hvorpå også enheter blir større og dermed mer komplekse. Ettersom at sentraliseringen tilsynelatende havner på leire-områder, skapes det nye utfordringer og latente forhold for kommunen knyttet til ras eller skred i bebyggede områder. Et latent forhold kan forstås som et 'bi-produkt' utenfor et etablert

system, og kan manifesteres gjennom bl.a. dårlige «design», eksempelvis i form av mangelfull kartlegging eller arealplanlegging (Reason, 1997, s. 10).

7.2.2 Avhengigheten til digital infrastruktur

T1 fremhever avhengigheten til elektroniske kommunikasjonstjenester (EKOM) og IT-løsninger, og hvordan slik avhengighet er med på å gjøre kommunen mer sårbar dersom en hendelse skulle oppstå:

Den største risikoen som har utviklet seg over tid er det jeg nevnte med avhengighet, og spesielt avhengigheten vi har av EKOM og IT-løsninger. Jeg tror ikke jeg er i stand til å gjennomføre noe fullverdig arbeidsdag uten tilgang på et nettverk, [...] fordi vi har skapt oss selv så avhengig av å kunne ha elektronisk kontakt med alt og alle. [...] Bare det å behandle pasienter er utrolig avhengig av en velfungerende IT-løsning, og da er det snakk om tilganger på journaler, prøvesvar, alle de her tingene som før ble ført i papirjournal, er nå elektronisk, og ergo har vi en større sårbarhet i så måte. (T1)

Kommunale tjenester bruker EKOM og IT-løsninger for å kunne utføre daglige oppgaver (T1). Dersom kritiske samfunnsfunksjoner som eks. helse- og redningstjenester skal kunne være operativ til enhver tid, kreves det som T1 beskriver, en velfungerende IT-løsning som forsørger dette. Ved bortfall av strøm, forringes digitale infrastrukturer, og det blir dermed vanskeligere for sykehus, legevakter, nødetat-sentraler og lignende aktører å kunne tilby befolkningen tjenester som ivaretar deres grunnleggende behov, eller fungere som planlagt ved en krise. Sett i belysning av at vi lever i en digital tidsalder, er det rimelig å anta at dette er en risiko som kan generaliseres til de fleste kommunene.

7.2.3 En eldrebølge som gjør seg gjeldende

En risiko «alle» mer eller mindre vet om er det T2 trekker frem i utsagnet under, og beskriver konsekvenser som rammer kommunen ved en gjeldende eldrebølge:

Samtidig så ser vi eldrebølgen som nå på en måte begynner å gjøre seg veldig tydelig gjeldende. Og med en høyere andel eldre med omsorgsbehov og et lavere antall arbeidstakere som på en måte skal gjøre jobben, så er det risiko der. (T2)

Utfordringen med eldrebølger ligger i at de som utfyller roller i samfunnet pensjonerer seg, og senere gjerne har omsorgsbehov. Dette igjen skaper et behov for å fylle samfunnskritiske roller som kan tilfredsstille de med omsorgsbehov, eksempelvis sykepleiere. Dernest vil kommunen settes i en sårbar tilstand ved at de i en krise vil ha færre personer som kan bistå i krisehåndtering fra et sivilt standpunkt, og samtidig flere som trenger ivaretagelse. På generell basis vil kommuner og et fylke som (allerede) preges av fraflytting, i større grad oppleve en eldrebølge som en ekstraordinær hendelse som varer over lang tid.

7.2.4 Forsvaret og sammensatte trusler

Noen kommuner i fylket huser tilstedeværelse av Forsvaret - en beredskapsorganisasjon som paradoksalt nok kommer med egne risikoer. I kontekst av dette belyser P2 hvordan Forsvaret og NATO for øvrig er med på å påvirke kommunens datasikkerhet og tilrettelegge for sammensatte trusler som påvirker kommunen:

[...] i forbindelse med at vi har Forsvaret så tett, [...] så har vi sett eksempler på sammensatte trusler. Amerikansk etterretning som følger med amerikanske styrker og NATO, og også påvirkning fra andre. Så det merker vi. Ikke det at det er sammensatte trusler direkte mot oss, men vi ser at det er viktig. [...] Også er det datasikkerhet hvor tilfellet med en legevikar med russisk bakgrunn som vi måtte la gå, for du sitter jo da med helseopplysninger til skjermingsverdig personell, [...] og at det er skjermingsverdig personell som deler datamaskin med andre som jobber i kommunen.
(P2)

Som beskrevet over, kan kommunen fort oppleve risikoer mellom egne tjenester og tjenester fra Forsvaret. Ved planlegging av hvordan man skal håndtere en krise, er det fordelaktig med et mangfold av personer som kan utøve innsats slik at krisehåndteringen foregår så effektivt som mulig. Å måtte gi slipp på en lege med kapasiteter til å tilby samfunnet helsemessige ressurser, vil være med på å sette kommunen i en mer sårbar tilstand.

7.2.5 Risikoer ved utvikling av næringsliv

Utvikling av lokalt næringsliv medfører naturligvis flere fordeler for kommunen. P3 reflekterer omkring det negative aspektet ved næringsutvikling, da spesifikt om økning av industrirelaterte risikoer:

Vi har de siste ti-femten årene fått etablert flere større bedrifter som kan ha en forhøyet risiko. Vi har blant annet [tre større industribedrifter i ulike bransjer], og [en av disse] er veldig stor og ny – altså kommet i tillegg til det vi hadde opprinnelig. Vi har jo et ganske stort næringsliv i utgangspunktet. (P3)

Et mangfoldig næringsliv som er i vekst, innretter seg gjerne med nyere teknologi, komplekse prosesser og aktiviteter som ofte er risikofylt. Storulykker og andre større hendelser som kan forekomme i slike industrier, skaper utfordringer for kommunene ettersom at det blir flere risikoer for kommunen å forebygge og håndtere, og dermed økt kompleksitet i planleggingen og forberedning. Mer fokus og økt arbeid i form av forberedelser øker i takt med samfunnsutviklingen.

7.2.6 E6 og trafikkulykker

Innenfor fysisk infrastruktur, finner vi T3 og P3 som opplever E6 som et stort risikomoment i sin kommune:

[...] vi har E6 som går gjennom kommunen. Den har jo vært ganske hardt rammet av det med ulykkesstatistikk, og det er jo ikke nødvendigvis lokale da som trenger å være involvert. [...] vi ser også at det er en god del ulykker på E6, så der blir vår beredskap satt på prøve. (T3)

Utsagnet til T3 gjenspeiler også P3 sin besvarelse. E6 kan betraktes som kritisk infrastruktur for kommuner den går gjennom, og kommuner den ender hos, da samfunnet ikke vil fungere som normalt uten den infrastrukturen over en viss tid. Som T3 forteller, er det ikke kun lokale som er en del av ulykkesstatistikken, noe som gjør at samarbeid med andre kommuner er en stor nødvendighet for at kommunen ulykken skjer i, skal kunne håndtere hendelsen så effektivt som mulig.

7.3 Politikk og planlegging

Innenfor dette delkapitlet, blir samspillet mellom politikk, planlegging og beredskap presentert, med formål om å forklare hvordan kommunene forbereder seg for kriser gjennom utvikling av beredskapsplanverk.

7.3.1 Måter kommunene planlegger for og vurderer risiko

Før kommunene anser en risiko som en uønsket hendelse, prøver de først og fremst å forebygge risikoer som utvikle seg til å bli ekstraordinære hendelser (T1, T2, T3, T4). En måte kommunene identifiserer og klassifiserer risikoer på er gjennom ROS-analyser:

[...] helhetlig ROS fra K1 går på det overordnede strategiske nivået. Da er tanken at hvis hver avdeling – for eksempel avdeling for utdanning, avdeling for helse, avdeling for byutvikling eller bymiljø – har en egen som bygger på den helhetlige ROS'en.. «hva betyr dette for oss?». [...] Så går vi fra avdelingsnivå ned til seksjonsnivå. De gjør det samme. Og så går vi helt ned til det laveste nivået som er enhetsnivået i kommunen. Så gjør de det samme. (T1)

Alle leddene i organisasjonsstrukturen utfører egne ROS-analyser basert på deres aktiviteter, og kartlegger hvordan risikoer påvirker de ulike leddene, noe flere informanter viser til (T1, T2, T3, T4). Å kartlegge risiko og sårbarhet i alle ledd, medfører at kommuner i sin helhet får et mer oversiktlig perspektiv over hvilke hendelser de må forebygge og forberede seg for. En annen informant forteller det samme:

[...] så gjøres det jo mindre risikokartlegginger, om ikke kontinuerlig, så gjøres det en del. I forhold til alt fra HMS-situasjoner til brannfaglige saker for brann og redning. Det identifiseres jo stort sett nede i avdelingene og så har vi en sånn trapp så vi får det opp til mitt nivå sånn at vi kan gjøre aktive vurderinger, også til ressursallokering. (T2)

Med det T1 og T2 forteller, sammenstiller de organisasjonens risikobilde i en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse (HROS). Risiko og sårbarhet blir identifisert nede i enhetene fordi dem sitter på et mer 'up-to-date' bilde av realitetene, og egner seg derfor best til det

arbeidet (T1, T2, T4). Forskrift og lov legger direkte føringer på hva som skal være med i beredskapsplanverk, men også til dels hvordan de tenker at arbeidet bør gjennomføres, da som at arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap skal være helhetlig og systematisk (S1). T1 viser til dette, og hvordan de grunnleggende beredskapsprinsippene kan brukes for å oppnå det:

[...] hvis du går til lovteksten, så sier den noe om ansvar; den sier noe om at den skal være helhetlig; den sier noe om at den skal være systematisk. Og hvis du bruker beredskapsprinsippene i bunnen, så kan du lage en skjematisk oppstilling av dette. (T1)

En annen måte kommuner samler inn informasjon om risikoer og sårbarheter er gjennom offentlige og private aktører som utfører arbeid, og bl.a. fra grunnanalyser gjort i forbindelse med utbygging: «[...] så avdekker vi også risiko og sårbarhet gjennom andre offentlige etaters arbeid, eksempelvis NVE, NGI, og hvis det gjennomføres grunnanalyser av utbyggere» (T1). Kommunene avdekker risiko og sårbarhet gjennom ulike metoder, men et annet aspekt relateres til samfunnssikkerhets og beredskapsfagfeltet, og hvor mye mer utbredt det er enn andre samfunnsområder som planlegges ved. P3 forteller hvordan samfunnssikkerhet og beredskap henger sammen med andre fagfelt:

[...] du planlegger ikke vann og avløp uten at du også tenker på samfunnssikkerhet og beredskap. Vann er jo en livsnødvendighet, for eksempel. Du planlegger ikke en vei uten at du også tenker på sikkerhet, og du planlegger ikke et bygg uten å tenke på sikkerhet. Så jeg tror ting henger veldig sammen. (P3)

Utdraget over skildrer hvor viktig planarbeid og forarbeid knyttet til sikkerhet er, ettersom at alt man planlegger for vil kunne medføre risiko. Det oppstår derfor et behov for å eksempelvis ha en HROS eller beredskapsplan som tar for seg de risikoer som følger med annen planlegging. HROS brukes også for å gjøre prioriteringer i forhold til organisering av beredskapsarbeid, eller hvor det er mest hensiktsmessig å plassere forebyggende tiltak eller ressurser. T2 trekker frem at deres kommune bruker HROS som et verktøy til å identifisere store risikobilder som kan påvirke kommunen, og hvordan de skal forholde seg til de

identifiserte risikoene. Samtidig opplyser T1 om at HROS burde være et verktøy for videre arbeid:

Det å legge opp en HROS for eksempel, det er ikke bare å gå igjennom sånne tikk-bokser for å bli ferdig; «Ja, jeg har pratet med dem»; «Ja okei, jeg tror det». Det bør jo være egentlig et verktøy du skal bruke videre. (T1)

Essensen er at HROS er et verktøy som kommunene bør jobbe med kontinuerlig. Fallgruven blir stor hvis planverket utvikles én gang, for så å legges i skuffen og aldri ses på før neste revisjon. Noe som potensielt kan skje dersom man ikke jobber kontinuerlig med samfunnssikkerhet og beredskap, er at man ikke gjør noe med hendelsene når de er små og håndterbare, og da blir hendelsene fort store. Denne fallgruven viser T2 til:

For det man jo ofte ser er at når noe skjer; når noe går skikkelig galt, så er det jo gjerne summen av veldig mange hendelser som gjør at noe går skikkelig galt, og så blir målet da å finne hvordan kan vi håndtere de små hendelsene slik at ikke de blir skikkelig store. (T2)

Viktigheten av å håndtere 'isfjellet' ligger i at mindre hendelser ofte innkuberer seg i kommunene, og på rett tidspunkt manifesteres som en ekstraordinær hendelse (T2). Ved å forebygge mindre risikoer eller hendelser, vil kommunene indirekte håndtere de store og ekstraordinære hendelsene: «[...] veldig mye av det her handler jo om å finne avvikene som gjør at på en måte vi klarer å håndtere det her isfjellet» (T2). En informant trekker frem at hen bruker veiledere og kurs fra DSB som verktøy for å strukturere og utføre beredskapsarbeid (T3).

7.3.2 Når en uønsket hendelse oppstår

Dersom en uønsket hendelse skulle oppstå, benytter kommunene seg av beredskapssystemer (T1, T3). Innenfor slike systemer har kommunene på bakgrunn av HROS, utviklet beredskapsplaner, ressursplaner, varslingslister, kontinuitetsplaner og andre delplaner. Avhengig av hvilken alvorlighetsgrad hendelsene har, brukes beredskapssystemet gjerne til ekstraordinære hendelser:

Den type.. det kommer en pandemi eller en kjempestor flom eller en stor bussulykke, som jo på en måte ikke vi har med i en vanlig driftshverdag, men da har vi jo et beredskapssystem for hvordan vi skal håndtere de tingene. (T2)

Videre trekker T2 frem hvordan disse planene fra beredskapssystemet er gjennomsyret i hele organisasjonen, samtidig som kriseledelsens roller er avklart på forhånd: «[...] vi har en overordnet beredskapsplan, vi har lokale beredskapsplaner, vi har en kriseledelse som har ulike roller og der fordelingen allerede er lagt» (T2). I så måte fremhever også T1 viktigheten av en beredskapsplan: «[...] hvordan vi håndterer uønskede hendelser, da forutsetter vi at en hendelse faktisk har skjedd. Da er en beredskapsplan alfa-omega» (T1). Et annet moment tar stilling til at kommuner på en måte håndterer uønskede hendelser ved å opprettholde kontinuiteten og kvaliteten på tjenester de yter til samfunnet:

Det som av og til ikke kommer godt nok frem når vi snakker om kommunal beredskap, er ikke det at nødvendigvis hendelsen som oppstår skal håndteres, men det viktigste kommunen gjør er noe som pent heter 'opprettholde kommunal tjenesteproduksjon'. Det at skolene fungerer, sykehjemmene og alle de sårbare gruppene blir ivaretatt - det er nesten like viktig som hendelsen selv, for det er det som er vår jobb. (T1)

Uønskede hendelser som oppstår skal håndteres av de som har størst nærhet til en gitt krise, enten det er politiet, enheter i kommunen eller andre aktører. Som T1 fremhever, er en av kommunenes viktigste oppgaver i en krise, å opprettholde normaltilstanden mest mulig, til tross for påkjenninger de opplever. En informant fremhever at kommuner i utgangspunktet ikke er beredskapsorganisasjoner og hvordan større hendelser er krevende for de å håndtere:

Det aller mest utfordrende for oss er at vi er ikke en beredskapsorganisasjon. I motsetning til forsvaret og politiet og en del av de andre tjenestene, så er det jo beredskap de jobber med. Vi jobber med tjenesteutvikling og drift. Og det betyr at det er de ekstraordinære situasjonene som for oss er ekstra krevende å ta tak i. [...] Hvis jeg jobber i privat næringsliv, så har jeg gjerne en eller annen form for driftsskjede,

noen hypoteser; noe som kan gå galt. I en kommune kan alt gå galt, og det kan gå skikkelig, skikkelig galt hvis det først ryker på. (T2)

Som T2 forteller, kan «alt» gå galt i kommuner. De preges av et bredt og dynamisk risikobilde, hvor det er mye å forberede seg for. Å skulle gå fra å være en leverandør av samfunnstjenester, til en taktisk beredskapsorganisasjon ved ekstraordinære hendelser, preger kommunene. Det er noe T1 viser til: «[...] det å omstille en organisasjon som er i gåseøyne vant med å jobbe i sirup, til hurtige avgjørelser basert på fakta der og da er spennende» (T1).

7.3.3 Det politiske aspektet ved planlegging og forberedelser

Blant informantene er det felles besvarelser om at beslutninger og planer relatert til samfunnssikkerhet og beredskap blir vedtatt av politikere i kommunestyret. Informantene trekker frem hvor viktig det er at HROS, beredskapsplaner og relaterte delplaner blir forankret i kommunestyret (T1, P2, T4, P4). Først når det blir vedtatt er det å anse som gjeldende. Det betyr at det er politikere som dikterer utfallet av en beredskapsplan, noe som kan gi sub-optimale resultater. Det fremheves i følgende utsagn:

Det som gjør det ekstra krevende eller gjør det vanskeligere er det her med: du vet hva som er korrekt - altså faglig korrekt; hva man burde gjøre, og så blir det silt igjennom et kommunestyre og resultatet er ikke nødvendigvis optimalt. Det gjør det krevende, ikke på hvordan du gjør jobben, men det gjør det krevende at den kunnskapen du har nesten blir tilnærmet ignorert og tilsidesatt på grunn av tro, håp og følelser. [...] så får vi et sub-optimalt resultat, også hvis det nå mot formodning går galt en gang så er det den som sitter og jobber med beredskap sin skyld, ikke den som har vedtatt det. (T1)

Dersom man har faglig kunnskap og erfaring som tilsier at et gitt tiltak eller beslutning er mest givende overfor en populasjon, kan politikere velge å overstyre det: «[...] også er det det her med en beredskapsrådgiver eller en ekstra sykepleier. Valget er veldig lett for en politiker. Altså, det blir den her evige offentlige kampen om ressurser som gjør det krevende» (T1).

På den andre siden trekker en annen informant frem hvor vanskelig det er for politikere å ikke vedta en plan, beslutning eller et tiltak relatert til samfunnssikkerhet og

beredskap: «Jeg tror det er så høye krav til samfunnssikkerhet og beredskap i planarbeid og i grunnlaget for politiske beslutninger, at det er ivaretatt. Vi får ikke lov å slippe noe igjennom» (P3). I tillegg legger P4 til: «Også er det jo sånn at det er kommunedirektøren som har fullmakt til å gjennomføre disse her tingene på vegne av politikerne». På bakgrunn av P3 sitt utsagn, er det vanskelig å ikke skulle vedta noe som har stor sikkerhetsmessig betydning for befolkningen i kommunen. Til tross for dette lærer vi i følgende utsagn at kanskje ikke alle politikere vet hva som inngår i samfunnssikkerhet og beredskap som fagfelt:

Det skulle hete forebygging, da hadde alle skjønt det. [...] det er mye lettere å bruke ordet forebygging, i hvert fall overfor politikere, for da kan dem relatere det til helseforebyggende tiltak og sånne ting. Enn å si beredskap, for beredskap er så utrolig mye, og det er så mange forskjellige grener som er innom beredskap. (T1)

Begreper som politikere og andre personer kan assosiere med mer kjente begreper, kan gjøre det enklere å forstå hvorfor et tiltak bør implementeres eller en plan bør vedtas. Det kan igjen lede til at beredskapen blir hevet.

7.3.4 Lokalsamfunnets medvirkning i planprosesser

Lokalsamfunnet kan medvirke gjennom spesielt høringer og folkemøter, men det er gjerne i høringsfasen av planverket som skal vedtas. Samtidig har innbyggere mulighet til å komme i kontakt med kommunen gjennom behovsmeldinger (T2, P2). Det er tilsynelatende mer vanlig med involvering fra lokalsamfunnet når planverket er på høring, enn at sivile har noe medvirkning i planverket helt fra start og gjennom selve plan-prosessen. En forklaring fra T1 belyser en mulig konsekvens ved involvering av enkeltindivider fra lokalsamfunnet:

Vi har da egentlig valgt å ikke involvere enkeltindivider i befolkningen fordi da føler vi at risikoen for at det blir for mye syensing. [...] For oss er det veldig viktig at det arbeidet vi gjør er basert på kunnskap og ikke ville gjetninger. (T1)

Sivile (lekmenn) har i utgangspunktet ikke noe formell utdanning eller erfaring knyttet til samfunnssikkerhet og beredskap, noe som gjør at innbyggerinvolvering fort kan basere seg på subjektive skjevheter i form av politiske og økonomiske meninger, eller at de kan prøve å fremheve egne ønsker. Måten kommuner integrerer lokalsamfunnet på og tilegner seg lokal

kunnskap på er blant annet gjennom høringer, der befolkningen får uttrykke sine meninger og føle at de blir hørt, uten at planverket forringes, faglig sett (T2, P2, S1, P3). Utenom høringer blir det i noen tilfeller arrangert fysiske møter i områder hvor planer har en innvirkning (P3).

Når konflikten i Ukraina brøt ut i februar 2022, forteller T2 om tilpasningsevnen kommunen hadde for å nå ut til medarbeidere og lokalsamfunnet. Det ble gjort ved bruk av digitale streamingtjenester, hvor formålet var å fortelle innbyggerne om hvordan kommunen arbeidet, hva status var på jod-tabletter, og hvordan prosesser skulle foregå dersom en atom- eller krigsrelatert hendelse skulle oppstå i kommunen. (T2).

7.4 Fokus og prioritering

Fagfeltene som blir mest prioritert i kommunene er helse- og skolesektor (T2, T3, P2, T4, P4). En assosiasjon som går igjen blant informantene er at helse gjerne forbindes med beredskap. Likeså nevner T2 at beredskapsarbeid i kommunene tradisjonelt sett har hatt en negativ eller bakside rolle.

Tekniske/faglige informanter trekker frem at statsforvalterapparatet har utfordringer med faglig veiledning til kommunene på bakgrunn av at de også har mange andre oppgaver og mange eller andre prioriteringer (T1, T2). Det gir utslag for spesielt kommuner som er avhengig av veiledning for å bygge opp beredskapen.

7.4.1 Tidligere hendelser

Hendelser som korona-pandemien, leirskredet i Gjerdrum, og krigen i Ukraina har bidratt til mer forståelse om hvorfor man arbeider med samfunnssikkerhet og beredskap, og gitt mer fokus til det. Relatert til dette forteller T1:

Det blir gradvis mer fokus på det. Pandemien har hjulpet veldig på. Det høres nesten grusomt ut å si det, men det har gitt det et ekstra fokus. Ukraina-konflikten har også gitt økt fokus til dette arbeidet. Og om det alltid har vært sånn? Nei, det har det ikke. Men det er vel kanskje den trege måten det offentlige jobber på, i utgangspunktet. Det tar tid at tanker modnes, det tar tid at man ser det er hensiktsmessig å drive med det. (T1)

Også statsforvalterapparatet viser til samme tematikk:

Den verden vi trodde var sikrere, den er jo likevel ikke det. Jeg snakket med en kollega her for ikke lenge siden: «tenk for noen år siden så var vår største bekymring litt i anførselstegn - det var ekstremvær», og nå har vi vært i noen veldig store hendelser som i hvert fall understreker nødvendigheten og viktigheten av den jobben som gjøres innenfor det her fagfeltet. (S1)

Større hendelser øker bevisstheten og forståelsen i kommunene, og medfører at flere forstår hvilken funksjon beredskapsarbeid har i kommunene. T1 utdyper følgende om samme tematikk:

Vi ser det samme i eksempelvis storbynettverkene, at Norge - det høres så feil ut å si det - men endelig har opplevd en større hendelse; har fått nasjonen og kommunene til å innse at vi har ikke en adekvat beredskap innen så mangt. [...] det virker som mange innser det her med å gjøre innsatsen i forkant av hendelsen er faktisk besparende, både ressursmessig og økonomisk. (T1)

Nærhet til hendelser og 'skarpe' hendelser gjør at kommunene gjør forarbeid og forbereder seg før en hendelse oppstår. I tillegg opplever enkelte informanter fordeler med å gjøre arbeidet før en hendelse, og samtidig har erfaringer fra eksempelvis coronapandemien som understøtter viktigheten med strategisk arbeid før en hendelse (T1, T2, T4, P4). En annen informant forteller at å prioritere arbeid med beredskapsplanverk i forkant av en hendelse, har gjort at kommunen lettere kunne håndtere den:

De prioriteringene vi har gjort som politikere viser seg at det var rett å prioritere det. Å få lage en ROS og en analyse som gjør at vi hadde planverket vårt på plass når det da gjaldt. Da kunne vi bare gå å si at «Ja, hvordan gjør vi dette? Hvordan løser vi det?», og vi løste det. Så jeg tenker at langsiktige planer og fokus både administrativt og politisk er utrolig viktig på det her. (P4)

Har man gjort et grundig forarbeid før en hendelse, øker sannsynligheten for at man lettere vil kunne gjenopprette seg til normaltstand når en hendelse oppstår.

7.4.2 *Strategisk tenkning*

Fremtidige utfordringer som følge av strategiske prioriteringer er noe P3 trekker frem, og utdyper mangelen på kritisk tenkning omkring beslutninger som har langsiktig virkning:

Det er ikke alle gangene at politikere evner å se «hva om 20 år?». Den tror jeg nok at jeg kan erkjenne. Altså, politikere er jo ikke fagfolk, de er jo skjønnsutøvere, og det å se langsiktig, nei det er ikke alle gangene. [...] At man tenkte ikke «hva når neste generasjon kommer?», «hva når fremtidens teknologiske løsninger kommer?». (P3)

Fremtiden bringer mye usikkerhet, og det å predikere hva som skjer 20 år etter kritiske beslutninger blir tatt, er vanskelig. Dersom man skal kunne bygge opp en beredskap og utvikle resiliens, er behovet for å komme tenke og arbeide strategisk nødvendig. Måten kommunene gjør det på er at det helhetlige og systematiske beredskapsarbeidet blir forstått av alle, samt at det prioriteres og fokuseres på til enhver tid (T1, T2, T3, T4). I kontekst forteller T1 hvordan manglende forståelse for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap er skummelt:

[...] uten å ha forståelse for det, så har man ikke egentlig strengt tatt bruk for det. Da gjør man det fordi at det står i en lovtekst - uten å ha et forhold til det, og det synes jeg er skummelt. (T1)

Hvis man ikke har et forhold til beredskapsarbeid blir fokuset og tiden mindre brukt, og prioriteringen og kvaliteten blir dårligere. For å løse beredskapsrelaterte utfordringer og forebygge slikt, mener T3 følgende:

Det handler jo om å prioritere og sette tid til det, som da går på bekostning av andre ting, og det er jo alltid den evige karusellen i det offentlige. Vi har jo den tiden vi har, så er det å sette det på agendaen da. (T3)

Kommuner som en del av det offentlige, har begrenset med tid til å utføre alle sine arbeidsoppgaver og tjenester for samfunnet. Det gjenspeiles av T3 i utdraget over, og manglende tid og prioritering vil gå på bekostning av beredskapsarbeid og utvikling av planverk for å forberede seg mest mulig.

7.5 Demografi og kultur

Denne kategorien ser på hvordan kommunestørrelse, befolkning samt lokalkunnskap påvirker kommunens evne til å utvikle resiliens, og hvordan disse faktorene kan gjenspeile effekter det har på kommunene.

7.5.1 Kommunestørrelse

Kommunestørrelse, befolkningsmessig, kan være en faktor for hvordan kommuner organiserer og forbereder seg. T3 opplyser om at de som jobber med samfunnsikkerhet og beredskap i mindre distriktskommuner, gjerne har flere andre oppgaver i tillegg til sikkerhetsrollen sin, og at det skaper utfordringer i forhold til planleggingen og det generelle arbeidet i en førkrisefase (T1, T3, T4, P4). I så måte fremhever T1 følgende: «[...] mange av de som sitter i mindre kommuner har beredskap som en bi-jobb eller egentlig som et plagsomt tema som de bare må gjøre uten å vite hvorfor og hvordan de skal gjøre det».

I tillegg hvordan kommunestørrelse dikterer behovet for en egen person til å arbeide med samfunnsikkerhet og beredskap: «[...] Jo større kommunen er, jo mer betinget blir du til at du må ha egen person til det» (T3). Ergo, jo mindre kommunen er, jo større er sannsynligheten for at den som arbeider med det her har andre typer oppgaver i tillegg. Et annet perspektiv tar høyde for at mindre kommuner med små lokalsamfunn er mindre kompliserte å ta hånd om: «Små kommuner kanskje mener selv at de til en viss grad har bedre oversikt. At lokalsamfunnet ikke er fullt så komplisert som i en del andre kommuner» (S1).

Hendelser som skjer i de mindre kommunene merkes mer hvor gjerne en større andel av befolkningen blir påvirket av en hendelse (T3). Sett i sammenheng med befolkningsrike kommuner, oppleves påkjennelsen av en hendelse som større i små kommuner. Forklaringen er at det er færre innbyggere, og at en hendelse dermed vil gå utover prosentvis flere innbyggere. (T3). Også T1 illustrerer det poenget:

[...] det med en mindre kommune er jo at det er ikke syv innbyggere der, det er han Hans, han Olav, hun Kari.. for du vet hvem dem er, [...] Og det hjelper bestandig uten unntak at du kjenner dem, og da er det lettere å sette inn tiltak. Altså hvis du er et lite, sammensveiset samfunn så er det han Ola, han Per, ikke innbygger en og to som får påkjenningen. (T1)

Dersom 100 mennesker blir berørt av en hendelse i en kommune med 1000 innbyggere, tilsvarer det 10% av befolkningen, mens i en kommune med 10 000 innbyggere, vil det tilsvare 1% av befolkningen. Naturligvis vil det være færre som arbeider med samfunnssikkerhet og beredskap direkte i en liten kommune, og det blir derfor lite folk til å håndtere mange mennesker, noe som gjør en slik situasjon krevende. I en kommune med 10 000 innbyggere, vil det naturligvis være flere som har en sikkerhetsrolle, og dermed flere personer til å ta seg av samme antall berørte. Man har da en mindre sårbarhet fordi det er flere hender å ta av (T1, T2). Essensen er at befolkningsstørrelse og antall personer påvirket, vil ha mye å si for en kommunes evne til å gjenopprette seg til en normaltilstand, effektivt. I forhold til kommunesammenslåing vil flere kunne møtes, men igjen får man en større avstand arealmessig, noe som vil være en utfordring for beredskap, eksempelvis i forhold til utrykningstid for blålysetater.

T2 opplyser om at større kommuner kan ha bedre forutsetninger og være bedre stilt enn mindre kommuner: «Vi er jo større enn en del av nabokommunene våre sammenlignet med de sørfra, og det er jo klart at det er jo en fordel for oss, i forhold til at vi har noe mer ressurser; noe mer folk» (T2). Dette gjenspeiles også i besvarelsene til P3 og P4, i tillegg til T1 som legger til:

K1 har også en helt annen resiliens i samfunnet fordi vi er stor. Det er rett og slett flere hender å ta av hvis noe skulle skje. Eksempelvis pandemien. Lettere tilgang på helsepersonell, [...] kontra en liten kommune ved siden av. (T1)

Hos en befolkningsrik kommune, vil det være høyere sannsynlighet for at man vil ha fagkyndige personer som kan utøve innsats ved en uønsket hendelse. Det gjør det også lettere å planlegge hvordan man kan utnytte forsterkningspunkter hvor det er behov for eksempelvis helsepersonell som T1 nevner. I motsetning må mindre befolkningsrike kommuner måtte spare mer på personell og gjøre flere strategiske beslutninger om hvor gitt personell bør settes inn for at kommunen skal håndtere en krise på best mulig måte og gjenopprette seg til en normaltilstand.

7.5.2 Lokalsamfunnets kunnskap

P3 presiserer verdien av lokalkunnskap og hvor viktig det er å dra nytte av den type kunnskap for å planlegge for uønskede hendelser og identifisere risikoområder:

Den lokale kunnskapen er jo genuin, og det er i alle sammenhenger. Lokalkunnskap er uvurderlig, men selvfølgelig så består en kommuneorganisasjon av lokalkunnskap; ikke minst den politiske delen har stor lokalkunnskap. (P3)

Kommuner vil ikke kunne vite om alt i samfunnet til enhver tid, og ofte ikke om mindre, men viktige utviklinger som skjer rundt omkring i kommunen. Hvorvidt kommuner ser på lokalkunnskap som verdifull for egen beredskap, vil trolig ha mye å si for planleggingen og kvaliteten på overvåkning av risikoer i kommunen. Eksempelvis vil «Ola» som har bodd på samme sted hele sitt liv ha erfart endringer i sitt nærområde som er synlig for han, men endringer som er subtile og kanskje usynlig for en som sjeldent er i området.

Når man skal bygge opp en beredskap for samfunnet i kommunen, er det en fordel hvis man har en forankring til lokalsamfunnet og kjenner de. Da blir også samarbeidet enklere. Det er noe T3 viser til:

Det uformelle er på en måte godt støpt i kulturen, og det kan hende det er lettere i en mindre kommune enn i en større. [...] Selv om jeg ikke har bodd her i mange år, så er jeg vokst opp her, og du har ordføreren som også har bodd her i alle år, og den ene kommunalsjefen. Så vi har lokal forankring og kjenner veldig mange, og det er absolutt en fordel. (T3)

7.6 Ressurser og kapasiteter

Dette delkapitlet vil ta for seg hvordan ressurser og kapasiteter er med å påvirke kommuners evne til å utvikle resiliens og beredskap. Innledningsvis benytter kommuner seg av kristestøtteverktøyet DSB-CIM (DSB sitt 'Crisis Information Management' system) ved en krise, for å bl.a. loggføre og systematisere kriserelatert informasjon (T3).

Fra kommune til kommune vil det oppstå variasjoner om hvilke ressurser som er tilgjengelig, både egne ressurser fra kommunen, men også ressurser fra andre aktører. Arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap er ressurskrevende (T1, T2, T3, P2, P3, T4,

P4), hvor de største ressursutfordringene ligger i økonomi, tid og personell med relevant erfaring og kompetanse. Det noen kommuner møter på når det gjelder samfunnssikkerhet og beredskap som fagfelt, er at det er lite folk med relevant kompetanse som søker seg til kommuner:

[...] erfaringen jeg har fra egen kommune er at vi har ikke spesielt dedikert personell med erfaring og kompetanse for å jobbe med den her type ting. Man må innhente kompetanse og få bistand og hjelp for å få en sammenheng i planverket. [...] vi har jo selvfølgelig alltid folk med plankompetanse, men det er ikke sikkert at det nødvendigvis er akkurat den plankompetansen. Samfunnssikkerhet og beredskap er jo et eget fag. (P3)

Manglende personell med kompetanse innenfor samfunnssikkerhet og beredskap, medfører at kommunene blir nødt å innhente den kompetansen utenfra. Også på bakgrunn av lite penger, ressurser og et krav om innsparing, blir kommuner nødt til det (T1).

Ved en krise vil kommuner gå fra å være tjenesteutøvere til beredskapsorganisasjoner, noe som medfører en annen type organisering, mer tilgjengelighet til ressurser, og andre roller. T2 skisserer hva som skjer dersom deres kommune aktiverer kriseledelse:

[...] i det øyeblikket jeg eller ordføreren bestemmer at nå skal det være kriseledelse, så vet vi allerede hvilke roller vi har, og vi vet at i den situasjonen så har jeg et utvidet mandat, og kan bruke X antall millioner kroner uten å snakke med noen. (T2)

Gjennom systematiske forberedelser og forarbeid med planverk, blir det lettere for kommuner å vite hva de skal gjøre dersom de må aktivere kriseledelse. Forarbeid i førkrisefasen er helt kritisk for at kommuner skal vite hva de skal gjøre og hvordan de skal organisere seg for å møte en krise best mulig. I de tilfeller hvor økonomiske ressurser for å etablere beredskap i førkrisefasen ikke er tilstrekkelig, følger det med ytterligere utfordringer for kommuner. Blant annet oppstår det en gråsoner blant beredskapsplaner som blir utviklet, og av de planer som faktisk blir realisert og integrert inn i strukturer som omfatter beredskap (P2). På grunn av manglende økonomi, har de ikke mulighet å realisere alle planer, og må derfor velge det ene over det andre. I 2020 var det kommune- og fylkessammenslåing i Norge (Regjeringen, 2020).

Ved et oppfølgende spørsmål om hvordan sammenslåingen kunne påvirke kommunene, reflekterte T1 omkring sikkerhetskunnskapen som kan bli borte dersom man splitter opp kommuner:

[...] nå når man splitter, klarer man å for det første beholde kunnskapen der den er? Klarer vi å tilføre ny kunnskap? For det viser seg at det er vanskelig å få kunnskap eller høyt utdannede mennesker til kyststrøk og verdens ende omtrent. (T1)

Kommuner som ble slått sammen, opplevde et større ressursmangfold enn før og flere ansatte som arbeidet med samfunnsikkerhet og beredskap, noe T4 forteller. Ved splittelser, kan det fort oppstå et frafall av både ressurser og mennesker, og ikke minst kunnskap (T1). Der det forekommer, vil det for kommuner som opplever slikt frafall, være vanskelig å vedlikeholde en forsvarlig beredskap. Kunnskap og kompetanse innenfor dette fagfeltet er viktig for enhver kommune. Når en krise oppstår, vil kommunene merke det først, og blir 'målt' i forhold til håndtering:

Det er veldig viktig at man har den kompetansen; som skjønner hvor viktig dette arbeidet er, og det er klart, skjer det ingenting så er det ikke farlig, men den dagen det smeller og at det oppstår noen ting, da blir man jo målt i alle retninger på hvordan vi som kommune har taklet en sånn situasjon. (P4)

Hvis en uønsket hendelse oppstår, er ofte kommunene i søkelyset til spesielt media, som oppleves som et tilsynsorgan (P4). Som P4 forteller, er kompetanse og bevissthet om viktigheten av arbeidet i førkrisefasen, viktige faktorer som gir utslag når en krise oppstår. Mangel på tilgjengelig intern kompetanse er noe som preger enkelte kommuner (T3, P3). Utfordringen med å gjøre tilstrekkelig forarbeid for å ha en adekvat beredskap, blir enda større blant kommuner som ikke har en 100% stilling avsatt til arbeidet, noe T2 forteller, og legger til at økonomiske ressurser og tid begrenser arbeidet:

Det er lite tid avsatt i organisasjonen til å gjøre sånne type ting, og situasjonen er da at vi har en tjue prosent stilling til beredskap, hvilket jo egentlig er alt for lite, men vi har ikke råd til mer. Så det er utfordrende. (T2)

Mangel på tid og penger for å arbeide med samfunnssikkerhet og beredskap i kommunene, er besvarelser som går igjen blant informantene. Mye av det tyder på manglende forståelse for arbeidet fra høyere ledd, samtidig som at det er et ungt fag ikke alle ser viktigheten av å drive med. I tillegg forteller T4 hvor hektisk kommunenes hverdag kan være, noe som støtter opp T2 sitt utdrag over:

Det er jo en hektisk hverdag i kommunene, for dette er jo ting som kommer i tillegg for mange. Alt fra planverk på bygg, ikke sant, ha ting i forhold til sykehjemmet, skoler.. ha det tenkt igjennom av planer for det, og prøvd og øvd der også. (T4)

7.6.1 Lokalsamfunnets ressurser

Case-kommunene understøttes av frivillighet fra lokalsamfunnet og lokale organisasjoner. En faktor som hjelper kommuner med å håndtere kriser, er nettopp frivillighet. Det er noe T2 forteller om: «Og så kan man jo spørre hva handler frivillighet med mot risikobilde å gjøre, men det handler jo på en måte om den samlede ressurstilgangen vi som kommune har til rådighet dersom det skulle skje noen ting». T3 forteller hvilke ressurser de har med fra lokalsamfunnet i sin ressursplan:

Og så er det den ressursoversikten over hvem er det vi kan bruke utenom kommunen sine ansatte, og da har vi jo blant annet Sanitetsforeningen; vi har K3 Røde Kors. I tillegg til personer så har de også en del utstyr. Vi har telefoner til alle i Heimevernet, til media, til kraftforsyning, Sivilforsvaret. (T3)

Som nevnt tidligere kan kommunene gjennom lokalkunnskap, skaffe seg eksterne ressurser slik at de kan forberede seg med mer ressurser enn de som kommune alene har. I tillegg til en ressursoversikt, bygger T3 på med en evakueringsplan som illustrerer hvordan lokale skoler og bygdehus utnyttes som evakuerings steder ved behov for ekstra kapasitet:

Her har vi en evakueringsplan som forteller hvor man kan sette evakuerte hvis man ikke har plass på skolene, og da er det både bygdehus og sånne typer overnattingssteder. (T3)

Et «utrustet» og utviklet lokalsamfunn har mye å tilby kommunene slik at de kan inkorporere slike ressurser i sitt beredskapsplanverk. Enkelte informanter forteller at de har mulighet til å låne båter, gravemaskiner, aggregater, ullpledd og ikke minst personell fra lokalsamfunnet, Sivildforsvaret og Heimevernet, og ikke minst næringsliv for å håndtere en uønsket hendelse (T3, P2, P4).

Del III:

I denne delen presenteres funnene knyttet til forskningsspørsmål 2: ***Hvordan påvirker styring og samarbeid med interne og eksterne aktører kommuners mulighet til å utvikle resiliente kapasiteter?*** Kapitlet er satt opp etter hovedkategorien *Samarbeid*.

7.7 Samarbeid

Dette delkapitlet tar for seg kommuners samarbeid med statsforvalter, andre kommuner, næringsliv og den lokalbefolkningen, og hvordan disse aktørene spiller inn på kommunenes planlegging og forberedelser i førkrisefasen, men også akuttkrisefasen.

Informantene snakker om *samvirke*, *samarbeid*, *samhandling* og *bistand* som et paraplybegrep. For hvert av de begrepene informantene bruker, er prinsippet det samme – de refererer til flere aktører som sammen planlegger for, og håndterer en uønsket hendelse. Primært vil jeg bruke begrepet «samarbeid» i dette delkapitlet. Det tar også høyde for begrepet *samordning* og *samstyring*.

7.7.1 Viktigheten av og behovet for samarbeid

Mange kommuner som sliter med å utvikle planverk samt holde det oppdatert, vil ha et større behov for å ha et interkommunalt samarbeid omkring utfordringene. Viktigheten av et slikt samarbeid kan diktere om en kommune utvikler motstands og tilpasningsdyktige evner til å håndtere en uønsket hendelse. Essensen av T1 sitt utsagn, belyses også av T3:

Vi er også avhengig av at, i mangel på noe bedre beskrivelse.. vi trenger ikke alle å finne opp kruttet. Hvis en [kommune] har funnet det opp så kan man dele oppskriften. Vi kan også da ha et samvirke i utviklingen og tankegangen rundt utviklingen av planer. (T1)

Interkommunalt samarbeid drar frem flere perspektiver på forberedelser og krisehåndtering, noe som fører til at kommuner blir mer forberedt på ukjente situasjoner og kan håndtere de bedre. Kommunene tilegner seg også kunnskap om andre kommuners utfordringer og eventuelle like utfordringer som kan håndteres sammen (T3, T4). T1 bygger videre på dette poenget og eksemplifiserer hvor kritisk samarbeid er for at beredskapen skal fungere effektivt og som planlagt:

Hvis vi ser for oss et skrekkscenario: brann – cruisebåt, syv mil fra land. En moderne cruisebåt har tre og et halvt tusen pluss passasjerer. Med en gang dem evakueres eller settes i land, så har du sprengt kapasiteten til enhver norsk kommune. Det er ingen - ikke engang en teoretisk mulighet for at en kommune skal klare det her. Man må ha bistand. (T1)

Komplekse hendelser av stort omfang kan ikke løses alene. Derfor kreves det et samarbeid mellom kommuner og beredskapsaktører, slik at man får avklart hvem som har kapasitet til å gjøre hva, deriblant hvor man er sårbar i forhold til håndtering. I et bredere perspektiv må også sivilsamfunnet på sine måter bistå der det er mulig slik at samfunnet fungerer mest mulig som normalt. Det trekker T4 tydelig frem:

[...] det er ikke bare kommunen som har ansvar for at samfunnet skal fungere, men også de som må bidra inn i samfunnets rolle til å kunne fungere i en krise. Alt fra butikker til bensinstasjoner, entreprenører, og for så vidt en menig mann i gata har jo også et ansvar. (T4)

Det T4 snakker om er et totalforsvarsperspektiv, hvor «hele» samfunnet fungerer som én stor beredskapsorganisasjon til å håndtere uønskede hendelser sammen. Alt fra individers egenberedskap til næringsliv, militære aktører, kommuner og staten sine ressursbidrag. Et slikt system tar belastningen fra en aktør over på flere aktører slik at håndteringen blir mer overkommelig. Man vil også kunne delegere spesielle oppgaver til aktører med mer kompetanse innenfor oppgavens tematikk. Det kan resultere i at det er større sannsynlighet for at kommuner og samfunnet generelt kan gjenopprette seg til en normaltilstand enklere.

Uønskede hendelser som leirskredet i Gjerdrum, coronapandemien og krigen i Ukraina

gjør at kommunene opplever slike hendelser som indikatorer på at samarbeid må settes på dagsorden, men at de også blir påminnet om hvorfor samarbeid med andre aktører er så viktig. En informant belyser dette, men spesielt rettet mot Norge og hvor lite kommuner involverer lokalsamfunnet fordi de ikke har opplevd ekstraordinære hendelser så mye: «Jeg tror det er en gjenganger med dette at.. for vi har hatt det fredelig og fint i Norge, og jeg tror det er en sånn gjenganger at vi er litt for lite flinke til å involvere lokalsamfunnet» (T4). Samarbeid som en faktor for å utvikle resiliens, medfører et behov for å vurdere grad av samarbeid. Det vil ikke være behov for at kommuner samarbeid med alle kommunene, noe T1 fremhever:

[...] det er ikke naturlig at alle kommuner samarbeider, det er kanskje mer naturlig at kommuner med samme utfordringer og noenlunde samme størrelse, eller i hvert fall samme størrelsesorden, samarbeider, for å da heve kompetanse og dermed egentlig gjøre arbeidet bedre, helhetlig. (T1)

Som T1 uttrykker, vil det ikke være naturlig at alle samarbeider, men heller de som møter på samme risikoer og som er av samme størrelse. For kommuner som ligger innenfor samme geografiske område, har samme hendelser i ROS-analysen eller like forutsetninger eller størrelse, vil det være mer naturlig med samarbeid (T1).

7.7.2 Metoder for samarbeid

Kommunene benytter seg av ulike metoder for å involvere aktører som har en funksjon enten i forarbeidet/planleggingen eller i håndteringen av en hendelse. Dialog og møtepunkt blir fremhevet som viktige momenter til å kunne ha et konstruktivt og effektivt samarbeid med andre aktører (T1, T3). Frivillige organisasjoner inviteres inn gjennom et litt mer formelt rammeverk hvor samarbeidsavtaler er mye brukt (T1, T2, T3, T4).

En annen form for samarbeid belyses av T2 som essensielt for å vite hvordan status er hos andre aktører: «[...] beredskapsrådet er en viktig arena sånn sett. Det er en formalisert møtstruktur som vi gjennomfører en gang i året, hvor vi får anledning til å drøfte saker som er viktig på tvers av de ulike organisasjonene» (T2). Andre informanter trekker også frem at de benytter seg av beredskapsråd for å samarbeide med Politiet, Sivilforsvaret, Heimevernet, brann og helse, kommuneoverlege og Røde Kors for å kartlegge status omkring aktuelle

risikoer, og hvordan dette er en viktig arena for å skaffe seg et bredere overblikk over utfordringer i samfunnet. Statsforvalterapparatet anbefaler kommunene å bruke slike forum for å kartlegge og drøfte risikoforhold (S1).

7.7.3 *Utfordringer og begrensninger ved samarbeid*

Et samarbeid favoriserer fysisk deltakelse, og enda mer dersom det er lite geografisk avstand mellom aktørene som samarbeider. T3 skildrer hvilke utfordringer som kan oppstå som følge av geografisk distanse mellom aktørene:

Det kan jo være at du ikke får tak i riktige personer, og det gjelder på generell basis i lag, foreninger, Heimevernet, og veldig ofte så har jo folk andre typer jobb som de gjør i tillegg. [...] den fysiske avstanden er et hinder for samarbeid. Ikke det at du ikke klarer å samarbeide, men det er mye enklere å gå to dører bort og snakke med en person, enn å fysisk forflytte seg til et annet sted. (T3)

Som T3 nevner, må en person eksempelvis kjøre et stykke for å møte en aktør. Et negativt utfall er dermed at man bruker ekstra ressurser og tid enn hvis vedkommende hadde vært nærmere. I tillegg hvordan en telefonsamtale/e-mail ikke garanterer samme effekter som et fysisk møte gjør. Det er en måte utfordringen T3 snakker om oppstår på, at man dermed ikke får tak i de riktige personene fordi dem er utilgjengelig. Samfunnsaktører har veldig mye de skal gjøre på daglig basis, så det å finne tid eller prioritere samarbeid kan fort bli erstattet med andre oppgaver. Konsekvensen kan dermed bli følgende:

Er vel det som er utfordringen; hver sitter på sitt eget ness og er litt for lite framoverlent i forhold til å opprette kontakt. Vi tenker kanskje ikke det her er noe problem før det smeller, så det å være føre-var er vi kanskje for lite flinke til. (T4)

Mangel på kontakt og samarbeid i førkrisefasen vil være en predikerende faktor for hvor effektiv håndteringen av en krise vil være. Å initiere kontakt og samarbeid før en hendelse oppstår, vil gjøre kommunene bedre rustet til å møte en krise, nettopp fordi de har samarbeidsaktører som de vet kommer til unnsetning, i tillegg til at de har ekstra utstyr, kompetanse, og ressurser generelt.

Et annet moment er at det oppstår et skille mellom beredskapsaktører og kommuner

når det gjelder samarbeid på høyere håndteringsnivå (T1). Som et eksempel vil nødetaer på taktisk nivå samarbeide med diverse aktører hver dag, noe som gjør samarbeid naturlig for dem. For en kommune som i utgangspunktet ikke er en beredskapsorganisasjon, men en offentlig tjenesteforvalter, blir samarbeid mer krevende spesielt på strategisk nivå fordi samarbeid ikke er like naturlig. T1 forteller om hvor ugunstige og lite lineære samarbeidslinjer kan være, og hvordan mangel på ressurser gjør samarbeid mer krevende:

[...] hvorfor er ikke samvirket mer naturlig enn det faktisk er? Da har jeg valgt å se på den tradisjonelle måten vi organiserer kommuner på. Altså den her utrolige tveitete silotankegangen: Teknisk, og så to kilometer unna – helse. Det er ingen kontakt mellom de her to. Det blir det også veldig fort når det er forskjellige organisasjoner. [...] Da er det ofte utfordrende å finne møtepunkt og krysningspunkt mellom tjenester. (T1)

Som følge av en ‘tveitete silotankegang’ ender det med at teknisk, helse, politi og brann blir separate enheter, der det er ulike krysningspunkter mellom tjenester fordi hver tjeneste har ulik praktisering, standarder de følger og kommunikasjonsprosedyrer. Dette kan skape utfordringer for å utnytte ressursene mer effektivt og samtidig gjøre kommunene og samarbeidende aktører mer sårbar. Slik organisering kan resultere i at kommuner og andre aktører jobber mer isolert og mindre effektivt, og at det kan være vanskeligere å koordinere innsatsen for å møte komplekse hendelser og utfordringer.

Enkelte kommuner støter også på lokale aktører som praktiserer sine virksomheter under et annet lovverk (T1, T2, P2). En negativ effekt det medfører samarbeid er at det ikke er alt av informasjon som vil være tilgjengelig for kommunene, og de vil derfor preges mer av usikkerhet omkring risikoer: «Der har vi noe stempel som gjør faktisk samvirket utrolig vanskelig. Altså hemmelig og gradert, kontra unntatt offentligheten i det sivile liv» (T1).

En annen informant trekker frem samme kontekst, men rettet mot en strømleverandør som forvalter kritisk infrastruktur:

[...] de holder gjerne kortene ganske inn til brystet. De er redd for å gi ut noen opplysninger. Eneste vi fikk greie på fra strømleverandør at K4 som plass og

kommune var veldig sikkert, fordi at de hadde flere muligheter til å levere flere linjer inn. (T4)

Når man er avhengig av å kartlegge forhold i kommunen så detaljert som mulig for å utvikle en god beredskap og resiliens, gjør slike situasjoner som T4 nevner at beredskapsvevnen blir begrenset i form av at de ikke har alt av informasjon som er nødvendig for å redusere usikkerhet.

7.7.4 Statsforvalter

Statsforvalter er en viktig funksjon for kommunene, hvor statsforvalterapparatet blant annet skal sikre og påse at kommunene er forberedt og i forsvarlig stand til å håndtere en uønsket hendelse (S1). Kommune-informantene opplever at statsforvalterapparatet sin tilsynsfunksjon er god, men at veiledningsfunksjon ikke er tilfredsstillende nok (T1, T2, T3). For kommunene som sliter med arbeidet knyttet til samfunnssikkerhet og beredskap, er det helt kritisk at de får bistand fra statsforvalterapparatet. En informant trekker frem hvordan tilsyn legger grunnlag for oppfølging/veiledning:

[...] det å drive tilsyn forteller den som får tilsynet bare hva de mangler, og det er jo kanskje en grunn til at du mangler det. Da burde jo veiledningen være det viktigste du gjør for å heve nivået over hele fjøla. [...] det holder ikke at bare en kommune er over gjennomsnittet. Det er de som er under gjennomsnittet som vi må klare å løfte, for å sikre en helhetlig tankegang på beredskap. Det hjelper ikke at vi innenfor det lille, definerte geografiske arealet har en god beredskap, når de vi er avhengig av i det neste geografiske arealet ikke har det. Man må se på beredskap og samfunnssikkerhet, og til syvende og sist totalforsvaret, som en enhetlig kjede som ikke er sterkere enn svakeste ledd, alltid. (T1)

Beredskapen i fylket er ikke sterkere enn den svakeste kommunen. Veiledning fra statsforvalterapparatet sørger for at kommunene som henger etter eller sliter, henter seg inn og får adekvate forberedelser på plass (T4, P4).

Statsforvalterapparatet er tilgjengelig for kommunene og de kan kontakte dem dersom de har behov for faglige veiledning. Statsforvalterapparatet blir sett på som en

samarbeidspartner og ressurs som kommunene bruker for å skaffe seg kunnskap, men også for å utvikle beredskap. (T3, P3, T4, P4). Fravær av en slik funksjon som statsforvalterapparatet har, kan medføre at kommunene oppretter planverk, men legger det i skuffen. Dermed har man en illusjon om forsvarlig beredskap, men i realiteten har man kun en symbolsk beredskap. Dette er noe P4 viser til:

[...] det er veldig viktig at det er noen som følger opp kommunene, for hvis ikke vi blir fulgt opp, så kan du lage en plan og så legger du den bare i skuffen og så er det ingen som kjenner til det, og sånn kan det ikke være. Planverket skal til enhver tid, jeg skal ikke si ligge på pulten, men du skal vite hvor det er, og så skal vi jobbe med det hele tiden. (P4)

Når kommunene blir fulgt opp av statsforvalterapparatet, oppnår de en kontinuitet i arbeidet, men samtidig påminnet om hvor viktig arbeidet er. En informant uttrykker at tilsyn og faglig veiledning er meget verdifullt, spesielt hvis man ikke har noe formell utdanning (T3).

7.7.5 Interne avdelinger

Ved spørsmål om hvordan interne avdelinger involveres i utarbeidelsen av HROS, beredskapsplan eller andre relaterte planer, svarte kommune-informantene at avdelinger, enheter og seksjoner utvikler egne planer som utgjør grunnsteinen til den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen til kommunen. Viktigheten av å ha en felles situasjonsforståelse under kartleggingen av risikoer og sårbarheter, fremheves av T2, og forteller hvor mye variasjon som kan forekomme blant ulike enheter og seksjoner:

[...] vi må på en måte ha en samlet tenkning rundt vurderingene om hva som er høy risiko og hva er det som er høy sannsynlighet. Sånn at du ikke har en som sitter i en barnehage og vurderer høy sannsynlighet som en gang hvert tiende år, og en som sitter på vann og avløp som sier at høy sannsynlighet er en gang i uken. (T2)

Ved en god beredskap, må vurderinger om faktorer som sannsynlighet, konsekvens, usikkerhet og sårbarhet, samsvare gjennom hele kommunestrukturen. Da vil man skape en kvalitetssikret oversikt som alle kan følge. T2 gjenspeiler også T1, T3 og T4 som mener det

samme om at det må være en helhetlig tankegang på vurderinger og beredskap generelt. Hvem som involveres vil variere blant kommunene, men alle interne avdelinger, seksjoner og enheter har en funksjon i beredskapsplanverket (T3, T4). P2 trekker frem hvordan deres kommunale avdelinger er involvert:

Vi har jo egne planer som en del av beredskapsplanen, [...] også har vi jo egen beredskapsorganisasjon på det her med vei, vann og avløp. Altså, der er det jo vaktberedskap hele døgnet, sånn at det er jo litt de sektorene der som har det. Også har man jo beredskapsplaner på skoler og sånt. Så det er jo flere samfunnsområder eller avdelinger som er med på det her. (P2)

Interne avdelinger brukes ofte som støttefunksjoner ved en krise, og er forhåndsdefinert i beredskapsplaner. T3 forteller hvordan deres kommune har valgt å organisere kommunehuset hvis en hendelse skulle oppstå, samt hvilke stabsfunksjoner enkelte avdelinger får:

[...] første etasjen her på kommunehuset, de er jo økonomi og personal, sentralbord og sånt. Sånn at i en større krise så vil de være informasjonsstaben vår, så da vil det rigges med ekstra bemanning på telefon, hjemmesider. [...] Alle sånne ting ligger i beredskapsplanverket vårt. (T3)

Når en hendelse oppstår, blir samarbeid med interne avdelinger kritisk for at kriseledelsen skal kunne håndtere en hendelse effektivt. Kartlegging av hvordan støttefunksjoner skal organiseres ved en krise, gjør ansvarsfordeling og roller tydelig. I likhet forteller T3 hvordan kriseledelsen er organisert, og samtidig hvordan kriser dikterer grad av involvering og samarbeid:

Kriseledelsen er kun fem stykk. Ordfører, rådmann og kommunalsjefer, men hvis det er en større hendelse så setter du inn krisestaben, og da supplerer du med kommuneoverlege, psykososialt team, brann og redning, kommunalteknikk, IKT, økonomi, personal og loggfører. Og hvis ikke det holder og at det er enda større, så innhenter du fra internavdelinger. (T3)

Jo større hendelsen er, jo bredere må kriseledelsen involvere og motsatt ved mindre hendelser. I samsvar øker også kompleksiteten ved samarbeidet, og kan påvirke grad av effektivitet ved samarbeid.

7.7.6 Øvelser og trening

Blant informantene er det bred enighet om at øving og trening i forhold til hendelser som er identifisert i HROS, er en måte man blir forberedt på. Eksempelvis nevner T4: «Ja, det er jo rett og slett å prøve å være mest forberedt kan du si, og det er jo øvelser som er måten vår å være forberedt på». T1 sitt følgende utsagn bygger videre på det faktumet: «Håndtering av en uønsket hendelse fordrer trening av dem som skal gjøre det. Øvelse og trening hele veien».

Ved å øve og trene på å håndtere uønskede hendelser, blir man bedre kjent med hva som inngår i hendelsene og hvordan de kan utfolde seg. I tillegg får man mulighet til å teste ut planer, prosedyrer, rutiner, tiltak og utstyr for å se hva som fungerer og hva som ikke fungerer like bra. Dog vil man som T3 sier, aldri kunne øve nok:

Jeg tror aldri du kommer i mål; jeg tror aldri du får øvd nok på hendelser. Jeg tror det er mellom 10 og 20 hendelser vi har i ROS-analysen, og du kan jo øve, øve og øve, men jeg vet ikke om man noensinne kan få øvd nok. (T3)

Det T3 viser til er at man aldri kan bli godt nok kjent med hva som ligger i hendelsene eller det man skal benytte seg av i en krise enten det er en prosedyre eller utstyr. Det fordrer kontinuerlig øving helt ut i enhetene, og det er kun da man kan sikre beredskapen helt:

Da øver vi på de hendelsene som er skissert i ROS-analysen, men det gjøres i stor grad ute på enhetene. Helse og omsorg har sin egen, brann og redning, og skole og barnehage. Jeg opplever at de øver. Da er vi med på å sikre beredskapen. (T3)

Enhetene i en kommune vil gjerne oppleve en hendelse først, og det er derfor fordelaktig at de øver og trener på det som kan påvirke dem. Ved å sikre helhetlig øving i enhetene, blir man godt kjent med planverket og sine roller, som igjen er fordelaktig for utvikling av resiliens.

8 Drøfting

Jeg vil i dette kapitlet drøfte funnene mine opp mot teori som er presentert i kapittel 5 for å svare på problemstillingen: *Hvordan kan kommuner forbedre sin evne til å håndtere uønskede hendelser gjennom forberedelser, styring og samarbeid med interne og eksterne aktører?* Dette kapitlet er bygd opp etter forskningsspørsmålene og del II og III fra empirikapitlet. Det betyr at del I her i dette kapitlet tar for seg funnene som er fra del II i empirikapitlet. Del II i dette kapitlet tar for seg del III i empirikapitlet.

Del I:

Som nevnt vil denne delen ta for seg de empiriske funnene knyttet til forskningsspørsmål 1: *Hvordan påvirker lokale faktorer kommuners mulighet til å utvikle resiliente kapasiteter?*

8.1 Prediksjon av det interne og eksterne miljøet

Kategorien *Risiko og sårbarhet* fra empirikapittel 7.2 og første halvdel av 7.3.1 vil bli belyst her. Kommunene har som nevnt i kapittel 3.1.1 (a) og (b) blant annet et ansvar om å kartlegge eksisterende og fremtidige risiko- og sårbarhetsfaktorer innenfor sine egne territorielle grenser, men også utenfor sine grenser som likevel kan skape ringvirkninger for kommunen.

Mine funn viser at flere informanter opplever natur-relaterte risikoer som erosjon (T1), jord- og leirskred, flom (T3, T4) og økt havnivå (T4) som utviklende risikoer. Her opplever T1, T3 og T4 at infrastruktur blir negativt påvirket av slike hendelser. I tillegg blir både E6 som fysisk infrastruktur (T3, P3) og avhengighet til digital infrastruktur (T1), anerkjent som risikoer med potensiale til å skape store ringvirkninger for daglig drift og kontinuitet. Tilstedeværelse av Forsvaret og NATO (T2, P2), og lokalt næringsliv (P3) er også med på å gjøre kommunene mer sårbare overfor sammensatte trusler og storulykker, på bakgrunn av at risikoene er i utvikling og blir stadig mer komplekse.

Kommunenes kunnskap om hva slags nye eller utviklende risikoer som kan ramme dem, viser at de avdekker og identifiserer utviklinger som forekommer internt i kommuneorganisasjonen, eksternt relatert til omgivelsene rundt omkring i kommunens territorielle område, men også i andre nærliggende kommuner. Som Carlson et al. (2012, s. 7)

argumenterer, er det å definere risikobildet man står overfor, en resiliens-forsterkende aktivitet. I tillegg omtaler også Duchek (2019, s. 225) at evnen til å identifisere eller avdekke slike utviklinger informantene her har gjort, er en resilient kapasitet som medfører at de bedre kan tilpasse seg proaktivt ved å forebygge dem, samt planlegge for dem. En utfordring her er at risikobildene i kommunene er svært dynamiske og komplekse, noe som medfører at å identifisere utviklinger fort kan bli utfordrende. Mulighetene for at kommunene overser eller er uoppmerksomme overfor (spesielt kritiske) utviklinger, er sterkt til stede, der det kan resultere i tilstander likt det man observerer hos K1, K2 eller i verste tilfelle K3 i figur II.

Risiko og sårbarhet identifiseres også gjennom andre metoder, ved at eksempelvis NVE, NGI eller private utbyggere (T1) gjør egne analyser som kommuner inkorporerer i sine analyser. Videre at alle leddene i organisasjonsstrukturen gjør egne ROS-analyser for sine fagområder som så sammenstilles i en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse (HROS). De ulike leddene i hierarkiet har mer nyanserte bilder av forholdene, noe som kan medføre et risikobilde som er mer nøyaktig overfor realitene.

På den måten utveksler leddene kunnskap om forholdene i sin avdeling, seksjon eller enhet. Som følge av økt kunnskap, vil de ansatte tilrettelegge for fleksibilitet ved å kunne utvikle kreative og innovative tiltak eller løsninger som tilfredsstillende kjente og ukjente aspekter ved en uønsket hendelse (Do et al., 2022, s. 811; Blundo et al., 2021, s. 120).

8.2 Forberedelser og beredskapsplanlegging

Dette delkapitlet tar for seg kategorien *Politikk og planlegging* fra empirikapittel 7.3. En av forutsetningene for at kommunene kan utvikle beredskapsplanverk og bli forberedt på uønskede hendelser, er som nevnt i drøftingskapittel 8.1, ved å avdekke og identifisere de ulike risikoene kommunen står overfor. Når de identifiseres i de ulike enhetene, seksjonene og avdelingene «[...] har vi en sånn trapp så vi får det opp til mitt nivå sånn at vi kan gjøre aktive vurderinger, også til ressursallokering» (T2). Det tillater kommunen å vurdere alvorlighetsgrad og ressursbehov, ikke minst å utforme planverk basert på analysene. Som Lengnick-Hall et al. (2011, s. 244) sier, er organisatorisk resiliens relatert til etablerte håndteringsstrategier før en hendelse oppstår. Når kommunene utvikler beredskapsplaner, kontinuitetsplaner, delplaner for evakuering, ressursoversikt og varslingsliste, utvikler de også håndteringsstrategier, ettersom at slike planer er verktøy kommunene kan bruke til å håndtere

uønskede hendelser når de oppstår (Zhang et al., 2022, s. 1).

Et annet aspekt er at kommuner som investerer i slike kapasiteter også øker resiliensen deres. Som følge av å investere tid og ressurser i å utvikle nevnte planer, vil de kunne oppleve lavere tapskostnader fordi de har oversikt over hvilke ressurser som trengs for å håndtere gitt hendelse, og vet derfor på forhånd at de med lav usikkerhet ikke trenger å bruke flere eller andre ressurser, annet enn det som er oppgitt i planverket. Zhang et al. (2022, s. 1) sin teori fremhever dette, og argumenterer for at aktører kan oppleve lavere tapskostnader, mer motstandsdyktighet og robusthet i møte med uønskede hendelser. I tillegg vil de også øke sin robusthet fordi de allerede har planer som hjelper dem med å tåle effektene av påkjenninger bedre (Rausand & Haugen, 2020, s. 53).

Eksempel I: K1 blir utsatt for en vårflom. Kommunen har på forhånd identifisert at vårflom er en risiko som truer både kjørende personer og vegnett i et gitt område. K1 har på bakgrunn av den kunnskapen utviklet en beredskapsplan som sier at dersom en vårflom oppstår, skal all trafikk omdirigeres fra å bruke europaveg X, til å heller bruke fylkesveg X for å unngå å bli truffet av flommen. Her har da K1 tilpasset seg risikoen slik at de kan opprettholde normaltilstand lengst mulig uten å bli satt ut av drift, og er dermed robust og resiliert (Eriksen et al., 2021, s. 170; Anderies et al., 2013, s. 6).

Fra en annen side viste et funn at større (ekstraordinære) hendelser gjerne oppstår på bakgrunn av mindre hendelser (T2). Videre sa informanten «[...] så blir målet da å finne hvordan kan vi håndtere de små hendelsene slik at ikke de blir skikkelig store» (T2). For øvrig anerkjente T2 også at det er de ekstraordinære hendelsene som er vanskeligst for dem å håndtere. Utfordringen her kan vise seg ved at kommunene ikke klarer håndtere de små hendelsene, eksempelvis fordi planverket primært kun tar høyde for de store hendelsene, og ikke de mindre (men kanskje avgjørende) hendelsene, eller at planverket er for generalisert.

Det faller inn under faktumet av at «alt» kan skje i kommunene (T2), noe som gjør det vanskelig å forberede seg for alt. Likevel er det på bakgrunn av den informasjonen, helt kritisk at kommunene klarer å utvikle resiliente kapasiteter, nettopp fordi at de ikke vil klare å forberede seg for, og håndtere «alt», og må derfor ha evnen til å tilpasse seg nye forhold og

tilstander (Morales et al., 2019, s. 2). Det fordrer en evne til å være tilpasningsdyktig og improviserende overfor de overraskende hendelsene man ikke har noen planer for eller forventer skal skje. (Rerup, 2001, s. 7).

Videre forteller T1 og T2 at den største utfordringen for kommunene er at de ikke er beredskapsorganisasjoner som skal håndtere hendelsene direkte slik som eksempelvis politiet gjør, men opprettholde normal tjenesteproduksjon. Ergo er det kommunene sitt ansvar å sikre at kontinuiteten i tjenestene de forvalter, opprettholdes ved en hendelse. Det gjøres ved at de utvikler planer eller har krisestøttesystemer som hjelper de med å gjøre det, noe Lengnick-Hall og Beck (2009, s. 3) fremhever som en resilient egenskap.

Når en ekstraordinær hendelse oppstår, har kommunene som nevnt i empirikapittel 7.3.2 planer fra beredskapssystemer (T1, T3) som er gjennomsyret i hele kommunestrukturen, og roller som er avklart på forhånd dersom kriseledelse aktiveres (T2). Å avklare roller på forhånd er positivt assosiert med resiliens, og gjør at de ansatte ikke bruker verdifull tid til å finne ut hva de skal gjøre når en hendelse oppstår, som går på bekostning av effektivitet. (Mallak 1998, s. 150-151).

8.2.1 Forankring og beslutninger

I empirikapittel 7.3.3 fremhever enkelte informanter viktigheten av å forankre planer som blir utviklet (T1, P2, T4, P4). Før det blir forankret er det tekniske sett ikke «brukbart». Essensen med forankring relatert til beredskapsplanverk, er at det er mer symbolsk frem til planverket blir forankret. Hvis det ikke er forankret, er aktørene på en måte ikke enige i planens innhold, som kan føre til innsigelser (Distriktssenteret, 2019).

Noe Duchek (2019, s. 229) viser til, er at forholdet mellom planer som bare blir utviklet, men ikke realisert gjennom eksempelvis forankring, vil ha en negativ innvirkning på kommuners resiliens. I relasjon til politikk og forankring, åpner T1 som nevnt i 7.3.3 opp omkring utfordringene med å ha et politisk organ som skal diktere utfallet av beredskapsplanverk, tiltak, beslutninger o.l.:

Det som gjør det ekstra krevende eller gjør det vanskeligere er det her med: du vet hva som er korrekt - altså faglig korrekt; hva man burde gjøre, og så blir det silt igjennom et kommunestyre og resultatet er ikke nødvendigvis optimalt. Det gjør det krevende, ikke på hvordan du gjør jobben, men det gjør det krevende at den kunnskapen du har

nesten blir tilnærmet ignorert og tilsidesatt på grunn av tro, håp og følelser. [...] så får vi et sub-optimalt resultat, også hvis det nå mot formodning går galt en gang så er det den som sitter og jobber med beredskap sin skyld, ikke den som har vedtatt det. (T1)

Det som er viktig for å utvikle resiliens, er at å ha et solid kunnskapsgrunnlag man kan benytte seg av når beslutninger skal tas (Duchek et al., 2020, s. 391). Dersom politiske beslutningstakere på den ene siden velger å ignorere eller tilsidesette råd og anbefalinger som baseres på fageksperters erfaringer og kompetanse, kan det resultere i at evnen til å håndtere en uønsket hendelse, svekkes. En faktor for at kommunene skal kunne håndtere hendelser effektivt, er ved å ha et beslutningsmiljø som er både åpent og inkluderende, slik at man kan ta et mangfold av perspektiver i betraktning. (Duchek et al., 2020, s. 391, 393-394).

På den andre siden er det slik at det politiske beslutningsgrunnlaget som omhandler vedtak eller forankring, ikke kun baserer seg på faglige råd. Politiske beslutninger må i tillegg ta høyde for interessenters og befolkningens verdier, interesser, meninger og hensyn slik at de kan oppnå bred konsensus. Dette er noe Fiva et al. (2021, s. 14) definerer som en av oppgavene til kommuner. Likevel er faglige anbefalinger og planer som blir forankret viktig av flere grunner. Den ene grunnen er for å få aksept for at risikoene er reelle og at beredskapsplanverket har en sammenheng med disse.

En annen grunn er kommunene alene ikke kan håndtere slike problemstillinger alene, noe som skaper en arena for samarbeid og tilegning av ytterligere ressurser fra samarbeidende aktører. Samarbeid her er noe Emerson et al. (2011, s. 9, 10) kaller for gjensidig avhengighet, og er en driver hvor kommuner i dette tilfellet ikke klarer å fullføre noe alene, og krever derfor kollaborative handlinger. Innes og Booher (2015, s. 207) mener også at aktører/interessenter velger å delta på bakgrunn av de har en interesse for utfallet av en prosess. Samtidig er det viktig å ta høyde for at det ikke er en garanti for at de faglige anbefalingene faktisk resulterer i en ønsket tilstand eller mulighet for å utvikle resiliente kapasiteter.

8.2.2 Faglig forståelse og implementering

Bruk av ulike begreper knyttet til utvikling av resiliens, kan påvirke forståelsen hos politikere. Som nevnt i teorikapittel 5.2.1, definerer ISO forebygging som tiltak for å forhindre, unngå eller begrense en hendelse eller dens effekter. Beredskap på sin side omfatter

også forebygging, men i tillegg krisekommunikasjon, beredskapsøvelser, beredskapsanalyse, beredskapsplanlegging og krisehåndtering, blant annet (Njå et al., 2021, s. 52; Engen et al., 2021, s. 325). Hva har så begrepsbruk å si for utvikling av resiliente kapasiteter? Først vil begrepene appellere til ulike målgrupper, hvor forebygging som nevnt av T1, vil gjøre at politikere gjerne assosierer det mer til helsesektor og skade- eller sykdomsforebygging, som begrenser omfanget av begrepet.

Essensen er at beredskap er svært omfattende som kan gjøre det vanskelig for politikere å ta det i bruk og gjøre noe med det, spesielt i en vanlig driftshverdag. Beredskap assosieres gjerne med store ekstraordinære hendelser som er sjeldne. En mer sektorbasert bruk av begrepene vil på sin side kunne gjøre det enklere å forstå konteksten begrepet brukes i. Økt forståelse av beredskapsbegrepet kan lede til at politikere forstår omfanget og viktigheten av det mer, og dermed klarer å delegere flere ressurser, noe som er positivt assosiert for utvikling av resiliente kapasiteter (Duchek et al., 2020, s. 388; Tasic et al., 2019, s. 3).

8.3 Medvirkning på bakgrunn av kommunestørrelse og lokalkunnskap

Dette delkapitlet drøfter funn fra empirikapittel 7.3.4 *Lokalsamfunnets medvirkning i planprosesser* og første halvdel av 7.5.1 *Kommunestørrelse*. PBL (2008, § 5-1) legger vekt på at medvirkning skal være mulig dersom noen fremmer et planforslag. Et av funnene viser at lokalsamfunnet medvirker gjennom høringer og folkemøter i høringsfasen, i tillegg gjennom behovsmeldinger (T2, P2). Funnene viser at det i casekommunene er mer vanlig å inkludere befolkningens meninger og synspunkter etter at planverk har blitt utviklet, enn før.

T1 forteller at de som en stor og befolkningsrik kommune ikke involverer enkeltindivider i saker som omfatter samfunnssikkerhet og beredskap, på bakgrunn av at de ønsker å utelukke meninger og gjetninger som ikke baserer seg på faglig kunnskap. Det motstrider muligheten til å utvikle resiliente kapasiteter. Kommuner vil, forutenom høringer, gå glipp av verdifull informasjon som befolkningen sitter på. På den andre siden forteller P3 at lokalkunnskapen i deres kommune er uvurderlig, og samtidig er forankret i kommuneorganisasjonen der ordfører og kommunalsjef har vokst opp i kommunen. Sammenlignet med T1 sin kommune, er P3 sin kommune betegnet som en mellomstor kommune.

Mindre kommuner med lavere befolkningsandel enn større kommuner er sånn sett mindre kompliserte når det gjelder lokalsamfunn, og dermed mindre avhengig av omfattende lokalkunnskap når det gjelder samfunnssikkerhet og beredskap. Samtidig ikke, fordi mindre kommuner kan også ha kulturelle eller etniske dimensjoner større kommuner ikke har, og må dermed ta hensyn til det. I tillegg at de ikke har et like omfattende risikobilde. Et risikobilde blir gjerne mer komplekst hvis det er et stort omfang av aktører, stor befolkning, mye industri, og generelt mange momenter som agerer samtidig. Da er det flere muligheter for at noe går galt. Snur man om på dette perspektivet, kan det tenkes at befolkningsrike kommuner, fremstår som svært sårbar uten lokalkunnskap, fordi kommunen selv ikke har kapasitet til å «overvåke» alle områdene i kommunens territorium til enhver tid, og blir derfor mer avhengig av lokalbefolkningens kunnskap om utviklinger og endringer. Her er det derimot slik at jo større kommunen er, jo mer betinget blir man til å måtte ha en egen ansatt til samfunnssikkerhet og beredskap (T3).

Sett i sammenheng med høringer, vil beredskapsplaner som ikke er unntatt offentligheten gjøres tilgjengelig for befolkningen uavhengig av areal eller befolkningsstørrelse. Det vil kunne gjøre dem oppmerksomme på hva slags risikoer som potensielt finnes i deres nabolag. På den måten kan det skape insentiver for medvirkning ved at lokalbefolkningen for eksempel opplever karakteristikk ved en risiko som kommunen har identifisert, og dermed velger å varsle om dette gjennom behovsmeldinger. Eksempelet under har som formål å illustrere dette poenget. Et slikt insentiv forbindes med det Emerson et al. (2011, s. 9) kaller for eksterne drivere knyttet til trusler eller situasjonelle kriser i dette tilfellet.

Eksempel II: Ivar, en 70 år gammel mann har bodd i X kommune hele sitt liv og tilegnet seg lokalkunnskap få andre i kommunen har. Ivar har alltid vært oppmerksom på naturen i sitt bostedsområde. Over de siste 10 årene har han lagt merke til at noen trær har begynt å lene seg unaturlig, samtidig som at det har blitt dannet sprekker i jorden. En annen observasjon Ivar har gjort, viser at elven i området som før brukte å være stille og rolig, nå har fått en sterk strøm når det er mye nedbør, og har begynt å grave seg dypere i terrenget.

Kommunen identifiserte for 20 år siden at området kunne være utsatt for kvikkleireskred. Ekspertene gjorde dermed geologiske analyser av området, men konstaterte at det på den tid ikke var noen urovekkende utviklinger. Kommunen valgte derfor å ikke sette inn tiltak, eller overvåke området lengre, da risikoen for kvikkleireskred var svært lav.

Ivar ønsker å bidra med sin lokalkunnskap, og sender derfor inn en behovsmelding til kommunen for å informere om sine observasjoner. Kommunen tilkaller fagekspertene for å gjennomføre nye undersøkelser av området, der de konkluderer med at risikoen for kvikkleireskred er ekstremt høy. Kommunen setter inn forebyggende tiltak i området, og informerer befolkningen om den aktuelle risikoen.

Kommuner som ikke inkluderer lokalkunnskap fra enkeltindivider, kan potensielt møte på flere uønskede hendelser enn kommuner som aktivt inkluderer slik lokalkunnskap. Forklaringen her er at enkeltindivider og lokalbefolkningen i sin helhet har en dypere forankring til et område enn kommuneorganisasjonen i utgangspunktet har. Endringer for en som har bodd i et område hele sitt liv vil være veldig åpenbart, men svært subtil for andre.

Som Ringholm og Hanssen (2020, s. 191) forteller, har medvirkning på kommunalt nivå et mål om å skape løsninger som er bedre egnet for gitte problemstillinger og forsterke eierskapet befolkningen har til et sted. Dersom en kommune verdsetter og inkluderer lokalkunnskap, kan responsen til hendelser i et gitt område bli mer effektiv, i tillegg til at kommunen vet mer om hvordan de skal tilpasse tiltak og planer slik at de imøtekommer lokale omstendigheter og behov.

Ikke minst vil kommunene signalisere at de respekterer og ser verdien av befolkningens kunnskap, der også tilliten mellom kommuneorganisasjon og befolkning vil øke. Befolkningen vil på den måten oppleve at det ikke er bortkastet tid å varsle om risikoforhold eller ta del i plan-prosesser der det er mulig (Ringholm & Hanssen, 2020, s. 199). Slik medborgerskap vil være viktig for kommuner, spesielt ved utvikling av resiliente kapasiteter.

8.4 Fagfokus og sektor-prioritering

Her vil jeg drøfte funnene for kategorien *Fokus og prioritering*, knyttet til empirikapittel 7.4. Som nevnt i empirikapittel 7.4 blir helse- og skolesektor mest prioritert i kommunene, der også helsesektor blir mest assosiert med beredskap. Hvordan påvirker slik fokus og prioritering utvikling av resiliente kapasiteter?

Relatert til beredskap vil prioritering av helsesektor medfører styrket helseberedskap i møte med hendelser som covid-19. Det reduserer sårbarheten ved helse-relaterte hendelser fordi man har økt tilgjengelighet av ressurser og helsepersonell, blant annet (Rausand & Haugen, 2020, s. 53; Eriksen et al., 2021, s. 170). Dog vil kompetansemangel være en sentral utfordring, fordi det er ingen garanti at slike kommuner lykkes å rekruttere fagkyndige personer. I tillegg vil befolkningen i sin kommune oppleve bedre tilgang til nødvendige helsetjenester, og ikke minst kvaliteten av disse.

På den måten kan kommunen bedre forebygge og håndtere sykdommer. Hvis det tenkes at kommunene prioriterer helsesektoren på bakgrunn av hva som blir identifisert i både lokale og nasjonale risikoanalyser, kan slik styring sammenlignes med Duchek (2019, s. 219) sin beskrivelse av dynamiske kapasiteter, som er evnen til å rekonfigurere og tilpasse interne ressurser. I 2014 ble pandemi i Norge identifisert som en risiko med høy sannsynlighet og store konsekvenser (DSB, 2014, s. 71). Dersom kommuner på bakgrunn av en slik risikovurdering valgte å rekonfigurere sine ressurser ved å øke fokuset og prioriteringen i helsesektoren, for å imøtekomme hendelser som epidemi/pandemi, er de tilpasningsdyktige overfor slike hendelser (Duchek, 2019, s. 219).

Som Madni og Jackson (2009, s. 132) også forteller, er predikering et forsøk på å styre fremtidige resultater, basert på handlinger og beslutninger som gjøres i nåtid. Når kommuner gjør slike prioriteringer som nevnt over, kan det ses på som et forsøk om å styre fremtidige resultater. Essensen er å gjøre prioriteringer og ressursallokeringer på bakgrunn av risikoanalyser før hendelser, slik at man best mulig kan imøtekomme dem.

I forhold til skolesektor, vil prioritering trolig variere fra kommune til kommune. På den ene siden har man gjerne større kommuner som har store videregående skoler og universiteter som huser flere tusen studenter. Her vil det være svært naturlig å prioritere beredskap i skolesektor på bakgrunn av risiko for terrorisme eller andre tilsiktede ondsinnede handlinger. På den andre siden vil det i mindre kommuner som eksempelvis kun har barne- og

ungdomsskole, bety at risikoen er mindre og omfatter voldshandlinger eller skoleskyting i mindre omfang.

Likevel vil pågående livstruende volds hendelser (PLIVO) i skolesektor være aktuelt for enhver kommune, uavhengig av størrelse. Derimot vil nok fokuset og prioriteringen av det variere basert på størrelse og omfang av skolesektoren i kommunene, der også dette dikterer behovet for å utvikle resiliente kapasiteter. I tillegg vil det være slik at det er lettere og mer oversiktlig for kommuner med mindre skolesektor å forberede seg for uønskede hendelser. I motsetning vil det for større kommuner som huser både store videregående skoler og universiteter, bety at forberedelser er enda mer omfattende, men også viktigere fordi skolesektoren der er et større mål for terrorhandlinger med flere eksponerte personer som kan bli rammet.

En må også ta høyde for at overprioritering av helse- og skolesektor i relasjon til samfunnsikkerhet og beredskap, neglisjerer andre sektorer, noe som ikke gir en helhetlig tilnærming til forberedelser og krisehåndtering. En konsekvens av det kan være en redusert evne til å forebygge hendelser i andre sektorer. Det gir også mulighet til at latente forhold lett kan inkubere seg fordi det er for lite fokus på sektorer eller forebygging. Inkubasjon kan forstås som at latente forhold (bi-produkter av etablerte systemer) bærer med seg farer og trusler, som «usett» integrerer seg i strukturer og organisasjoner (Reason, 1997, s. 10). De legger opp til at en hendelse kan oppstå, og realiserer seg gjennom beslutninger som tas utenom prosedyrer som påfører systemer eller organisasjoner negative ringvirkninger for operabilitet (aktive feil). (Reason, 1997, s. 10).

Her skal det derimot nevnes at mine empiriske funn sier svært lite eller ingenting om grad av prioritering, noe som betyr at differansen i prioritering mellom ulike sektorer i kommunene kan være minimal.

Statsforvalters utfordringer med faglig veiledning og andre eller for mange oppgaver var et funn (T1, T2). For noen kommuner er statsforvalterapparatet en viktig ressurs for råd og bistand til å forberede seg. Dersom de ikke får det de trenger av den ressursen, vil det skape ringvirkninger for kommunens evne til å effektivt forberede seg (Duchek et al., 2020, s. 388). De kommunene vil ikke ha evnen til å følge med på utviklinger eller endringer i like stor grad som hvis statsforvalterapparatet ikke hadde hatt noen utfordringer med faglig

veiledning. Som en konsekvens, kan beredskapen i slike kommuner gå fra å ha et fokus på forebygging og proaktiv beredskap, til en reaktiv beredskap hvor hendelser blir en overraskelse («den kognitive utfordringen»), og at de kun klarer å håndtere effekten av hendelsene (Hamel & Vaelikangas, 2003, s. 54).

Kommunene er ikke alene om samfunnssikkerhet og beredskap. En forutsetning for gode forberedelser er kollaborativ styring blant kommuner og statsforvalter. Samstyring mellom disse aktørene gjør at de klarer å oppnå mål relatert til samfunnssikkerhet og beredskap. Når statsforvalterapparatet derimot er fraværende, vil ikke kommunene klare å oppnå fag-relaterte mål før, under eller etter en hendelse uten bidrag fra statsforvalterapparatet. (Jones & White, 2022, s. 111, 112).

8.4.1 Læring og erfaringer fra hendelser

Dette delkapitlet tar for seg funnene fra kategorien *Tidligere hendelser* fra empirikapittel 7.4.1. Som fortalt i empirikapittel 7.4.1, var det gjennomgående at hendelser som krigen i Ukraina, covid-19 og kvikkleireskredet i Gjerdrum var hendelser som er med på å gi et ekstra fokus til arbeidet. Samtidig ga de et innblikk i hvorfor man gjør arbeid og forberedelser i forkant av hendelser, der flere opplever at håndtering av hendelser er enklere dersom arbeidet allerede er gjort (T1, T2, T4, P4). Som vist i teorikapittel 5.3 (iii tilpasning), er refleksjon evnen til å reflektere og gruble over en hendelse eller tidligere hendelser (Daudelin, 1997, s. 39). Selv om ikke kommunene her i regionen direkte opplevde effektene av kvikkleireskredet i Gjerdrum, eller de pågående effektene av krigen i Ukraina, vil de uansett forsøke å ta lærdom fra slike hendelser, fordi det ikke er usannsynlig at lignende hendelser kan oppstå i deres kommuner. Når kommunene stiller spørsmål, reflekterer omkring hendelsenes resultater eller effekter, diskuterer faktiske og potensielle utfall, vil de på den måten kunne identifisere sårbarheter som finnes i eget planverk eller organisasjon som vil kunne være en sårbarhet ved en eventuell hendelse. (Edmondson, 1999, s. 353).

Ikke minst vil de i etterkant av hendelsene se hva eksempelvis Gjerdrum kommune gjorde ved kvikkleireskredet i Ask, og dermed kunne se hva som funket og ikke funket. På den måten får de en slags fasit på hva som vil funke og ikke funke dersom de opplever et kvikkleireskred, der denne type læring kan legge insentiver for å endre planverk eller prosedyrer knyttet til forebygging og håndtering (Tasic et al., 2019, s. 6). Slike aktiviteter

viser til de resiliente kapasitetene (i) læring og refleksjon og (ii) organisasjoners kapasiteter for endring (Duchek, 2019, s. 230-231).

Man kan få mye ut av forskning, øving, trening og eksperimentering. Dessverre er begrensningene ved de faktorene at de mangler aspektene skarpe hendelser har, nemlig den faktiske alvorligheten, potensialet for skader og død, frykt, panikk, usikkerhet, kaos, og ikke minst manglende kontroll. Det betyr at kommunene er avhengig av skarpe hendelser, slik at de alle først og fremst kan erfare, lære og bygge opp kunnskapsgrunnlaget sitt, noe Mallak (1998, s. 150-151) anser som en faktor (*iii avhengighet til informasjonskilder*) for organisatorisk resiliens. Skarpe hendelser er også nødvendig for å understreke at uønskede hendelser alltid kommer til å være en del av virkeligheten, noe som poengterer viktigheten av kontinuerlig arbeidet knyttet til samfunnsikkerhet og beredskap.

Som T1 fortalte, har nasjonen og kommunene endelig erfart en «oppvekkende» hendelse som får de til å innse at en forsvarlig beredskap ikke er til stede i den grad man gjerne har trodd.

Det som kan skje hvis man ikke har forberedt seg og er klar over aspektene til hendelsene man har analysert i HROS, er at håndteringen gjerne hviler på improvisering, noe som jo i seg selv er positivt assosiert med resiliens (Weick, 1993, s. 634-635; Rerup, 2001, s. 7), men vil gjenspeile kommunens manglende kunnskap om hendelser, mangel på kontroll, forsterke usikkerheten, og resultere i at håndteringen i svært liten grad er tilfredsstillende eller effektiv. Som P4 forteller:

De prioriteringene vi har gjort som politikere viser seg at det var rett å prioritere det. Å få lage en ROS og en analyse som gjør at vi hadde planverket vårt på plass når det da gjaldt. Da kunne vi bare gå å si at «Ja, hvordan gjør vi dette? Hvordan løser vi det?», og vi løste det. Så jeg tenker at langsiktige planer og fokus både administrativt og politisk er utrolig viktig på det her. (P4)

8.4.2 Resiliens som et resultat av strategisk utvikling

Dette underkapitlet omfatter funnen fra empirikapittel 7.4.2 *Strategisk tenkning*. Noe P3 forteller, er at politikere ikke alltid evner å se langt frem i tid relatert til beslutninger. Strategisk tenking og prioritering som er fraværende, vil være et hinder for enhver kommune når det gjelder å bygge opp en strategisk beredskap. Viktigheten med strategisk tenking og

prioritering, ligger i at man må ta hensyn til fremtidige risikoer og utfordringer som klimaendringer, økonomiske svingninger, teknologisk utvikling, og demografiske endringer ikke minst. Som vist i empirikapittel 7.1.2, opplever regionen demografiske endringer som fraflytting og en påfallende eldrebølge (T2). I tillegg har vi erfart at enkelte kommuner opplever teknologiske risikoer (T1, P2). Ikke minst er klimaendringenes effekter svært til stede (T1, T3, P3, T4) og økonomiske svingninger vil alle kommunene kjenne på.

Som Duchek et al. (2020, s. 388) forteller, må det ligge et adekvate ressurser til grunn for å faktisk kunne utvikle organisatorisk resiliens. Hvis det ikke foreligger strategisk tenking eller utvikling, kan det tenkes at dette grunnlaget ikke er til stede, og at slike adekvate ressurser ikke vil være tilgjengelig. Det er dermed viktig å ha ressurser som økonomiske bufrer eller andre ressurser som kan brukes uten at det setter kommunen ut av spill. På den måten sikrer man at muligheten for å utvikle organisatorisk resiliens faktisk er til stede. (Duchek et al., 2020, s. 388). Likevel er det slik at samfunnssikkerhet og beredskap i kommunene prioriteres ulikt og får forskjellig avsatt tid til det (T3).

8.5 Kommune- og befolkningsstørrelse relatert til sårbarhet og resiliens

Her drøfter jeg empirikapittel 7.5.1 *Kommunestørrelse*, som tar for seg sårbarhet og resiliens i relasjon til størrelse på kommune og befolkning. Generelt i mindre kommuner med liten befolkning, forteller T1 og S1 at lokalsamfunnet gjerne er mindre komplisert å ta hånd om, noe som gjør forberedelser og implementering av tiltak noe lettere. På den andre siden fortalte T3 at hendelsene som oppstår i de mindre kommunene, preger en større andel av befolkningen, og påkjennningene fra en hendelse oppleves som større.

Det som også kommer frem av T1 i funnene er at en mindre kommune har gjerne større og mer uformell kjennskap til selve lokalsamfunnet enn ved en stor kommune, noe som gjør det lettere å sette inn tiltak. Kommunikasjon er ikke nødvendigvis like formalisert i en liten kommune, som gjør at terskelen for å eksempelvis bare ta en telefon til innbyggerne det gjelder, er lavere. Det er noe Roberts et al. (2021, s. 1) mener kan være med på å styrke kommuners resiliens. Lokalbefolkningen er heller ikke så komplisert, hvor også behovene deres er mindre og mer like, noe som gjør at forberedelser blir mer effektive og implementering av tiltak lettere.

På den andre siden vil det i en befolkningsrik kommune bety at kommunen må se mer

kvantitativt på forberedelser, hvor et forebyggende tiltak minimerer konsekvenser for 5000 personer, hvor det i motsetning vil minimere konsekvenser for Heidi, Leif og Anders i en liten kommune. I tillegg vil store kommuner gjerne oppleve flere kulturelle og religiøse faktorer som må tas hensyn til, og det kan her vurderes hvorvidt kultur er en medierende faktor som legger grunnlaget for hva slags fremgangsmåter kommuner bruker når det gjelder forberedelser og risikostyring.

Sårbarhet vil være en sentral faktor når det gjelder befolkningsstørrelse og kommunestørrelse for øvrig. For å illustrere det argumentet, tar jeg for meg figur VIII på side 42 som viser en befolkningsoversikt i regionen. Som figuren viser, er det større geografisk avstand mellom befolkningsgrupper, og økende jo lengre nord man kommer. I tillegg er flere av kommunene i Finnmark proporsjonalt større relativt til befolkningen som oppholder seg i kommunene. På grunn av denne befolkningsfordelingen, blir befolkningen mer sårbar overfor helsemessige risikoer på bakgrunn av at det er lang distanse til spesielt sykehus, der det også er lavere tilgjengelighet i forhold til akuttmedisinske tjenester. Sett i sammenheng med Mallak (1998, s. 151-151) sin teori, er faktoren *tilgang på ressurser* en sentral faktor for å utvikle organisatorisk resiliens. Tilgjengelighet til sykehus og akuttmedisinske tjenester kan ses på tilgang på ressurser.

I tillegg er det gjerne større distanse mellom beredskapsaktører, noe som kan skape utfordringer knyttet til utvikling av kapasiteter. Noe Nesheim et al. (2019, s. 35) refererer til, er at geografisk distanse negativt påvirker arbeidsgruppers kommunikasjon og utvikling av informasjon, blant annet.

8.6 Ressurser og kapasiteter

I dette delkapitlet drøftes funn fra empirikapittel 7.6 *Ressurser og kapasiteter*. Kommunene kan blant annet dra nytte av kristestøtteverktøyet DSB-CIM, som nevnt av T3. Det er dog en ressurs som brukes ved håndtering av en uønsket hendelse. Som nevnt av samtlige kommune-informanter, er arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap ressurskrevende overfor spesielt tre gjentakende faktorer, nemlig mangel på tid og økonomi, samt manglende ansatte med relevante erfaringer og kompetanse knyttet til fagfeltet. Som nevnt av P3: «[...] vi har jo selvfølgelig alltid folk med plankompetanse, men det er ikke sikkert at det nødvendigvis er akkurat den plankompetansen. Samfunnssikkerhet og beredskap

er jo et eget fag». Det understreker viktigheten av å poengtere at flere kommuner må innhente den type kompetanse hos eksterne aktører, eksempelvis fra private konsulentvirksomheter, for å kunne utvikle beredskapsplanverk eller som et bistandsmoment ved en ROS-analyse.

Når kommuner mangler slike interne ressurser, hvordan påvirker det muligheten til å utvikle resiliente kapasiteter? Kommunene mangler kapasiteter som kan tilrettelegge for at de kan utvikle resiliens (Tasic et al., 2019, s. 4). Det er et fåtall av kommunene i regionen som har en 100% stilling avsatt til dette arbeidet, noe som ikke bare formidler at forståelsen for arbeidet ikke er særlig til stede, men samtidig hvor lite vedkommende i sin stilling får gjort av beredskapsrelatert arbeid i løpet av en uke eller et år. Samfunnssikkerhet og beredskap er et svært bredt fagfelt som mer eller mindre har en fot innenfor alle samfunnsområdene i kommuneorganisasjonen.

Når det er mangel på tid og økonomi, vil det gå utover kvaliteten og dybden på beredskapsplanverket kommunen skal bruke for å forutse potensielle trusler, håndtere uforutsette hendelser effektivt, og lære fra hendelsene som tilrettelegger for organisatorisk endring (Duchek, 2020, s. 388). Ikke minst vil det ikke være muligheter for at kommunen vil kunne utvikle resiliens, fordi de adekvate ressursene som kreves for å tillate det, ikke ligger til grunn (Duchek et al., 2020, s. 388). P2 opplever at kommunen må velge mellom planer som skal bli realisert og integrert inn i beredskapsstrukturer, mye på grunn av manglende økonomi. Kausaliteten mellom økonomi og beredskapsplaner, fører til at beredskapen blir mer symbolsk.

I tillegg finner man kommuner som samkjører to ulike stillinger i en stilling, eller at en ansatt får beredskapsrelaterte oppgaver. Trolig er det slik at mindre komplekse kommuneorganisasjoner følger en slik organisering, mens de store og mer komplekse kommuneorganisasjonene har egne designerte ansatte til arbeidet på bakgrunn flere behov. Likevel er det slik for en kommune som eksempelvis har en 20% stilling til beredskap, mangel på ressurser som skapes gjennom kontinuitetsplanlegging, beredskapsplanlegging og gjennom risikoanalyser (Duchek, 2019, s. 226-227). På den andre siden, hvis kommuner samkjører to stillinger, betyr det at vedkommende kan tre inn i ulike roller basert på stillingens fagområder, noe som er positivt assosiert med resiliens ifølge Mallak (1998, s. 150-151).

Det er også slik at dersom en uønsket hendelse skulle oppstå, viser T2 til at hen får et

utvidet mandat med flere økonomiske ressurser. Et slikt mandat gir kommunen større frihet til å beslutte og implementere tiltak som på den ene siden er dyrt, men på den andre siden er svært tilfredsstillende overfor en hendelse. Ikke minst vil man med et slikt mandat kunne være kreativ og fleksibel med handlinger som styrer hendelsen i en ønsket retning (Duchek, 2019, s. 229).

Kommune- og fylkessammenslåingen hadde sine effekter på kommunene, blant annet. T1 reflekterte omkring muligheten om å beholde faglig kunnskap når spesielt kommuner splitter opp igjen. Kommuner som ble slått sammen, fikk et større ressursmangfold enn før, og samtidig flere ansatte som jobbet med samfunnsikkerhet og beredskap (T4). På den ene siden blir de sammenslåtte kommunene noe mer kompleks, men får flere økonomiske og menneskelige ressurser som bidrar til å styrke kapasiteter, prosedyrer og rutiner (Tasic et al., 2019, s. 3-4).

8.6.1 Lokale ressursers viktighet for kommuner

Dette underkapitlet omfatter funnene fra empirikapittel 7.6.1 *Lokalsamfunnets ressurser*. Når det gjelder lokalsamfunnets ressurser, nevner samtlige kommune-informanter at det er stor frivillighet i lokalsamfunnet og fra lokale organisasjoner. Som T3 nevner, er frivillighet med på å øke kommunenes ressurstilgang ved en uønsket hendelse. De kan inkludere lokale ressurser i disse planene, hvor eksempelvis en skole eller et hotell brukes som et evakueringssted. Når kommunene kan benytte seg av lokalsamfunnets ressurser, er det med på å gjøre at de bedre kan håndtere hendelser, noe som er positivt for å utvikle resiliens. (Fung, 2006, s. 73). I tillegg har organisasjoner som Røde Kors, Heimevernet og Sivilforsvaret, mye materielle og menneskelige ressurser å stille med. Også lokalsamfunnet og næringslivet har materielle ressurser som båter og gravemaskiner å tilby kommunene. Essensen er at hele samfunnet i kommunen må være en del av beredskapen sammen med kommunen for at beredskapsrelaterte problemstillinger kan løses (Jones & White, 2022, s. 111, 112). Kommuneorganisasjonen vil ikke kunne forberede seg og håndtere en hendelse alene. De er avhengig av frivillighet og ressurser fra lokalsamfunnet.

Spesielt er de mindre kommunene trolig mer avhengig av lokalsamfunnets bidrag og ressurser, da det gjerne er disse kommunene som har minst interne ressurser selv sett i forhold ressursfordeling. I tillegg i de kommunene som mangler intern kompetanse, er de avhengig av

aktører som kan tilby tjenester til kommunen for å sikre at de kan opprettholde en forsvarlig beredskap (Fung, 2006, s. 73).

Del II:

I denne delen tar jeg for meg de empiriske funnene knyttet til forskningsspørsmål 2:
Hvordan påvirker styring og samarbeid med interne og eksterne aktører kommuners mulighet til å utvikle resiliente kapasiteter?

8.7 Betydningen og viktigheten av samarbeid med aktører

Funnene fra empirikapittel 7.7.1 *Viktigheten av og behovet for samarbeid*, blir drøftet her. Viktigheten av at kommuner har et samarbeid med andre kommuner, ligger i at ikke alle kommunene trenger å finne opp kruttet selv (T1). Hvis en kommune har gode maler eller løsninger på utfordringer eller planverk, kan andre kommuner dra nytte av dette, hvor det her også kan bli et samarbeid omkring utviklingen av planverket. Dette er en stor ressurs kommuner som mangler intern kompetanse selv eller har mindre ressurser, kan benytte seg av (Duchek et al., 2020, s. 388). Samarbeidet mellom kommunene vil på den måten være tids- og arbeidsmessig besparende, og ikke minst være en kommunikasjonsarena for kommunene hvor de kan løfte opp sine utfordringer.

Slikt samarbeid vil også være nødvendig for kommuner når det gjelder store, ekstraordinære hendelser. Eksempelen T1 forklarte, illustrerer dette bra. Hvis en stor cruisebåt med flere tusen passasjerer blir nødt å evakuere alle passasjerene, blir kapasiteten til kommunene sprengt, noe som betyr at de er nødt til å ha et samarbeid med hverandre for å effektivt håndtere slik situasjoner. Det vil også skape et insentiv for at kommuner kan styre og planlegge sammen for å utvikle et felles planverk de alle er kjent med og vet av. Det mener Jones og White (2022, s. 112) er sentralt ved kollaborativ styring.

For kommuner med samme størrelse på organisasjon, like utfordringer eller risikoer, vil et interkommunalt samarbeid være verdifullt for å forberede seg effektivt. På den ene siden vil kommunene kunne samle sine ressurser for å planlegge og håndtere utfordringene eller risikoene, men samtidig åpne opp for innspill fra andre kommuner. Det kan lede til bedre styring og mer kreative og situasjonsspesifikke løsninger. (Duchek, 2019, s. 229).

Et annet aspekt av viktigheten ved samarbeid, gjenspeiles ved at kommunene er for dårlig til å involvere lokalsamfunnet, fordi at kommunene ikke har vært utsatt for så mange hendelser (T4). Her kan det tenkes at kommunene ikke har trengt hjelp av lokalsamfunnet før grunnet få hendelser, og at de derfor ikke ser behovet i å involvere de inn i dette arbeidet. Likevel er (tilsynelatende de mindre) kommunene mer avhengig av lokalsamfunnets hjelp og ressurser for å holde samfunnet likt slik det er i en normaltilstand (Young, 1998, s. 16).

På den andre siden er det også mer kritisk for de små kommunene at lokalsamfunnet faktisk ønsker å hjelpe til. I motsetning vil i teorien ikke befolkningsrike kommuner erfare den utfordringen like mye, fordi at lokalsamfunnet gjerne er større og mer variert. Dersom en befolkningsgruppe ikke vil delta eksempelvis på grunn av kulturelle grunner, er det alltid mulighet for at en annen gruppe med andre kulturelle hensyn vil. For at kommunene skal kunne opprettholde sin normaltilstand mest mulig ved en krise, er det viktig at lokalsamfunnet og næringslivet i kommunene faktisk bidrar, noe Young (1998, s. 16) mener er kritisk for at kommunen skal klare å håndtere en uønsket hendelse. Dog er kommunene nødt til å tilrettelegge for dette, blant annet gjennom medvirkning og aktiv involvering av de som besitter kunnskap og/eller sentrale ressurser. (Roberts et al., 2021, s. 8).

8.7.1 Statsforvalterapparatets betydning for kommuner

Som nevnt i empirikapittel 7.7.4 nevnte samtlige kommune-informanter at statsforvalterapparatets tilsynsfunksjon er god, der andre mente at veiledningsfunksjonen var mindre god og fraværende (T1, T2, T3). En av informantene illustrerte at man må heve beredskapen over hele fjøla, og da med hjelp av statsforvalterapparatets veiledning (T1).

Beredskapen i fylket er ikke sterkere enn den svakeste kommunen, og det hjelper ikke at en kommune og relaterte samarbeidspartnere har en god beredskap, når påfølgende kommune ikke har det. Sett fra et totalberedskapsperspektiv kan det bli vanskelig for kommuner å forberede seg effektivt, samt koordinere og samarbeide med andre kommuner de alle har samme relasjon til, dersom kommunegrenser anses som en barriere for samarbeid (Haspelmath, 2006, s. 1). Siden alle kommunene er enheter innenfor det lokale forvaltningsnivået som skal styre sammen og samtidig, øker også styringskompleksiteten.

Veiledning og tilsyn fra statsforvalterapparatet er på den ene siden en styringsressurs (spesielt mindre) kommuner drar nytte av for å løse problemstillinger internt og eksternt for

egen organisasjon, men påser samtidig at kommunene oppnår og vedlikeholder en forsvarlig beredskap. Som Parsons (2007, s. 14) argumenterer, har resiliente organisasjoner gjerne vertikale forbindelser, der statsforvalterapparatet i dette tilfellet kan bli sett på som en slik forbindelse. Som et vertikalt bindeledd mellom nasjonalt og lokalt nivå, bidrar statsforvalterapparatet med å kvalitetsikre kommunene der de blir evaluert i selve arbeidet og påminnet om at det faktisk skal bli gjort og vedlikeholdt. Duchek (2020, s. 388) mener et slikt forhold med en ekstern aktør, sees på som en ressurs. På den måten er statsforvalterapparatet en kritisk komponent for beredskapen i fylket. Uten apparatet er det grunn til å anta at flere kommuner i regionen ville ha hengt etter med arbeidet knyttet til samfunnssikkerhet og beredskap eller gjort det i svært liten grad, nettopp fordi at ingen kom og fortalte dem at dette er noe de må gjøre og holde vedlike. Spesielt tilsynsfunksjonen til statsforvalterapparatet kan på sin side ses på som «nudging» der målet er å styre kommunene i en ønsket retning.

Har dette derimot noe å si når flere kommuner opplever at veiledningen ikke er bra nok? Som T3 nevnte i empirikapittel 7.7.4, er statsforvalterapparatet svært verdifullt og viktig for kommuner som mangler intern kompetanse. På bakgrunn av at flere kommuner faktisk opplever mangel på intern kompetanse knyttet til samfunnssikkerhet og beredskap, er viktigheten av statsforvalterapparatets funksjoner ytterligere styrket.

Også med hensyn til at det er vanskelig å beholde kunnskap i kommunene (noe T1 nevnte i empirikapittel 7.6), betyr det at statsforvalterapparatet blir en slags faglig forsikring for kommunene, spesielt når kunnskapen blir borte. Da kan de henvende seg til dem for hjelp og veiledning i forhold til hvordan de kan håndtere hendelser for å fungerer mest mulig normalt, noe som også reduserer sårbarheten til kommunene (Engen et al., 2021, s. 60).

8.8 Metodiske tilnærminger til samarbeid

Her drøftes funnene fra empirikapittel 7.7.2 *Metoder for samarbeid*. Dialog og møtepunkter blir brukt som metoder for å oppnå og opprettholde samarbeid relatert til forarbeid og forberedelser, men også håndtering av en hendelse. Disse metodene gir kommunene og samarbeidende aktører en plattform til å adressere egne og felles problemstillinger, som kan forbedre samarbeidet og lede til mer effektive forberedelser (Jones & White, 2022, s. 111). I tillegg vil aktørene kunne utveksle sine perspektiver, informasjon og ideer, som også legger opp til økt kreativitet og innovasjon. På denne måten vil aktørene ha

større mulighet til å tenke utenfor boksen og komme med ideer og løsninger på problemstillinger. De kan altså hjelpe hverandre til håndtere utfordringer. Det mener Duchek et al. (2020, s. 393-394) er positivt for utvikling av resiliente kapasiteter.

På den andre siden kan deltakelsen være for ensidig der kun en av aktørene aktivt deltar. Et eksempel er som T4 nevnte i empirikapittel 7.7.3, der en strømleverandør fortalte svært lite verdifull informasjon, og holdt kortene tett inn til brystet. Slike situasjoner kan føre til at kommunen ikke får den kunnskapen eller ressursene de trenger for å være forberedt, noe som er negativt for risikostyringen, men også for utvikling av resiliente kapasiteter (Emerson et al., 2011, s. 9).

Likeså er tydelighet og struktur en forutsetning for at møter og dialoger skal være konstruktive. Hvis ikke, kan det fort føre til misforståelser og forvirring. Der det blir tilfellet, vil ikke samstyringen ha særlig effekt fordi at partene ikke helt er klar over hva som er deres rolle for eksempel. Et annet aspekt vil være at det ikke er enighet blant aktørene ved møter eller i dialoger, som raskt kan resultere i konflikter eller et dårligere standpunkt enn det aktørene utgangspunktet har.

Blant kommunene blir spesielt frivillige organisasjoner invitert inn gjennom formelle samarbeidsavtaler. Det er rimelig å anta at formelle samarbeidsavtaler reduserer risikoen for misforståelser eller forvirring fordi partene basert på avtalen vet mer hva de går til, og hva de og andre aktører tilbyr hverandre. Det gir i denne konteksten kommunene en forsikring om hva de kan forvente, og hva de faktisk får.

Beredskapsråd brukes også blant kommunene, der deltakende samarbeidsaktører varierer i noen grad fra kommune til kommune. På generelt grunnlag finner man gjerne horisontale aktører med ulike fag og oppgavefordelinger. Blålysetater, Forsvaret, Heimevernet, Sivilforsvaret, kommuneoverlege, eiere og/eller forvaltere av kritisk infrastruktur deltar gjerne på slike råd. Formålet er som T2 forteller: «[...] å drøfte saker som er viktig på tvers av de ulike organisasjonene». Styring på bakgrunn av dette kan relateres til type II flernivåstyring, der aktørene spesialiserer seg innenfor ulike samfunnsområder for å forvalte tjenester, men også løse ressursutfordringer (Hooghe & Marks, 2002, s. 8).

Beredskapsrådene har på sin side formaliserte møtestrukturer, noe som gjør at risikoen for misforståelser eller forvirring er mindre. Spesielt for kommuneorganisasjonene, er det veldig verdifullt for dem å vite om hva slags utfordringer andre aktører har. Det gir en

indikasjon på hvor skoen for dem trykker hardest og hvor de er mest sårbare. Ikke minst fører det til at kommunene ved en uønsket hendelse vet hvor aktørene kan spille hverandre gode.

8.9 utfordringer knyttet til samarbeid og styring

I dette delkapitlet drøftes funnene fra empirikapittel 7.7.3 *Utfordringer og begrensninger ved samarbeid*. Sentralisering av sentrale aktører eller personer til et felles område vil kunne effektivisere samarbeid og tillate mer hyppige møter. I motsetning vil et spredt bostedsmønster dekke et større areal av kommunen som kan overvåke og rapportere om risikomomenter. Dog er det i sin helhet en utfordring å faktisk opprette kontakt og initiere et samarbeid med andre aktører. Forklaringen er at personer fra spesielt frivillige organisasjoner har andre jobber i tillegg, noe som gjør at geografisk distanse til en sentral faktor for samarbeid. Det mener Nesheim et al. (2019, s. 35) er en begrensning som skape ringvirkninger for koordinering og kommunikasjon.

Et annet relatert funn viser at kommuner tar for lite kontakt med aktører for å samarbeide. Når en uønsket hendelse oppstår, er det et bredt omfang av aktører som koordineres for å utøve respons for å håndtere hendelsen (Newman et al., 2004, s. 204). Dersom kommunene og relevante aktører velger å ikke initiere kontakt, kan det gå på bekostning av effektivitet og samarbeid. Hvis man initierer kontakt og oppretter et samarbeid, vil man lære mer om hverandres ressurser og mangler, og dermed forebygge sårbarhet som følge av det. (Engen et al., 2021, s. 60).

Dette vises også ved at samarbeid på høyere håndteringsnivåer (strategisk) fungerer dårligere enn ved taktisk og operativt nivå (T1). En konsekvens er at den strategiske styringen gjør kommuneorganisasjonen mer sårbar for å eksempelvis beslutninger som ikke er tilfredsstillende overfor problemstillingen kommunen står overfor. Spesielt hos kommuner med mange ledd i organisasjonsstrukturen, kan skillet mellom nivåene viskes mer ut og ansvarsforholdene i forhold til nivåene blir fort for generell. I tillegg blir det også flere rapporteringsnivåer, der manglende kommunikasjon, lite informasjon og forsinkelser vil være sentrale utfordringer som påvirker resiliens negativt (Parsons, 2007, s. 14). Ved mindre kommuner vil det være færre å forholde seg til, og disse utfordringene vil trolig ikke være like gjeldende. Her er det viktig med godt lederskap slik at man i størst mulig grad kan forhindre

slike utfordringer (Emerson et al., 2011, s. 9). Organisering av kommuner kan med det tenkes å være en medierende faktor samarbeid og utvikling av resiliente kapasiteter.

8.10 Viktigheten av å involvere interne avdelinger

I dette delkapitlet drøftes funnene fra empirikapittel 7.7.5 *Interne avdelinger*. Hos casekommunene blir avdelinger, seksjoner og enheter med på å utarbeide den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen, gjennom egne, mindre analyser. Det som har blitt beskrevet som viktig av spesielt de faglige/tekniske kommune-informantene, er at det må ligge til grunn en samlet og helhetlig tankegang for samfunnssikkerhet og beredskap i kommunestrukturen. Derimot varierer det hvem som involveres av avdelinger, seksjoner og enheter, noe som betyr at potensielt viktige deler av strukturen som bør være med, faller utenfor.

Viktigheten med å få en helhetlig og samlet tankegang forutsetter derfor at hele kommunestrukturen involveres. Det kan være en gjensidig avhengighet mellom alle avdelingene, seksjonene og enhetene, noe som gjør det til en driver for kollaborative handlinger, ettersom at en del av kommunestrukturen ikke vil klare å gjøre noe uten resterende deler. (Emerson et al., 2011, s. 9, 10). På den måten sikrer man forståelsen, slik at ikke noen tror at «høy sannsynlighet» er en gang hvert 10 år, og noen andre at det er en gang i uken (T2).

Som et resultat av slik involvering, vil kommunene kunne utvikle planer knyttet til organisering ved en uønsket hendelse, slik som T3 fortalte. Når en uønsket hendelse oppstår, rekonfigurerer K3 nøkkelavdelinger, slik at de får en støtte- eller stabsfunksjon med ulike roller og ansvar som komplimenterer kriseledelsen. Det mener Duchek (2019, s. 219) er positivt for organisatorisk resiliens.

I tillegg er det slik at kriseledelsen i kommunene etter behov eller ønske kan velge å involvere flere personer som er relevant for håndteringen. Det er enklere for store kommuneorganisasjoner fordi dem har gjerne flere interne personer de kan hente inn. På den andre siden vil mindre kommuneorganisasjoner ikke ha samme mulighet, og må derfor belage seg på de som allerede er i kriseledelsen, eller forsøke å hente inn eksterne personer eller aktører som kan bistå.

8.10.1 Forberedelser og internt samarbeid gjennom øving og trening

Her drøftes funnene fra empirikapittel 7.7.6 *Øvelser og trening*. For at kommuner og beredskapsorganisasjoner skal klare å håndtere uønskede hendelser når de oppstår er det kritisk at de øver og trener på dem. Det er noe alle casekommunene gjør for å forberede seg. Her blir spesielt skole og barnehage, helse- og omsorg og brann og redning tatt fram som sektorer som øver (T3). Det er også med på å gjøre dem forberedt (Duchek, 2019, s. 227). Her må hele kommunestrukturen samarbeide om å øve på det som er relevant for dem. For store kommuner betyr det at kompleksiteten med interne øvelser blir større enn det man gjerne vil finne hos mindre kommuner.

Uavhengig av størrelse, finner man at øving og trening gjør at man i kontrollerte miljøer kan bli bedre kjent med hverandres styrker og svakheter, teste ut personell, utstyr, planverk, prosedyrer og rutiner der man finner ut hva som fungerer bra og hva som kan bli bedre (Tasic et al., 2019, s. 6). Ikke minst blir man bedre kjent med hendelsene sine (kjente) aspekter og hva man kan forvente når en hendelse oppstår. Samtidig nevner T3 at man aldri kan få øvd nok på hendelsene.

9 Konklusjon

I denne oppgaven har jeg tatt for meg problemstillingen: *Hvordan kan kommuner forbedre sin evne til å håndtere uønskede hendelser gjennom forberedelser, styring og samarbeid med interne og eksterne aktører?* Problemstillingen har blitt undersøkt gjennom to forskningsspørsmål: (i) *Hvordan påvirker lokale faktorer kommuners mulighet til å utvikle resiliente kapasiteter?* og (ii) *Hvordan påvirker styring og samarbeid med interne og eksterne aktører kommuners mulighet til å utvikle resiliente kapasiteter?* Jeg har tatt i bruk tre ulike semi-strukturerte intervjuguider for faglige og politiske kommune-informanter fra Troms og Finnmark fylke, og for informanten hos statsforvalterapparatet i Troms og Finnmark.

I henhold til forskningsspørsmål I, viser de empiriske funnene fra empirikapittel 7.4 og 7.7.4 at statsforvalterapparatets manglende/ineffektive veiledning påvirker kommunenes mulighet til å forberede seg, negativt. Dette er spesielt gjeldende for kommunene som er svært avhengig av veiledning fra statsforvalterapparatet. Prioriteringen og fokuset av samfunnsikkerhet og beredskap er varierende og mangelfullt, men øker, der spesielt tidligere hendelser som covid-19, skredet i Gjerdrum og krigen i Ukraina har vært store bidragsytere når det gjelder fokus på forberedelser i forkant av hendelser.

Kommunene er avhengig av lokalkunnskap og ressurser gjennom medvirkning av lokalsamfunnet og samarbeid med offentlige og private aktører for å kunne utvikle beredskapsplanverk og for å håndtere uønskede hendelser når de oppstår.

En av de større forutsetningene som påvirker kommunenes mulighet til å forberede seg effektivt, ligger i at de mangler økonomi, tid og ansatte med relevante kunnskaper og kompetanse. Siden kommunene i utgangspunktet ikke er beredskapsorganisasjoner er det vanskelig for dem å håndtere spesielt ekstraordinære hendelser, noe som betyr at det er et enda større behov for å samarbeide med relevante aktører og forberedelser.

Det politiske aspektet for samfunnsikkerhet og beredskap skaper potensielle begrensninger for forberedelser. På den ene siden finner man at politikere kanskje ikke forstår omfanget av beredskap, eller betydningen av tiltak og planer i den grad de faglige informantene gjerne ønsker. På den andre siden må politikere balansere fagfeltet med andre samfunnsområder, noe som betyr at andre sektorer blir mer prioritert. Det påvirker

kommunene på en måte hvor de må velge mellom hva slags tiltak og planer som skal realiseres, noe som øker sårbarheten.

I henhold til forskningsspørsmål II viser funn at samarbeid og styring med interne avdelinger er kritisk for å forberede seg. En forutsetning for å at kommunene kan forberede seg er at de samarbeider med relevante aktører om å utvikle planverk slik at håndteringsstrategier og tilfredsstillende planer blir utviklet. Dog er samarbeid ved høyere håndteringsnivå, som eksempelvis strategisk nivå, vanskeligere å koordinere enn ved taktisk nivå. Jeg vil med det konkludere problemstillingen gjennom fire overordnede forutsetninger som jeg basert på funnene mener må ligge til grunn eller forbedres dersom kommunene skal kunne forbedre sin evne til å håndtere uønskede hendelser:

- (I) Økonomi, tid og ansatte med relevant kompetanse og erfaringer er en kritisk forutsetning for at kommuner skal kunne forberede seg på en måte som gjør at de forbedrer evnen til å håndtere uønskede hendelser.
- (II) Samfunnssikkerhet og beredskap må mer opp på dagsorden, der det er et nødvendig behov for (spesielt politikere) å øke fokuset og forståelsen slik at beredskapsarbeidet i kommunene kan prioriteres mer og at det kan allokeres flere ressurser til å kunne forberede seg mer effektivt for å håndtere uønskede hendelser.
- (III) Lokale aktører og deres kunnskap og ressurser er i høyeste grad nødvendig dersom kommunene skal kunne forbedre sin evne til å håndtere hendelser når de oppstår. Verdien av dette bør for kommunene være et insentiv for å ytterligere inkludere og tilrettelegge for medvirkning ved de risikoområdene det er behov for.
- (IV) Statsforvalterapparatets veiledning må tilpasses hver kommune etter behov og ønske. Kommunene som sliter med intern kompetanse og dermed er avhengig av veiledning fra en ekstern aktør som statsforvalterapparatet, må prioriteres mer for veiledning. Frafall av veiledning vil i verste tilfelle ende med at noen kommuner ikke er forberedt i den grad eller på en måte som gjør at de vil kunne håndtere den neste store hendelsen. For at den helhetlige beredskapen i fylket skal bli bedre, må hver enkelte kommune få den veiledningen de trenger.

10 Videre forskning

Her tar jeg sikte på å identifisere områder for videre forskning relatert til funnene i denne oppgaven. Det som presenteres her er mine subjektive vurderinger og hva jeg mener bør undersøkes nærmere.

Videre forskning bør undersøke hvordan funnene fra nordlige kommuner her i fylket varierer fra kommuner i sørlige fylker. Det vil her være interessant å se hva som er likt og ulikt. På generelt grunnlag er det lite forskning relatert til organisatorisk resiliens i kommuner i Norge, noe som gjør det nødvendig å forske mer på evner, kapasiteter, effekter og muligheter relatert til organisatorisk resiliens i kommuner.

I denne oppgaven har jeg bl.a. sett på hvordan befolkning og lokalsamfunn på ulike måter påvirker kommunene. Videre forskning bør søke å utdype de spesifikke effektene av nevnte faktorer knyttet til sårbarhet, risikostyring og resiliens. Det bør undersøkes hvordan demografiske faktorer som bosettingsmønstre, aldersfordeling, befolkningsstørrelse og fraflytting påvirker kommunenes sårbarhet og beredskap. Ikke minst kan det ytterligere undersøkes hva slags lokale ressurser som finnes i de ulike kommunene, hvordan dette varierer mellom dem og hvordan lokalsamfunnets kunnskap og kompetanse kan utnyttes mer eller bedre. Samtidig bør det undersøkes hvordan etniske, kulturelle og religiøse faktorer i kommunene spiller inn på kommuneorganisasjoners beredskap, og ikke minst evnen til å effektivt forberede seg.

Mine funn relatert til nasjonale aktører er begrenset. Som en retning innenfor dette aspektet vil det være interessant å undersøke nærmere hvordan storting og regjering, departementer, direktorater og andre nasjonale aktører påvirker kommunene i henhold til rammer for kommunal organisering og politiske føringer. Et annet aspekt bør undersøke effekter av sammenslåing og deling av kommuner i kontekst av risikostyring, beredskap og sårbarhet.

Samarbeid mellom kommuner og om statsforvalterapparatet bør forskes mer på for å undersøke hvordan spesielt interkommunalt samarbeid kan effektiviseres. Knyttet til statsforvalterapparatet vil det være interessant å undersøke effektene av veiledning og tilsyn og hva eventuelle konsekvenser eller ringvirkning de ville påført kommunene dersom de skulle bli borte.

11 Referanseliste

- Aase, H. T. & Fossåskaret, E. (2018). *Skapte virkeligheter: Om produksjon og tolkning av kvalitative data* (2. utg.). Universitetsforlaget.
- Anderies, M. J., Folke, C., Walker, B. & Ostrom, E. (2013). Aligning Key Concepts for Global Change Policy: Robustness, Resilience and Sustainability. *Ecology and Society*, 18(2), 1-16. <http://dx.doi.org/10.5751/ES-05178-180208>
- Ansell, C. & Gash, A. (2007). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571.
<https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- Ansoff, I. H. (1975). Managing Strategic Surprise by Response to Weak Signals. *California Management Review (pre-1986)*, 18(2), 21-33. <https://doi.org/10.2307/41164635>
- Aven, T. (2022). Robusthet. Hentet fra <https://snl.no/robusthet>
- Bratberg, Ø. (2021). *Tekstanalyse for samfunnsvitere* (3. utg.). Cappelen Damm Akademisk.
- Carlson, I., Bassett, G., Buehring, W., Collins, M., Folga, S., Haffenden, B., Petit, F., Phillips, J., Verner, D. & Whitfield, R. (2012). *Resilience: Theory and Applications*. Argonne National Laboratory.
- Cresswell, T. (2013). *Geographic Thought: A Critical Introduction*. Wiley-Blackwell.
- Dahlum, S. (2021, 9. mars). Validitet. Hentet fra <https://snl.no/validitet>
- Daudelin, W. M. (1996). Learning from experience through reflection. *Organizational Dynamics*, 24(3), 36-48. [https://doi.org/10.1016/S0090-2616\(96\)90004-2](https://doi.org/10.1016/S0090-2616(96)90004-2)
- Distriktssenteret. (2019, 28. juni). Forandring og framdrift krever forankring. Hentet fra <https://distriktssenteret.no/artikkel/forandring-og-framdrift-krever-forankring/#target-0>
- Do, H., Budhwar, P., Shipton, H., Nguyen, D-H. & Nguyen, B. (2022). Building organizational resilience, innovation through resource-based management initiatives, organizational learning and environmental dynamism. *Journal of Business Research*, 141, 808-821. <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2021.11.090>
- DSB. (2014, desember). *Nasjonalt risikobilde 2014*. DSB. Hentet fra <https://www.dsb.no/rapporter-og-evalueringer/nasjonalt-risikobilde-2014/>
- DSB. (2018). *Kommuneundersøkelsen 2018*. Hentet fra <https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/rapporter/kommuneundersokelsen-2018.pdf>

- DSB. (2019). Kommuneundersøkelsen 2019. Hentet fra <https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/rapporter/ku2019.pdf>
- DSB. (2020). Kommuneundersøkelsen 2020. Hentet fra <https://www.dsb.no/contentassets/c05e0ad7a492441492646c144f06cdc2/kommuneundersokelsen.pdf>
- DSB. (2021). Kommuneundersøkelsen 2021. Hentet fra https://www.dsb.no/contentassets/2e46c5ab2c37436db36ba80a85cfbc51/kommuneundersokelsen-2021_publicert.pdf
- DSB (2022). Kommuneundersøkelsen er klar. Hentet fra <https://www.dsb.no/nyhetsarkiv/2022/kommuneundersokelsen-er-klar/>
- Duchek, S. (2019). Organizational resilience: a capability-based conceptualization. *Business Research*, 2020(13), 215-246. <https://doi.org/10.1007/s40685-019-0085-7>.
- Duchek, S., Raetze, S. & Scheuch, I. (2020). The role of diversity in organizational resilience: a theoretical framework. *Business Research*, 13, 387-423. <https://doi.org/10.1007/s40685-019-0084-8>
- Edmondson, A. (1999). Psychological Safety and Learning Behavior in Work Teams. *Administrative Science Quarterly*, 44(2), 250-282. <https://doi.org/10.2307/2666999>
- Emerson, K., Nabatchi, T. & Balogh, S. (2011). An Integrative Framework for Collaborative Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 1-29. <https://doi.org/10.1093/jopart/mur011>
- Engen, H. A. O., Kruke, I. B., Lindøe, H. P., Olsen, H. K., Olsen, E. O. & Pettersen, A. K. (2016). *Perspektiver på samfunnssikkerhet*. Cappelen Damm Akademisk.
- Engen, H. A. O., Gould, P. A. K., Kruke, I. B., Lindøe, H. P., Olsen, H. K. & Olsen, E. O. (2021). *Perspektiver på samfunnssikkerhet* (2. utg.). Cappelen Damm Akademisk.
- Eriksen, J., Rake, L. E. & Sommer, R. (2021). *Beredskapsanalyse*. Cappelen Damm Akademisk.
- FHI. (2022, 21. desember). Dødelighet i Norge under koronapandemien 2020 til høsten 2022. Hentet fra <https://www.fhi.no/publ/2022/Dodelighet-under-pandemien/>
- Fiva, H. J., Hagen, P. T. & Sørensen, J. T. (2021). *Kommunal organisering* (8. utg.). Universitetsforlaget.
- Forskrift om kommunal beredskapsplikt. (2011). *Forskrift om kommunal beredskapsplikt* (FOR-2011-08-22-894). Lovdata. Hentet 03.02.22 fra <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2011-08-22-894>

- Fossen, H. (2023, 24. januar). Geologi og landformer i Norge. Hentet fra https://snl.no/Geologi_og_landformer_i_Norge#-Nord-Norge
- Fung, A. (2006). Varieties of Participation in Complex Governance. *Public Administration Review*, 66, s. 66-75. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00667.x>
- Gibbs, R. G. (2007). Analyzing Qualitative Data: Thematic coding and categorizing. *SAGE Research methods*, s. 38-55. DOI 10.4135/9781849208574
- Gilbert, W. S. (2010). Disaster Resilience: A guide to the Literature. National Institute of Standards and Technology. Hentet fra <https://www.nist.gov/publications/disaster-resilience-guide-literature>
- Hamel, G. & Vaelikangas, L. (2003). The Quest for Resilience. *Harvard Business Review*, 81(9), 52-63. Hentet fra https://www.researchgate.net/publication/10576312_The_Quest_for_Resilience
- Hamilton, D., Miller, Y. D. & Paytas, J. (2004). Exploring the Horizontal and Vertical Dimensions of the Governing of Metropolitan Regions. *Urban Affairs Review*, 40(2), 147-182. <http://dx.doi.org/10.1177/1078087404268077>
- Haspelmath, M. (2006). Coordination. *Language typology and syntactic description*, 2, 1-51. Hentet fra https://www.researchgate.net/profile/Martin-Haspelmath/publication/259810806_Coordination/links/56aa4af908ae7f592f0f316e/Coordination.pdf
- Hirschhorn, F. (2021). A multi-level governance response to the Covid-19 crisis in public transport. *Transport Policy*, 112, 13-21. <https://doi.org/10.1016/j.tranpol.2021.08.007>
- Hooghe, L. & Marks, G. (2002). Types of Multi-Level Governance. *European Integration Online Papers*, 5(11), 1-30. <http://dx.doi.org/10.18261/ISSN0809-750X-2006-04-21>
- IPCC. (2022). *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability Working Group II Contribution to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge University Press. DOI: 10.1017/9781009325844.
- Innes, E. J. & Booher, E. D. (2015). A turning point for planning theory? Overcoming dividing discourses. *Planning Theory*, 14(2), 195-213. <http://dx.doi.org/10.1177/1473095213519356>
- Instruks for DSBs koordinerende roller. (2005). *Instruks for Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskaps koordinerende roller* (FOR-2005-06-24-688). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2005-06-24-688>

- Jones, L. J. & White, D. D. (2022). Understanding barriers to collaborative governance for the food-energy-water nexus: The case of Phoenix, Arizona. *Environmental Science and Policy*, 127, 111-119. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2021.10.025>
- KBNN. (2019). Nordnorsk demografi: er vi forberedt på hva som venter oss? Hentet fra <https://www.kbnn.no/artikkel/nordnorsk-demografi-er-vi-forberedt-pa-hva-som-venter-oss>
- Kåss, E. (2020, 20. mai). *Fragmentering*. Hentet fra <https://sml.snl.no/fragmentering>
- Larsen, H. M. (2021, 25. februar). Ett år siden Norges første koronatilfelle. *Aftenposten*. Hentet fra <https://www.aftenposten.no/norge/i/56j1XO/ett-aar-siden-norges-foerste-koronatilfelle>
- Lengnick-Hall, A. C., Beck, E. T. & Lengnick-Hall, L. M. (2011). Developing a capacity for organizational resilience through strategic human resource management. *Human Resource Management Review*, 21(2011), 243-255. <http://dx.doi.org/10.1016/j.hrmr.2010.07.001>
- Lewin, Y. A., Massini, S. & Peeters, C. (2011). Microfoundations of Internal and External Absorptive Capacity Routines. *Organizations Science*, 22(1), 81-98. DOI: <http://dx.doi.org/10.1287/orsc.1100.0525>
- MacLeod, G. & Goodwin, M. (1999). Space, scale and state strategy: rethinking urban and regional governance. *Progress in Human Geography*, 23(4), 503-527. <https://doi.org/10.1191/030913299669861026>
- Madni, M. A. & Jackson, S. (2009). Towards a Conceptual Framework for Resilience Engineering. *IEEE Systems Journal*. DOI: 10.1109/JYST.2009.2017397.
- Mallak, L. (1998). Measuring resilience in health care provider organizations. *Health Manpower Management*, 24(4), 148-152). <http://dx.doi.org/10.1108/09552069810215755>
- MET. (2021, 22. april). *Polare lavtrykk*. Hentet fra <https://www.met.no/vaer-og-klima/ekstremvaervarsler-og-andre-farevarsler/vaerfenomener-som-kan-gi-farevarsel-fra-met/polare-lavtrykk>
- Miljødirektoratet. (2021, 4. mai). *Miljøstatus: Klima i Arktis*. Hentet fra <https://miljostatus.miljodirektoratet.no/tema/polaromradene/arktisklima-i-arktisklima/>
- Mitsakis, V. F. (2019). Human resource development (HRD) resilience: a new 'success element' of organizational resilience? *Human Resource Development International*, 23(3), 321-328. <https://doi.org/10.1080/13678868.2019.1669385>

- Morales, N. S., Martinez, R. L., Gomez, H. A. J., Lopez, R. R. & Torres-Arguelles, V. (2019). Predictors of organizational resilience by factorial analysis. *International Journal of Engineering Business Management*, 11, 1-13.
<https://doi.org/10.1177/1847979019837046>
- Mæhlum, S. (2021, 12. februar). *Kondisjon (utholdenhet)*. Hentet fra
https://sml.snl.no/kondisjon_-_utholdenhet
- Mæhlum, L. (2023, 6. februar). *Troms og Finnmark*. Hentet fra
https://snl.no/Troms_og_Finnmark
- Nesheim, T., Gressgård, J. L., Hansen, K. & Neby, S. (2019). Gjenstridige problemer og tverretatlig samordning: Et analytisk rammeverk. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 35(1), 29-50. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-2936-2019-01-02>
- Newman, J., Barnes, M., Sullivan, H. & Knops, A. (2004). Public Participation and Collaborative Governance. *Journal of Social Policy*, 33(2), 203-223.
<http://dx.doi.org/10.1017/S0047279403007499>
- Newport, J. K. & Jawahar, G. G. P. (2003). Community participation and public awareness in disaster mitigation. *Disaster Prevention and Management*, 12(1), s. 33-36.
<https://doi.org/10.1108/09653560310463838>
- NGU. (2021, 1. desember). *Kvikkleire og kvikkleireskred*. Hentet fra
<https://www.ngu.no/emne/kvikkleire-og-kvikkleireskred>
- NGU. (2022, 24. november). *Dette er kvikkleire og kvikkleirekart*. Hentet fra
<https://www.ngu.no/nyheter/dette-er-kvikkleire-og-kvikkleirekart>
- Njå, O., Sommer, M., Rake, L. E. & Braut, S. G. (2020). *Samfunnssikkerhet: Analyse, styring og evaluering*. Universitetsforlaget.
- Nolte, D. (2016). Regional Governance From A Comparative Perspective. *Economy, politics and governance challenges*. 1-16. Hentet fra
https://www.researchgate.net/publication/292962292_REGIONAL_GOVERNANCE_FROM_A_COMPARATIVE_PERSPECTIVE
- NOU 2012: 14. (2012). *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*. Statsministerens kontor
- NOU 2019: 13. (2019). *Når krisen inntreffer*. Justis- og beredskapsdepartementet. Hentet fra
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2019-13/id2654109/?ch=1>
- NVE. (2016). *Snøskred – tørre og våte*. Hentet fra
https://publikasjoner.nve.no/faktaark/2016/faktaark2016_01.pdf

- NVE. (2023, 24. april). *Flom- og skredfare i din kommune*. Hentet fra <https://www.nve.no/naturfare/utredning-av-naturfare/flom-og-skredfare-i-din-kommune/>
- Ortiz-de-Mandojana, N. & Bansal, P. (2016). The long-term benefits of organizational resilience through sustainable business practices. *Strategic Management Journal*, 37(8), 1615-1631. <https://doi.org/10.1002/smj.2410>
- Otterlei, S. S., Øystese, O., Algerøy, Å., Rydland, S., Pedersen, M. A. & Omestad, J. (2014, 16. januar). Forliset som rystet Norge. *NRK*. Hentet fra <https://www.nrk.no/dokumentar/xl/forliset-som-rystet-norge-1.11470983#authors--expand>
- Parsons, D. (2007). *National Organisational Resilience Framework Workshop – The Outcomes*. Hentet fra <https://www.tisn.gov.au/Documents/FINAL+Workshop.pdf>
- Perrow, C. (1967). A framework for the Comparative Analysis of Organizations. *American Sociological Review*, 32(2), 194-208. <https://doi.org/10.2307/2091811>
- Plan- og bygningsloven. (2008). *Lov om planlegging og byggesaksbehandling* (LOV-2008-06-27-71). Lovdata. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71>
- Pursiainen, C. (2018). *The crisis management cycle*. Routledge.
- Rausand, M. & Haugen, S. (2020). *Risk Assessment: Theory, Methods, and Applications* (2. utg.). Wiley.
- Reason, J. (1997). *Managing the Risks of Organizational Accidents*. Ashgate.
- Regjeringen. (2018). *Ansvarsområder og oppgaver i JD*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dep/jd/dep/id468/>
- Regjeringen. (2020, 3. januar). *Kommunesammenslåinger i kommunereformen*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunestruktur/nye-kommuner/id2470015/>
- Ridley, D. (2012). *The Literature Review: A Step-by-Step Guide for Students* (2. utg.). SAGE.
- Ringholm, T. & Hanssen, S. G. (2020). Medvirkning i lokal planlegging. Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T. & Kristiansen, R. (Red.), *Plan og samfunn: System, Praksis, Teori* (s. 191-210). Cappelen Damm Akademisk.
- Roberts, F., Archer, F. & Spencer, C. (2021). The potential role of nonprofit organisations in building community resilience to disasters in the context of Victoria, Australia. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 65, 1-10. [HTTPS://DOI.ORG/10.1016/J.IJDRR.2021.102530](https://doi.org/10.1016/j.ijdrr.2021.102530)

- Rerup, C. (2001). *“Houston, we have a problem”*: Anticipation and improvisation as sources of organizational resilience. Snider Entrepreneurial Center.
- Silseth, I., Aasdalen, D., Fehn, A. & Torpe, T. (2021, 26. desember). Skredet i Gjerdrum: Ett år siden kvikkleiretragedien rammet den lille bygda. *NRK*. Hentet fra https://www.nrk.no/osloogviken/xl/skredet-i-gjerdrum_-ett-ar-siden-kvikkleiretragedien-rammet-den-lille-bygda-1.15712291#intro-authors--expand
- Sivilbeskyttelsesloven. (2010). *Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret* (LOV-2010-06-25-45). Lovdata. Hentet 03.02.22 fra https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2010-06-25-45#KAPITTEL_5
- Skoog, L. (2021). Where Did the Party Conflicts Go? How Horizontal Specialization in Political Systems Affects Party Conflicts. *Politics & Policy*, 49(2), 390-413. <https://doi.org/10.1111/polp.12397>
- Skogstad, A. (2019). Hva er en organisasjon?: Grunnleggende strukturer og organisasjonstyper. | Ståle, V. S., Martinsen, L. Ø. & Skogstad, A. (Red.), *Organisasjon og ledelse* (2. utg., s. 372-401). Gyldendal.
- Statsforvalteren i Nordland. (2018, 10. september). *Store variasjoner i kommunal beredskap*. Hentet fra <https://www.statsforvalteren.no/nb/Nordland/Samfunnssikkerhet-og-beredskap/Beredskap/store-variasjoner-i-kommunal-beredskap/>
- Stavland, B. & Bruvoll, A. J. (2019). *Resiliens – hva er det og hvordan kan det integreres i risikostyring?* (FFI-rapport 19/00363). Kjeller: Forsvarets Forskningsinstitut.
- Steen, R. & Morsut, C. (2019). Resilience in Crisis Management at the Municipal Level: The Synne Storm in Norway. *Risk, Hazards & Crisis in Public Policy*, 1-32. <https://doi.org/10.1002/rhc3.12178>
- SSB. (2019). Folkemengde. Hentet fra <https://kart.ssb.no/befolkning/>
- SSB. (2022a). Kommunefakta: Tromsø. Hentet fra <https://www.ssb.no/kommunefakta/tromso>
- SSB. (2022b). Kommunefakta: Harstad. Hentet fra <https://www.ssb.no/kommunefakta/harstad-harsttak>
- SSB. (2022c). Regionale befolkningsframskrivninger. Hentet fra <https://www.ssb.no/befolkning/befolkningsframskrivninger/statistikk/regionale-befolkningsframskrivninger>
- SSB. (2022d). Tettsteders befolkning og areal. Hentet fra <https://www.ssb.no/befolkning/folketall/statistikk/tettsteders-befolkning-og-areal>
- SSB. (2022e). Befolknings tetthet. Hentet fra <https://kart.ssb.no/befolkning/>

- SSB. (2023). Statistikk: Befolkning. Hentet fra <https://www.ssb.no/befolkning/folketall/statistikk/befolkning>
- Supardi, S. & Hadi, S. (2020). New Perspective on the Resilience of SMEs Proactive, Adaptive, Reactive from Business Turbulence: A systematic Review. *Journal of Xi'an University of Architecture & Technology*, 12(5), 1265-1275. Hentet fra https://www.researchgate.net/publication/341294514_New_Perspective_on_the_Resilience_of_SMEs_Proactive_Adaptive_Reactive_from_Business_Turbulence_A_Systematic_Review
- Svartdal, F. (2021, 3. april). Reliabilitet. Hentet fra <https://snl.no/reliabilitet>
- Tasic, J., Amir, S., Tan, J. & Khader, M. (2019). A Multilevel Framework to Enhance Organizational Resilience. *Journal of Risk Research*, 1-26. <https://doi.org/10.1080/13669877.2019.1617340>
- TFFK. (2022). Demografi for Troms og Finnmark. Hentet fra <https://statistikk.tffk.no/gamle/no-tf-54/>
- Thagaard, T. (2018). *Systematikk og innlevelse: En innføring i kvalitative metoder* (5. utg.). Fagbokforlaget.
- Thomstad, B. A. (2021). Statsforvalteren – med ansvar for tverrsektoriell samordning av kriser på regionalt nivå. Larssen, K-A. (Red.), *Beredskap og krisehåndtering: Utfordringer på sentralt, regionalt og lokalt nivå*. Cappelen Damm Akademisk.
- Thorsnæs, G. (2021). Tettsted. Hentet fra <https://snl.no/tettsted>
- Thorsnæs, G. (2023). Nord-Norge. Hentet fra <https://snl.no/Nord-Norge>
- Van Breda, D. A. (2018). A critical review of resilience theory and its relevance for social work. *Social Work*, 54(1), 1-19. <http://dx.doi.org/10.15270/54-1-611>
- Weick, E. K. (1993). The collapse of sensemaking in organizations: The Mann Gulch Disaster. *Administrative Science Quarterly*, 38(4), 628-652. <https://doi.org/10.2307/2393339>
- Westman, K. L., Broto, C. V. & Huang, P. (2019). Revisiting multi-level governance theory: Politics and innovation in the urban climate transition in Rizhao, China. *Political Geography*, 70, 14-23. <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2019.01.002>
- Williams, A. T., Gruber, A. D., Sutcliffe, M. K., Shepherd, A. D. & Zhao, Y. E. (2017). Organizational response to adversity: Fusing crisis management and resilience research streams. *Academy of Management Annals*, 11(2), 733-769. <https://doi.org/10.5465/annals.2015.0134>

- Yi, H., Huang, C., Chen, T., Xu, X. & Liu, W. (2019). Multilevel Environmental Governance: Vertical and Horizontal Influences in Local Policy Networks. *Sustainability*, 11(8), 1-13. <https://doi.org/10.3390/su11082390>
- Young, E. (1998). Dealing with hazards and disasters: risk perception and community participation in management. *The Australian Journal of Emergency Management*, 13(2), 14-16. Hentet fra <https://search.informit.org/doi/10.3316/iclapa.394124015266612>
- Zakus, L. D. J. & Lysack, L. C. (1998). Revisiting community participation. *Health Policy and Planning*, 13(1), 1-12. <https://doi.org/10.1093/heapol/13.1.1>
- Zhang, Y., Wang, W., Mi, L., Huang, C., Xiao, H., Shang, K., Qiao, L. & Wang, L. (2022). Organizational resilience in development: A systematic review based on bibliometric analysis and visualization. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 83, 1-18. <https://doi.org/10.1016/j.ijdr.2022.103408>
- Zubir, S. S. & Amirrol, H. (2011). Disaster risk reduction through community participation. *Transactions on Ecology and the Environment*, 148, 195-206. <http://dx.doi.org/10.2495/RAV110191>

12 Vedlegg

12.1 Vedlegg I - Prosjektinformasjon og samtykkeerklæring

Vedlegg I tar for seg prosjektinformasjon og samtykkeerklæring som ble sendt til de kommunale informantene, samt informant hos statsforvalterapparatet

12.1.1 Vedlegg I - A: Kommuner

Ønsker du å delta i forskningsprosjekt:

«Sikkerhets- og beredskapsforutsettende aktiviteter og planlegging på kommunalt nivå»

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å se på hvordan kommuner i det daglige, men også strategisk, arbeider med kommunal beredskapsplikt, samt undersøke hvordan føringer fra storting/regjering og statsforvalter innvirker på dette arbeidet. I dette skrevet gir jeg deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

1. Formål

I dette forskningsprosjektet ønsker jeg å undersøke hvordan kommuner i fylket arbeider helhetlig og systematisk med samfunnssikkerhet og beredskap for å blant annet tilfredsstillere lov- og forskriftsfestede krav, men også for å ivareta befolkningens behov. Her vil jeg se på hvordan dere går frem for å arbeide med samfunnssikkerhet og beredskap, og på den måten kunne si noe om kommuners grad av variasjon omkring dette arbeidet. Med det har jeg også et ønske om å undersøke og avklare faktorer som er med på å gjøre arbeidet mer utfordrende eller komplekst for dere, samt hvordan lokale forhold i kommunen har en innvirkning.

Påfølgende vil jeg også undersøke statsforvalterens funksjoner og roller i tilknytning til dette arbeidet, og se på hvilken betydning eksempelvis statsforvalterens tilsyn har for deres arbeid. I tillegg vil føringer fra storting/regjering trekkes inn, med formål om å kartlegge utfordringer eller begrensninger dere måtte føle på, på bakgrunn av disse føringene, enten det er politisk, juridisk eller økonomisk. Avsluttende vil aktørers medvirkning til dette arbeidet bli belyst, i kontekst av hvordan interne avdelinger eller personer med kompetanse benyttes ved behov, men også hvordan lokalsamfunnet og andre eksterne aktører som Mattilsynet, Statens vegvesen, Sivilforsvaret med flere, inkluderes.

2. Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

UiT – Norges arktiske universitet (Tromsø), Fakultet for humaniora, samfunnsvitenskap og lærerutdanning, Institutt for samfunnsvitenskap, er ansvarlig for prosjektet.

Intervjuansvarlig student:

Joakim Grønvold (tlf.: xxxxxxxx | E-post: xxxxxxxx)

Forskningsansvarlig veileder:

Arild Buanes (tlf.: xxxxxxxx | E-post: xxxxxxxx)

3. Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Jeg tror du sitter på verdifulle erfaringer og mye kunnskap knyttet til planlegging og aktiviteter for samfunnsikkerhet og beredskap. Derfor tror jeg at det vil ha stor betydning for forskningsprosjektets tema og problemstilling. Utvalget du består av, er trukket basert på prosjektets tema og problemstilling.

4. Hva innebærer det for deg å delta?

I dette prosjektet benyttes intervju og spørreskjema som metode. Dersom du ønsker å delta vil du bli intervjuet av meg (Joakim Grønvold) og stilt ulike spørsmål om aktiviteter, planlegging og medvirkning for samfunnsikkerhet og beredskap. Intervjuet vil bli tatt opp gjennom en diktafon og transkribert i etterkant. Intervjuet vil ta ca. 1 time. Du vil også måtte fylle ut et spørreskjema med spørsmål om alder, arbeidsstilling og hvor lenge du har jobbet innenfor fagfeltet, samt utdanning. Spørreskjemaet brukes som supplerende informasjon til intervjuet og tar ca. 5 minutter å fylle ut.

Jeg håper å kunne besøke din kommune fysisk i forbindelse med intervju og spørreskjema, men dersom eksempelvis covid-19 forhindrer dette, vil det gjennomføres digitalt over eksempelvis Skype, Teams eller Google Meet. Der vil det fortsatt bli brukt diktafon. Det vil ikke gjøres videoopptak av intervjuet, uansett om det er fysisk eller digitalt.

5. Det er frivillig å delta

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykket tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle dine personopplysninger vil da bli slettet. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg. Deltakelse eller tilbaketrekking av samtykke vil heller ikke medføre noen konsekvenser knyttet til din arbeidsstilling eller arbeid du utfører.

6. Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger

Jeg vil bare bruke opplysningene om deg til formålene ved prosjektet. Jeg behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket.

Det er kun intervjuansvarlig som vil ha tilgang til dine opplysninger. For å sikre at ingen får tak i dine opplysninger, vil spørreskjemaet og intervjuet holdes adskilt når det ikke analyseres av intervjuansvarlig. Jeg vil erstatte disse med en kode som representerer deg. Intervjuet og spørreskjemaet vil bli lagret digitalt og låst på en forskningsserver som kun intervjuansvarlig har tilgang til. Der vil det bli også bli kryptert.

Siden du er en offentlig person og er offentlig ansatt vil du kunne være gjenkjennbar. Det som er nevnt over gjelder uansett, men det vil ikke bli tatt med sensitive opplysninger om deg eller det du forteller om i intervjuet, i oppgaven.

7. Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?

Spørreskjemaet, lydfilen til intervjuet og den transkriberte versjonen vil slettes når forskningsprosjektet avsluttes og oppgaven er godkjent og har fått sensur. Dette vil skje i mai/juni 2023. Dersom du ønsker en kopi av oppgaven, kan dette ordnes.

8. Dine rettigheter:

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

- innsyn i hvilke personopplysninger som er registrert om deg, og å få utlevert en kopi av opplysningene,
- å få rettet personopplysninger om deg,
- å få slettet personopplysninger om deg, og
- å sende klage til Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger.

9. Hva gir meg rett til å behandle personopplysninger om deg?

Jeg behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag fra Institutt for samfunnsvitenskap ved UiT i Tromsø har NSD – Norsk senter for forskningsdata AS vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

10. Hvor kan jeg finne ut mer?

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

Intervjuansvarlig student:

Joakim Grønvold (tlf.: xxxxxxxx | E-post: xxxxxxxx)

Forskningsansvarlig veileder:

Arild Buanes (tlf.: xxxxxxxx | E-post: xxxxxxxx)

Eventuelt, UiT – Norges arktiske universitet (Tromsø), Fakultet for humaniora, samfunnsvitenskap og lærerutdanning, Institutt for samfunnsvitenskap.

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

- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS på epost (personverntjenester@nsd.no) eller på telefon: 55 58 21 17.

Med vennlig hilsen,
Joakim Grønvold

Samtykkeerklæring:

Jeg har mottatt og forstått informasjonen om prosjektet *Sikkerhets- og beredskapsforutsettende aktiviteter og planlegging på kommunalt nivå*, og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

- Å delta i intervju
- Å delta i spørreskjema
- At opplysninger om meg (navn, alder, utdanning, arbeidsstilling, arbeidserfaring ved fagfeltet og tilhørende kommune) publiseres slik at jeg kan gjenkjennes

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

12.1.2 Vedlegg I - B: Statsforvalterapparat

Ønsker du å delta i forskningsprosjekt:

«Sikkerhets- og beredskapsforutsettende aktiviteter og planlegging på kommunalt nivå»

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å se på hvordan kommuner arbeider med kommunal beredskapsplikt, og se på hva som skiller kommuner med høy måloppnåelse og lav måloppnåelse jf. Forskrift om kommunal beredskapsplikt og Sivilbeskyttelsesloven. I dette skrevet gir jeg deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

1. Formål

I dette forskningsprosjektet ønsker jeg å undersøke hvordan kommuner i fylket arbeider helhetlig og systematisk med samfunnssikkerhet og beredskap for å blant annet tilfredsstillere lov- og forskriftsfestede krav. Jeg ønsker å se på hvordan kommuner arbeider i det daglige med samfunnssikkerhet og beredskap, men også langsiktig, med formål å utforske trender. Hensikten er å avdekke hvordan variasjoner i kommunen påvirker og styrer arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap.

I den forbindelse har jeg også et ønske om å undersøke dine funksjoner og roller i tilknytning til dette arbeidet, samt hvordan du som statsforvalter (eller ansatt hos statsforvalter) ser på det som er nevnt over, fra ditt perspektiv som en regional aktør.

Videre vil jeg se på hvordan medvirkning integreres i sikkerhets- og beredskapsplanleggingen på kommunalt nivå.

2. Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

UiT – Norges arktiske universitet (Tromsø), Fakultet for humaniora, samfunnsvitenskap og lærerutdanning, Institutt for samfunnsvitenskap, er ansvarlig for prosjektet.

Intervjuansvarlig student:

Joakim Grønvold (tlf.: xxxxxxxx | E-post: xxxxxxxx)

Forskningsansvarlig veileder:

Arild Buanes (tlf.: xxxxxxxx | E-post: xxxxxxxx)

3. Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Jeg tror du sitter på verdifulle erfaringer og kunnskap knyttet til planlegging og aktiviteter for samfunnssikkerhet og beredskap. Derfor tror jeg at det vil ha stor betydning for forskningsprosjektets tema og problemstilling. Utvalget du består av, er trukket basert på prosjektets tema og problemstilling.

4. Hva innebærer det for deg å delta?

I dette prosjektet benyttes intervju og spørreskjema som metode. Dersom du ønsker å delta vil du bli intervjuet av meg (Joakim Grønvold) og stilt ulike spørsmål om aktiviteter, planlegging og medvirkning for samfunnssikkerhet og beredskap på kommunalt nivå, fra ditt ståsted (regionalt nivå). Intervjuet vil bli tatt opp gjennom en diktafon og transkribert i etterkant. Intervjuet vil ta ca. 1 time. Du vil også måtte fylle ut et spørreskjema med spørsmål om alder, arbeidsstilling og hvor lenge du har jobbet innenfor fagfeltet, samt utdanning. Spørreskjemaet brukes som supplerende informasjon til intervjuet og tar ca. 5 minutter å fylle ut.

Jeg håper å kunne besøke deg fysisk i forbindelse med intervju og spørreskjema, men dersom eksempelvis covid-19 forhindrer dette, vil det gjennomføres digitalt over eksempelvis Skype, Teams eller Google Meet. Der vil det fortsatt bli brukt diktafon. Det vil ikke gjøres videoopptak av intervjuet, uansett om det er fysisk eller digitalt.

5. Det er frivillig å delta

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykket tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle dine personopplysninger vil da bli slettet. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg. Deltakelse eller tilbaketrekking av samtykke vil heller ikke medføre noen konsekvenser knyttet til din arbeidsstilling eller arbeid du utfører.

6. Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger

Jeg vil bare bruke opplysningene om deg til formålene ved prosjektet. Jeg behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket.

Det er kun intervjuansvarlig som vil ha tilgang til dine opplysninger. For å sikre at ingen får tak i dine opplysninger, vil spørreskjemaet og intervjuet holdes adskilt når det ikke analyseres av intervjuansvarlig. Jeg vil erstatte disse med en kode som representerer deg. Intervjuet og spørreskjemaet vil bli lagret digitalt og låst på en forskningsserver som kun intervjuansvarlig har tilgang til. Der vil det bli også bli kryptert.

Siden du er en offentlig person og er offentlig ansatt vil du kunne være gjenkjennbar. Det som er nevnt over gjelder uansett, men det vil ikke bli tatt med sensitive opplysninger om deg eller det du forteller om i intervjuet, i oppgaven.

7. Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?

Spørreskjemaet, lydfilen til intervjuet og den transkriberte versjonen vil slettes når forskningsprosjektet avsluttes og oppgaven er godkjent og har fått sensur. Dette vil skje i mai/juni 2023. Dersom du ønsker en kopi av oppgaven kan dette ordnes.

8. Dine rettigheter:

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

- innsyn i hvilke personopplysninger som er registrert om deg, og å få utlevert en kopi av opplysningene,
- å få rettet personopplysninger om deg,
- å få slettet personopplysninger om deg, og
- å sende klage til Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger.

9. Hva gir meg rett til å behandle personopplysninger om deg?

Jeg behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag fra Institutt for samfunnsvitenskap ved UiT i Tromsø har NSD – Norsk senter for forskningsdata AS vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

10. Hvor kan jeg finne ut mer?

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

Intervjuansvarlig student:

Joakim Grønvold (tlf.: xxxxxxxx | E-post: xxxxxxxx)

Forskningsansvarlig veileder:

Arild Buanes (tlf.: xxxxxxxx | E-post: xxxxxxxx)

Eventuelt, UiT – Norges arktiske universitet (Tromsø), Fakultet for humaniora, samfunnsvitenskap og lærerutdanning, Institutt for samfunnsvitenskap.

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

- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS på epost (personverntjenester@nsd.no) eller på telefon: 55 58 21 17.

Med vennlig hilsen,
Joakim Grønvold

Samtykkeerklæring:

Jeg har mottatt og forstått informasjonen om prosjektet *Sikkerhets- og beredskapsforutsettende aktiviteter og planlegging på kommunalt nivå*, og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

- Å delta i intervju
- Å delta i spørreskjema
- At opplysninger om meg (navn, alder, utdanning, arbeidsstilling, arbeidserfaring ved fagfeltet og tilhørende fylke) publiseres slik at jeg kan gjenkjennes

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

12.2 Vedlegg II – Kartleggingsskjema

Dette vedlegget omfatter kartleggingsskjemaet (el. spørreskjemaet) som ble brukt for å identifisere tilleggsfaktorer hos informantene som vist i metodekapittel 6.

12.2.1 Vedlegg II - A: Kommuner

Kartleggingsskjema for kommuner	
Dato:	
Alder:	
Tilhørende kommune:	
Arbeidsstilling pdd.:	
Antall år med erfaring knyttet til samfunnssikkerhet og beredskap:	
Utdannelse:	

12.2.2 Vedlegg II - B: Statsforvalterapparat

Kartleggingsskjema for statsforvalterapparat	
Dato:	
Alder:	
Tilhørende fylke:	
Arbeidsstilling pdd.:	
Antall år med erfaring knyttet til samfunnssikkerhet og beredskap:	
Utdannelse:	

12.3 Vedlegg III – Intervjuguider

I dette vedlegget fremkommer de ulike intervjuguidene som ble brukt under intervjuene.

12.3.1 Vedlegg III A: Kommuner – teknisk

Intervjuguide for kommuner (teknisk)	
Fase 1: Rammesetting	<ul style="list-style-type: none"> • Redegjørelse av tema og bakgrunn for intervju (henvis til informasjonsskriv) • Informer om anonymitet, taushetsplikt og fortrolig dataforvaltning • Bekreft at prosjektdeltaker har lest, forstått og signert informasjonsskriv og samtykkeerklæring • Informer om opptak gjennom diktafon og skaff verbalt samtykke • Spør om prosjektdeltaker har noen spørsmål før intervjuet starter • Start opptak
Fase 2: Intervjuspørsmål	<ul style="list-style-type: none"> • Fase 1: Forskningsspørsmål 1 • Fase 2: Forskningsspørsmål 2 • Fase 3: Forskningsspørsmål 3
Fase 3: Avslutning	<ul style="list-style-type: none"> • Kort oppsummering • Spør om prosjektdeltaker vil legge til noe mer • Avslutt opptak • Spør om prosjektdeltaker har noen avsluttende spørsmål • Takk prosjektdeltaker for deltakelse

Fase 1: Hvordan foregår kommunenes samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid?

1. Hvordan ser du at risikoer her i kommunen har utviklet seg over tid?

1.5 Hvordan vil du vurdere deres forutsetninger mot nabokommuners forutsetninger ift. risikobilde og risikohåndtering?

2. Hvordan avdekker og håndterer dere risiko og sårbarhet her i kommunen, og hvordan opplever du at andre kommuner gjør det?

3. Hvordan arbeider dere for å kunne håndtere uønskede hendelser og oppnå god beredskap?

4. Hvilke utfordringer opplever du begrenser sikkerhets- og beredskapsarbeidet eller gjør det mer krevende?

4.5 Hvordan løser dere disse utfordringene, og hvordan erfarer du at nabokommuner løser lignende utfordringer?

5. Hvordan opplever du kommunens arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, og har det alltid vært slik?

6. Hvilke tema/fagfelt erfarer du blir mest prioritert her i kommunen, og hvorfor tror du det er slik?

6.5 Hvor mye blir samfunnssikkerhet og beredskap prioritert i andre kommuner, slik du erfarer det? Ser du stor variasjon i kommuners arbeid på dette feltet?

Fase 2: Hvilken rolle har statsforvalteren i fylket for kommunenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap?

7. Hvordan har du opplevd at statsforvalteren har involvert seg i deres arbeid?

8. Hvordan vil du vurdere betydningen av statsforvalterens veiledning og tilsyn når det gjelder samfunnssikkerhet og beredskap?

9. Erfarer du at statsforvalter har forståelse for deres arbeid innenfor dette fagfeltet?

10. Hvordan er andre statlige sektor-organer viktig for arbeidet dere bedriver knyttet til samfunnssikkerhet og beredskap?

Fase 3: Hva har medvirkning å si for det kommunale sikkerhets- og beredskapsarbeidet?

11. På hvilke måte bruker dere interne avdelinger i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap?

12. Hvordan involverer dere lokalsamfunnet i samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet?

12.5 Opplever du at andre kommuner involverer lokalsamfunnet på andre måter?

13. Hvordan samarbeider dere med aktører som har en kritisk samfunnsfunksjon eller forvalter kritisk infrastruktur?

14. Hvilke utfordringer opplever du begrenser medvirkningen andre aktører har i dette arbeidet?
15. Hvilke deler av arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap opplever du det er viktig å ha samarbeid med andre kommuner om?
16. Hvorfor er det viktig å inkludere relevante aktører i samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet?
17. Hvordan mener du man best mulig kan inkludere relevante aktører i arbeidet innenfor fagfeltet?

12.3.2 Vedlegg III B: Kommuner – politisk/administrativ

Intervjuguide for kommuner (politisk/administrativ)	
Fase 1: Rammesetting	<ul style="list-style-type: none"> • Redegjørelse av tema og bakgrunn for intervju (henvis til informasjonsskriv) • Informer om anonymitet, taushetsplikt og fortrolig dataforvaltning • Bekreft at prosjektdeltaker har lest, forstått og signert informasjonsskriv og samtykkeerklæring • Informer om opptak gjennom diktafon og skaff verbalt samtykke • Spør om prosjektdeltaker har noen spørsmål før intervjuet starter • Start opptak
Fase 2: Intervjuspørsmål	<ul style="list-style-type: none"> • Fase 1: Forskningsspørsmål 1 • Fase 2: Forskningsspørsmål 2 • Fase 3: Forskningsspørsmål 3
Fase 3: Avslutning	<ul style="list-style-type: none"> • Kort oppsummering • Spør om prosjektdeltaker vil legge til noe mer • Avslutt opptak • Spør om prosjektdeltaker har noen avsluttende spørsmål • Takk prosjektdeltaker for deltakelse

Fase 1: Hvordan foregår kommunenes samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid?

1. Hva preger samfunnssikkerheten og beredskapen i kommunene i fylket?

1.5 Erfarer du at det er noen kommuner som har bedre eller dårligere forutsetninger enn andre kommuner i fylket?

1.5.1 Hvordan vil du vurdere forutsetningene til kommunene her i fylket mot kommuner i andre fylker ut fra din erfaring og kontakt med beredskapsansvarlige i andre embeter?

2. Kan du beskrive hvordan kommunene kan avdekke og håndtere risiko og sårbarhet?

3. Hvordan kan kommunene arbeide for å håndtere uønskede hendelser og oppnå god beredskap?

4. Hvordan kan de ivareta befolkningens behov på best mulig måte?

5. Hva har erfaring og kompetanse å si for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap?

6. Hvilke utfordringer opplever du kommunene møter på tilknyttet arbeidet innenfor dette fagfeltet?

6.5. Hvordan erfarer du at kommunene løser utfordringer de møter på?

7. Hvilken forståelse opplever du politikere har for kommunenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap?

8. Hvordan vil du vurdere kommunenes prioritering av samfunnssikkerhet og beredskap i motsetning til andre oppgaver de har?

Fase 2: Hvilken rolle har statsforvalteren i fylket for kommunenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap?

9. Hvordan er du som (ansatt hos) statsforvalter behjelpelig ift. kommunens arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap?

10. Hva slags påvirkning og innflytelse har du/statsforvalteren på kommunenes arbeid relatert til dette fagfeltet?

11. Hvilken betydning har du/statsforvalterens veiledning og tilsyn for kommunenes arbeid knyttet til samfunnssikkerhet og beredskap?

12. Opplever du at statlige myndigheter og departementer tar hensyn til ulikheter i kommunene innenfor dette fagfeltet?

Fase 3: Hva har medvirkning å si for det kommunale sikkerhets- og beredskapsarbeidet?

13. På hvilke måte tror du kommunene bruker interne avdelinger i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap?

14. Opplever du at det er noen kommuner som skiller seg mer ut enn andre kommuner ift. medvirkning, og hvorfor tror du det er slik?

15. Hvilke utfordringer opplever du begrenser aktørers medvirkning i dette arbeidet?

16. Hvordan erfarer du at kommunene samarbeider med aktører som har en kritisk samfunnsfunksjon eller forvalter kritisk infrastruktur?

17. Hvordan vil du vurdere samvirket mellom kommunene og ulike beredskapsaktører?

18. Hvordan vil du vurdere kommunenes samarbeid med andre kommuner når det gjelder samfunnssikkerhet og beredskap?

19. Hvorfor er det viktig å inkludere relevante aktører i samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet?

20. Hvordan mener du man best mulig kan inkludere relevante aktører i arbeidet innenfor fagfeltet?

12.3.3 Vedlegg III C: Statsforvalterapparat

Intervjuguide for statsforvalterapparat

Fase 1:

Rammesetting

- Redegjørelse av tema og bakgrunn for intervju (henvis til informasjonsskriv)
- Informer om anonymitet, taushetsplikt og fortrolig dataforvaltning
- Bekreft at prosjektdeltaker har lest, forstått og signert informasjonsskriv og samtykkeerklæring
- Informer om opptak gjennom diktafon og skaff verbalt samtykke
- Spør om prosjektdeltaker har noen spørsmål før intervjuet starter
- Start opptak

Fase 2:

Intervjuspørsmål

- Fase 1: Forskningsspørsmål 1

	<ul style="list-style-type: none"> • Fase 2: Forskningsspørsmål 2 • Fase 3: Forskningsspørsmål 3
Fase 3: Avslutning	<ul style="list-style-type: none"> • Kort oppsummering • Spør om prosjektdeltaker vil legge til noe mer • Avslutt opptak • Spør om prosjektdeltaker har noen avsluttende spørsmål • Takk prosjektdeltaker for deltakelse

Fase 1: Hvordan foregår kommunenes samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid?
<p>1. Hva preger samfunnssikkerheten og beredskapen i kommunene i fylket?</p> <p>1.5 Erfarer du at det er noen kommuner som har bedre eller dårligere forutsetninger enn andre kommuner i fylket?</p> <p>1.5.1 Hvordan vil du vurdere forutsetningene til kommunene her i fylket mot kommuner i andre fylker ut fra din erfaring og kontakt med beredskapsansvarlige i andre embeter?</p> <p>2. Kan du beskrive hvordan kommunene kan avdekke og håndtere risiko og sårbarhet?</p> <p>3. Hvordan kan kommunene arbeide for å håndtere uønskede hendelser og oppnå god beredskap?</p> <p>4. Hvordan kan de ivareta befolkningens behov på best mulig måte?</p> <p>5. Hva har erfaring og kompetanse å si for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap?</p> <p>6. Hvilke utfordringer opplever du kommunene møter på tilknyttet arbeidet innenfor dette fagfeltet?</p> <p>6.5. Hvordan erfarer du at kommunene løser utfordringer de møter på?</p> <p>7. Hvilken forståelse opplever du politikere har for kommunenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap?</p>

8. Hvordan vil du vurdere kommunenes prioritering av samfunnssikkerhet og beredskap i motsetning til andre oppgaver de har?

Fase 2: Hvilken rolle har statsforvalteren i fylket for kommunenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap?

9. Hvordan er du som (ansatt hos) statsforvalter behjelpelig ift. kommunens arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap?

10. Hva slags påvirkning og innflytelse har du/statsforvalteren på kommunenes arbeid relatert til dette fagfeltet?

11. Hvilken betydning har du/statsforvalterens veiledning og tilsyn for kommunenes arbeid knyttet til samfunnssikkerhet og beredskap?

12. Opplever du at statlige myndigheter og departementer tar hensyn til ulikheter i kommunene innenfor dette fagfeltet?

Fase 3: Hva har medvirkning å si for det kommunale sikkerhets- og beredskapsarbeidet?

13. På hvilke måte tror du kommunene bruker interne avdelinger i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap?

14. Opplever du at det er noen kommuner som skiller seg mer ut enn andre kommuner ift. medvirkning, og hvorfor tror du det er slik?

15. Hvilke utfordringer opplever du begrenser aktørers medvirkning i dette arbeidet?

16. Hvordan erfarer du at kommunene samarbeider med aktører som har en kritisk samfunnsfunksjon eller forvalter kritisk infrastruktur?

17. Hvordan vil du vurdere samvirket mellom kommunene og ulike beredskapsaktører?

18. Hvordan vil du vurdere kommunenes samarbeid med andre kommuner når det gjelder samfunnssikkerhet og beredskap?

19. Hvorfor er det viktig å inkludere relevante aktører i samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet?

20. Hvordan mener du man best mulig kan inkludere relevante aktører i arbeidet innenfor fagfeltet?

