

To expect the unexpected – mission impossible?

- En studie om beredskapsplanlegging, beredskapsarbeid og uventede hendelser

Masteroppgave i Samfunnssikkerhet, 01.06.2016

Av Lasse Rød Hansen

Antall ord: 31079

Forord

Denne masteroppgaven på 30 studiepoeng er mitt sluttarbeid på det toårige masterstudiet i samfunnssikkerhet, fordypning i sikkerhet og beredskap i nordområdene ved universitet i Tromsø. Jeg startet masterstudiet i 2014 da jeg ønsket å bygge videre på min tidligere utdanning fra politihøgskolen. Arbeidet med selve masteroppgaven har pågått i tidsperioden Januar – Juni 2016. Masterstudiet har vært utrolig lærerikt og interessant, men samtidig veldig krevende da jeg har bodd i Stavanger og tatt mesteparten av studiet som «fjernstudent». Selve masteroppgaven har vært en utfordrende opplevelse som har bydd på mange sene kvelder og hodebry, men samtidig mye kunnskap og nyttig læring.

Det er flere personer jeg ønsker å rette en stor takk til i forbindelse med oppgaven. Min veileder Aud Solveig Nilsen sitt bidrag til utvikling og utforming av problemstilling, god veiledning og konstruktive tilbakemeldinger. Bjørn Ivar Kruke, førsteamanuensis for god hjelp, mange nyttige innspill og tips. Tore Sjøraas for transport til og fra skolen, i tillegg til morsomme og gode samtaler underveis i skrivingen. Sauda og Stavanger kommune, direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, og fylkesmannen sitt kontor sine informanter – uten dere hadde aldri oppgaven blitt en realitet. Jeg vil videre takke Jan Erik Johannesen som tok seg tid til å lese korrektur helt på tampen, familie og venner som har støttet og trodd på meg, og sist men ikke minst min kjære samboer som har lagt det til rette slik at jeg har kunnet jobbe med oppgaven.

Sammendrag

Det å jobbe proaktivt og være i forkant av uønskede og uventede hendelser fremstår som svært viktig fra kommunene sin side da dette er hendelser som ofte fører med seg store og alvorlige konsekvenser, enten i form av menneskeliv, materielle verdier eller kritisk infrastruktur. Hensikten med denne oppgaven er å se på hvordan Sauda og Stavanger kommune tar høyde for uventede hendelser i beredskapsplanleggingen og beredskapsarbeidet sitt. For å besvare problemstillingen har jeg valgt teori om planlegging og beredskapsplanlegging, felles situasjonsforståelse, i tillegg til kommunikasjon, informasjonsflyt og rapportering, og til slutt teori om uventede hendelser. Ut ifra disse teoribidragene utformet jeg tre forskningsspørsmål. Hvordan utvikler Sauda og Stavanger kommune en felles situasjonsforståelse for beredskap og beredskapsplanlegging innad i kommunen? Hvordan er kommunikasjonen, kommunikasjonsflyten og rapporteringen innad i kommunene? Og, er kommunene forberedt på å håndtere uventede hendelser?

For å besvare oppgaven har jeg intervjuet til sammen 10 informanter, 7 informanter fra de utvalgte kommunene, 2 informanter fra direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, og 1 fra fylkesmannen sitt kontor. Alle informantene jobber innenfor beredskap og er valgt på bakgrunn av stilling og ansvarsområde.

Det fremkommer av oppgaven at kommunene mener at en felles situasjonsforståelse er helt essensielt for et godt beredskapsarbeid, og at god kommunikasjon og informasjonsflyt, øvelser, trening og generelt beredskapsarbeid er faktorer som fremmer en felles situasjonsforståelse.

Kommunene ser på kommunikasjon, informasjonsflyt og rapportering som svært viktig når det gjelder beredskapsarbeid, og hevder videre at disse tingene er bra innad i kommunen.

Det fremkommer også av oppgaven at begge kommunene mener at beredskapsplanlegging er en kontinuerlig prosess som aldri tar slutt, og at dette er absolutt nødvendig da trusselbildet og samfunnet forandrer og utvikler seg hele tiden. Videre viser oppgaven at kommunene tar høyde for uventede hendelser ved å lage generiske planer som dimensjoneres etter hvilke utfordringer hendelser har for kommunene, og samfunnet for øvrig, og ved å være mentalt innstilt på at noe uventet kan skje.

Kommune er innforstått med at de ikke kan forutse alle uventede hendelser og fokuserer dermed ikke på å unngå uventede hendelser, men på å være i stand til å håndtere uventede

hendelser på en best mulig måte når de først inntreffer ved hjelp av planlegging og godt beredskapsarbeid. Videre funn i oppgaven vil bli presentert gjennom empiri, drøfting og konklusjon.

Innholdsfortegnelse

Forord.....	1
Sammendrag.....	2
Begrepsavklaringer og forkortelser.....	7
1.0 Innledning.....	9
1.1 Problemstilling.....	10
1.2 Avgrensing.....	10
1.3 oppgavens oppbygging.....	12
2.0 Beredskap.....	13
2.1 Hva er beredskap.....	13
2.2 Norske beredskapsprinsipper.....	13
2.3 Kommunal beredskapsplikt.....	15
2.4 Beredskap Stavanger.....	17
2.5 Beredskap Sauda.....	19
3.0 Teori.....	21
3.1 Planlegging.....	21
3.1.1 Planlegging basert på instrumentell rasjonalitet.....	22
3.1.2 Kommunikativ planlegging.....	23
3.1.3 Beredskapsplanlegging.....	24
3.2 Felles situasjonsforståelse i beredskapsplanleggingen.....	27
3.3 Kommunikasjon, informasjonsflyt og rapportering.....	28
3.4 Uventede hendelser.....	31
3.4.1 High Reliability Organization.....	32
3.4.2 Collective mindfulness.....	35
4.0 Metode.....	38
4.1 Forskningsdesign.....	38
4.2 Forskningsstrategi.....	39
4.3 Datakilder.....	40
4.3.1 Utvelgelse fra datakilder.....	41
4.4 Datainnsamling og timing.....	41
4.5 Intervjuer og valg av informanter.....	42
4.6 Gjennomføring av intervju.....	43
4.7 Datareduksjon og analyse.....	44
4.8 Validitet og reliabilitet.....	45
4.9 Styrker, svakheter og etiske hensyn.....	45

5.0 Empiri.....	47
5.1 Planlegging og beredskapsplanlegging.....	47
5.1.1 Beredskapsplanlegging i Sauda og Stavanger Kommune	47
5.1.2 Forståelse av begrepet beredskap	47
5.1.3 Beredskapsplaner.....	48
5.1.4 Beredskapsplanlegging.....	48
5.1.5 Hvem er med i beredskapsplanleggingen.....	51
5.1.6 Beredskapsøvelser og samarbeid	52
5.1.7 Samarbeid om beredskap	53
5.2 felles situasjonsforståelse.....	54
5.2.1 Hvordan forstår informantene begrepene felles situasjonsforståelse og felles risikoforståelse.	54
5.2.2 Er det viktig med en felles situasjonsforståelse og har Sauda og Stavanger kommune dette innad i kommunene?	55
5.2.3 Hvordan opparbeider man en felles situasjonsforståelse?.....	56
5.3 Kommunikasjon, informasjonsflyt og rapportering.....	57
5.3.1 Kommunikasjon og informasjonsflyt hos kommunene	57
5.3.2 Rapportering hos kommunene.....	59
5.4 Uventede hendelser	59
5.4.1 Hva er en uventede hendelse.....	60
5.4.2 Hvordan arbeider kommunene for å oppdage uventede hendelser	60
5.4.3 Hvordan kan man håndtere eller forberede oss på uventede hendelser	61
5.4.4 Ulike former for uventede hendelser	63
6.0 Drøfting.....	65
6.1 Planlegging og beredskapsplanlegging.....	65
6.1.1 Hvem er med i beredskapsplanleggingen?.....	65
6.1.2 Beredskapsøvelser og samarbeid	66
6.2 Felles situasjonsforståelse	68
6.2.1 Er det viktig med en felles situasjonsforståelse og har Sauda og Stavanger dette innad i kommunene?	68
6.2.2 Hvordan opparbeider man en felles situasjonsforståelse?.....	69
6.3 Kommunikasjon, informasjonsflyt og rapportering.....	69
6.3.1 Kommunikasjon og informasjonsflyt hos kommunene	70
6.3.2 Rapportering hos kommunene.....	71
6.4 Uventede hendelser	71
6.4.1 Hvordan kan man håndtere eller forberede oss på uventede hendelser	73
6.4.2 Ulike former for uventede hendelser	75

7.0 Avslutning	77
7.1 Oppsummering	77
7.2 Konklusjon.....	78
Litteraturliste.....	79

Illustrasjon 1: Kriseledelsen i Stavanger.....s.19

Illustrasjon 2: Ron Westrums kategoriseringer.....s.30

Illustrasjon 3: Sikkerhet og beredskap – fagfeltet omfang og mangfold.....s.32

Illustrasjon 4: Oversiktsbilde over hvilke dokumenter jeg har benyttet meg av.....s.40

Illustrasjon 5: Oversikt over hvem jeg har intervjuet.....s.42

Illustrasjon 6: Kategorisering som viser ulike former for uventede hendelser.....s.64

Vedlegg 1-4: Informasjon og samtykkeskjema, og intervjuguider.....s.86

Begrepsavklaringer og forkortelser

Ansvarsprinsippet: «Den som har ansvaret for et fagområde i en normalsituasjon også har ansvaret for å håndtere uønskede hendelser på det samme området» (Politidirektoratet, 2011.s.26).

Beredskap: «Beredskap er planlegging og forberedelse av tiltak for å håndtere uønskede hendelser på best mulig måte etter at de har skjedd» (NOU, 2006:6, 2006, s. 38).

BMU: By, miljø og utvikling.

CIM: Crises and issue management. Et elektronisk krisestøtteverktøy som er webbasert (innebærer at systemet er tilgjengelig over alt så lenge man er koblet til internett). CIM benyttes for varsling, mobilisering og informasjonsdeling i forbindelse med ulykker, kriser og uønskede hendelser (DSB).

DSB: Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap.

Likhetsprinsippet: «Den organiseringen man operer med til daglig og den organiseringene som benyttes under uønskede hendelser skal være mest mulig lik» (Politidirektoratet, 2011.s.26).

Nærhetsprinsippet: «Uønskede hendelser organisatorisk skal håndteres på lavest mulig nivå» (Politidirektoratet, 2011.s.26).

Proaktiv: «En persons eller gruppes evne til å beslutte og å handle forsvarlig i nåtid basert på en kvalifisert vurdering av en situasjons fremtidige utvikling» (Lunde, 2014. s.43).

Risiko- og sårbarhetsanalyse: «Risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS) er en metode som kan benyttes til kartlegging og vurdering av generelle tema. Sårbarhet er et aspekt av risiko og på bakgrunn av dette er sårbarhetsanalysen en del av risikoanalysen» (Furevik, 2012. s.53).

Samfunnssikkerhet: «Den evnen samfunnet som sådan har til å opprettholde viktige samfunnsfunksjoner og ivareta borgernes liv, helse og grunnleggende behov under ulike former for påkjenninger» (St.meld. nr 17 (2001-2002. s.4).

Samvirkeprinsippet: «Krav til at myndighet, virksomhet, eller etat har et selvstendig ansvar for å sikre et best mulig samvirke med relevante aktører og virksomheter i arbeidet med forebygging, beredskap og krisehåndtering» (St.meld. 29., 2011-2012), s. 39).

Uønsket hendelse: «Hendelser som avviker fra det normale, og som har medført, eller kan medføre tap av liv eller skade på helse, miljø, materielle verdier og kritisk infrastruktur» (Sivilbeskyttelsesloven (2010) paragraf §3a).

Taktisk nivå: «Taktisk ledelse innebærer direkte ledelse og samordning av tildelte ressurser på skadestedet i tråd med aktuelle aksjonsplaner» (Hovden, 2012.s.15.).

Operativt nivå: «Operasjonell ledelse er å planlegge og koordinere tiltak og ressursdisponering for det taktiske nivå innenfor de rammeverdier som er fastsatt av det strategiske nivå, samt å være bindeleddet mellom strategisk og taktisk ledelse» (Hovden, 20112.s.15.).

Strategisk nivå: «Strategisk ledelse fastsetter overordnede mål, rammeverdier og strategier innen den etablerte beredskapsorganiseringen. Ledelsen bør etablere en strategiprosess for å utvikle både korte- og langsiktige mål» (Hovden, 2012. s.15.).

1.0 Innledning

«You see what you expect to see. You see what you have the labels to see. You see what you have the skills to manage. Everything else is a blur. And in that “everything else” lies the developing unexpected event that can bite you and undermine your best intentions» (Weick & Sutcliffe 2001, s.46).

Terrorangrepene 11. September 2001 i New York, Terrorangrepet 22. Juli. 2011 på Utøya av «vår egen» Anders Behring Breivik. Terroren i Paris i November 2015. Brannen i Lærdal Januar 2014. Hva har disse hendelsene tilfelles? Jo, dette er alle hendelser som vi karakteriserer som uønskede og uventede hendelser. Sivilbeskyttelsesloven (2010) paragraf §3a definerer en uønsket hendelse slik: *«Hendelser som avviker fra det normale, og som har medført, eller kan medføre tap av liv eller skade på helse, miljø, materielle verdier og kritisk infrastruktur».*

En håndtering av uønskede og uventede hendelser krever en enorm beredskapsplanlegging og samordning av etater, kommuner, fylker, frivillige og andre instanser som inngår i beredskapsarbeidet, og som vi alle har lest og hørt etter terroren 22. Juli så har det blitt rettet stor kritikk mot nettopp beredskapsplanleggingen og krisehåndteringen både hos kommuner, og nødetater, og da spesielt politiet sin håndtering av den fatale hendelsen.

Nødetatene har sine ressurser og økonomiske midler og det samme har kommuner rundt omkring i landet. Det handler om å få til en best mulig beredskap med de ressursene man har tilgjengelig og til rådighet. Jeg tror alle er enige i at man er nødt til å fokusere og sette av en god del ressurser og økonomiske midler til hendelser som vi vet inntreffer med jevne mellomrom, men samtidig så tror jeg det er viktig at vi ikke tar sikkerheten for gitt og dermed glemmer å se fremover mot nye uventede og uønskede hendelser. *«Det viktigste er å forberede seg på det uventede: den største sårbarheten er likegyldighet overfor sikkerhet»* (Nasjonalt sikkerhetsmyndighet, Politidirektoratet og Politiets sikkerhetstjeneste, 2015.s.003) Ettervirkningene og konsekvensene av slike hendelser er store og for mange uopprettelige. Weick & Sutcliffe (2011.s.3) skriver at *«å forvente noe er å være mentalt klar for det».* Er Sauda og Stavanger klar for å håndtere uventede hendelser?

Hensikten med denne masteroppgaven er å få et innblikk i hvordan Sauda og Stavanger kommune tar høyde for uventede hendelser i beredskapsplanleggingen og beredskapsarbeidet. Det vil også bli belyst hvordan man kan ta høyde for uventede hendelser i teorikapitlet. Det er

tidligere blitt gjennomført forskning på kommunal sikkerhet av blant annet min veileder, Nilsen (2007 og 2013) og Vastveit, Eriksson og Njå (2014). Det er også blitt skrevet flere oppgaver som omfavner kommunalt beredskapsarbeid, men etter hva jeg kan se er det ikke blitt gjennomført forskning på uventede hendelser i en kommune. Mitt fokus vil være på beredskapsplanlegging, beredskapsarbeid og uventede hendelser. For å gjøre dette så har jeg gjennomført intervjuer og tatt utgangspunkt i teori om planlegging og beredskapsplanlegging. Videre så har jeg brukt teori om felles situasjonsforståelse, kommunikasjon, informasjonsflyt og rapportering. Årsaken til at jeg har valgt å benytte meg av teori om felles situasjonsforståelse, kommunikasjon, informasjonsflyt og rapportering er fordi jeg mener at å ha fokus på disse punktene vil føre til en bedre beredskap og beredskapsplanlegging i kommunene. Til slutt har jeg tatt for meg teori knyttet til uventede hendelser og hvordan man kan håndtere disse.

1.1 Problemstilling

Denne oppgaven tar utgangspunkt i følgende problemstilling:

«Hvordan tar Sauda og Stavanger kommune høyde for uventede hendelser i beredskapsplanleggingen og beredskapsarbeidet?»

For å kunne belyse og besvare problemstillingen på en best mulig måte, har jeg valgt følgende forskningsspørsmål:

1. Hvordan utvikler Sauda og Stavanger kommune en felles situasjonsforståelse for beredskap og beredskapsplanlegging innad i kommunen?
2. Hvordan er kommunikasjonen, kommunikasjonsflyten og rapporteringen innad i kommunene?
3. Er kommunene forberedt på å håndtere uventede hendelser?

1.2 Avgrensning.

Denne masteroppgaven vil omhandle hvordan Sauda og Stavanger kommune tar høyde for uventede hendelser i beredskapsplanleggingen og beredskapsarbeidet sitt. Uventede hendelser ligger under definisjonen til uønskede hendelser, *«Hendelser som avviker fra det normale, og som har medført, eller kan medføre tap av liv eller skade på helse, miljø, materielle verdier og kritisk infrastruktur»* (Sivilbeskyttelsesloven, 2010. §3). Samtidig så er det flere hendelser som er uønsket men som ikke er uventet. Jeg kommer derfor til å se på det uventede aspektet

ved uønskede hendelser. Uventede hendelser kan både være negative og positive, men denne oppgaven vil utelukkende omhandle de negative.

Da jeg bor i Stavanger, så ble det naturlig for meg å velge Stavanger som en av forskningskommunene i henhold til økonomi, ressurser og tid. Jeg fikk høre fra veileder og en rekke andre at Stavanger kommune var en av de bedre kommunene i landet når det gjaldt beredskap og tenkte derfor at det også kunne være greit å se på en litt mindre kommune med andre forutsetninger, andre utfordringer, og andre ressurser en Stavanger. Valget falt på Sauda kommune. Ved å velge to vidt forskjellige kommuner, med tanke på beredskapsarbeid, størrelse, ressurser, utfordringer og forutsetninger, så mener jeg at oppgaven viser en større bredde enn om jeg bare hadde tatt en stor kommune som Stavanger.

Både Stavanger og Sauda kommune har flere samarbeidspartnere når det gjelder beredskapsplanleggingen og håndteringen av uønskede og uventede hendelser. Da tenker jeg spesielt på nødetatene, politi, ambulanse og brann, og diverse frivillige og private hjelpeorganisasjoner. Disse samarbeidspartnerne vil ikke bli tatt med i oppgaven, da jeg har valgt å fokusere og knytte oppgaven til hvordan kommunene tar høyde for uventede hendelser som kan ramme kommunen på et overordnet nivå.

En beredskapsorganisasjon anbefales inndelt i tre nivåer: taktisk nivå, operasjonelt nivå og strategisk nivå, i tillegg er et fjerde nivå, det politiske nivået (Lunde, 2014). Jeg kommer i min oppgave til å fokusere på operasjonelt og strategisk nivå. Operasjonell ledelse er å *«planlegge og koordinere tiltak og ressursdisponering for det taktiske nivå innenfor de rammeverdier som er fastsatt av det strategiske nivå, samt å være bindeleddet mellom strategisk og taktisk ledelse»* (Hovden, 2012.s.15). Strategisk ledelse *«fastsetter overordnede mål, rammeverdier og strategier innen den etablerte beredskapsorganiseringen. Ledelsen bør etablere en strategiprosess for å utvikle både korte- og langsiktige mål»* (ibid).

I min oppgave så har jeg intervjuet til sammen 10 personer med forskjellige stillinger innen beredskap. 7 informanter fra Stavanger og Sauda kommune, 1 representant fra fylkesmannens kontor, og 2 fra direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB). Grunnen til at jeg har valgt å inkludere DSB er for å få en bedre forståelse av hvilke krav DSB har til kommunene i henhold til beredskapsplanlegging, og hvilken oppfatning de har av kommunenes arbeid med beredskap. En representant fra fylkesmannens kontor er tatt med i forskningen på grunn av deres viktige rolle når det gjelder den kommunale beredskapen. Jeg mener at jeg med disse valgene har fått hele «stigen» når det gjelder beredskapsarbeid. Jeg har fått vite hvordan

kommunene arbeider med beredskap. Jeg har fått et innblikk på hvordan DSB mener at kommunene bør arbeide med beredskap, og hvordan de selv arbeider med beredskap med tanke på at de skal være en pådriver og veileder for samfunnssikkerhet på regionalt og kommunalt nivå (DSB), og jeg har fått et innblikk i Fylkesmannens rolle i den kommunale beredskapen i henhold til at han skal samordne samfunnssikkerhetsarbeidet i Rogaland og har et særlig ansvar for oppfølging og veiledning av kommunene, som da innebærer Sauda og Stavanger.

1.3 oppgavens oppbygging

Masteroppgaven er bygget opp av 7 ulike kapitler. Innholdet i de ulike kapitlene er beskrevet under.

Kapittel 1 - Innledning: I kapittel 1 blir det gjort rede for oppgavens hensikt, for valg av tema og problemstilling. Videre tar kapitlet for seg avgrensninger og oppgavens oppbygging.

Kapittel 2 – Beredskapsrammeverk: I kapittel 2 blir det gjort rede for hva beredskap er, redegjøring av de norske beredskapsprinsippene, den kommunale beredskapsplikten og beredskapen til kommunene.

Kapittel 3 - Teori: Kapittel 3 viser hvilken teori som er blitt brukt for å besvare oppgavens problemstilling og forskningsspørsmål. Teorikapitlet omfatter, planlegging, beredskapsplanlegging, felles situasjonsforståelse, kommunikasjon, informasjonsflyt og rapportering, og uventede hendelser.

Kapittel 4 – Metode: Kapittel 4 tar for seg blant annet valg av forskningsdesign, metodevalg, informantutvalgelse, gjennomføring av intervjuene, validitet og reliabilitet og til slutt sterke og svake sider ved oppgaven, i tillegg til etiske hensyn.

Kapittel 5 – Empiri: Kapittel 5 vil gjennomgå ulike funn fra dokumenter og intervjuer.

Kapittel 6 – Drøfting: I kapitlet 6 kobles teorien og resultatene fra intervjuene som er blitt gjennomført.

Kapittel 7 – Avslutning: I kapittel 7 kommer jeg med en kort oppsummering av de viktigste punktene fra drøftingen, i tillegg til en konklusjon på oppgavens problemstilling.

2.0 Beredskap

I dette kapittelet vil jeg definere begrepet beredskap og gjøre rede for de norske prinsippene for beredskapstenking. Jeg vil også gjøre rede for gjeldene lover og regler som Stavanger og Sauda kommune er pålagt å følge i sitt arbeid med beredskapsplanlegging. Til slutt kommer jeg til å ta for meg hvordan beredskapen i Sauda og Stavanger kommune er organisert.

2.1 Hva er beredskap

Beredskap betyr å være beredt, altså det at man skal være forberedt på å håndtere en gitt situasjon. Beredskap er et begrep som svært mange har et forhold til og det finnes utallige oppfatninger og definisjoner av begrepet. Jeg har valgt å legge til grunn Norges offentlige utredninger (NOU 2006:6, 2006, s. 38), som definerer beredskap slik: *«Beredskap er planlegging og forberedelse av tiltak for å håndtere uønskede hendelser på best mulig måte etter at de har skjedd»*. Videre fremkommer det av rapporten at *«I kjernen av begrepet beredskap ligger erkjennelsen om at det alltid vil oppstå uønskede hendelser selv om forebyggende tiltak er iverksatt på forhånd. Det vil likevel være et mål å redusere sannsynligheten for uønskede hendelser ved å forebygge»* (ibid). Denne definisjonen passer fint til min oppgave da jeg blant annet ser på hvordan man kan unngå uønskede og uventede hendelser, eventuelt redusere konsekvensene av de når de først inntreffer.

2.2 Norske beredskapsprinsipper

Beredskap er et sentralt tema i denne oppgaven, men også et svært sentralt punkt når det gjelder samfunnssikkerheten i Norge. Samfunnssikkerhet er tuftet på et omfattende samvirke og samarbeid i forhold til krisehåndtering (Kruke, 2012). Begrepet samfunnssikkerhet er blitt definert som, *«den evne samfunnet som sådan har til å opprettholde viktige samfunnsfunksjoner og ivareta borgernes liv, helse og grunnleggende behov under ulike former for påkjenninger»* (St.meld.nr 17 (2001-2002), s.4). I denne stortingsmeldingen ble det også presentert tre prinsipper for å styrke samfunnssikkerheten. Ansvarsprinsippet, likhetsprinsippet og nærhetsprinsippet. Ansvarsprinsippet vil si at *«den som har ansvaret for et fagområde i en normalsituasjon også har ansvaret for å håndtere uønskede hendelser på det samme området»* (Politidirektoratet, 2011. s.26) Likhetsprinsippet sier at *«den organiseringen man operer med til daglig og den organiseringene som benyttes under uønskede hendelser skal være mest mulig lik»* (ibid). Nærhetsprinsippet medfører at *«uønskede hendelser organisatorisk skal håndteres på lavest mulig nivå»* (ibid). Etter den

tragiske hendelsen 22. Juli, så et fjerde prinsipp dagens lys, samvirkeprinsippet.

Samvirkeprinsippet handler om at det stilles «*krav til at myndighet, virksomhet, eller etat har et selvstendig ansvar for å sikre et best mulig samvirke med relevante aktører og virksomheter i arbeidet med forebygging, beredskap og krisehåndtering*» (St.meld. nr. 29 (2011-2012), s. 39). Alle disse fire prinsippene skal ifølge norske myndigheter være med når det etableres beredskap.

I arbeidet med beredskap i både Stavanger og Sauda kommune, er disse prinsippene svært relevante. Skulle det oppstå en uønsket eller uventet hendelse, så er det kommunen som arbeider med slike hendelser til vanlig. Det er kommunen som kjenner seg selv best, og har størst nærhet til krisen når det skjer i kommunen sitt geografiske område, og det er kommunene sitt ansvar å ivareta innbyggerne og andre som måtte oppholde seg i kommunen (DSB, 2012).

I den norsk beredskapshåndteringen er det lagt stor vekt på samhandling mellom ulike aktører ved en uventet eller uønsket hendelse. Dette er aktører i offentlig og privat sektor, kommuner, fylkeskommuner, ulike hjelpeorganisasjoner, i tillegg til nødetatene våre som er brann, politi og ambulanse. Det er direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap som er pådriver og veileder for samfunnssikkerhet på regionalt og kommunalt nivå (DSB). DSB ble opprettet i 2003, og er underlagt Justis- og beredskapsdepartementet. DSB skal ha en oversikt over risiko og sårbarhet i nasjonen til enhver tid, og for å få til dette er de avhengige av at det utføres samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid i fylkeskommunene og kommunene.

Fylkesmannen har en interessant mellomposisjon i gjennomføringen av samfunnssikkerhetsarbeidet. Fylkesmannen skal på den ene siden bidra til at stortinget og regjeringens vedtak, mål og retningslinjer blir fulgt opp, og på den andre siden skal han handle på eget initiativ til det beste for innbyggere og næringsliv i fylket. I arbeidet skal fylkesmannen samordne samfunnssikkerhetsarbeidet i fylket, bidra til koordinering og samarbeid mellom kommuner, fylkeskommuner og den lokale statsforvaltningen innenfor fylket (Rykkja, 2014). Han eller hun har også et særlig ansvar når det gjelder oppfølging og veiledning av kommunene, i tillegg til at vedkommende skal føre tilsyn. Ved å føre tilsyn får kommunene innsikt i svake og sterke sider, i tillegg til områder hvor de har forbedringspotensial. Fylkesmannen på den andre siden får kunnskap om kommunens status og utfordringer, og kan dermed samle og formidle kunnskap på en måte som kan komme

kommunene til gode (Veiledning for Fylkesmannens tilsyn med kommunal beredskapsplikt, 2015).

Fylkesmannens ansvar for samfunnssikkerhet og beredskap omfatter samordning, forebygging, planlegging og håndtering av kriser. Dette er definert i instruks for fylkesmannens og Sysselmannen på Svalbards arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering (2015). Generelt skal fylkesmannen ha oversikt over risiko og sårbarhet i fylket, ha oversikt over og samordne myndighetenes krav og forventninger til kommunenes arbeide, holde sentrale myndigheter orientert, og samordne planlegging og kontakt innen forebygging, planlegging, og håndtering (Rykkja, 2014).

Når det gjelder krav til samfunnssikkerhet i planleggingen til kommunene og fylket, så er det Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan og bygningsloven) som setter disse. Loven om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven) og forskrift om kommunal beredskapsplikt pålegger kommunene beredskapsplanlegging basert på en helhetlig risiko og sårbarhetsanalyse (DSB). Kommunen har et grunnleggende ansvar for å ivareta sikkerheten og tryggheten til innbyggerne, og som de fleste av oss har hørt og vet så skjer alle uønskede hendelser i en kommune (DSB, 2012). Bestemmelsene om den kommunale beredskapsplikten er derfor særdeles viktig, og skal være med å bidra til at kommunene klarer å forebygge og håndtere de eventuelle uønskede og uventede hendelsene som måtte oppstå.

Hvis det oppstår en krise i en kommune der det er fare for liv og helse, er det i utgangspunktet politiet som skal ivareta organiseringen og koordineringen frem til en eventuelt annen myndighet overtar ansvaret i henhold til sin sektor - eller samordningsansvar, og i samsvar med likhets- ansvars- og nærhetsprinsippet. Dersom den berørte kommunen ikke klarer å håndtere krisen alene, kan fylkesmannen iverksette samordningsinstruksen og overta den overordnede samordningsrollen. Dette gjelder ved større kriser og katastrofer (Rykkja, 2014).

2.3 Kommunal beredskapsplikt

Beredskapsplanleggingen til Sauda og Stavanger kommune er i likhet med alle andre kommuner i landet styrt av Lov om kommunal beredskapsplikt, sivil beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven) som kom i 2010. Denne loven setter de samme kravene til alle kommunene. Det skilles ikke mellom små eller store, det tas ikke hensyn til økonomi, kompetanse, innbyggertall, risikobilde eller kompleksitet. Formålet med denne loven er jf. §1.

«Å beskytte liv, helse, miljø, materielle verdier og kritisk infrastruktur ved bruk av ikke-militær makt når riket er i krig, når krig truer, når rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare og ved uønskede hendelser i fredstid» (Sivilbeskyttelsesloven, 2010). I oktober 2011 ble det utgitt en forskrift om kommunal beredskapsplikt som er hjemlet i Sivilbeskyttelsesloven. Denne gir utfyllende regler om den kommunale beredskapsplikten. Formålet til den kommunale beredskapsplikten er jf. § 1 (2011). «Å sikre at kommunen ivaretar befolkningens sikkerhet og trygghet. Kommunen skal jobbe systematisk og helhetlig med samfunnsikkerhetsarbeid på tvers av sektorer i kommunen, med sikte på å redusere risiko for tap av liv eller skade på helse, miljø, og materielle verdier».

Når man skal utføre et beredskapsarbeid i en kommune, er man avhengig av å kartlegge de risikoene og sårbarhetene som finnes i kommunen. En kjent metode for å kartlegge uønskede hendelser, sannsynligheter for at disse hendelsene inntreffer og konsekvensene av disse hendelsene er ved bruk av risiko og sårbarhetsanalyser. Furevik (2012. s.53) definerer en risiko- og sårbarhetsanalyse slik: «Risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS) er en metode som kan benyttes til kartlegging og vurdering av generelle tema. Sårbarhet er et aspekt av risiko og på bakgrunn av dette er sårbarhetsanalysen en del av risikoanalysen». Resultatet av dette arbeidet skal vurderes og sammenstilles i en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse (Sivilbeskyttelsesloven, 2010). I følge Forskrift om kommunal beredskapsplikt §2 (2011) skal det ved utarbeidelse av ROS-analyser i kommunen involveres og benyttes relevante aktører, både private og offentlige, grunnen til dette er for å få et mer konkret og oversiktlig bilde av kommunens utfordringer med tanke på risiko og sårbarhet på tvers av yrkesgrupper og arbeidsplasser.

ROS-analyser skal oppdateres i takt med kommunedelplaner, altså hvert fjerde år etter plan- og bygningsloven (2008), og ved eventuelle endringer i risiko og sårbarhetsbildet ifølge sivilbeskyttelsesloven (2010). Sivilbeskyttelsesloven (2010) krever også at beredskapsplanen skal oppdateres og revideres minst en gang i året, i tillegg har også kommunene et minimumskrav om at det skal øves annet hvert år sammen med andre kommuner og relevante aktører på scenarioer som er hentet fra kommunens helhetlige ROS-analyse jf. § 7 i forskrift om kommunal beredskapsplikt (2011)

Både Sauda og Stavanger kommune skal være forberedt på å håndtere uønskede og uventede hendelser, og skal bruke utgangspunktet fra ROS-analysene til å utarbeide en overordnet beredskapsplan for kommunen (Sivilbeskyttelsesloven, 2010). En slik overordnet

beredskapsplan skal samordne og integrere øvrige beredskapsplaner i kommunen. Den skal inneholde tiltak som skal, og kan settes inn for å forebygge og identifisere uønskede hendelser, i tillegg til å avverge disse om de skulle inntreffe (forskrift om kommunal beredskap, 2011). Den skal som et **minimumskrav** inneholde en plan for kommunens **kriseledelse, varslingslister, ressursoversikt, evakueringsplan, og plan for informasjon til befolkningen og media** (Sivilbeskyttelsesloven, 2010. §15, 2). Planen bør også inneholde et sett med spesifikke tiltakskort som kan tas frem og brukes alt etter hva som rammer kommunen. Det stilles krav til at tiltakskortene til enhver tid er oppdatert, og at de minimum skal oppdateres en gang per år (Furevik, 2012). En beredskapsplan vil mest sannsynlig komme til anvendelse ved en akutt situasjon hvor tiden spiller en viktig rolle og beredskapsplanen bør derav være en praktisk og operativ plan (Furevik, 2012). Vi mennesker håndterer mangelfull informasjon og dårlig tid svært ulikt og beredskapsplanen bør derfor *«ufornes slik at den kan bli håndtert av personer med ulik adferd i stressende omgivelser»* (Furevik, 2012. s.107). Furevik (2012. s.107) lister opp en hel del punkter som kjennetegner en god beredskapsplan, og viser blant annet til at beredskapsplanen skal være enkel å forstå, og lett å slå opp i. I en kritisk situasjon har man ikke tid til å lete, og lese side opp og side ned i beredskapsplanen for å finne ut hva man skal gjøre, og hvordan man skal gjøre det. Han skriver blant annet at planen bør være generisk, og forklarer dette med at man bruker generelle sjekklistene fremfor hendelsesorienterte lister, og begrunner dette med at *«ingen ulykker er like og må som oftest håndteres forskjellig»* (Furevik, 2012. s.108).

For å varsle, mobilisere og dele informasjon i forbindelse med ulykker og kriser bruker kommunene et elektronisk krisestøtteverktøy som omtales som CIM. CIM eller Crises and issue management som det egentlig heter, er et webbasert system som gjør at systemet er tilgjengelig over alt så lenge man har internett tilgjengelig. Systemet er kjøpt av DSB til kommunene og fylkesmannen, i tillegg til sivilforsvaret slik at de kan håndtere kriser med tanke på informasjonsdeling, registrering av informasjon, arbeidsoppgaver og diverse moduler som brukes til å utarbeide ROS-analyser (Nilsen, 2013).

I de påfølgende punktene kommer jeg til å ta for meg hvordan beredskapen i Sauda og Stavanger kommune er organisert.

2.4 Beredskap Stavanger

I Stavanger kommune er det rådmannen som er leder i den administrative delen av kommunen. Det er han som er hovedansvarlig når det gjelder beredskapen i normaltillstand.

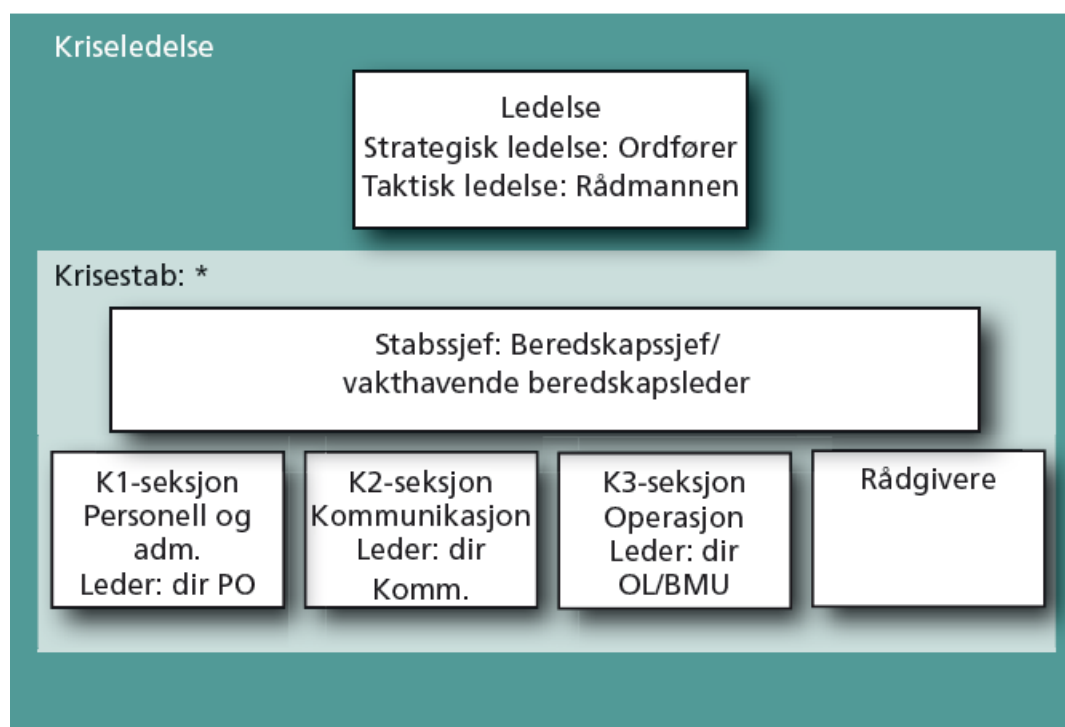
Nesten alle kommuner har en beredskapskontakt, og i Stavanger er dette beredskapssjefen. Beredskapssjefen i Stavanger kommune har full stilling innen beredskap i motsetningen til svært mange andre mindre kommuner hvor beredskapsarbeidet bare er en liten del av arbeidsoppgavene til beredskapskontakten.

I Stavanger kommune har de laget en plan for krisehåndtering som skal sørge for at kommunen er best mulig forberedt til å møte og håndtere kriser. Krisehåndteringsplanen er den overordnede hovedplanen for krisesituasjoner i Stavanger og skal være et hjelpemiddel ved ulykker og andre påkjenninger som går ut over det som regnes som normalrisiko og normalbelastning i fredstid. Planen fungerer som en håndbok og er et operativt verktøy som sier hva som skal gjøres når noe uønsket skjer, hvem som skal gjøre det, hvordan det skal bli gjort og i hvilken rekkefølge det skal gjøres (Krisehåndteringsplan Stavanger, 2010).

Kriseledelsen i Stavanger kommune består av ordføreren som er leder på strategisk nivå, rådmann som er nestleder og leder på operasjonelt nivå, beredskapssjefen som er stabssjef, rådmannens lederteam og andre ressurspersoner (se kriseledelse kart i bunn av kapitlet).

Kommunens krisehåndtering bygger på fire prinsipper, ansvarsprinsippet, likhetsprinsippet, nærhetsprinsippet og samvirkeprinsippet. De som leder og har ansvaret for den normale og daglige virksomheten, skal så langt det lar seg gjøre også håndtere krisen innenfor sitt virksomhetsområde. Hvis situasjonen eller krisen eskalerer til et slikt nivå at det må etableres en kriseledelse, så gjøres dette på Rådhuset (Krisehåndteringsplan Stavanger, 2010).

I Stavanger så har de opprettet en beredskapsvaktstilling der formålet er å sikre at Stavanger kommune opprettholder en forsvarlig beredskap i henhold til kommunens beredskapsplanverk og at relevante tiltak kan iverksettes uten tap av tid. Det er ca. åtte personer som deler på denne jobben, blant annet beredskapssjefen i kommunen. De har en beredskapstelefon som skal være tilgjengelig og betjent 24 timer i døgnet, og vedkommende som har vakt kan ikke være lenger vekke en 60 minutter fra jobb. Vakthavende beredskapsvakt skal foreta vurderinger og beslutninger av beredskapsmessig art som må foretas i situasjoner som krever større innsats enn det som kan håndteres kompetanse- og kapasitetsmessig i kommunens ordinære organisasjon. Beredskapsvakten skal altså ved mottak av meldinger vurdere krisens omfang, om nødvendig varsle nødvendige personer, for eksempel ordfører eller rådmann (Krisehåndteringsplan Stavanger, 2010). Vedlagt er et organisasjonskart som viser kriseledelsen til Stavanger kommune.



(Illustrasjon 1: Kriseledelsen i Stavanger. Hentet fra krisehåndteringsplan Stavanger, 2010)
Rådmannen er leder på operasjonelt nivå som jeg tidligere har nevnt, og ikke taktisk nivå slik det fremkommer av organisasjonskartet. Kartet viser også de ansvarsområdene som informantene jeg har intervjuet har i kommunen.

2.5 Beredskap Sauda

Det er rådmannen som er leder for beredskapen i Sauda kommune. Rådmannen er i siste instans den som er ansvarlig. Sauda har som mange andre kommuner, en beredskapskontakt, og i Sauda er dette plan- og beredskapskoordinator som har beredskap som ei av mange oppgaver. Beredskapen er bare en liten del av stillingsbeskrivelsen og varierer fra mye i perioder, til nesten ingenting i andre perioder.

I Sauda kommune er målsetningen at de skal ha en beredskap som gjør samfunnet trygt i en kritisk situasjon. Å der kritiske situasjoner ikke kan unngås, skal beredskapen i Sauda kommune være i stand til å ta initiativ og hjelpe til i arbeidet med å redde liv, helse og redusere skader på materielle ressurser (Overordnet beredskapsplan Sauda, 2011). Det er beredskapsledelsen som skal koordinere og lede alle de kommunale tiltakene som blir satt i verk når en beredskapssituasjon oppstår. I følge Sauda sin Overordna beredskapsplan (2011)

skal beredskapsledelse gjennomføres på lavest mulig nivå. Beredskapssituasjoner som skjer i Sauda, skal normalt sett løses i egen regi.

Det er ordfører som er leder av beredskapsrådet i Sauda kommune og blant annet har til oppgave om å drøfte og samordne beredskapstiltak mellom ulike lokale myndigheter, virksomheter og organisasjoner. Rådet skal gi viktige innspill til det forebyggende beredskapsarbeidet i kommunen. Øvrige representanter i beredskapsrådet er rådmann, beredskapsansvarlig, lensmann, kommuneoverlege, teknisk sjef, brannsjef, IKT-leder, Røde kors, sivilforsvaret, heimevernet, representant fra industrivernet ved Eramet, representant fra Elkem Saudefaldene og en representant ved kirkekontoret (Overordnet beredskapsplan, 2011).

Dersom det skjer en kritisk hendelse som gjør at det er behov for å sette beredskapsstab, så skal følgende eller deres stedfortredere ha felles ansvar for å etablere beredskapsledelse, Ordfører/varaordfører og rådmann. Kommunalsjefer, tekniske tjenester, helse og omsorg, oppvekst og kultur, plan og beredskapskoordinator, kommuneoverlege, informasjonsansvarlig, operatør til sentralbordet, loggfører, meldingsmottaker/behandler og politiet ved lensmannen er andre medlemmer i ledelsen. En viktig oppgave for beredskapsledelsen blir å sikre at den normale kommunale tjenesteytingen fungerer på en best mulig måte parallelt med beredskapssituasjonen (Overordnet beredskapsplan, 2011).

Det er ordføreren som er leder for beredskapsledelsen og har ansvaret for å få ut informasjon til innbyggerne og for å opprette kontakt med fylkesmann, andre statsetater og overordnet politiske myndigheter. Når og hvis ordføreren er fraværende, har varaordfører ansvaret. Det er rådmannen som har det operative ansvaret for ledelsen av den kommunale organisasjonen og ressursene. Det er han som kaller inn enhetsledere og oppretter stab- og støttefunksjoner etter behov. Når og hvis rådmannen er fraværende, er det assisterende rådmann som har ansvaret. Rådmannen skal også holde seg kontinuerlig oppdatert på situasjonen og regelmessig oppdatere ordføreren på situasjonen.

3.0 Teori

For å besvare oppgaven har jeg valgt å legge til grunn fire hovedtema som er gjennomgående for oppgaven og som jeg mener er relevante for å belyse min problemstilling og mine forskningsspørsmål. Disse temaene er; 1) planlegging og beredskapsplanlegging, 2) felles situasjonsforståelse, 3) kommunikasjon, kommunikasjonsflyt og rapportering, 4) uventede hendelser. Jeg har valgt planlegging og beredskapsplanlegging for å vise hva planlegging er og hvorfor det er viktig å planlegge. Felles situasjonsforståelse, kommunikasjon, kommunikasjonsflyt og rapportering er temaer jeg mener er helt essensielle for å kunne oppnå en god beredskapsplanlegging, og uventede hendelser er tatt med for å belyse hva uventede hendelser er, hvilke former for uventede hendelser man har og hvordan man kan håndtere uventede hendelser på en best mulig måte.

3.1 Planlegging

Planleggingskapitlet vil ta for seg planlegging basert på instrumentell rasjonalitet, kommunikativ planlegging, og til slutt vise Perry og Lindell (2003) sine 10 prinsipper for en god beredskapsplanlegging.

Ved å planlegge så sier vi hva vi ønsker å gjøre i fremtiden og hvordan vi ønsker å gjøre det. Vi kan ved planlegging samordne ressurser og skape et bedre samarbeid mellom etater, frivillige og andre organisasjoner innad i kommunen. En plan skal være forutsigbar og si noe om hvem som skal gjøre hva og hvordan vedkommende skal gjøre det. Ved å planlegge så reduserer man usikkerhet, og planleggere og beslutningstakere mener at de er i stand til å fatte bedre beslutninger (Aven o.a. 2004). Det finnes flere oppfatninger av hva planlegging er, og en av disse er å se på «*planlegging som en systematisk og faglig kunnskapsinnhenting, og bearbeidelse av kunnskap som skjer før beslutningstakere tar beslutninger og iverksetter diverse handlinger*» (Aven o.a. 2004. s.46). Det finnes flere grunner til at man planlegger. Kommuner er for eksempel lovpålagt å planlegge gjennom Lov om planlegging og byggesaksbehandling (Plan- og bygningsloven). Noen planlegger fordi de mener det er fornuftig og hevder at planlegging fører til bedre resultater, mens andre planlegger fordi de vil være moderne (Ibid). «*Det er ingen uenighet om vi skal planlegge eller ikke, men på hvordan det skal og bør gjøres*» (Aven o.a. 2004.s.46). Jeg kommer nå til å ta for meg to forskjellige måter å planlegge på, planlegging basert på instrumentell rasjonalitet og kommunikativ planlegging.

3.1.1 Planlegging basert på instrumentell rasjonalitet

Banfield utarbeidet i 1959 en modell for rasjonell planlegging hvor han delte opp prosessen i fire ulike faser der planleggingsprosessen er delt opp i sekvenser som følger hverandre i en logisk orden: 1. Situasjonsanalyse. 2. Mål reduksjon og konkretisering av mål. 3. Designe handlingsalternativer. 4. Utredning av konsekvenser. Denne modellen anser planlegging som en trinnvis og kronologisk prosess, hvor det ene trinnet følger av det foregående, og hvert trinn består av selvstendige prosesser (Banfield, 1959). Banfield (1959) hevder at planlegging et redskap for å nå et mål, og for å klare å nå målet må alle muligheter utredes før man velger handlemåte. Videre hevder han at organisasjoner tar opportunistiske beslutninger fremfor å planlegge. Han viser til at blant annet USA ikke planlegger lenger frem enn 5 år i tid. Han mener at organisasjoner ikke lister opp mulige alternativer og konsekvenser, men at de tar hendelser på sparket når de først inntreffer. I følge Banfield (1959) er de viktigste beslutningene tatt som et utilsiktet resultat av en sosial prosess istedenfor for et bevisst produkt som følge av planlegging og kalkulering.

I et rasjonelt «*planleggingsideal ligger det et ønske om maksimal måloppnåelse med minst mulig anstrengelse eller oppofring*» (Aven o.a. 2004. s.47). Beslutningstakeren er målrettet. Han vet hva han vil og han velger det billigste, beste eller enkleste måten å oppnå det han vil på (Enderud 1976). Beslutningstakeren jakter på den optimale løsningen gjennom å vurdere alle mulige alternativer. Han bruker all tilgjengelig informasjon for å vurdere konsekvensene, og han rangerer alle alternativene i forhold til hverandre før han velger det beste alternativet (Banfield 1959). Hvis denne typen planlegging skal være mulig, må beslutningstaker ha full kunnskap og informasjon om alle alternativer og konsekvenser, herunder sammenhengen mellom alternativer og mål (Enderud, 1976). En fullkommen rasjonalitet er umulig da vi aldri vil ha full viten om alternativer og deres konsekvenser (Ibid). Det var akkurat dette kritikerne til Banfield mente var en umulighet, og at man i stedet måtte benytte seg av en begrenset rasjonalitet. Begrenset rasjonalitet kan ses i sammenheng med «administrative man-modellen» til Enderud (1976), der beslutningstakeren blir sett på som et administrativt menneske. Et menneske med god vilje, men med begrensninger i fremsyn, kunnskap, dyktighet og tid (Enderud, 1976). Et administrativt menneske har også ifølge Enderud (1976) begrenset kunnskap om mulige alternativer, samt begrenset evne til å behandle denne kunnskapen, begrenset analytiske evner og begrenset kapasitet til å hente inn ny kunnskap. Et

administrativt menneske velger ikke alltid det beste alternativet, men velger et alternativ som er på et aspirasjonsnivå, dvs. at alternativet er godt nok.

I planlegging som er basert på instrumentell rasjonalitet er det mulig å skille mellom mål og midler, og mellom fakta og verdi. Planleggingsprosessen er dokumentorientert og det er kun de sentrale beslutningstakerne som er med i planleggingsprosessen. Fagekspertisen har en sentral rolle og det dreier seg om å skape prosesser der fagpersoner og beslutningstakere bidrar til at man oppnår best mulig resultat.

3.1.2 Kommunikativ planlegging

Det kommunikative idealet for planlegging er et ideal som beskrives som et alternativ til den planleggingen som baserer seg på instrumentell rasjonalitet. Innes (1998) hevder at instrumentell planlegging må suppleres med kommunikativ rasjonalitet. Innes (1998) er opptatt av informasjonens rolle i planleggingen og kommer med tre hovedpoeng.

1. Hun mener informasjon i kommunikativ praksis er innebygd i forståelse, i selve kommunikasjonspraksisen og institusjonene, snarere enn å fungere som «data» / «bevis».
2. Hvordan informasjon blir formidlet og forstått, er avgjørende for hvordan den kan være med å bidra til ny mening.
3. Mange andre typer informasjon enn den «formelle» eller den «objektive» informasjonen har betydning for meningsdanning.

I følge Innes (1998) settes det krav til den kommunikative rasjonaliteten i praksis. Disse kravene er gjengitt i Aven o.a. (2004. s.51). Det må være et problem som er av en slik art at det krever praksis dømmekraft. Alle deltakerne som representerer viktige interesser i saken, må være representert og interessert i at det oppnås enighet. Alle parter må være likeverdig i stand til å representere sine interesser. De må være informert og alle antakelser og påstander må kunne diskuteres og kritiseres. Alle skal ha samme makt i diskusjonene. Hvis noen har stor makt og innflytelse som hjelper de å få igjennom sine interesser, så skal ikke dette påvirke beslutningen. «Det gode argumentet vinner», er rasjonaliteten til deltakerne. Det er ikke makt som skal avgjøre utfallet, men holdbarheten til argumentasjonen.

De som skal prate eller argumentere er også nødt til bestå følgende test av Innes (1998) gjengitt i Aven o.a. (2004. s.51).

- A. De må være ærlige og oppriktige
- B. De må være legitime representanter for den de prater på vegne av,
- C. De prate forståelig og kunne forklare utfyllende, og
- D. Det de sier må være korrekt.

Dette er en beskrivelse av krav som er ideelle i en planleggingsprosess. Men vi ser ut av listen at noen av disse kravene omtrent er umulig å opprettholde. Det at deltakerne vil opptre med åpne sinn, er villige til å spille ut alle kort, og at de vil kunne forandre synspunkter gjennom å lytte og ha en lærende holdning, selv når det går på bekostning av deres egne interesser, blir sett på som naivt. Hensikten er uansett at dette skal være et ideal som planleggere og beslutningstakere kan strekke seg etter å oppnå (Aven o.a. 2014)

Den kommunikative planleggingens rasjonalitet ligger i «det gode argument» og baserer seg på den tyske filosofen Jurgen Habermas og hans teori om en ideell samtalesituasjon som baserer seg på maktlikevekt og begrunnelsestvang (Amdam & Amdam 2000). Formålet med planleggingen er å oppnå en felles forståelse av den gitte situasjonen slik at man kan sette inn tiltak for å løse situasjonen. Med dette mener Habermas at planlegging må ses på som en prosess der deltakerne kan ha egne meninger og utveksle disse meningene og kunnskap gjennom deltakelse og kommunikasjon med andre deltakere, som igjen kan føre til at deltakerne endrer mening underveis i prosessen (Aven o.a. 2004). I denne formen for planleggingen er selve planleggeren å betrakte som en fasilitator av prosesser for kunnskapsutveksling mellom aktører med ulike interesser (Aven o.a. 2004). Det er uklare skiller mellom mål og middel og mellom fakta og verdi, og det hender ofte at planleggingen ikke blir tilfredsstillt utført på grunn av manglende interesse, tid, kompetanse og kapasitet hos dem som skal planlegge (Ibid).

I følge Innes (1998) må informasjon inkorporeres i planleggingsprosessen og man må forsøke å oppnå konsensus. Det er planleggingsprosessen som er viktig og ikke selve dokumentet med handlingsalternativ. Det nytter med andre ord ikke å utveksle dokumenter om interessentene ikke forstår innholdet (Ibid).

3.1.3 Beredskapsplanlegging

En beredskapsplan i en kommune skal være med å skape trygghet og gi en oversikt over hva de som bruker planen skal gjøre og hva som er forventet av dem. Beredskapsplanleggingen er ifølge Perry og Lindell (2003) drevet av to målsetninger, risikovurderingen og

risikoreduksjonen. Risikovurdering innebærer å identifisere trusler som tidligere har inntruffet. Måle, overvåke og evaluere disse, samt bruke teknologi som fører til rask identifisering av nye potensielle trusler og risikoer. Risikoreduksjon involverer en undersøkelse av hendelser som er nødvendig for å redusere de oppdagede og anslåtte nivåene av farer og trusler, og dermed identifisere de ressursene som kreves for å implementere tiltak mot disse.

Som følge av terrorangrepene 11 september 2001 i USA, har det blitt investert enorme ressurser i beredskapsplaner. Et problematisk aspekt ved dette er vektleggingen av skriftlige planer, som får et større fokus enn selve planleggingsprosessen og dermed målet om en bedre beredskap (Perry og Lindell, 2003). Mange kjenner til risiko og beredskapsplanlegging med noe byråkrater gjør, for så å legge det i en skuffe og la det støve ned. Dynes (1993) argumenterer for at man trenger å planlegge en prosess og ikke et kompendium. En annet punkt Dynes (1993) peker på er at man trenger medvirkning fra de som skal håndtere krisen og katastrofen. Kriser og katastrofer rammer det samfunnet man bor i og det er de som bor der som skal håndtere krisen (Ibid).

Sårbarheter, trusler, ressurser og organisatoriske forhold er noe som stadig forandrer seg, og et høyt beredskapsnivå er noe som forsvinner når man ikke planlegger, trener og gjennomfører øvelser. Det er nødt til å være en pågående prosess for å kunne etablere og opprettholde en god beredskap (Perry og Lindell, 2003). Perry og Lindell (2003) forklarer viktigheten med at beredskapsplanleggingen foregår som en kontinuerlig prosess, ved at man da har muligheten til å gå tilbake til tidligere faser og gjøre eventuelle endringer og oppdateringer. Endringer og oppdateringer kan oppstå som følge av ting man har lagt merke til ved øvelser, eller ved reelle hendelser, der man ser at man må gjøre forandringer. En skreven beredskapsplan garanterer ikke en god beredskap da dette er en kontinuerlig prosess som aldri tar slutt. En beredskapsplan er et øyeblikksbilde av det som skjer og foregår akkurat i den gitte tidsperioden. Derfor er vi avhengig av å opprettholde planlegging, trening og øvelser slik at vi holder beredskapsplanen mest mulig oppdatert. Paton og Flin (1999) skriver at planlegging må være basert på en utfyllende analyse som er linket til nødvendige tiltak som trening, ressursbruk og øvelser, og at planene må være tilrettelagt for ekstraordinære hendelser. Gangdal og Angeltveit (2014) skriver at krisehåndtering er en aktivitet som krever kontinuerlig tilpasning i henhold til normer, regler og virkelighetsoppfatninger som også betyr at beredskapsplanene kontinuerlig må tilpasses dagens farer og trusler. Videre skriver

Gangdal og Angeltveit (2014) at virksomheter kan ha gode beredskapsplaner, men at disse er lite verdifulle dersom de ikke blir trent og øvd på regelmessig. De hevder videre at det derfor er tvingende nødvendig å prioritere regelmessig opplæring og øving (Ibid).

Hovden (2011) skiller blant annet mellom katastrofer forårsaket av naturhendelser og terrorhandlinger, og deler disse inn i utilsiktede og tilsiktede hendelser. Konsekvensene og påvirkningene vi mennesker, og samfunnet for øvrig får, kan være nokså like enten det er den ene eller andre hendelsen som rammer oss (Perry og Lindell, 2003). Derfor har den samme basisplanleggingsprosessen blitt brukt i flere år for alle disse hendelsene.

Perry og Lindell (2003) presenterer i sin rapport 10 retningslinjer for god beredskapsplanlegging. Jeg har trukket ut det jeg mener er viktigst og har mest relevans fra hvert punkt i henhold til min oppgave.

(1) Beredskapsplanleggingen bør baseres på nøyaktig kunnskap om trusselen, og en tenkelig menneskelig reaksjon som følge av den. Den nøyaktige kunnskapen av trusselen kommer fra grundige risikovurderinger og sårbarhetsanalyser. Retningslinje nummer 1. gir en formaning om å finne den beste tilgjengelige kunnskapen, vel vitende om at den beste kanskje ikke optimal.

(2) Planlegging bør oppfordre til gode tiltak fra ledelsen i beredskapsorganisasjoner, spesielt i katastrofeoperasjoner. Impulsive reaksjoner bør utsettes. Det bør være fokus på gyldig informasjon samt overblikk over krisesituasjonen før iverksettelse av tiltak. Det er viktig med rask respons, men viktigere med riktig respons.

Det vises til to viktige punkter her: 1. Selv om situasjonen er kritisk må trusselvurderingen utføres kontinuerlig. 2. Raske reaksjoner som baserer seg på uriktige forutsetninger eller ufullstendige opplysninger kan føre til manglende beskyttelsestiltak.

(3) Planleggere bør gjenkjenne rammene for katastrofeoperasjoner. Det må være fokus på grunnleggende prinsipper om respons, klarering av prioriteringer, og reduisering av detaljer som kan begrense fleksibilitet.

(4) Beredskapsplanlegging må åpne opp for koordinering på tvers av organisasjonene (samvirke). De bør også kjenne til hverandres funksjoner, hvordan de arbeider, muligheter og begrensinger i kommunikasjonssystemet. Denne koordineringen kan løses gjennom en nøye gjennomgang av beredskapsplaner hos de enkelte etatene og ved gjentatte øvelser og kritikk av planen.

(5) Planleggingsprosessen bør integrere planer for alle typer samfunnsfarer og trusler, både naturskapte og teknologiske, og forsøke å skape en helhetlig tilnærming til risikostyring. Eksempelvis bruke den samme evakueringen enten det er brann, ekstremvær eller kjemiske utslipp.

(6) Planer bør ha en opplæringsdel som er sektorovergripende. Det å trene på beredskapsplanen kan være viktig med tanke på å oppdage eventuelle feil og problemer med planen. Befolkningen skal også informeres.

(7) Planleggingen bør ta for seg trening og øving med utgangspunkt i nøds- ulykke og krisesituasjoner. Da kan man se om planen fungerer.

(8) Beredskapsplanlegging er en kontinuerlig prosess, og planen må dermed oppdateres fortløpende. For eksempel etter øvelse.

(9) Planlegging møter ofte motstand (målkonflikter). Forebyggende arbeid kuttet ofte ned i økonomiske nedgangstider. Vi mennesker liker ikke å tenke på negative konsekvenser av eventuelle hendelser og man kan dermed møte motstand ved å planlegge.

(10) Planlegging og styring er to ulike funksjoner. Planlegging skal identifisere farer, og ressurser som kreves under en krise. Styring handler om utførelse: iverksetting av krav (vurderinger, beskyttelse og koordinering) som ble identifisert i planleggingsarbeidet. Å mikse disse funksjonene kan føre til dårlige resultater.

Ved å benytte seg av disse 10 retningslinjene for beredskapsplanlegging hevder Perry og Lindell (2003) at man oppnår et godt beredskapsarbeid.

3.2 Felles situasjonsforståelse i beredskapsplanleggingen

Mica R. Endsley er ingeniør og tidligere sjefsforsker for luftforsvaret til USA. Hun har skrevet over 200 vitenskapelige artikler og rapporter, samt at hun er medforfatter av to bøker om blant annet situasjonsbevissthet.

I Handbook of Aviation Human Factors (Wise, Hopin og Garland. 2009: 12.1) gjengir Endsley (1988) sin definisjon på situasjonsbevissthet som, «*oppfatningen av elementene i et miljø innenfor et volum av tid og rom, forståelsen av deres betydning og beregning av deres status i nær fremtid*». Situasjonsbevissthet er delt inn i tre nivåer: Nivå 1 som er det «letteste» og oppnå, og nivå 3 som er det vanskeligste. Nivå 1. innebærer å oppfatte kritiske faktorer i miljøet. Nivå 2. handler om å forstå hva disse faktorene kan føre til, og nivå 3. går ut på å

forstå hva som kan og vil skje i nær fremtid. På nivå tre handler det om å forutse fremtidig hendelser og dermed sette inn rett tiltak (Wise o.a. 2009).

Endsley (1995) skriver om viktigheten av å tolke en situasjon rett. Hun skriver at det å ha en rett forståelse av situasjonen er avgjørende for å kunne velge en rett handling ved en gitt situasjon. Videre skriver hun at hvis utfallet av den gitte handlingen viser seg å være feil, så kan vedkommende som gjennomførte handlingen likevel ha handlet rett i følge sin situasjonsforståelse. Handlingen var rett i henhold til hvordan situasjonen ble tolket, men ble feil da vedkommende mistolket situasjonen, derav viktigheten av å tolke situasjonen rett. En situasjonsforståelse handler med andre ord om å tolke en situasjon, og å tolke denne rett (Ibid). For å eksemplifisere dette så kan vi tenke oss at en av kommunene velger å avlyse et stort arrangement i byen da de mener at det er fare for terror eller uvær, men at dette viser seg å ikke være tilfelle. Et annet eksempel kan være at hus som står i nærhet til elv blir evakuert da situasjonen blir tolket slik at vannet vil stige og rive med seg husene. Men at det senere viser seg at man har mistolket situasjonen.

Weick o.a. (1999) skriver at en felles situasjonsforståelse eller en felles bevissthet vil være med å gjøre organisasjoner mer pålitelig, og dermed i bedre stand til å oppdage og håndtere uønskede og uventede hendelser. Weick o.a.(1999) peker på flere kriterier som kan være med på å fremme en slik forståelse og omtaler dette tankesettet som felles bevissthet (collective mindfulness). Dette vil bli videre berørt under beskrivelsen av HRO senere i oppgaven.

3.3 Kommunikasjon, informasjonsflyt og rapportering

Jacobsen og Thorsvik (2013 s.280) gjengir flere definisjoner av kommunikasjon. De kommer blant annet med en fra Sutton og Porter: ” *kommunikasjon er ikke bare en overføring av informasjon, men også overføringer av ideer, holdninger og følelser fra en person eller gruppe til en annen* ”. Weick o.a.(1999) skriver at kommunikasjon er en fremmede faktor for å oppnå en felles situasjonsforståelse. Mens mangel på kommunikasjon, informasjonsflyt, eventuell feilinformasjon fører til det motsatte. Det hemmer en felles situasjonsforståelse (Turner, 1997). Paton og Flin (1999) skriver at god kommunikasjon er grunnleggende for at riktig informasjon blir gitt til riktig tid.

Turner (1976) brukte i utviklingen av sin teori, rapporter fra 84 ulykker der han studerte tre ulykker i dybden. Han hevder at en ulykke må forstås som en prosess som har utviklet seg over tid der årsakene kan være knyttet til informasjonsflyten eller feiltolkninger i

organisasjonen. For Turner (1976) er det denne prosessen som fører til ulykker som er viktig, og ikke selve årsaken. Han fokuserer på hva som gikk galt under kommunikasjonen og tolkningen av den informasjonen som relateres til ulykken. I følge Turner (1976) har det ved kriser eller ulykker som oftest vært faresignaler i forkant av hendelser som ikke har blitt oppfattet, eventuelt som har blitt mistolke, og når det endelig blir respondert på faresignalene, så blir det ofte tatt tak i feil problemer som gjør at fokuset blir trukket vekk fra de virkelige problemene. Dette fenomenet kaller Turner «The decoy phenomena».

Det er viktig å ha et bevisst forhold til hvordan virkeligheten ser ut. Hvis avstanden mellom virkelighet og antagelser om risikobildet blir for stort, kan dette gå ut over informasjonsflyten og kommunikasjonen, som igjen kan hemme en riktig felles situasjonsforståelse (Turner, 1997). Clark og Perrow (1996) hevder at beredskapsplaner kan bidra til misoppfatning av faresignaler og utdyper dette med at hvis man får et galt bilde av virkeligheten, kan man utvikle beredskapsplaner som er urealistiske og som kan føre til at ulykker og kriser blir håndtert feil. Disse urealistiske planene kaller Clarke og Perrow (1996) for «fantasiplaner».

I følge Turner (1976) må en organisasjon ha fokus på å samle inn og analysere all risikorelatert informasjon slik at de finner ut hva de ikke vet. Erfaring tilsier at det alltid er noen i organisasjonen som vet, eller bør vite mer enn andre. Det å ha god oversikt over risikoen, skaper kontroll mener han.

For å kontrollere risiko og forebygge ulykker og katastrofer foreslår Turner (1997) fire strategier hvor han legger vekt på betydningen av informasjonsflyt (Rosness, Guttormsen, Steiro, Tinmannsvik og Herrera. 2004. S.40), gjengitt i *Organisational Accidents and Resilient Organisations: Five perspectives. Revision 1. (2004.s.40)*.

1. Hvis ulykken er uventet for organisasjonen kan de ikke gjøre noe annet enn å fokusere på prosedyrer og rutiner som skaper bedre informasjonsflyt innad i organisasjonen.
2. Hvis informasjon har vært tilgjengelig, men ikke blitt oppfattet eller forstått, så skyldes det at organisasjonen ikke møter faresignaler rett. Det oppstår en falsk trygghetsfølelse. Dette kan ofte komme på grunn av distraksjoner og arbeidspress som gjør at informasjonen blir sett på som irrelevant.
3. Det å dele kunnskap om risiko til alle i organisasjonen, ikke bare de som sitter med kunnskap fra før, vil være et godt forebyggende tiltak mot ulykker.
4. Ny relevant informasjon har en tendens til å bli oversett hvis den «kolliderer» med nåværende forståelse, med regler, verdier eller med tidligere gitt informasjon.

Westrum og Adamski (2009) hevder at organisasjoner som benytter seg av kunnskapen til de ansatte og lar dem få vite at de blir hørt og at kunnskapen deres blir brukt, er mer pålitelige enn andre. Videre hevder de at organisasjonene må opparbeide seg gode relasjoner mellom nivåene i organisasjonen. De ansatte må oppfordres til å dele ideer og bekymringer, rapportere feil eller ting som kan bli bedre (Westrum, 1993). For at de ansatte skal kunne rapportere, må det dannes en god rapporteringskultur der de ansatte kan rapportere uten å frykt for å bli straffet eller tildelt skyld (Reason, 1997). Dette gjelder både fra ledelsen sin side og fra andre kolleger. En måte å unngå eventuelle represalier kan være å sikre anonymitet (Reason, 1997). I følge Reason (1997) handler en rapporteringskultur om å oppfordre de ansatte til å rapportere om sine feil, nestenhendelser og avvik. Reason (1997) hevder også at det trengs raske tilbakemeldinger på varslingen, og at dette har mye å si for motivasjonen til å rapportere. Men samtidig så må også organisasjonen vise at de kan utbedre de manglene eller feilene det blir varslet om (Westrum og Adamski, 2009).

Ron Westrum hevder at organisasjoner håndterer informasjon på ulike måter. Westrum skiller mellom følgende organisasjoner: Patologisk, byråkratisk og generativ. I en patologisk organisasjon er en ikke interessert i å få informasjon på bordet og eventuelle varslere blir heller ikke hørt. I slike organisasjoner blir også nye ideer og innovativ tenkning aktivt avvist. I en byråkratisk organisasjon er en heller ikke aktiv i søken etter informasjon, noe som medfører at det er usikkert om en oppdager faresignalene før det er for sent. Videre er det slik at varslere i en byråkratisk organisasjon bare blir hørt om de roper høyt nok. I en generativ organisasjon, søker en derimot aktivt etter informasjon. Videre får varslere opplæring og blir oppmuntret til å melde ifra. I en generativ organisasjon er nye ideer alltid velkomne, og samarbeid og brobygging blir belønnet (Rosness o.a. 2010).

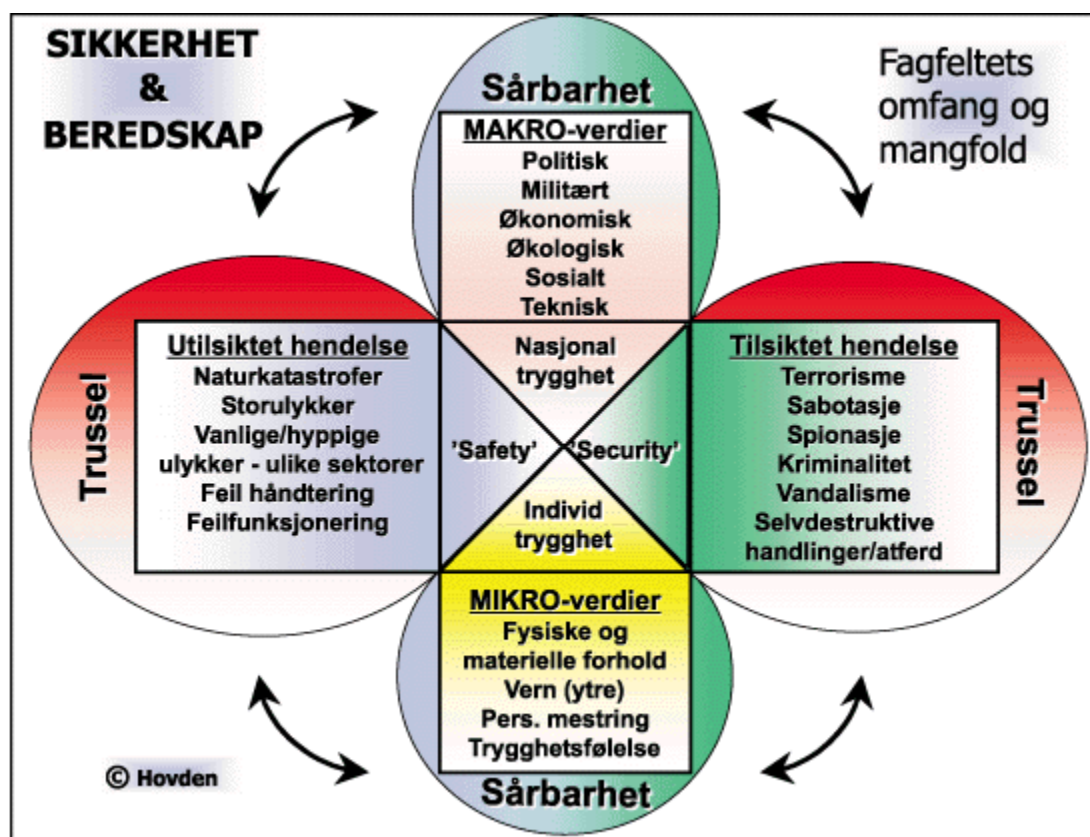
Pathological	Bureaucratic	Generative
Don't want to know	May not find out	Actively seek information
Messengers are shot	Listened to if they arrive	Messengers are trained
Responsibility is shirked	Responsibility is compartmentalized	Responsibility is shared
Bridging is discouraged	Bridging is allowed but neglected	Bridging is rewarded
Failure is punished or covered up	Organization is just and merciful	Inquiry and redirection
New ideas are actively crushed	New ideas present problems	New ideas are welcome

(Illustrasjon 2: Ron Westrums (1993) kategoriseringer gjengitt i (Rosness o.a. 2010))

Hudson (2001) har vært med på å utvide Westrums organisasjonstypologi til å innebære reaktive og proaktive organisasjonstyper. En reaktiv organisasjonstype er preget av en «topdown» informasjonsflyt hvor ledelsen forneker sikkerhetsinformasjonen fra de ansatte helt til de er nødt til å ta det innover seg. Denne organisasjonstypen finner man i en patologisk og byråkratisk organisasjon. I den proaktive organisasjonstypen derimot har man en kultur hvor involvering av de ansatte fremmes. En ledelse som er proaktiv søker etter informasjon hos de ansatte og benytter informasjonen til å gjøre eventuelle utbedringer. Denne typen organisasjon finner man i den generativ organisasjonen.

3.4 Uventede hendelser

Det finnes flere typer hendelser, og flere av disse kan være uventet. Hovden (2011) skiller mellom utilsiktede og tilsiktede hendelser. Utilsiktede hendelser er naturkatastrofer og teknologirelaterte ulykker, mens tilsiktede hendelser er hendelser som er overlagte og ondsinnede gjort med viten og vilje. Hendelsene trenger ikke være helt svart/hvit, de kan også ligge i gråsonen mellom utilsiktet og tilsiktet hvor aktøren ikke ønsker negative konsekvenser, men allikevel bryter lover, regler eller normer med vilje eller uaktsomt for å oppnå en form for økonomisk vinning eller fordel (Hovden, 2011). Kommunivå ligger omtrent midt i illustrasjonen da vi ser at individ trygghet er nederst, mens nasjonaltrygghet er øverst.



(Illustrasjon 3: Sikkerhet og beredskap – fagfeltets omfang og mangfold (Hovden, 1998).

Flom, brann, uvær og diverse ulykker kan regnes som utilsiktede hendelser, mens terrorisme og kriminalitet er tilsiktede handlinger. Enten det er kategorisert som utilsiktede eller tilsiktede hendelser, så er dette ofte uventede hendelser som stadig stiller kommunene på prøve, og gode forberedelser er avgjørende for å klare å begrense skadene. Man kan aldri være helt sikker på hva som kommer til å skje i fremtiden, men man kan være forberedt på å håndtere det på en best mulig måte. Noen takler uventede hendelser bra, mens andre er mindre flinke. Man kan aldri vite hva morgendagen vil bringe, men er det en ting vi vet, så er det at det før eller siden vil skje noe uventet. Så, *“how can we manage the unexpected? - By acting more like a High Reliability Organization”* (Weick og Sutcliffe, 2001, s.17)

3.4.1 High Reliability Organization

High reliability organization (HRO) er utviklet av en gruppe forskere som La Porte og Consolini (1991), Roberts (1990) og Wildavsky (1988) ved University of California, Berkeley. Teorien har i den nyere tid blitt videre utviklet av blant annet Weick o.a. (1999) og Weick og Sutcliffe (2007). Teorien har et positivt syn på sikkerhetsstyring og forebygging av

ulykker, og hevder at ulykker i høyteknologiske systemer kan unngås ved hjelp av velutviklet organisasjonsdesign og god ledelse. Teorien bygger også på at en god planleggingsprosess vil gi et sikrere system og en sikrere organisasjon (Aven o.a. 2004). I henhold til HRO- teorien kan man gjennom et kontinuerlig sikkerhetsarbeid, gjennomføre sikre arbeidsoperasjoner i omfattende og komplekse systemer som har store risikopotensialer.

HRO- teorien beskriver fire forskjellige betingelser som er nødvendig for å kunne oppnå en sikker organisasjon. Hvis man benytter seg av disse betingelsene så hevder teorien at man kan kompensere for menneskelige feilhandling som kan forårsake ulykker (Aven o.a. 2004. s.59).

1. *Sikkerhet og pålitelighet har høyeste prioritet hos formelle og uformelle ledere*
2. *Redundans øker sikkerheten*
3. *Desentralisert styring, sterk organisasjonskultur og kontinuerlig læring er viktig*
4. *Organisatorisk læring gjennom prøving og feiling, «tørrtester» og simuleringer*

Sikkerhet og pålitelighet skal gjennomsyre hele organisasjonen. Det nytter ikke at kun ledelsen har dette som fokusområde, det må formidles videre til resten av organisasjonen. Man skiller mellom teknisk og organisatorisk redundans. Teknisk redundans er ekstra komponenter, duplikasjoner, overlappende systemer og reservesystemer som skal kompensere, eller overta hvis noe går galt. Det skal bidra til at man får pålitelige systemer av upålitelige komponenter (Rosness o.a. 2010). Organisatorisk redundans vil si at de som arbeider i organisasjonen skal ha overlappende oppgaver og øyekontakt slik at de kan kommunisere med hverandre. De skal ha ulike kvalifikasjoner, ferdigheter og bakgrunn, og feil og farer som blir oversett av en person, skal kunne bli fanget opp av en annen i organisasjonen (Rosness o.a. 2010).

Hvis det oppstår uventede eller uønskede hendelser, så skal risikostyringen i organisasjonen gå fra å være sentralisert til å være desentralisert. Den som oppdager problemet har ifølge HRO- teorien ansvaret for å fikse det, og det gir status og respekt å løse problemer (La Porte, 1996). Dette krever at operatøren i den skarpe enden har tilstrekkelig kompetanse, selvstendighet og dømmekraft til å løse problemet. En sterk organisasjonskultur som prioriterer og setter pålitelighet høyt, vil ifølge Aven o.a. (2004.s.59) «*øke sikkerheten ved at alle på lavt nivå oppmuntres til å reagere likt og riktig på unormale situasjoner*». Videre hevder Aven o.a. (2004) at man vil oppnå høy pålitelighet og organisatorisk læring ved

kontinuerlige øvelser, treninger, simuleringer, og bruk av tidligere erfaringer slik at man kan unngå lignende hendelser i fremtiden.

Weick og Sutcliffe (2007) hevder at årsaken til suksessen er fordi HRO har et bevisst forhold til fremtidige og uønskede hendelser. Forfatterne forklarer at HRO håndterer uventede hendelser med en større felles bevissthet enn andre, noe som gjør at de klarer å oppdage og rette på eventuelle feil før hendelsen utvikler seg til en ulykke, eller en krise. Weick o.a. (1999) skriver at ved å observere og ha en felles bevissthet vil HRO ved hjelp av sine rutiner redusere sannsynligheten for at uventede hendelser inntreffer, og klare å håndtere disse hendelsene hvis de skulle inntreffe.

Det å måtte forholde seg til og håndtere uventede hendelser er en utfordrende oppgave. En av grunnene til dette er fordi fremtidige uventede hendelser har en svært høy grad av usikkerhet knyttet til seg (Renn, 2008). Hvis en organisasjon er mentalt klar og bevisst over at uventede hendelser kan oppstå, så kan man klare å håndtere dem. Man må kunne oppfatte indikasjoner på at uventede hendelser er i ferd med å skje før de inntreffer, og på den måten håndtere de før de utvikler seg til kriser (Weick o.a. 1999).

Weick og Sutcliffe (2001) skriver at det ikke er utfallet av hendelser som avgjør om du er en HRO eller ikke, men at det kommer an på hva organisasjoner har oppmerksomhet på, hvordan de går frem, og hvordan de jobber for å opprettholde en kontinuerlig årvåkenhet. Det å håndtere uventede hendelser handler om årvåkenhet, "sensemaking", å være oppdatert og på hugget. Alt starter med en enkel og grei felles sekvens i organisasjonslivet. «*A person or unit has an intention, takes action, misunderstands the world: Actual events fail to coincide with the intended sequence; and there is an unexpected outcome*». (Weick og Sutcliffe, 2001. s.35)

Det finnes flere former for uventede hendelser og jeg kommer til å ta for Brian Kylen sine fem forskjellige former på overraskelser og uventede hendelser (Reason, 1997. s.195) gjengitt i Weick og Sutcliffe (2001. s.36).

1. Er hva han kaller «a bolt from the blue». Det er noe som dukker opp, som du ikke forventer eller hadde noen anelse om at skulle komme/oppstå. Det er ingen tidligere modell av hendelsen.
2. En annen form for uventet hendelse forekommer når et problem er anerkjent, men retningen av forventningen er feil.

3. En tredje form for uventet hendelse oppstår når du vet hva som vil skje, når det vil skje, og i hvilken rekkefølge, men du oppdager at din timing er dårlig/av.

4. En fjerde form for uventet hendelse oppstår når den forventede varigheten av en hendelse viser seg å være feil. Virkningen av en hendelse er forventet å være forbigående, men viser seg å ha en varig virkning/effekt.

5. En femte form for uventet hendelse oppstår når det forventes et problem, men dens størrelse eller grad er ikke forventet.

Jeg har under delkapitlet uventede hendelser vist til at det finnes flere ulike typer hendelser som kan kategoriseres som uventede. Jeg har belyst hva en HRO er, og hva som kjennetegner disse organisasjonene. Jeg har videre vist til Brian Kylen sine ulike former for uventede hendelser og kommer avslutningsvis til å ta for meg tankesettet *collective mindfulness*.

3.4.2 Collective mindfulness

Felles bevissthet er blitt utviklet av Weick o.a. (1999) og er en del av HRO- perspektivet. Forfatterne hevder videre at hvis en organisasjon opparbeider seg en felles bevissthet, så vil organisasjonen evne og håndtere uønskede og uventede hendelser på en bedre måte, og dermed gjøre organisasjonen mer pålitelig Weick o.a. (1999).

Weick o.a. (1999) peker på fem kriterier som kjennetegner en felles bevissthet og som er organisert under forventning og begrensning om det uventede. Forventning gjelder de tre første kriteriene og omhandler den proaktive delen av felles bevissthet. Det organisasjoner gjør for å oppdage feil på et tidlig stadium, mens begrensning handler om at man aldri kan beskytte seg mot alle typer hendelser, og at man derfor må bygge opp en evne og kapasitet for å minimere konsekvensene ved en gitt hendelse.

1. Opptatthet av svikt (preoccupation with failure)
2. Motvilje mot å forenkle (reluctance to simplify)
3. Sensitivitet for operasjon (sensitivity to operation)
4. Forpliktelse til «resilience» (commitment to resilience)
5. Ettergivenhet til kompetanse (deference to expertise)

Preoccupation with failure

Opptatthet av svikt handler om at man har et fokus og er opptatt av å håndtere systemsvikt, avvik og feilhandlinger (Weick og Sutcliffe, 2001). Man jobber systematisk og proaktivt for å

unngå dette. Det handler ikke bare om å rette oppmerksomheten mot de store feilene, man må også ha evnen til å identifisere de mindre feilene, og lære av disse.

Reluctance to simplify

Motvilje mot å forenkle handler om at man i noen organisasjoner hvor systemene, eller oppgavene er for komplekse er nødt til å bruke forenklinger. Å bruke forenklinger er vanlig i forskjellige former for organisering (Turner, 1997). Problemet med slike forenklinger er at viktig informasjon kan bli oversett, og at det i ytterste konsekvens kan føre til at uventede og uønskede hendelser forekommer (Weick o.a. 1999). «*Simplify less and see more*» (Weick og Sutcliffe, 2001 s.11).

Sensitivity to operations

Sensivitet for operasjon handler om å være årvåken og klar til å reagere på uønskede og uventede hendelser. Man skal være situasjonsbevisst og forstå det miljøet man opererer i. Man skal samle inn informasjon og ta flere synspunkter i betraktning slik at man får tilstrekkelig kunnskap om trusler og farer (Weick o.a. 1999)

Commitment to resilience

Forpliktelse til resiliens eller robusthet vil si at organisasjonen er opptatt av å kunne håndtere uventede og uønskede hendelser som inntreffer eller kan inntreffe, samtidig må man være klar over at man ikke kan forutse alle ulykker og katastrofer. Trening og improvisasjon er viktige tiltak (Weick o.a. 1999)

Resiliens er en kombinasjon av å holde feil små og improvisere løsninger som holder systemet i gang (Weick og Sutcliffe, 2001).

Man kan si at resiliens har tre funksjoner (Weick og sutcliffe, 2007):

1. Absorbere belastning og bevare funksjon til tross for motgang
2. Opprettholde evnen til å vende tilbake til tjeneste fra uheldige hendelser
3. Lære og vokse fra tidligere episoder.

Deference to expertise

Ettergivenhet til kompetanse er organisasjonens evne til fleksibilitet. Organisasjonen veksler mellom desentralisert og sentralisert beslutningstaking, alt etter hva som trengs (Sagan, 1993). Den eller de som står nærmest problemet har ofte best forutsetning for å kunne løse det, uavhengig av stilling og rang (Weick og Sutcliffe, 2007). «*By being a very flexible and adaptive organization, any problem can rapidly receive the attention it requires at all levels of the organization*» (Weick o.a. 1999, s.49).

4.0 Metode

I dette metodekapitlet kommer jeg til å presentere og forklare mitt valg av forskningsdesign og hvilken metode jeg har brukt for å besvare oppgavens problemstilling, og dens forskningsspørsmål.

Problemstilling:

«Hvordan tar Sauda og Stavanger kommune høyde for uventede hendelser i beredskapsplanleggingen og beredskapsarbeidet?»

Forskingsspørsmål:

1. Hvordan utvikler Sauda og Stavanger kommune en felles situasjonsforståelse for beredskap og beredskapsplanlegging innad i kommunen?
2. Hvordan er kommunikasjonen, kommunikasjonsflyten og rapporteringen innad i kommunene?
3. Er kommunene forberedt på å håndtere uventede hendelser?

Jeg tok tidlig kontakt med beredskapssjef i Stavanger kommune og la frem min problemstilling og intervjuguide for å høre om dette var av interesse for dem, og om det var noe som lot seg gjennomføre i forbindelse med ressurser han måtte sette av til meg med tanke på informanter og intervjuer. Beredskapssjefen viste interesse for oppgaven og kom med nyttige og relevante tips til endringer, slik at intervjuguiden ble komplett. Vi hadde en god dialog og ble raskt enige om en informantliste for Stavanger kommune.

Når det gjelder Sauda kommune, så er dette en mye mindre kommune og svært begrenset med tanke på antall informanter når det gjelder beredskap. Informantene ble ordfører og plan- og beredskapskoordinator i kommunen.

Selv om denne forskningen baserer seg på de to utvalgte kommunene som for øvrig er svært forskjellige når det gjelder beredskapsorganisering, ressurser og størrelse, så håper jeg at det tematiske også kan være til nytte i andre kommuner.

4.1 Forskningsdesign

I følge Blaikie (2010) er et forskningsdesign et privat arbeidsdokument som er utarbeidet av en eller flere forskere. Meningen bak forskningsdesignet er at det skal brukes som en guide eller en plan for å gjennomføre et forskningsprosjekt, en masteroppgave i mitt tilfelle, men

samtidig være åpent for at det kan gjøres justeringer og endringer underveis i forskningen. Et forskningsdesign skal inneholde hva man skal studere, hvordan vi skal studere og hvorfor vi skal studere det vi har valgt. Et forskningsdesign er en integrert beskrivelse og rettferdiggjøring av de tekniske beslutningene som er gjort i planleggingen av et forskningsprosjekt, og det er ideelt at forskeren gjør rede for beslutninger som er knyttet til forskningsprosjektet og begrunner disse før prosjektet utføres. Dette innebærer å kunne forutse ulike aspekter ved forskningen, slik at forskningsprosjektet blir gjennomført på en integrert måte. Videre sier Blaikie (2010) at det er ved å utforme et forskningsdesign man oppnår kontroll over forskningen.

Forskningsdesignet bør starte med å finne ut hva som er forskningsproblemet, altså hva som skal undersøkes og deretter lage forskningsspørsmål slik at man finner ut det man ønsker å forske på (Blaikie, 2010). Forskningsspørsmålet anses å være et av de viktigste elementene i forskningsdesignet. En må også velge en forskningsstrategi som en kan benytte for å besvare de forskningsspørsmålene en har kommet frem til. Når det gjelder valgene en tar knyttet til forskningsspørsmål og forskningsstrategi, så vil disse legge føring for valg av datakilder, datautvalg, datainnsamling, og analyse.

Forskningsdesignet jeg laget før jul 2015 har gjennomgått en god del endringer fra dets opprinnelige utgangspunkt, men jeg har likevel fått god bruk for det forarbeidet som ble lagt ned, og det har hjulpet meg i gjennomføringen av masteroppgaven.

4.2 Forskningsstrategi

For å besvare forskningsspørsmålene mine må jeg velge hvilken, eventuelt hvilke forskningsstrategier jeg ønsker å bruke (Blaikie, 2010). Man kan ifølge Blaikie (2010) velge mellom fire forskjellige forskningsstrategier som har forskjellige fremgangsmåter for å besvare forskningsspørsmålet: deduktiv, retroduktiv, induktiv og abduktiv. Den forskningsstrategien man velger skal henge sammen med problemstillingen og forskningsspørsmålene som skal besvares i oppgaven. Disse fire forskningsstrategiene har forskjellige måter å besvare forskningsspørsmålene på. Den induktive forskningsstrategien starter med å samle inn data og deretter fortsetter den ved å utlede generaliseringer ved hjelp av en form for induktiv logikk. Både den induktive og den abduktive forskningsstrategien brukes for å besvare «hva» spørsmål. Den abduktive forskningsstrategien kan i tillegg brukes til å besvare «hvordan» spørsmål. Når det gjelder deduktiv og retroduktiv forskningsstrategier benyttes disse for å besvare «hvorfor» spørsmål (Blaikie, 2010).

I denne oppgaven er jeg ute etter å finne ut hvordan Sauda og Stavanger kommune tar høyde for uventede hendelser i beredskapsplanleggingen og beredskapsarbeidet sitt, i tillegg til mine forskningsspørsmål.

Jeg har valgt å benytte meg av den abduktive forskningsstrategien og anser det som relevant da den handler om å utvikle teori der forskeren bruker sosiale aktørers motiver og forklaringer for å beskrive og forstå sosiale prosesser (Blaikie, 2010). Forskeren må med andre ord gå inn i «verdenen» til de sosiale aktørene for å forstå deres motiver og grunner til at de gjør slik de gjør. For å forklare dette litt nærmere opp imot det jeg skal besvare i min oppgave, så har jeg gått inn i informantenes «verden» og sett på om de har en felles situasjonsforståelse og hvordan de kan opparbeide dette, hvordan de arbeider med beredskapsplanlegging og beredskapsarbeid, hvordan kommunikasjon, informasjonsflyten og rapporteringen er og foregår, og hva de legger i uventede hendelser og hvordan de mener at man kan håndtere disse. Jeg har også gått inn i deres «verden» for å forstå hvordan de tenker og handler ved hjelp av tilstedeværelse og intervjuer.

4.3 Datakilder

Man kan benytte seg av tre ulike datatyper innenfor forskning, primær, sekundær og tertiærdata (Blaikie 2010). Primærdata er data som blir produsert av forskeren selv, som for eksempel intervju og spørreundersøkelser. Kjennetegnet her er at det er direkte kontakt mellom forskeren og kilden (Blaikie, 2010). Sekundærdata er data som andre forskere har samlet inn, og som ikke er blitt analysert eller omformet enda. Et eksempel på sekundærdata er rådata og statistikk. Tertiærdata derimot er data som allerede er samlet inn og analysert (Blaikie, 2010). Hvis man bruker tertiærdata kan det være begrenset med tilgang til de opprinnelige kildene, eller råmaterialene som er anvendt (Blaikie, 2010).

Jeg har i min masteroppgave sett det relevant å bruke primær og tertiærdata. Jeg har hentet inn primærdata gjennom de semistrukturerte intervjuene mine og tertiærdata gjennom teori, i tillegg til beredskapsdokumenter fra Sauda og Stavanger kommune. Under følger en liste over dokumenter som er blitt benyttet i oppgaven.

Kommune	Dokument navn	Utgitt årstall / ajourført
Sauda	Overordnet beredskapsplan	2014 / 2015
Stavanger	Plan for krisehåndtering	2010

(Illustrasjon 4: Oversiktsbilde over hvilke dokumenter jeg har benyttet meg av.)

4.3.1 Utvelgelse fra datakilder

Blaikie (2010) skiller mellom fire forskjellige kilder for innsamling av data. Disse er: naturlige sosiale omgivelser, semi-naturlige omgivelser, kunstige omgivelser og sosiale gjenstander. Datakildene jeg har tatt utgangspunkt i er hentet fra semi-naturlige omgivelser og naturlige sosiale omgivelser da jeg har brukt kvalitative intervju. Når det gjelder utvalg så skiller Blaikie (2010) mellom to metoder for å trekke et utvalg fra en populasjon. Dette er enten ved at forskeren foretar et tilfeldig utvalg, eller gjennom et ikke- tilfeldig utvalg. Forskeren har også valget mellom å benytte hele eller kun et utvalg av populasjonen.

I min oppgave har jeg som tidligere nevnt, mål om å finne ut hvordan Sauda og Stavanger kommune tar høyde for uventede hendelser i beredskapsplanleggingen og beredskapsarbeidet sitt, og dermed ble det naturlig for meg å prate med de som driver med beredskap og har ansvaret for dette området. Det ble dermed et ikke tilfeldig utvalg, og kun et utvalg av populasjonen. Jeg har intervjuet til sammen 10 personer som arbeider med beredskap i Sauda og Stavanger kommune, inkludert to representanter fra DSB og en fra fylkesmannens kontor.

4.4 Datainnsamling og timing

Nå som jeg har bestemt meg for en problemstilling, definert forskningsspørsmål, valgt hvilke typer data jeg skal bruke i innsamlingen og bestemt meg for metode, så blir det neste steget i prosjektet å bestemme seg for hvilken data som skal innhentes og analyseres slik at jeg klarer å svare på problemstillingen (Blaikie, 2010). Blaikie (2010) skriver at data kan samles inn på ett eller flere tidspunkter. Det kan være nåværende tidspunkt, det kan være i fortiden eller det kan være noe som planlegges i fremtiden. Etersom jeg skal finne ut hvordan ansatte i beredskapsavdelingen i Sauda og Stavanger kommune tar høyde for uventede hendelser på nåværende tidspunkt, så har jeg brukt et tverrsnittstudie, altså et studie som begrenses til nåtid og kun et utvalg av populasjonen.

Forskning kan enten gjennomføres ved hjelp av en kvalitativ eller kvantitativ metode. Data blir produsert ved begge disse tilnærmingene, men hovedforskjellen er at i den kvalitative metoden uttrykkes data gjennom ord og blir brukt til å beskrive oppførsel, sosiale forhold, meninger blant mennesker m.v. (Blaikie, 2010). Mens kvantitative forskningsmetoder omhandler tall og det som er målbart (kvantifiserbart). Jeg har benyttet meg av kvalitativ metode.

4.5 Intervjuer og valg av informanter

Denne masteroppgaven er blant annet basert på de funnene jeg har gjort i intervjuer med nøkkelpersoner i Sauda og Stavanger kommune, i tillegg til DSB og fylkesmannen.

Nøkkelpersoner er ifølge Andersen (2006) personer som har god oversikt over de temaene som forskeren ønsker å forske på. De intervjuene jeg har gjennomført i beredskapsavdelingen i Sauda og Stavanger kommune har gjort at jeg har fått en større og bredere forståelse av hva beredskap er, og hvordan beredskapsplanleggingen foregår i kommunene.

Etter at jeg hadde laget en delvis ferdig intervjuguide så tok jeg kontakt med beredskapssjefen i Stavanger kommune og etter en samtale, og noen tips derfra så ble den fullført.

Beredskapssjefen satt meg også i kontakt med de informantene han mente jeg burde intervjuer for å få best mulig svar på problemstillingen min. Jeg endte opp med totalt 10 personer. 5 informanter fra Stavanger kommune med god erfaring og kunnskap innen beredskap. 2 informanter fra Sauda kommune som arbeidet med beredskap og 2 representant fra DSB, i tillegg til en fra fylkesmannen sitt kontor. Se illustrasjonen under som viser kommune, kjønn, stilling og type intervju som er blitt gjennomført

Organisasjon	Kjønn	Stilling/Tittel	Type intervju
Sauda kommune	Mann	Ordfører	Individuell
Sauda kommune	Mann	Plan- og beredskapskoordinator	Individuell
Stavanger kommune	Mann	Beredskapssjef	Individuell
Stavanger kommune	Mann	Seksjonsleder	Individuell
Stavanger kommune	Mann	Direktør	Individuell
Stavanger kommune	Mann	Kommunikasjonsrådgiver	Individuell
Stavanger kommune	Kvinne	Beredskapsrådgiver	Individuell

Fylkesmann	Kvinne	Assisterende fylkesberedskapssjef	Individuell
DSB	Kvinne	Seniorrådgiver	Felles – via telefon
DSB	Kvinne	Seniorrådgiver	Felles – via telefon

(Illustrasjon 5: Oversikt over hvem jeg har intervjuet).

4.6 Gjennomføring av intervju

Jeg har valgt å innhente data ved å bruke en semistrukturert intervjuguide der jeg intervjuer en og en, med unntak om intervjuet med seniorrådgiverne fra DSB, der ble intervjuet utført via telefon med begge to samtidig etter eget ønske fra informantene. I følge Andersen (2006) er den semistrukturerte intervjuformen en samtale hvor jeg som intervjuer kan komme med eventuelle tilleggsspørsmål utover den intervjuguiden jeg allerede har laget (Andersen, 2006). Grunnen til at jeg har valgt å hovedsakelig bruke enkeltintervju er for å få prate med en og en person på enerom. Hvis det er flere samtidig, så kan det fort bli at noen personer er mer aktive og prater mer enn andre, og at jeg dermed ikke får med all den informasjonen jeg ønsker. Det kan også være at noen føler seg ukomfortable med å bli intervjuet i grupper, og dermed holder tilbake informasjon.

Jeg har på forhånd laget en intervjuguide og en plan over hvilke temaer jeg vil prate om. Intervjuguiden ble laget med utgangspunkt i problemstillingen min. Her startet jeg med enkle å greie spørsmål slik som «Hva er din stilling?» og «Hva er dine arbeidsoppgaver og ansvarsområder?». Ved å benytte meg av semistrukturerte intervju, vil jeg være mer fleksibel med hensyn til å kunne stille oppfølgingsspørsmål underveis og dermed ikke være så låst til intervjuguiden (Thagaard, 2013).

Det ble laget tre forskjellige intervjuguider, ikke rare forskjellen, men allikevel ulike. En felles intervjuguide for Sauda og Stavanger kommune, en for fylkesmannen og en for DSB.

Jeg har prøvd å gjennomføre intervjuene nokså slavisk hele veien slik at jeg ikke gikk glipp av noen spørsmål. Noen informanter pratet mye og svarte bredt for seg, slik at de ofte svarte på spørsmål som kom lenger ned i intervjuguiden, mens andre måtte jeg omtrent stille alle spørsmålene til.

Alle informantene fikk tilsendt informasjon og samtykkeskjema, og selve intervjuguiden per e-post før selve intervjuet startet. Samtlige informanter svarte også per epost. Jeg valgte å

gjøre det slik for å spare en del tid, unngå misforståelser og slik at både jeg og informantene skulle få mest mulig ut av intervjuet. De fikk vite litt om meg, min bakgrunn og mitt mål med intervjuet. Jeg fikk en tilbakemelding på at de var villige til å delta og hadde forstått hva forskningen gikk ut på, i tillegg til at de var forberedt og hadde lest igjennom intervjuguiden før intervjuet. Det er ingen tvil om at kunnskapsnivået blant informantene er varierende, noe som også er logisk da de har vidt forskjellige stillinger. Jeg føler uansett at jeg har fått de svarene jeg ville og trengte for å besvare oppgaven min på en tilfredsstillende måte.

I samtlige intervjuer fikk jeg gjennomgått alle temaene og spørsmålene. Varigheten på intervjuene varierte mellom 1. time og 1 time og 30 minutter. Jeg mener jeg har hatt en fin balanse mellom det å styre intervjuene og det å la informantene prate fritt. Andersen (2006) skriver at man ikke må la informanten ta overhånd over intervjuet, og overta den aktive rollen fra forskeren. Andersen (2006) skriver at man må holde seg til temaene og spørsmålene som kommer frem av intervjuguiden, og ikke bruke mye unødvendig tid på temaer som ikke hjelper til med å besvare problemstillingen. Dette betegner han som aktiv intervjuing og mener at kan være med på å øke reliabiliteten og validiteten i forskningen.

4.7 Datareduksjon og analyse

En spesifisering og begrunnelse for hvordan en skal gjennomføre datareduksjon og analyse, er det siste hovedelementet i et forskningsdesign (Blaikie, 2010). Det datamaterialet som er blitt innsamlet trenger en form for «manipulasjon» for å kunne analyseres. Datareduksjon og datanalyse glir inn i hverandre og kan dermed være vanskelig å skille fra hverandre (Blaikie, 2010).

Jeg har tatt samtlige intervjuer med båndopptaker og kommer til å ha de lagret elektronisk inntil oppgaven er ferdig og evaluert. Alle informantene har samtykket til dette. Jeg har skrevet sammendrag av intervjuene etter at selve intervjuene var ferdige. Dette gjorde jeg slik at jeg kunne bruke all min kapasitet til å lytte og vise interesse for det som ble sagt istedenfor å sitte å skrive mens informantene pratet. Dette har jeg god erfaring med fra politiet. Jeg hørte da på båndopptakeren mens jeg skrev, noe som gjorde at jeg dobbeltsjekket, og var sikker på at jeg forsto ting riktig. Jeg har også transkribert samtlige intervjuer i etterkant.

Transkribering forklares av Kvale som «*en konkret omdanning av en muntlig samtale til en skriftlig tekst*» (Kvale, 2009, s. 192). I oppgaven har jeg brukt direkte sitat og da er det greit å ha brukt båndopptaker slik at man kan dobbeltsjekke at det faktisk var det vedkommende sa og måten han/hun sa det på. Dette er også med på å styrke påliteligheten til oppgaven.

4.8 Validitet og reliabilitet

Validitet handler om at tolkningene våre er gyldige i forhold til virkeligheten vi har studert, mens reliabilitet handler om pålitelighet, nærmere bestemt om en annen forsker hadde kommet frem til det samme resultatet som meg, ved å bruke de samme metodene (Thagaard, 2013).

I min oppgave har jeg gjennomført intervjuer og dokumentanalyser, noe som er et bevisst valg med tanke på å øke oppgavens validitet. Dersom ulike typer undersøkelser peker på det samme, vil studiens validitet øke (Grønmo, 2004). Dette har igjen ført til at jeg har fått en god del datamateriale å jobbe med, som både har fordeler og ulemper. Blir det for mye datamateriale kan det være vanskelig å sortere og kategorisere dataene man får inn, noe som kan svekke oppgavens validitet. Men samtidig kan det også styrke oppgaven da man har muligheten til å sammenligne data og bekrefte eller avkrefte eventuelle forståelser/misforståelser. Får man inn mindre datamateriale, kan det være enklere å sortere og jobbe med, men dette kan svekke validiteten.

Intervjuene ble gjennomført i tidsperioden 25.02.2016 og 05.04.2016. Det ble gjort 7 intervjuer «ansikt til ansikt» der jeg møtte opp på arbeidsplassen til informantene, mens 2 av intervjuene ble gjennomført per telefon, det ene med 2 informanter samtidig. Årsaken til at det ble gjort slik er på grunn av avstand, og det at vedkommende ikke hadde mulighet til noe annet enn via telefon. Hadde det vært opp til meg hadde jeg utført alle intervjuene ved oppmøte da jeg føler det er mindre rom for egne tolkninger, og da spesielt feiltolkninger av diverse spørsmål, noe som kan være negativt for reliabiliteten i oppgaven. Dette blir også referert til som bias. Bias er en skjevhet som kan skyldes for eksempel feilaktig informasjon eller feiltolkning. En god intervjuguide og gode forberedelser er momenter som kan bidra til å unngå bias. Det er nok umulig å unngå alle bias, men ved å være forberedt på dem øker validiteten og reliabiliteten i oppgaven. Jeg føler at jeg og informantene hadde en felles forståelse av intervjuguiden og formålet med den. Samtlige informanter ble bedt om å forklare og beskrive ord og begreper jeg mente var vesentlige for intervjuene. Noe jeg mener bidrar til å unngå eventuelle feiltolkninger.

4.9 Styrker, svakheter og etiske hensyn

Min bakgrunn som politimann er noe som kan styrke og lette gjennomføringen av intervjuene da jeg er vant til å kommunisere og avhøre forskjellige personer i arbeidet som politi. Dette er

noe som kan ha bidratt til å gjøre samhandlingen og interaksjonen mellom meg som forsker og informanten under intervjuene lettere, noe Hydèn (2000) vektlegger. Samtidig kan også en avhørserfaring spille negativt inn da eventuelle konfrontasjoner ikke er en del av et forskningsintervju. Men vektet opp mot hverandre føler og mener jeg at dette er en stor styrke fremfor svakhet.

Det at jeg har benyttet meg av båndopptaker under intervjuene mener jeg styrker oppgaven da jeg får fokusert mer på intervjuene enn jeg hadde fått hvis jeg hadde skrevet samtidig som jeg stilte spørsmål. Ved å bruke båndopptaker har jeg større mulighet til å være aktiv i samtalen noe som er en fordel både for meg og informantene. Jeg har som tidligere nevnt også transkribert intervjuene noe som er en trygghet både for meg og informantene da jeg kan dobbeltsjekke ved hjelp av båndopptakeren at det jeg skriver er riktig.

Informantene fra Stavanger kommune kan betegnes som nøkkelinformanter ettersom de ble valgt av beredskapssjefen i Stavanger, da det var han som foreslo disse. Jeg ser i ettertid at dette kan svekke oppgaven da han kan ha valgt disse personene for å sette beredskapsarbeidet i kommunen i et godt lys. Men jeg velger å tro at beredskapssjefen tipset meg om disse informantene basert på deres innsikt og erfaring innen beredskap, og at de dermed var de som var best egnet til å besvare mine spørsmål, og dermed belyse min problemstilling på en best mulig måte.

Når det gjelder etiske hensyn så viser Jacobsen (20015) til tre grunnleggende prinsipper. Krav om informert samtykke, krav om privatliv og tilslutt krav om å bli korrekt gjengitt. Jeg har sendt et informasjon og samtykkeskjema til samtlige av mine informanter før hvert intervju. Samtlige av mine informanter ble blant annet informert om at det ville bli brukt båndopptaker, og årsaken til dette. De fikk selvsagt velge selv om det var greit eller ikke. Ingen av informantene så noe problem ved at jeg benyttet meg av det. Det er ingen som vil bli gjengitt med navn i masteroppgaven, kun informantens stilling. For å kunne gjengi informantene på en korrekt måte, så er som tidligere nevnt samtlige intervjuer blitt tatt opp på bånd og transkribert.

5.0 Empiri

I dette kapittelet kommer jeg til å presentere og gjennomgå funn fra dokumenter og intervjuene jeg har gjennomført med mine informanter. Empirikapitlet er delt opp på samme måte som intervjuguiden og teorikapitlet: **Planlegging og beredskapsplanlegging, felles situasjonsforståelse, kommunikasjon, kommunikasjonsflyt og rapportering** og til slutt **uventede hendelser**. Når jeg henviser til hvilke informanter som har sagt hva så bruker jeg yrkestittel og kommunenavn.

5.1 Planlegging og beredskapsplanlegging

5.1.1 Beredskapsplanlegging i Sauda og Stavanger Kommune

Den overordnede beredskapsplanen i Sauda kommune ble vedtatt i kommunestyret 7. september 2011, og ajourført senest 05.02.2016. Mens Stavanger kommune sin beredskapsplan er fra 2010. Hensikten med dette delkapitlet er å vise hva Sauda og Stavanger kommune tenker om beredskapsplanlegging og beredskapsarbeid, i tillegg til fylkesmannen og DSB sine tanker om hvordan den bør foregå. De konkrete planene er henvist til i kapitlet beredskap. Disse funnene er informantenes refleksjoner rundt beredskapsplanlegging og beredskapsarbeid.

5.1.2 Forståelse av begrepet beredskap

Noe av det første beredskapssjefen i Stavanger sa til meg var: *«hvis ikke folk som arbeider med beredskap definere ordet beredskap tidlig i beredskapsplanleggingen, så aner de egentlig ikke hva de snakker om»*. Jeg bestemte meg derfor for å spørre samtlige av informantene hva de la i begrepet beredskap. Her er noen av svarene jeg fikk. Ordføreren i Sauda tenker på beredskap som *«det er jo ka du skal gjøre for å motvirke når det skjer noe. For å begrensa og prøva å unngå konsekvenser når det skjer hendelser»*. Seksjonsleder på veiseksjonen i Stavanger kommune hadde følgende å si om beredskap. *«Me skal rigga organisasjonen sånn at me kan møte di hendelsene som kan oppstå. Altså rigga både organisasjonen og mentalt. At du er forberedt på at det kan skje noe. Det legger eg i ordet beredskap»*. Plan- og beredskapskoordinator i Sauda kommune hadde følgende å si om beredskap. *«Da tenker eg først på dette her med å vær forberedt. Det å på en måte vær klar*

når noe uventet skjer, eller så klar som mulig. Men eg tenker og på dette med å forebygga, gjør noe på forhånd for å hindra at noe skjer. Det er og en form for beredskap. Det er ikke bare at du sitter klar og vente på at noe skal skje. Men at du er i forkant. Åsså tenker eg på dette med å dempa, altså når ting likevel skjer. Det med å redusere skadevirkninger når noe skjer. Men først det å vær klar».

5.1.3 Beredskapsplaner

De konkrete kravene for beredskapsplaner finnes i kapitlet om beredskap, side 17. Empirien viser informantene sine tolkninger og kunnskap om kravene.

På spørsmål om hvordan en god beredskapsplan bør se ut er alle informantene enige om hovedpunktene. Beredskapsplanen skal være enkel og tilpasset den organisasjonen den skal gjelde. Den skal være generisk og oppdatert. Samtlige informanter er enige om at beredskapsplanene skal bygge på ROS-analysene som er blitt gjennomført.

Seniorrådgiverne fra DSB som henholdsvis jobber i enhet for krisehåndtering og enhet for regional og lokal sikkerhet peker på viktigheten med å ha fokus på hvilke roller og ansvar de forskjellige skal ha i en gitt hendelse. Assisterende fylkesberedskapssjef presiserer viktigheten av at planen ikke må være for komplisert. Den skal være enkel å finne frem i. Den skal være tilgjengelig til enhver tid, og den skal være oppdatert.

Beredskapssjefen i Stavanger forteller at de bruker mer og mer tiltakskort som er generiske, og beskriver dette slik: *«Hvis du har en hendelse så illustrerer jeg ofte det med en meny: du velge en forrett, hovedrett, noe og drikke også en dessert og kaffe. Kaffe er normalisering og evaluering. Så starte du med varsling, alarmering, og mobilisering. Alt dette er stort sett det samme på strategisk nivå samme hva som har skjedd».*

Plan- og beredskapskoordinatoren i Sauda forteller også om viktigheten av å ha generiske beredskapsplaner til for eksempel hendelser som atomulykker og flyulykker. Mens han sier at når det gjelder en del vilde handlinger som skoleskyting, så er det egne tiltakskort som er planlagt ut ifra hver skole og hver plass. *«Slike ting er jo spesifikt for hvert bygg. Det er jo avhengig av bygget og kor det ligger».*

5.1.4 Beredskapsplanlegging

På spørsmål om beredskapsplanleggingen baserer seg på erfaringsbaserte hendelser, og om det blir fokusert på risikovurderingen, eller risikoreduksjonen, eventuelt begge deler, svarer

plan- og beredskapskoordinatoren i Sauda at beredskapsplanleggingen ikke baserer seg utelukkende på opplevde og erfaringsbaserte hendelser, men at de er med. Han hevder videre at det er disse hendelsene som er de letteste å planlegge for, da disse er blitt erfart og man vet at de kan oppstå. Men han presiserer at det også planlegges for andre hendelser som for eksempel skoleskyting og andre vilde handlinger. *«Det er jo ikke erfaring som gjør at me planlegge for skoleskyting. Det er jo ting som skjer rundt omkring i verden og i landet som gjør at me også må planlegge og tenke på slike hendelser»*. Videre forteller han at de fokuserer både på risikovurderingen og risikoreduksjonen da det er ROS-analysen som ligger i bunn og den både inneholder forebyggende og skadereduserende tiltak. *«Forebyggende tiltak for å hindre at noe skal skje, og skadereduserende tiltak for å begrense oppståtte hendelser»*. Ordføreren i Sauda kommune er stort sett enig med plan- og beredskapskoordinatoren og forteller at det blir fokusert på tidligere hendelser som har oppstått, men også hendelser som kommer fra overordnede organer, slik som skoleskyting. *«Skoleskyting er jo ikke basert på ting som har skjedd her, men ting som har skjedd andre plasser. Så dette er pålegg vi får, alle skal ha plan for det.»*

Beredskapsrådgiveren og direktør for personal og administrasjon med beredskapsansvar i Stavanger kommune hevder at beredskapen baserer seg på opplevde og erfaringsbaserte hendelser, men også andre tenkte scenarier. Når det gjelder risikovurderingen eller risikoreduksjonen forteller beredskapsrådgiveren i Stavanger at hva som kan skje er scenarier mens selve beredskapsplanen er konsekvensene av scenarier.

Beredskapssjefen i Stavanger hevder at kommunene må fjerne fokuset fra nødetatene og bli mye bedre når det gjelder planlegging og forberedelse i forkant. *«Me må prøve å forhindre det vi kan – være etterpåkløkk i forkant»*. Det er der han mener at kommunene har en stor oppgave. Han forteller videre at den dagen det kommer en person og skyter mot en skole så har vi tapt. *«Hva kan vi gjøre for å forhindre at det kommer noen inn på en skole og begynner å skyte»*.

Når jeg spør informantene om de ser på beredskapsplanleggingen som en statisk eller dynamisk kontinuerlig prosess, svarer samtlige at dette er en prosess som pågår hele tiden og at ting forandrer seg hele veien. Direktøren i Stavanger hevder i tillegg at noen ting er statiske. *«Noen ting må du bare settla, og si at sånn er det. Fordi det handler jo og om at det skal være forutsigbart»*. Dette er å forstå som at roller og ansvar må være bestemt på forhånd. Seksjonsleder på veiseksjonen som også er beredskapsansvarlig på by, miljø og utvikling

(BMU) i Stavanger forteller at i en travel hverdag så skal du gjøre flere ting på en gang og da må du ha evnen til å sette deg ned og gjøre de endringene som kommer. Han hevder at det ikke nytter å gå i det samme sporet hele veien. *«Trusselbildet forandrer seg hele veien og vi må ta innover oss forandringene og gjøre noe med det».*

Ordføreren i Sauda er som alle andre enig i at det er en pågående prosess og begrunner dette med at beredskapsplan også består av kontaktpunkter som må oppdateres jevnlig. Med kontaktpunkter menes det her oppdaterte navn, mobilnummer, eventuelt andre telefonnummer, mailadresse og adresse til personer som er relevante i varslingslisten.

En annen ting jeg har sett på er hvordan kommunene arbeider med beredskapsplanlegging. Hvilken rolle DSB og fylkesmannen har, og hvem som inkluderes i arbeidet. Benytter kommunene seg av en mal eller veileder når de utarbeider beredskapsplaner?

Samtlige av informantene i både Sauda og Stavanger hevder at beredskapsplanen stort sett bygger på ROS-analyser. Det er ROS-analysene som ligger i bunn og så jobbes det videre derfra. Den nyeste ROS-analysen i Stavanger er for eksempel fra 2016. Informantene er også opptatt av at de som skal eller kan måtte benytte seg av planen også involveres i planleggingsprosessen

I følge seniorrådgiverne i DSB så er beredskapsplikten basert på at du skal jobbe systematisk med risiko. Kommunene skal kartlegge, de skal ha en oversikt over hvilken beredskap de trenger i kommunen, og på bakgrunn av dette skal de lage en beredskapsplan og da kartlegge hvilke særlige utfordringer de ser i kommunen. I følge statistikken til DSB så viser undersøkelsene at kommunene arbeider bra med tanke på beredskapsplanlegging. Videre så forteller seniorrådgiverne i DSB at de har en veiledningsrolle og en oppfølgingsrolle når det gjelder beredskapsplanleggingen til kommunene. *«Vi støtter fylkesmennene i deres oppfølging av kommunene. I mellom DSB og kommunene så er jo fylkesmennene, så det er på en måte di vi hovedsakelig forholder oss til».* På spørsmål om de har inntrykk av at kommunene bruker veilederne og retningslinjene de utarbeider svarer de kontant *«ja, vi vet at de bruker de».*

Fylkesmannens rolle når det gjelder beredskapsplanleggingen til kommunene er ifølge assisterende fylkesberedskapssjef, *«vi har en oppgave som veileder og pådriver, og vi har en oppgave som kontrollør, altså vi fører tilsyn. Dette er hovedoppgavene våre».* Hun henviser til instruks for fylkesmannens og sysselmannen på Svalbards arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering. Videre forteller hun at de skal samordne samfunnssikkerheten i fylket og sørge for at beredskapsplaner er samordnet og fungerer greit sammen. Hun forteller

at fylkesmannen skal ha en oversikt over risikoen i fylket. «*Dette gjør vi vet at vi lager en fylkes ROS-analyse*». Hun forteller også at fylkesmannen skal påse at kommunen oppfyller sine plikter etter lov om kommunal beredskapsplikt. «*Dette gjør vi ved å føre tilsyn med kommunene der vi går igjennom dokumenter og intervjuer alt fra ordfører og nedover*». Assisterende fylkesberedskapssjefen hevder at Sauda og Stavanger er gode beredskapskommuner, men samtidig at de er helt ulike. Hun forteller at begge kommunene har vist gjennom praksis at de håndterer uventede og større hendelser og at de er proaktive.

5.1.5 Hvem er med i beredskapsplanleggingen

Plan- og beredskapskoordinatoren i Sauda forteller at det varierer hvem som er med på beredskapsplanleggingen deres. Men at de tjenesteområdene som ikke blir berørt av planen ikke er med på prosessen. «*De som har noe de skulle ha sagt og noe å bidra med er med*». Dette støtter også ordføreren i Sauda opp under, «*Me bruker alle avdelingene det gjelder, alle det er relevant for*». Videre så forteller plan- og beredskapskoordinatoren at når det gjelder den overordnede beredskapsplanen, så er den styrt av ledelsen i kommunen og at alle tjenesteområdene er inne og gir innspill og jobber med forskjellige deler av planen. Plan- og beredskapskoordinatoren forteller også at de benytter seg av andre etater og eventuelle andre som blir berørt av planen. På spørsmål om de bruker en mal eller veileder når de lager beredskapsplaner så svarer han at de ikke bruker noe annet enn lov og forskrifter som forteller hva den skal inneholde. «*Det er et minimumskrav så da sørger me for at vertfall det er på plass, også går me videre fra det. Me har jo med mye mer enn det som ligger som minimumskrav*». (Se kapittel 2 side. 17 for en oppfriskning av minimumskravene).

Samtlige av informantene fra Stavanger kommune svarer at de bruker de aktørene som er relevante å bruke. Seksjonsleder på veiseksjonen, som i tillegg er beredskapsansvarlig på BMU, forteller at forskjellige personer blir trukket inn hvis og når det trengs og kommer med et eksempel. «*Eg blir dratt med på all planlegging som angår utearealene. Eg blir involvert med den kunnskapen eg har om utearealene og livet i byen. Eg er med på di store planene som omhandler beredskapen i sentrum*». Han forteller videre at det er flere ting han ikke er med på, men da er det ikke behov for han. Direktøren med beredskapsansvar i Stavanger forteller at de som regel gjør ting selv, men at de også kan ty til eksterne ressurser når de skal utarbeide beredskapsplaner.

Beredskapsrådgiveren, Direktøren og seksjonslederen i Stavanger viser alle til CIM når jeg spør om de bruker en slags mal eller veileder når de lager beredskapsplaner. (Viser til kapittel 2, side 17. for forklaring på CIM). Direktøren hevder også at denne malen kommer fra Stavanger sin egen beredskapsavdeling. Når jeg spør direktøren om de bruker en veileder fra DSB, svarer han *«me har ikke noe me bruker direkte fra DSB der eg går inn og ser på noen mal fra de nei.»*

Beredskapssjefen i Stavanger forteller om hvor viktig en beredskapskultur er. *«Hvis me i Stavanger har verdens beste beredskapsavdeling, men det ikke er en kultur hos rådmannen eller ordføreren, så fungerer det ikke».* Han hevder at Stavanger er heldige som har en rådmann og en ordfører som er opptatt av beredskap og setter av tid til det. Han forteller videre at det er et godt miljø for beredskap og samfunnssikkerhet i Rogaland og Stavanger med universitet og hovedredningssentralen. *«Me har tradisjonelt hatt en ledelse i kommunen som legger ressurser til dette arbeidet. Som gjør det mulig å prioritere og jobbe aktivt med det. Me prøver å spille hverandre gode».*

5.1.6 Beredskapsøvelser og samarbeid

Assisterende fylkesberedskapssjef viser til at det er krav om beredskapsøvelser annet hvert år, noe vi også finner i forskrift om beredskapsplikt. Hun forteller at de fleste kommunene gjennomfører øvelser oftere enn hva kravet tilsier, men samtidig så presiserer hun viktigheten av å øve rett. Hun stiller seg spørrende til om kommunene øver rett, eller om de bare har en slags opplæring. Den assisterende fylkesberedskapssjefen peker på læringspunktene etter en øvelse som den store utfordringen. *«Når du kommer til evalueringen så er du lei av hele øvelsen. Du har brukt alt for mye tid, og du er jo ferdig med den og du vet hva som skjedde også tror du at husker det. Også slurver man med evalueringen. Hvis man likevel gjør evalueringen så er det slettes ikke alltid at du greier å ta ut konkret de læringspunktene som er viktige å gjøre noe med videre. Da mister man en stor læringseffekt».* Men hun presiserer samtidig at dette ikke betyr at man ikke har trent og at øvelsen var unyttig. Hun mener at man har lært å kjenne de man skal samarbeide med i en gitt situasjon og at man har fått testet ut diverse utstyr.

Seniorrådgiverne fra DSB forteller også at kommunene skal øve på den overordnede beredskapsplanen annet hvert år og at de hvert år har en kommuneundersøkelse som gir et lite overordnet bilde på hvordan det står til med kommunene. *«Årets undersøkelse viser at over*

70% fyller kravet. Den viser også at i fjor så var det faktisk 55 % av kommunene som øvde på den overordnede beredskapsplanen så det var mye øvelsesaktivitet i fjor».

Plan- og beredskapskoordinatoren i Sauda forteller at de øver den overordna beredskapsplanen minst 1 gang i året, og at de har en større øvelse sånn ca. annet hvert år der fylkesmannen og er med, «da er me to og to kommuner som samarbeider. Me samarbeider i lag med Suldal». Han forteller at den ene kommunen er øvingskommune og den andre kommunen er observasjonskommune, og så bytter de roller til neste øvelse. Han forteller at det varierer hvilke øvelser de bruker. «Det kan være fullskala øvelser der me har med brann, politi og slikt, til bare table-top øvelser».

Direktøren i Stavanger kommune forteller at de øver 2.ganger i året og at de bruker flere typer øvelser, men at det går mye i table-top øvelser. «En typisk table-top øvelse hos oss er at me vet at me skal ha en øvelse, men ikke hvilken, også møter me opp, kaller inn til kriseledelse og vurdere ka det er for noe og setter stab». Videre forteller han at øvelsen som regel er en konkret case som er knyttet til noe som har skjedd, eller noe som det har vært snakk om den siste tiden.

På spørsmål om hvilken øvelse de mener egner seg best, svarer senior rådgiverne fra DSB at det er veldig avhengig fra øvelse til øvelse og at det kommer an på om kommunen øver alene eller sammen med andre. «En varslingsøvelse er ikke godkjent som en øvelse av beredskapsplan. Den øver ikke alle deler av den. Spilløvelse, table-top øvelser, og fullskala øvelser er godkjente øvelser hvis man får øvd hele beredskapsplanen sin».

Den assisterende fylkesberedskapssjefen forteller at veldig mange av kommunene har best av å ha en table-top øvelse og deretter en spilløvelse med tanke på det nivået de ligger på. «Vi bruker heller to øvelser på en kommune enn at alle skal ha en».

5.1.7 Samarbeid om beredskap

Når det gjelder samarbeid, så forteller både Sauda og Stavanger at de har gode samarbeid med nabokommunene. Plan- og beredskapskoordinatoren i Sauda forteller at de drar godt nytte av kommuner som ligger langt fremme når det gjelder beredskap. «Me låne opplegg og oppsett fra de kommunene som har gjort en god jobb». Men han presiserer samtidig at de bygger ut sine egne. Videre så forteller han at de har et ekstra samarbeid sammen med Suldal siden de ligger så nært hverandre. «Me har avtaler om å bistå hverandre hvis det skulle bli behov ved større hendelser, med ressurser og slike ting».

Kommunikasjonsrådgiveren i Stavanger forteller at de jobber tett sammen med andre kommuner, og at de har et mer formalisert nettverk med kommunene og fylkesmannen enn de har med andre etater. «Samarbeidet med etatene kunne nok vært formalisert mer». Han presiserer samtidig at de samarbeider godt sammen når det trengs, men at samarbeidet med etatene ikke er forankret noen plass.

Beredskapsrådgiveren i Stavanger forteller at de samarbeider tett sammen med den regionale gruppen som består av Stavanger, Sola, Randaberg og Sandnes. Direktøren i Stavanger forteller om viktigheten av samarbeidet med nabokommunene og sier at «Svineinfluensaen stopper ikke med kommunegrensen». Beredskapssjefen bekrefter også det regionale samarbeidet, men forteller at det er Stavanger som er den største kommunen, og som er lengst fremme på beredskapsfeltet, og må komme på det meste selv. Han forteller også det at Stavanger har et formalisert samarbeid med storbyene, Oslo, Bergen, Trondheim og Tromsø.

5.2 Felles situasjonsforståelse

Det fremkommer av 22. juli- rapporten at en felles situasjonsforståelse var mangelfull denne dagen. Informasjonsflyten mellom forskjellige aktører, både vertikalt og horisontalt var mangelfull og til tider helt fraværende. Videre står det i rapporten: «En av hovedoppgavene til lederdepartementet under større kriser er å utarbeide overordnede situasjonsrapporter på bakgrunn av informasjon fra departementene og berørte etater og operative virksomheter, pluss media. Slike overordnede situasjonsrapporter skal bidra til en felles situasjonsforståelse og derigjennom gi grunnlag for omforente beslutninger på strategisk nivå».

Jeg har i denne oppgaven valgt å ta med hva informantene legger i ordet felles risikoforståelse da de fleste informantene også nevnte dette når jeg spurte om situasjonsforståelse. Noen av informantene skilte klart og tydelig mellom disse begrepene mens andre brukte de om hverandre. Informantene fra DSB brukte ikke ordet risikoforståelse i denne sammenhengen i det hele tatt.

5.2.1 Hvordan forstår informantene begrepene felles situasjonsforståelse og felles risikoforståelse.

Assisterende fylkesberedskapssjef har følgende å si om situasjonsforståelse og risikoforståelse. «Situasjonsforståelse er jo hva som skjer her og nå – har vi et felles bilde av hva som faktisk skjer». Mens risikoforståelse «er en mye mer strategisk ting, for hva kan skje.

Hva er sannsynligheten for at hvis du gjør sånn så skjer sånn og sånn og sånn. Hva er risikoen for at vi ender opp der kontra der». Seniorrådgiverne i DSB bruker kun begrepet felles situasjonsforståelse som en felles betegnelse for både situasjonsforståelse og risikoforståelse. «I en situasjonsforståelse så ligger det både å ha et godt situasjonsbilde, men også ta innover seg hvilke utfordringer situasjonen gir for samfunnet. Hvordan man tenker fremover, utvikling av situasjonen. Vi legger mer i det enn kun et situasjonsbilde da». Det som den assisterende fylkesberedskapssjefen legger i begrepet situasjonsforståelse omtaler seniorrådgiverne i DSB som situasjonsbilde. Når det gjelder risikoforståelse begrepet så anser informantene fra DSB dette som vanlig risikopersepsjon.

Beredskapsrådgiveren i Stavanger er enige med fylkesberedskapssjefen når det gjelder forståelsen av begrepene. «Situasjonsforståelse vil være når en situasjon oppstår, mens risikoforståelse da tenker jeg på potensiale av situasjonen». Direktøren i Stavanger kommune omtaler også begrepene likt som beredskapsrådgiveren, «situasjonsforståelsen er der og da, mens risikoforståelsen er hva som kan skje fremover».

Informantene fra Sauda kommune skiller ikke mellom begrepene, men plan- og beredskapskoordinator forteller at det handler om, «å være klar over ka som kan true samfunnet, koss trusselbildet ser ut, ka som er trusselen og når man skal tre inn og gjøre noe».

5.2.2 Er det viktig med en felles situasjonsforståelse og har Sauda og Stavanger kommune dette innad i kommunene?

Seniorrådgiverne i DSB forteller at det er veldig viktig med en felles situasjonsforståelse. De forteller at DSB, fylkesmenn og kommuner har en samordningsrolle ved hendelser i beredskap og samfunnssikkerhetsarbeidet. «Her bruker vi mye tid i hendelser på å oppnå en felles situasjonsforståelse. Det er viktig for å få en mest mulig felles håndtering av en hendelse».

Den assisterende Fylkesberedskapssjefen sier at det er helt avgjørende med en felles situasjonsforståelse hvis man er på samme nivå. «Skal man løse et oppdrag sammen så må man ha et felles mål og man må ha en felles forståelse av hva man står ovenfor eller så går det fort galt».

Beredskapssjefen har følgende å si om en felles situasjonsforståelse: *«Hvis det er en felles god, faglig fundert så må det jo være bra, men jeg ville heller hatt ingen situasjonsforståelse enn feil situasjonsforståelse»*. Han presiserer samtidig at det er fort gjort å få en feil situasjonsforståelse og at det da er livsfarlig.

Plan- og beredskapskoordinatoren i Sauda forteller at man kan ha en felles situasjonsforståelse, men at han ikke tror at Sauda har en lik situasjonsforståelse *«Uansett kalla organisasjon du tar så er eg sikker på at de ikke har eksakt den samme. De kan ha tilnærma lik, eller likere enn andre, men ikke helt likt»*. Han forteller videre at dette har med bakgrunn, utdanning, erfaring og oss som mennesker å gjøre. Den assisterende fylkesberedskapssjefen tror heller ikke at dette er noe kommunene har, men at det er noe de kan skape i en gitt situasjon.

Seksjonsleder på veiseksjonen med beredskapsansvar forteller at det er viktig med en felles situasjonsforståelse da dette gjør arbeidet enklere. *«Du bruker ikke tid på å forklare ting, alle er enige om at dette er situasjonen og dette er det me skal forstå, også jobber me videre ut ifra det»*. Han hevder også at Stavanger kommune har den samme situasjonsforståelsen og at den er forankret helt til topps.

Beredskapsrådgiveren i Stavanger forteller at det er viktig at alle forstår situasjonen likt, *«Det er jo det som er styrken til vårt fag at me alltid samarbeide med andre som har sine briller og ser ting på sine måter, men det nytter jo ikke hvis me sitter i hver våre siloer med de risikotankene. De må deles»*.

5.2.3 Hvordan opparbeider man en felles situasjonsforståelse?

Den assisterende fylkesberedskapssjefen forteller at dette er noe rådmannen må gjøre igjennom sitt stabsarbeid. *«Øvelser og trening i stabsmetodikk og generell ledelse tenker jeg at vil være et element for å opparbeide en felles situasjonsforståelse»*. Seniorrådgiverne fra DSB peker på at det viktigste er å prate sammen, både på kommunalt, regionalt og nasjonalt nivå. *«At alle aktørene som er med i en hendelse snakker sammen»*. De forteller videre at man må dele informasjon om situasjonsbilde, men også hvordan man forventer at det kan utvikle seg, og hvordan man tolker situasjonen. *«Det er informasjonsdeling, og kommunikasjon som er veien til en felles situasjonsforståelse»*.

Plan- og beredskapskoordinatoren i Sauda hevder at arbeidet med ROS-analyser og beredskapsplanverk, og det at man samvirker i aktuelle hendelser gjør at man får en mer felles situasjonsforståelse. *«Det vil skje ei tilnærming gjennom dette arbeidet».*

Både direktøren og beredskapsrådgiveren i Stavanger kommune peker på øvelser som en god måte å opparbeide seg en felles situasjonsforståelse. Beredskapsrådgiveren trekker videre frem CIM som et eksempel på å oppnå en felles situasjonsforståelse, *«CIM skal bidra til at me får en felles situasjonsforståelse i kommunen. Dette har skjedd og dette er informasjonen me har».*

5.3 Kommunikasjon, informasjonsflyt og rapportering

For å kunne gjennomføre en god beredskapsplanleggingsprosess så er man avhengig av at aktørene prater sammen og tørr å rapportere hendelser, ting som er feil, eller som bør bli rettet på. Eneste måten ting kan bli bedre på, er ved å rapportere. Det fremkommer av regjeringen sine sider at kommunikasjon skal være en selvfølgelig del av all planlegging i en kommune og at kommunikasjon er alle sitt ansvar og et verktøy man bruker for å løse jobben man forvalter: *«Uten god kommunikasjon kan selv den beste plan floppe»* (Kommunal- og regionaldepartementet, 2012.s.2). Da jeg mener at kommunikasjon, informasjonsflyt og rapportering er to vesentlige og viktige punkter for å oppnå en god beredskapsplan, og for å oppnå en felles situasjonsforståelse, så har jeg valgt å se på kommunikasjonen, informasjonsflyten og rapporteringen til kommunene.

5.3.1 Kommunikasjon og informasjonsflyt hos kommunene

Seniorrådgiverne fra DSB forteller at det jobbes hele tiden med å være gode på å kommunisere og dele informasjon, både oppover, nedover og horisontalt. De hevder samtidig at de sikkert kan bedre, noe som også gjelder fylkesmennene og kommunene. *«Vi prøver å inkludere fylkesmennene i det meste som skjer her på sentralt nivå, også formidler de det videre til kommunene».*

Den assisterende fylkesberedskapssjefen forteller at kommunikasjonsflyten hos kommunene når det gjelder beredskapsplanlegging er varierende. Både internt i kommunen, ut mot befolkningen, mot media og mot andre kommuner og etater. *«Det er stor forskjell på kommunene».* Hun forteller også at fylkesmannen hvert år arrangerer et nettverksmøte som varer i to dager med kommunene, og andre aktuelle etater der de deler informasjon og kunnskap. Videre så forteller hun at de gjerne deler informasjon, og at det ikke står på viljen,

men at det ofte er tiden som er problemet. *«Vi arrangerer samfunnssikkerhetskonferansen på UIS. Der her har vi vært en hovedaktør helt siden oppstarten, så vi deler jo kunnskap».*

Plan- og beredskapskoordinatoren i Sauda forteller at kommunikasjonen og informasjonsflyten er veldig direkte i kommunen. Han forteller at de har møte fast hver mandag der de har beredskap som tema. *«Enten planlegging eller hendelser som har skjedd som tangere opp imot dette».* I dette møtet sitter blant annet kommunalsjefene, personalsjefen, økonomisjefen og rådmannen. Han presiserer videre at de er veldig tette hele kommunen enten det gjelder beredskap eller andre ting. *«Her er det kort vei, som regel rett gjennom døren».*

Beredskapsrådgiveren i Stavanger kommune forteller at de har ukentlige avdelingsmøter og at disse oppskaleres til daglige hvis det skulle oppstå en presset situasjon. *«Dette er en fin måte å sikre kommunikasjon og informasjonsflyten på».* På spørsmål om hun mener at de er flinke til å dele informasjon og kunnskap i beredskapsorganisasjonen, svarer hun at det er akkurat det de gjør på disse møtene. *«Alle har jo sitt ansvar og på møtene så tar me hverandre gjennom ukå, ka det er me holde på med, ka prosjekter me holder på med osv».* Hun forteller også at det er en kultur for å spørre og prate om ting i Stavanger. *«Det er veldig oppfordra til å komme med nye forslag og det å tenka nytt».* Videre forteller hun at det er veldig åpent og høyt under taket i kommunen. *«Mine ideer er og noe å høre på liksom, plutselig tørr du å sei mer da. Du blir liksom inkludert og det er jo kjempe viktig for et beredskapsarbeid».*

Seksjonslederen i Stavanger kommune forteller også at de har daglige møter under krevende situasjoner og at dette roer seg litt ned etter hvert som de ser at situasjonen roer seg. Han forteller at han var med på slike daglige møter når det var svineinfluensa og at de senest hadde disse daglige møtene nå under flyktningssituasjonen. Han forteller at på disse møtene så blir det tatt opp: *«Er det noe nytt fra avdelingene, ganske kjapt status, ka har dåkken gjort siden sist, ka tenke dåkken nå, og ka gjør dåkken videre. Felles runde rundt bordet».* Han forteller videre at det så er en dag med jobbing også samles de igjen for en ny status. *«Det er god kommunikasjon for å få ut ka den enkelte jobbe med».* Han forteller at alt blir loggført i CIM. Når det gjelder den daglige kommunikasjonen og informasjonsflyten, så er det bare å ta opp telefonen å ringe, sende en mail eller bare å springe bort på kontoret forteller han.

Beredskapssjefen i Stavanger oppsummerer det fint med å si at, *«me kan aldri bli gode nok på kommunikasjon, men det er noe me arbeider mye med».*

5.3.2 Rapportering hos kommunene

Den assisterende fylkesberedskapssjefen forteller at kommunene er nokså villige til å fortelle om sine svakheter og tabber, men mest av alt sine seirer. Hun forteller videre at i noen kommuner så har de kanskje en ledelse som gjør at du ikke vil ut med svakheter, feil og tabber, mens andre kommuner er mer villige til å dele sine utfordringer.

Ordføreren i Sauda forteller at god rapportering er noe de arbeider med hele veien, men at noen er flinkere enn andre. Han forteller videre at toleransen for å trø feil er stor. Plan- og beredskapskoordinatoren i Sauda bekrefter også dette. Han forteller at terskelen for å melde feil og avvik er lav.

I Stavanger forteller direktøren at de har et avvikssystem og at avvik blir rapportert. *«Me melder avvik for å lære av de. For å bli bedre. Det er takhøyde for å gjøre det. Det er ikke kultur for å underkjenne og ikke fortelle. Det er vertfall ikke den kulturen jeg kjenner til. Eg synes rapporteringen er bra»*. Seksjonslederen og støtter seg til dette og forteller videre at, *«Det er stor takhøyde for at folk kan gjøre feil. Hele kommunen er bygd opp sånn. Eg tenker at all rapportering er god rapportering»*.

Beredskapsrådgiveren i Stavanger forteller at ting så absolutt blitt tatt opp og pratet om. Hun hevder at det handler om den proaktive tankegangen som de har. *«Det er liksom det me jobber etter, den proaktiviteten»*. Hun forteller videre at folk er veldig opptatt av å ta opp ting hvis de er i tvil.

Kommunikasjonsrådgiveren forteller at feil og avvik helt klart blir rapportert slik at de kan lære av det til en annen gang, og uttaler at *«Menneskelige feil kan skje»*.

Seniorrådgiverne forteller at en god kommunikasjon og rapportering fører til samordning og en felles situasjonsforståelse. *«Ved deling av kunnskap, kommunikasjon, åpenhet og kultur så styrker vi jo hverandre i håndteringen av situasjoner og vi står mere samlet for å møte de utfordringene som kommer. Og det motsatte da selvfølgelig hvis det ikke fungerer»*.

5.4 Uventede hendelser

Hva er informantenes tolkning av uventede hendelser, tar kommunen høyde for slike hendelser, og hvordan mener de at man kan planlegge for å unngå eller håndtere disse hendelsene på en best mulig måte? Dette er ting jeg kommer til å presentere i kapitlet. Jeg

kommer avslutningsvis til å vise informantene sine eksempler på ulike typer uventede hendelser ved å benytte meg av Brian Kylen sine ulike former for uventede hendelser.

5.4.1 Hva er en uventede hendelse

Samtlige informanter ble spurt om hva de la i ordet «uventet hendelse». Assisterende fylkesberedskapssjef i Stavanger fortalte at en uventet hendelse har den egenskapen at den er uventet, men at uventede hendelser også er hendelser som man har tenkt på, men hvor sannsynligheten er så lav for at den skal oppstå, at når den oppstår så er det uventet fordi den er blitt definert som nesten usannsynlig. Hun forteller videre at det også er hendelser som du aldri har tenkt på, og bruker askeskyen fra Island som eksempel. *«Du hadde aldri tenkt et sekund på askeskyen fra Island, verken i våre kriseplaner, eller risikoanalyser, men man håndterer det»*. Hun presiserer at det er derfor det er så viktig med dimensjonerende beredskapsplaner. *«Man skal ha en beredskap som er dimensjonerende for et eller annet, så får vi se hva som skjer. Men vi skal klare å håndtere opp til dit, så er det fint hvis vi forbereder oss på det vi vet at kommer. For noen ting vet vi at kommer, men ikke hvor ofte, mens andre ting vet vi ikke»*.

Seniorrådgiverne fra DSB forteller at deres uventede hendelser ligger under begrepet uønskede hendelser som også er den definisjonen jeg har valgt å bruke. De forteller videre at det er flere grader og former for uønskede hendelser og at noen av disse er mer uventet enn andre. Ulike former for uventede hendelser kommer jeg til å komme tilbake til i slutten av dette kapitlet. Plan- og beredskapskoordinatoren i Sauda forteller at uventede hendelser på kommunenivå er hendelser som man ikke trodde at kunne skje, men at det også er hendelser som man vet at vil inntreffe, men at man ikke forventer de der og da. Han avslutter med å si at, *«ved en uventet hendelse så har en ikke fått tid til å sette seg ned å tenke gjennom ka en gjør viss det skjer nå, og at i eskalering så kan det være alt fra det mest ubetydelige til det som har enorme konsekvenser»*.

5.4.2 Hvordan arbeider kommunene for å oppdage uventede hendelser

På spørsmål om det blir gjort tiltak for å oppdage uventede hendelser svarer direktøren i Stavanger kommune at de bruker ROS-analyser til dette og forteller at *«beredskapsarbeid og ROS-analyser handler om å unngå eller redusere uventede hendelser. Redusere omfanget og konsekvensene av uventede hendelser»*. Beredskapsrådgiveren i Stavanger kommune forteller også at de arbeider med ROS-analyser og beredskapsplaner for å minimere usikkerhet og at

det blir kastet ut tenkelige og utenkelige scenarioer og at de arbeider med disse. Men presiserer samtidig at man ikke kan planlegge og forutse alt, men at de jobber med det, og forsøker å være proaktiv. *«Tiltak me gjør er scenario tenking, men å være proaktiv er og en måte å jobbe på, for å heile veien prøva å vær i forkant»*. Plan- og beredskapskoordinatoren i Sauda peker også på ROS-analyser i dette arbeidet og forteller at det er her de prøver å oppdage uventede hendelser. *«Hvis noen bringer inn en hendelse som me ikke har tenkt på som me tenker at kan skje, så tar me en ROS-analyse på det og tar det derfra»*.

Samtlige av informantene forteller at uventede hendelser er noe de tenker over og inkluderer i beredskapsarbeidet. Seksjonslederen i Stavanger forteller at uventede hendelser blir beskrevet i beredskapsplanen og at den som regel har et navn *«for eksempel atomulykke, det er jo et navn på det, men det betyr ikke at den er ventet for det. Du må nesten definere en hendelse før du kan begynne å tenke på de»*. Beredskapssjefen i Stavanger forteller at det strengt tatt er det samme hvilken hendelse som rammer kommunen fordi kommunen skal gjøre de samme oppgavene enten det er jordskjelv, tsunami eller brann med giftig røyk. *«Me må jo varsle på samme måte, bruke de samme prinsippene, mobilisere, sette krisestab, jobbe med proaktiv metode, og dette er jo akkurat det samme enten det er det ene eller det andre som skjer»*. Han forteller videre at ved å ha de samme arbeidsoppgavene uansett hva som skjer, så klarer man å møte den neste hendelsen som kommer, og gir et eksempel med akutt tjenesten. *«De skal jo redde menneskeliv, de skal prioritere skader. Det gjør de hver eneste dag enten det er den ene eller andre hendelsen som har skjedd»*. Han forteller også at Stavanger kommune har ca. 50 helhetlige ROS-analyser og hvis de tar et utdrag av de 50 og lager 10 dimensjonerende scenarioer, så hevder han at da klarer de også å håndtere hendelse nummer 11, 12 og 17 osv. som de ikke har tenkt på. *«Me er der at me ikke har veldig spesifikke planer»*.

5.4.3 Hvordan kan man håndtere eller forberede oss på uventede hendelser

Beredskapssjefen i Stavanger forteller at for at de skal kunne forberede seg på det uventede så må de planlegge og arbeide slik som de gjør nå. *«Me må ha et beredskapsplanverk som tar høyde for det ukjente og uvisse, slik som me har nå. Me lager generelle generiske planer og me skal gjøre det samme fra A til Å samme ka som skjer»*. Han forteller videre at de skal fortsette å ha fokus på hva som er de viktige verdiene i samfunnet, og hva som er de kritiske tjenestene, og at kommunen må levere disse kritiske funksjonene som samfunnet er avhengig av. *«Hvis me har fokus på de kritiske funksjonene og klarer å levere de, så er det egentlig det*

samme ka som skjer». Han forteller at Stavanger er klar for å håndtere det uventede og at verken han eller noen i Stavanger kommer til å gjemme seg bak det uventede. *«Det er ingen unnskyldning å gjømma seg bak det uventa – på ingen måte*». Han hevder også at det neste som skjer i Stavanger ikke har skjedd i Norge tidligere, og viser til da det var legionella utbrudd på Atlantic hotell i 2001.

Samtlige av de andre informantene i Stavanger peker på det å være proaktiv som en viktig ting når det gjelder å planlegge for å håndtere uventede hendelser, i tillegg til at planene må være generiske og ikke inneholde for mye detaljer. Seksjonslederen peker også på viktigheten av å vite hvilken rolle man har og hvilken rolle de andre har i beredskapsarbeidet.

Plan- og beredskapskoordinatoren i Sauda forteller at det første de gjør når det skjer en alvorlig hendelse er å aktivisere beredskapsledelsen. Han forteller at de henter frem den overordnede beredskapsplanen og ser om det er noen tiltakskort eller lignende de kan bruke der. *«Me tar frem den overordnede beredskapsplanen og den er til en viss grad allmenngyldig for alle hendelser*». Han forteller videre at hvis de merker at det mangler planverk, så må de da lage et nytt planverk for denne typen hendelser. Men presiserer at den overordnede beredskapsplanen er laget slik at den skal kunne brukes til alle typer hendelser. Plan- og beredskapskoordinatoren hevder også at det å være mentalt forberedt på at uventede hendelser vil inntreffe og at samtlige vet hva de skal gjøre, vil hjelpe kommunen med håndteringen. *«Det å ha den erkjennelsen at her kan det skje ting som du aldri noen gang har tenkt på eller kunne forutse. Bare det å ha den erkjennelsen tror eg kan gjør at du er litt mer forberedt»*

Den assisterende fylkesberedskapssjefen og seniorrådgiverne i DSB peker alle på viktigheten av å ha generelle generiske planer som dimensjoneres etter hvilke utfordringer hendelser kan gi for kommunene og samfunnet, og at man ikke baserer seg på forventede situasjoner. Det at ROS-analyser ligger til grunn, men at beredskapsplanen ikke er scenario basert. Den assisterende fylkesberedskapssjefen presiserer samtidig at noen spesifikke planer må du ha, *«er du teknisk sjef så må du ha en plan for vannverket, og da prøver du jo å tenke igjennom alle mulige scenarioer som kan oppstå. Er du leder for et sykehjem så tenker du igjennom brannscenarioer og sykdomsutbrudd og den type ting. Om du ikke nødvendigvis tenker igjennom hver enkelt sykdom som finnes så tenker du vertfall igjennom smittevern*». Hun bekrefter også at Stavanger jobber med generiske planer, og at både Stavanger og Sauda slik hun kjenner dem er i stand til å håndtere ulike uventede hendelser. På spørsmål om Sauda og Stavanger er i stand til å planlegge og håndtere uventede hendelser svarer seniorrådgiverne i

DSB at de ikke kan si noe spesifikt om disse kommunene, men at «vi ser jo det at det gjør de jo gang på gang egentlig. Lærdal, flommen i Odda, Eidfjord, flom. Jeg tror ikke at kommuner takler forventede hendelser bedre enn uventede». Og utdyper dette med at kommunene evner å dimensjonere seg, og at det ikke blir vanskeligere selv om de ikke har akkurat den gitte hendelsen i ROS-analysene. De sier også at det er noen hendelser som kommuner ikke klarer å takle alene, og at de da kan lene seg på nabokommuner og overordnet myndighet. De peker på at det er fylkesmannen sin oppgave å følge opp og støtte kommuner i håndteringen av hendelser når det er behov for det.

5.4.4 Ulike former for uventede hendelser

Seniorrådgiverne fra DSB forteller om konsekvensene av en hendelse, eller en følgehendelse av en hendelse som hver og en kan være uventet i seg selv, og kommer med følgende eksempel, «Du har en orkan som slår ut strømmen og når strømmen går så går telesektoren ned og dermed går også vannforsyningen. Du får ikke drikkevann, du får ikke rensa avløpet, så kommunen stenger avløpet». Og mener at det kan være ulike kombinasjoner av slike hendelser hver gang.

Samtlige informanter ble gjort kjent med at det finnes flere ulike typer uventede hendelser og fikk presentert Brian Kylen sine 5 ulike former. Det var varierende respons, og ikke alle ble besvart. Jeg vill her presentere tre av kategoriene til Kylen som jeg fikk svar på, rettere sagt kategori 1, 4 og 5, og deretter kommer jeg til å vise de tre ulike formene for uventede hendelser i en kategorisering som jeg har laget for å gjøre det litt mer oversiktlig.

Kategori 1: «A bolt from the blue». Det er noe som dukker opp, som du ikke forventer eller hadde noen anelse om at skulle komme/oppstå. Det er ingen tidligere modell av hendelsen.

Beredskapssjefen i Stavanger forteller at en slik form for uventede hendelser er legionella-utbruddet de hadde på Atlantic hotell i Stavanger i 2001, eller NOKAS-ranet 2004. Dette var hendelser som kom som lyn fra klar himmel på Stavanger kommune. Direktøren i Stavanger nevner askeskyen fra Island og ulike teknologiske hendelser som kan ramme samfunnet, mens plan- og beredskapskoordinatoren i Sauda har terrorangrepet 11.9.2001 hvor 2 fly ble styrtet inn i World Trade Center i USA som eksempel på denne formen for uventet hendelse.

Kategori 4: En form for uventet hendelse oppstår når den forventede varigheten av en hendelse viser seg å være feil. Virkningen av en hendelse er forventet å være forbigående, men viser seg å ha en varig virkning/effekt.

I denne formen for uventede hendelser bruker informantene oljekrisen og flyktningkrisen som eksempler. De trodde at det ville være over mye tidligere enn hva som viste seg å være realiteten. Direktøren i Stavanger peker også på strømbrudd der strømmen er borte mye lenger enn først antatt, og konsekvensene som følge av det.

Kategori 5: En form for uventet hendelse oppstår når det forventes et problem, men dens størrelse eller grad er ikke forventet.

I denne formen for uventede hendelser nevnte samtlige informanter nedbør i form av snø og regn og ekstremvær i form av kraftig vind. Seksjonslederen i Stavanger forteller at de hadde en hendelse vinteren 2009 som passer inn under denne formen. «*Du visste det var vinter, du visste det var snø, men du visste ikke det kom en halv meter*». Noe som resulterte i at problemet ble større enn først antatt. Han forteller også om hendelser der det er blitt meldt vind, men at ødeleggelsene og konsekvensene som følge av vinden ble mye større enn først antatt.

Uventet Hendelse

Uventet varighet

Uventet omfang

1.Kategori	4.Kategori	5.Kategori
World Trade Center	Oljekrisen	Snøfall
Legionella- utbrudd	Flyktningkrisen	Regn
22. juli- terroren	Strømbrudd	Vind
NOKAS- ranet		

(Illustrasjon 6: Kategorisering som viser ulike former for uventede hendelser)

Jeg har nå presentert og gjennomgått funn fra informanter, og kommer til å gå videre til drøftingen.

6.0 Drøfting

I dette kapitlet kobles teorien som ble presentert i kapittel 3 i lag med funnene jeg har gjort i intervjuene slik at jeg kan besvare min problemstilling «*Hvordan tar Sauda og Stavanger kommune høyde for uventede hendelser i beredskapsplanleggingen og beredskapsarbeidet?*»

Drøftingen vil bli delt opp etter hovedkategoriseringene mine som er planlegging og beredskapsplanlegging, felles situasjonsforståelse, kommunikasjon, informasjonsflyt og rapportering og uventede hendelser.

6.1 Planlegging og beredskapsplanlegging

Er det slik at beredskapsarbeid oppfattes som en kontinuerlig prosess?

Alle informantene i både Sauda og Stavanger hevder at de ser på beredskapsplanleggingen som en pågående kontinuerlig prosess som pågår hele tiden, og at dette er absolutt nødvendig da trusselbildet og samfunnet forandrer og utvikler seg hele tiden. Perry og Lindell (2003) skriver også om viktigheten av at beredskapsplanleggingen foregår som en kontinuerlig prosess ved at man da kan gå tilbake og gjøre endringer eller oppdateringer i beredskapsplanen. Dette er også noe ordføreren i Sauda prater om da han forteller at en beredskapsplan består av kontaktpunkter der man er avhengig av at den oppdateres jevnlig, og at man kan endre eller forandre en beredskapsplan hvis man finner ut at det mangler ting etter øvelse, trening eller i verste fall en reell hendelse. Gangdal og Angeltveit (2014) skriver at krisehåndtering er en aktivitet som krever kontinuerlig tilpasning i henhold til normer, regler og virkelighetsoppfatninger som også betyr at beredskapsplanene kontinuerlig må tilpasses dagens farer og trusler. Dette er omtrent det samme som seksjonslederen i Stavanger uttaler: «*«Trusselbildet forandrer seg hele veien og vi må ta innover oss forandringene og gjøre noe med det»*». For meg virker det som at det samsvarer godt med hva informantene sier og hva de gjør, og at beredskapsplanleggingen foregår som en kontinuerlig prosess hos kommunene.

6.1.1 Hvem er med i beredskapsplanleggingen?

I følge den instrumentelle rasjonelle planleggingsprosessen så er det kun de sentrale beslutningstakerne som er med i planleggingsprosessen, og det er fagekspertisen som har den sentrale rollen (Aven o.a. 2004). I følge Innes (1998) og den kommunikative planleggingen så skal alle deltakerne som representerer viktige interesser i saken være med. Mitt inntrykk etter

informantintervjuene er at kommunene er flinke til å inkludere forskjellige fagfelt og de bruker de personene som er relevant for temaet. Plan- og beredskapskoordinatoren i Sauda forteller blant annet at «*de som har noe de skulle sagt og noe å bidra med er med i beredskapsplanleggingen*». Informantene fra Stavanger forteller også at kommunen bruker alle aktørene som det er relevant å bruke og at kommunen aktivt søker innspill.

Seksjonslederen i Stavanger forteller blant annet at han «*blir dratt med på all planlegging som angår utearealene i Stavanger*» og forteller samtidig at han ikke er med på planlegging som ikke hører til under BMU, men at kommunen da drar inn andre fagfelt og personer det er relevant for. Det å inkludere flest mulig aktører og ulike fagfelt som er relevante mener jeg må være en god ting når det gjelder beredskapsplanlegging. Man får en større bredde og tyngde enn om det bare var ledelsen som skulle stått for beredskapsplanleggingen. Som tidligere nevnt i teorien så skriver Turner (1997) og Westrum og Adamski (2009) også om dette. Turner (1997) skriver om viktigheten av å samle inn mest mulig risikorelatert informasjon slik at kommunen i dette tilfellet kan kartlegge og finne ut hva de ikke vet, mens Westrum og Adamski (2009) hevder at organisasjoner som benytter seg av kunnskapen til de ansatte og i tillegg lar de ansatte få vite at de blir hørt fører til mer pålitelighet. Kommunene fremstår etter mitt syn som flinke til å samle inn relevant risiko informasjon, og benytter seg av de ansatte for å samle inn denne informasjonen. Flere perspektiver gir et fyldigere risikobilde.

6.1.2 Beredskapsøvelser og samarbeid

Kommunene har krav om at det skal øves annet hvert år sammen med andre kommuner og relevante aktører på scenarioer som er hentet fra kommunens helhetlige ROS-analyse jf. § 7 i forskrift om kommunal beredskapsplikt (2011). Seniorrådgiverne i DSB forteller at det ikke er alle øvelser som er godkjente øvelser når man skal øve på den overordnede beredskapsplanen og forteller videre at det er spill-øvelser, table-top øvelser og fullskala øvelser som er godkjente. Mens den assisterende beredskapssjefen peker på viktigheten av å øve rett. Varslingsøvelser i CIM er for eksempel ikke godkjente øvelser (Viser til kapittel 2 side. 16 for øvelseskrav). Informantene i både Sauda og Stavanger forteller at de øver mer enn 1. gang hvert andre år noe som må sies å være bra i henhold til kravet, noe som kan stemme bra da seniorrådgiverne i DSB hevder at årets undersøkelse viser at kommunene øver særdeles bra. Det at man er villig til å øve kan tyde på at kommunene er interessert i å opprettholde et godt beredskapsnivå da begge kommunene peker på regelmessig øvelse og

trening som en suksessfaktor for godt beredskapsarbeid. En beredskapsplan er et øyeblikksbilde av det som skjer og foregår akkurat i den gitte tidsperioden. Derfor er vi avhengig av å opprettholde planlegging, trening og øvelser slik at vi holder beredskapsplanen mest mulig oppdatert (Perry og Lindell, 2003). Også Gangdal og Angeltveit (2014) skriver om viktigheten av å gjennomføre treninger og øvelser, og hevder at virksomheter kan ha gode beredskapsplaner, men disse er lite verdifulle dersom de ikke blir trent og øvd på regelmessig. De mener at det derfor er tvingende nødvendig å prioritere regelmessig opplæring og øving. Det fremstår også som at fylkesmannen er interessert i å løfte samtlige kommuner opp på et respektabelt beredskapsnivå da den assisterende fylkesberedskapssjefen blant annet sier at de heller bruker to øvelser på en kommunene enn at alle skal gjennomføre en. Dette er etter min mening å tolke som at kravene for beredskapsøvelser ligger i bunn for alle kommunene, men at innsatsen fra fylkesmannen retter seg mot å hjelpe de kommunene som har størst behov for det.

I forskrift om kommunal beredskapsplikt (2011) §7 står det også at kommunene skal øve sammen med andre kommuner. Dette er å tolke som et samarbeid. Perry og Lindell (2003) peker også på viktigheten av å samvirke med andre aktører, ved at de mener at beredskapsplanlegging må åpne for koordinering på tvers av organisasjoner. Samtlige av informantene i Sauda og Stavanger forteller at de samarbeider godt med andre relevante aktører og kommuner. Direktøren i Stavanger understreker viktigheten med å samarbeide med andre ved denne uttalelsen: «*Svineinfluensaen stopper ikke med kommunegrensen*». Mens plan- og beredskapskoordinatoren i Sauda forteller at de har en avtale med Suldal som er nabokommunen, om at de skal bistå hverandre om det blir behov for det. Jeg tolker det slik at teoretikere og informanter ser viktigheten av at trening og øvelser er noe som styrker beredskapsarbeidet i en kommune, og at de har samme oppfatning av samarbeid, nemlig at «sammen er vi sterke». Det å ha formaliserte samarbeid med nabokommuner tror jeg er alfa og omega den dagen det skjer en hendelse av et slikt kaliber at man virkelig får brynt seg, og trenger de ressursene man kan få tak i. Det å ha gode samarbeid tror jeg er ekstra viktig for mindre kommuner slik som Sauda, men også noe Stavanger er godt tjent med. Det at kommuner som er langt fremme når det gjelder beredskap er villige til å dele kunnskap og erfaringer med kommuner som ikke er fullt så langt fremme, tror jeg øker kvaliteten på beredskapsarbeid rundt omkring i landet.

6.2 Felles situasjonsforståelse

Alle informantene hadde en noenlunde lik oppfatning av begrepet situasjonsforståelse. Det kom i tillegg frem i intervjuene at informantene nevnte risikoforståelse som et begrep ved siden av situasjonsforståelse. DSB var de eneste som ikke brukte risikoforståelse da de hadde betydningen av begrepet innunder situasjonsforståelse begrepet. De andre informantene skilte mellom situasjonsforståelse som hvordan de så og oppfattet en gitt situasjon der og da, mens risikoforståelse som hvordan en situasjon eller hendelse kunne utvikle seg videre. Om man deler opp begrepene eller bruker en felles betegnelse tror jeg spiller liten rolle. Det viktigste er at man får med innholdet i dem.

6.2.1 Er det viktig med en felles situasjonsforståelse og har Sauda og Stavanger dette innad i kommunene?

Seniorrådgiverne i DSB og den assisterende fylkesberedskapssjefen forteller at en felles situasjonsforståelse er veldig viktig. DSB forteller at de, fylkesmenn og kommuner har en samordningsrolle ved hendelser og at de da bruker mye tid på å oppnå en felles situasjonsforståelse, og at det er helt avgjørende for å få en mest mulig felles og effektiv håndtering av en hendelsen. Den assisterende fylkesberedskapssjefen forteller også at skal man kunne løse en hendelse på samme nivå, så er man helt avhengig av at man har en felles forståelse av situasjonen. For det er klart at en brannmann som står med brannslangen eller en politimann som står med batongen har en helt annet situasjonsforståelse enn hva de i kriseledelsen i kommunen har, og sånn skal det også være. Men det er samtidig viktig at man har forståelse for hverandres jobb og ansvar. At man har en felles forståelse eller plattform for hva situasjonen krever av samfunnet.

Samtlige av informantene uttrykte at en felles situasjonsforståelse var helt essensielt i et beredskapsarbeid, i alt fra planleggingsfasen til håndteringen av en hendelse eller krise. Dette er i tråd med hva Endsley (1995) skriver da hun peker på at en felles situasjonsforståelse er helt nødvendig for å kunne velge rett handling ved en gitt situasjon. Weick o.a. (1999) skriver at en felles situasjonsforståelse, eller en felles bevissthet vil føre til at kommunene i dette tilfellet er i bedre stand til å oppdage og håndtere uventede hendelser. Hvordan skal man klare å lage gode beredskapsplaner hvis man ikke har en felles forståelse av situasjonene når man lager beredskapsplaner? Jeg mener at det å ha en felles situasjonsforståelse i alt fra planlegging til håndtering av en hendelse er svært viktig for å lykkes i et beredskapsarbeid.

6.2.2 Hvordan opparbeider man en felles situasjonsforståelse?

Alle informantene var enige om at en felles situasjonsforståelse var viktig, så hvordan kan kommunene opparbeide seg det? Den assisterende fylkesberedskapssjefen hevder at dette er noe rådmannen må gjøre gjennom sitt stabsarbeid, og at øvelse og trening i stabsmetodikk er helt essensielt. Seniorrådgiverne fra DSB forteller at det å prate sammen og dele informasjon er det aller viktigste. «*Det er informasjonsdeling, og kommunikasjon som er veien til en felles situasjonsforståelse*». Plan- og beredskapskoordinatoren i Sauda peker på at man får en felles situasjonsforståelse ved å jobbe med ROS-analyser og beredskapsarbeid generelt, mens informantene fra Stavanger blant annet peker på øvelser som en god måte å opparbeide seg en felles situasjonsforståelse. Weick o.a. (1999) peker på kommunikasjon som en fremmede faktor for å oppnå en felles situasjonsforståelse, mens Turner (1997) hevder at mangel på kommunikasjon fører til det motsatte. Turner (1997) presiserer også viktigheten av å ha et bevisst forhold til hvordan virkeligheten er, og at hvis avstanden mellom virkelighet og antagelser blir for stor så kan dette gå utover informasjonsflyten og kommunikasjonen noe som igjen hemmer en riktig felles situasjonsforståelse. Og da er vi tilbake igjen til det beredskapssjefen i Stavanger sa. «*Jeg ville heller hatt ingen situasjonsforståelse enn feil situasjonsforståelse*». Etter hva jeg forstår ut ifra intervjuene og teorien, så er den beste måten å opparbeide en felles situasjonsforståelse gjennom å dele informasjon, kommunisere med hverandre og gjennomføre regelmessige øvelser og trening. Hvis kommunikasjonen innad i kommunen er dårlig, så vil det blant annet føre til at man ikke får den samme informasjonen og de samme opplysningene noe som igjen vil resultere i at forståelsen forblir ulik. Alle informantene forteller som tidligere nevnt, at det å ha en felles situasjonsforståelse er utrolig viktig, men det er ingen av kommunene som arbeider aktivt med det. Kommunene forsøker å opprettholde en god kommunikasjon og informasjonsflyt, i tillegg til å gjennomføre regelmessige øvelser og treninger, men det står ingen plass at de skal opparbeide seg en felles situasjonsforståelse i beredskapsplanleggingen og beredskapsarbeidet. Kanskje er dette noe som burde kommet inn i retningslinjene for beredskapsarbeid?

6.3 Kommunikasjon, informasjonsflyt og rapportering

Jeg har gjennom teori vist hva kommunikasjon er, og hvorfor det er så viktig med en god kommunikasjon, informasjonsflyt og rapportering innad i kommunen. Empirien har vist hva informantene har å si om temaet og jeg skal nå drøfte hvordan kommunikasjonen, informasjonsflyten og rapporteringen er hos kommunene. Viktigheten av kommunikasjon er

også blitt belyst på hvordan man kan opparbeide seg en felles situasjonsforståelse og vil derfor ikke bli sett i sammenheng med situasjonsforståelse under dette punktet.

6.3.1 Kommunikasjon og informasjonsflyt hos kommunene

Inntrykket jeg får av informantene er at de mener at kommunene har en god kommunikasjon og informasjonsflyt innad. Men samtidig at kommunikasjon er noe man må jobbe kontinuerlig med, da dette er noe man aldri kan bli gode nok på. Den assisterende fylkesberedskapssjefen forteller at kommunikasjon og informasjonsflyt er varierende hos kommunene, men at de arrangerer møter og jobber for at den skal bli enda bedre.

Ron Westrum skiller mellom patologisk, byråkratisk og generative organisasjoner og hevder at disse håndterer informasjon ulikt. Jeg kommer ikke til å ramse opp hvordan disse organisasjonene håndterer informasjon, men velger å vise til teorikapitlet side 30.

Hovedpoenget her er at en generativ organisasjon søker aktivt etter informasjon og ønsker at de ansatte skal melde fra, i tillegg til at nye ideer alltid er velkomne. Det er denne organisasjonstypen man ønsker, og det er slik jeg forstår at både Sauda og Stavanger kommune opptrer og ønsker å opptre. Flere av informantene fra Stavanger forteller at de jobber proaktivt og viser til proaktivt arbeid. Beredskapsrådgiveren i Stavanger forteller blant annet at de blir oppfordret til å komme med nye forslag og å tenke nytt, noe som minner om en generativ organisasjon. Hun forteller også at de har ukentlige møter i avdelingen som opprettholder kommunikasjonen og informasjonsflyten i kommunen. Seksjonslederen i Stavanger viser også til disse møtene og forteller at de deler villig informasjon, hva de jobber med, hva som er statusen nå, og hva som er veien videre. Samtlige informanter i både Sauda og Stavanger forteller også at veien er kort mellom kontorene og hvis det er noe man lurer på så er det bare å «gå gjennom døren», sende en mail eller å ringe. I Sauda fortelles det om en direkte og tett kommunikasjon og informasjonsflyt hvor det presiseres at denne er god. I teoridelen (side 31), så har jeg nevnt Hudson (2001) sin utvikling av Westrums (1993) sin organisasjonstypologi hvor han nevner reaktive og proaktive organisasjoner. Jeg har gjennom informantintervjuene gjenkjent kjennetegn som minner om en generativ kultur, uten at jeg dermed kan konkludere med at hele kulturen er generativ. Inntrykket er at både Sauda og Stavanger viser likheter ved proaktive og generative organisasjonstyper som aktivt søker informasjon og involverer de ansatte i beredskapsarbeidet.

6.3.2 Rapportering hos kommunene

Når det er blitt snakket om rapportering i kommunene, så er det ikke bare snakk om skriftlige rapporter, men også muntlig rapportering i form av å varsle om ting, eller stille kritiske spørsmål til hvordan ting er eller blir gjort. Westrum (1993) skriver at de ansatte må oppfordres til å dele ideer og bekymringer, rapportere feil eller ting som kan føre til at ting blir bedre. Reason (1997) presiserer viktigheten av at de ansatte må kunne rapportere uten frykt for å bli straffet eller tildelt skyld. Den assisterende fylkesberedskapssjefen forteller at kommunene er villige til å fortelle om både svakheter og styrker, og forteller generelt for alle kommunene i Rogaland at noen kommuner er mer villige til å dele utfordringer enn andre og peker på at dette kan ha noe med ledelsen å gjøre. Både Sauda og Stavanger forteller om en god rapportering hvor takhøyden er stor og hvor det er akseptert at menneskelige feil forekommer, men samtidig at det alltid vil være noen som er flinkere til å rapportere enn andre. Det er ingen av informantene som er redd for å bli straffet eller tildelt skyld som følge av rapporteringen. Det nevnes at all rapportering blir sett på som god rapportering og at det ikke er en kultur for undererkjennning og det å bevisst ikke rapportere. Det vises også her til det å være proaktiv, hvor de er opptatt av å være i forkant og ta opp ting hvis de er i tvil eller mener at noe er feil. Jeg mener at kommunikasjon, informasjonsflyt og rapportering må sees i sammenheng. Hvis den ene er bra så tror jeg fort at de andre også er bra. Hvis man kan rapportere ting uten å bli uglesett i kommunen, så føler man nok også at man kan kommunisere lettere med ledelsen og de andre ansatte. Det å være innforstått med at alle kan gjøre feil og eventuelt spørre om ting hvis man er usikker, tror jeg er svært viktig i kommunene for å opprettholde en god beredskap. Jeg kan ikke si noe om rapporteringskulturen til kommunene da jeg ikke har vært tilstede og observert dette, men begge kommunene hevder at rapportering er noe som er ønskelig og fremmende for et godt beredskapsarbeid.

6.4 Uventede hendelser

Samtlige av informantene er enige om at uventede hendelser er uønskede hendelser som på en eller annen måte er uventet, og hevder at det er viktig å planlegge og forberede seg på å håndtere uventede hendelser. Men så kan vi spørre oss, hvor mye skal vi fokusere på det uventede? Hvor mye tid og ressurser skal vi legge ned i noe som «aldri» skjer. For å kunne fokusere på noe, er man nødt til å nedprioritere noe annet. Et eksempel er skoleskyting som har vært et hett tema i media og nasjonalt risikobilde. Hvor mye skal man fokusere på slike

hendelser? Hvis man velger å prioritere og forebygge disse truslene, så må man ofte prioritere ned innsatsen mot andre trusler, trusler som kanskje utgjør en større fare for samfunnet (Kruke, Olsen og Hovden, 2005). Er det rett å bruke mer tid og ressurser på skoleskyting enn det man bruke på inneklimate i skolen? Hvert år presenterer DSB et nasjonalt risikobilde som skal belyse alvorlige risikoer i samfunnet som blant annet kommuner skal forebygge og redusere eventuelle konsekvenser av. I 2015 ble skoleskyting tatt med i nasjonalt risikobilde, og etter lanseringen har undervisningsministeren fulgt dette opp ved å formane om nødvendige tiltak, opplæringer og øvelser rundt omkring i landets skoler og barnehager (Lindøe, Engen, Olsen, 2016, 16.04). Skoleskyting er noe vi ikke har opplevd her i landet, men et dårlig inneklimate i skolene er noe flere av landets skoler må finne seg i hver neste dag. *«I en spørreundersøkelse fra Utdanningsforbundet og Norges Astma- og Allergiforbund i 2009 som ble besvart av over 2300 ansatte i skoler og barnehager, oppgav 30 % ulike plager knyttet til inneklimate og 20 % oppgav plager hver uke. Arbeidstilsynet hadde i 2012 tilsyn i 143 kommuner som inkluderte 301 skoler der 9 av 10 fikk pålegg om å iverksette tiltak»* (Lindøe, Engen, Olsen, 2016, 16.04).

Skoleskyting er et dramatisk scenario og en svært alvorlig hendelse om det skulle skje. Politiet over hele landet øver på skoleskyting. Konsulentbransjen tar imot flere oppdrag for å forberede skoler rundt omkring på skoleskyting (Lindøe, Engen, Olsen, 2016, 16.04). Det er kanskje ikke så vanskelig å forstå at uventede hendelser som skoleskyting er mer interessante en temaet inneklimate, men det er dermed ikke sagt at vi skal prioritere slike hendelser fremfor de dagligdagse hendelsene som kanskje er mer alvorlige. En skoleskyting vil være en fatal hendelse, men kanskje vil en for høy prioritering av slike hendelser føre til fatale konsekvenser på andre områder.

Seniorrådgiverne i DSB fortalte at de ikke tror at kommuner håndterer hendelser som er forventet bedre en uventede hendelser og pekte på blant annet diverse flommer rundt omkring i landet og brannen i Lærdal. Hvorfor er det slik? Kan det være at kommunene håndterer uventede hendelser like godt som forventa hendelser fordi de fokuserer på det uventede aspektet ved hendelser? En brann i seg selv er ikke uventet, men størrelsen og omfanget på brannen kan være uventet, slik som i Lærdal. Eller kanskje er det fordi kommunene lager generiske beredskapsplaner som dimensjoneres etter utfordringene hendelser kan gi for kommunen. Beredskapssjefen i Stavanger fortalte at det strengt tatt ikke spilte noen rolle hvilke hendelser som rammet kommunen, fordi kommunen skulle gjøre det samme enten det

var en forventet eller uventet hendelse som rammet kommunen. Kommunen skal varsle på samme måte. De skal bruke de samme prinsippene i håndteringen av hendelsen, de skal mobilisere og de skal sette krisestab.

Det kan tenkes at storsamfunnet har større forventinger til hvordan man skal takle hendelser som er forventet enn forventningene til å takle uventede hendelser. Det er uansett viktig å være klar over at man ikke kan forebygge og beskytte seg mot alle risikoer i samfunnet, noen risikoer må vi bare leve med.

6.4.1 Hvordan kan man håndtere eller forberede oss på uventede hendelser

I følge forskerne ved universitet i California, Berkley, Weick o.a. (1999) og Weick og Sutcliffe (2007) så handler HRO- teorien om at man kan unngå ulykker i høyteknologiske systemer ved hjelp av de fire forskjellige betingelsene som er nevnt i teorikapitlet (Aven o.a. 2004. s.59)

1. *Sikkerhet og pålitelighet har høyeste prioritet hos formelle og uformelle ledere*
2. *Redundans øker sikkerheten*
3. *Desentralisert styring, sterk organisasjonskultur og kontinuerlig læring er viktig*
4. *Organisatorisk læring gjennom prøving og feiling, «tørrtester» og simuleringer*

De mener at hvis man benytter seg av disse betingelsene, så kan man kompensere for menneskelige feilhandlinger som kan forårsake ulykker. Kommunene derimot er innforstått med at de ikke klarer å unngå eller forutse alt som heter uventede hendelser da flere av disse er preget av hendelser man ikke kan gjøre noe med, slik som skogbrann, ekstremvær, snøskred, flom m.m., eller tilsiktede hendelser som terrorisme som man ikke har klart å forutse.

Har Sauda og Stavanger noen kjennetegn fra HRO i forhold til uventede hendelser?

Sauda og Stavanger kommune har ikke som fokus å unngå uventede hendelser, men at de ved planlegging og godt beredskapsarbeid skal være i stand til å håndtere uventede hendelser på en best mulig måte når de først inntreffer. Det er allikevel flere likhetstrekk mellom kommunene og en HRO når det gjelder hva de har fokus på. Weick og Sutcliffe (2007) peker blant annet på viktigheten av å ha et bevisst forhold til fremtidige og uønskede hendelser. Dette er noe plan- og beredskapskoordinatoren i Sauda også peker på når han sier at det er viktig å være mentalt forberedt: «*Det å ha den erkjennelsen at her kan det skje ting som du*

aldri noen gang har tenkt på eller kunne forutse. Bare det å ha den erkjennelsen tror eg kan gjør at du er litt mer forberedt». Perry og Lindell (2003) forteller om viktigheten av å vite hvilke funksjoner man har, noe også seksjonslederen i Stavanger presiserer viktigheten av. Beredskapssjefen i Stavanger forteller at Stavanger er heldige da beredskap er noe som blir fokusert på i kommunen hos alt fra de ansatte videre til rådmann og ordfører. Dette kan ses i sammenheng med at Aven o.a. (2004) skriver at en sterk organisasjonskultur som prioriterer og setter pålitelighet høyt vil føre til økt sikkerhet i organisasjonen. Det kan se ut som at kommunene har en form for organisatorisk redundans da de som arbeider med beredskap har ulik bakgrunn, kvalifikasjoner og ferdigheter, som igjen kan ses i sammenheng med Innes (1998) og den kommunikative planleggingen hvor alle deltakerne som representerer viktige interesser er med, slik at man dermed får flere «briller» og inkluderer flere i planleggingsprosessen, noe også Turner (1997) og Westrum og Adamski (2009) belyser viktigheten av. Kommunene forteller også om viktigheten av å trene og gjennomføre øvelser og at dette igjen fører til en felles situasjonsforståelse noe blant annet Weick o.a. (1999) skriver at er med på å gjøre organisasjoner mer pålitelige, som igjen fører til at de er i bedre stand til å håndtere uventede hendelser. Weick (1999) peker på fem kriterier som kjennetegner en felles bevissthet som igjen vil føre til at organisasjoner evner å håndtere uønskede og uventede hendelser på en bedre måte. Her kan det se ut som om kommunene også delvis oppfyller noen av kriteriene. Det fremstår som at kommunene er opptatt av å jobbe proaktivt og lære av eventuelle feil noe man ser igjen i «preoccupation with failure». Mitt inntrykk etter gjennomførte intervjuer er at kommunene ikke forenkler noe i beredskapsarbeidet, og at de dermed er innenfor når det gjelder «reluctance to simplify». Kommunene er bevisst over at uventede hendelser vil forekomme og er årvåken og klar til å reagere om det skulle skje. Det fremstår for meg etter gjennomførte intervjuer som at kommunene inkluderer de ansatte som er relevante, og har kunnskap slik at de sitter igjen med tilstrekkelig kunnskap om eventuelle farer og trusler, i tillegg til at de kjenner miljøet hvor de jobber, noe som kan ses i sammenheng med «sensitivity to operations». Når det gjelder «commitment to resilience», så virker det som at kommunene er opptatt av å kunne håndtere uventede hendelser da de i beredskapsplanleggingen tar høyde for det ukjente og uvisse. Det skal sies generelt at jeg ikke har observert kommunene over tid og at jeg dermed ikke kan konkludere på en generell basis, men at flere av disse kjennetegnene viser igjen i intervjuene. Kommunene har et planverk som består av generiske planer som dimensjoneres etter hvilke utfordringer hendelser har for kommunen og samfunnet for øvrig. De ser på

trening og øvelse som viktige tiltak og de er fullstendig klar over at de ikke kan forutse alle uventede hendelser.

6.4.2 Ulike former for uventede hendelser

Jeg vil starte med å vise til kategoriseringen som viser de svarene jeg fikk når det gjelder uventede hendelser.

Uventet Hendelse	Uventet varighet	Uventet omfang
1.Kategori	4.Kategori	5.Kategori
World Trade Center	Oljekrisen	Snøfall
Legionella- utbrudd	Flyktningskrisen	Regn
22. juli- terroren	Strømbrudd	Vind
NOKAS- ranet		

(Kategorisering som viser ulike former for uventede hendelser)

Hvis vi ser i kategori 1, så ser vi hendelser som informantene mente var uventede hendelser, men hendelsene i kategori 4 og 5 trenger ikke i seg selv å være uventede hendelser, men varigheten og omfanget av hendelsene kan vise seg å være uventet. Det var forventet at det ville bli dårligere tider i olje- og gass sektoren, men man forventet kanskje ikke at varigheten og omfanget skulle bli så stort som det viste seg å bli. Og her ser vi likheter med det seniorrådgiverne fra DSB fortalte om uventede konsekvenser eller uventede følgehendelser av en hendelse. Et eksempel som er aktuelt i dag kan være at en familiemann som jobber i Nordsjøen blir permittert, men det er forventet at han skal ut i jobb igjen i løpet av kort tid. Dette viser seg å ikke stemme og mannen blir til slutt sagt opp, noe som igjen fører til at familien må selge huset, som igjen fører til at de må flytte, og ungene må begynne på ny en ny skole. Dette kan være uventede konsekvenser eller følgehendelser av en hendelse som egentlig er ventet, men det kan også oppstå uventede konsekvenser av uventede hendelser. Poenget er at alle hendelser, enten de er ventet eller uventet kan føre med seg nye hendelser som igjen er uventet. Når det gjelder uventede hendelser, enten det er hendelsen, varigheten eller omfanget som er uventet, så tenker jeg at det er viktig å tenke igjennom forskjellige scenarioer. Hvis en gitt hendelse skjer - hva kan konsekvensene bli? Her kommer man langt bare ved å ha tenkt tanken. Worst case-scenario er noe man bruker hyppig i politiet og

kanskje er ikke det så dumt. Hvis man har sett for seg det verste når det gjelder uventede hendelser eller uventede konsekvenser, så blir kanskje ikke realiteten så «galen» allikevel?

7.0 Avslutning

7.1 Oppsummering

Jeg kommer i dette punktet til å liste opp de drøftingspunktene jeg mener er mest relevant og viktigst for oppgaven.

- Sauda og Stavanger kommune mener begge to at beredskapsplanlegging er en kontinuerlig prosess som aldri tar slutt, og at dette er absolutt nødvendig da trusselbildet og samfunnet forandrer og utvikler seg hele tiden.
- Begge kommunene hevder at relevante aktører blir tatt med i beredskapsplanleggingen.
- Både Sauda og Stavanger kommune har etter mitt inntrykk fokus på trening og øvelser og øver mer enn hva kravet tilsier at de skal.
- Sauda og Stavanger kommune mener begge at samarbeid med andre aktører og andre kommuner er viktig når det gjelder beredskapsarbeid, *«Svineinfluensaen stopper ikke med kommunegrensen»*.
- Begge kommunene hevder at en felles situasjonsforståelse er helt essensielt for et godt beredskapsarbeid.
- Både Sauda og Stavanger mener at god kommunikasjon og informasjonsflyt, øvelser, trening og generelt beredskapsarbeid er faktorer som fremmer en felles situasjonsforståelse, mens det motsatte av dette er med på å hemme en felles situasjonsforståelse.
- Både Sauda og Stavanger kommune ser på kommunikasjon og informasjonsflyt som svært viktig når det gjelder beredskapsarbeid. Begge kommunene hevder at kommunikasjonen og informasjonsflyten i kommunene er bra, og at de jobber proaktivt, men presiserer samtidig at kommunikasjon er noe man aldri kan bli gode nok på.
- Sauda og Stavanger hevder at rapporteringen i kommunen er god, der all rapportering blir sett på som god rapportering. Takhøyden er stor, og at det er akseptert at menneskelige feil forekommer.
- Sauda og Stavanger kommune har ikke som fokus å unngå uventede hendelser, men at de ved planlegging og godt beredskapsarbeid skal være i stand til å håndtere uventede hendelser på en best mulig måte når de først inntreffer.
- Begge kommunene er innforstått med at de ikke kan forutse alle uventede hendelser, og forteller om viktigheten av å ha generelle generiske planer som er dimensjonert

etter hvilke utfordringer diverse hendelser har for kommunen, og at dette er alfa og omega for å kunne håndtere uventede hendelser.

7.2 Konklusjon

Jeg har i denne oppgaven forsøkt å belyse hvordan Sauda og Stavanger kommune tar høyde for uventede hendelser i beredskapsplanleggingen. For å belyse og besvare problemstillingen min valgte jeg 3 forskningsspørsmål. Hvordan utvikler Sauda og Stavanger kommune en felles situasjonsforståelse for beredskap og beredskapsplanlegging innad i kommunen.

Hvordan er kommunikasjonen, kommunikasjonsflyten og rapporteringen innad i kommunene, og er kommunene forberedt på å håndtere uventede hendelser?

Det fremkommer av oppgaven at kommunene tar høyde for uventede hendelser ved å lage generiske planer som dimensjoneres etter hvilke utfordringer hendelser har for kommunen og samfunnet for øvrig, og ved å være mentalt innstilt på at noe uventet kan skje, og at det ikke går an å forutse eller planlegge for alt. Kommunene peker på at kommunikasjonen, kommunikasjonsflyten og rapporteringen innad i kommunene er bra og at dette i tillegg til regelmessige øvelser og trening fører til en felles situasjonsforståelse. Seniorrådgiverne fra DSB hevder at kommunene håndterer uventede hendelser like bra som ventede hendelser. Stavanger kommune hevder også at de skal være i stand til å håndtere uventede hendelser, og at en uventet hendelse ikke er noen unnskyldning for å håndtere en hendelse dårlig. Sauda kommune har også tro på at de skal kunne håndtere en uventet hendelse bra, men ikke uten at skade vil skje. Med dette menes at de ikke klarer å forutse alle uventede hendelser og at det vil skje en eller annen form for skade, men at de skal håndtere hendelsene på en best mulig måte når de først inntreffer.

Til videre forskning kunne det vært interessant å sett på hvordan ulike kommuner håndterer uventede hendelser. Det er 428 kommuner i landet og disse varierer voldsomt med tanke på størrelse, ressurs tilgang og kompetanse, og det er nærliggende å tro at det vil være forskjeller i håndteringen av uventede hendelser.

Litteraturliste

- Amdam J., & Amdam R (2000). *Kommunikativ planlegging*. Regional planlegging som reiskap for organisasjons- og samfunnsutvikling. Oslo: Samlaget.
- Andersen, S. (2006). *Aktiv informantintervjuing*. I Norsk statsvitenskapelig tidsskrift, vol 22, s. 278-298. Hentet fra: https://www.idunn.no/nst/2006/03/aktiv_informantintervjuing
- Aven, T., Boyesen, M., Njå, O., Olsen, K. H. & Sandve, K. (2004). *Samfunnssikkerhet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Banfield, E.C. (1959). *Ends and Means in Planning*. International Social Science Journal. Vol. XI, No. 3, 1959.
- Blaikie, N. (2010). *Designing Social Research*. Cambridge: Polity Press.
- Clarke, L., and Perrow, C. (1996). *Prosaic Organizational Failure*. *American Behavioral Scientist*, 39 (8) Side. 1040-1056.
- Direktorat for Samfunnssikkerhet og Beredskap, DSB (2012). Veiledning til forskrift om kommunal beredskapsplikt. Februar 2012. Hentet fra: http://www.dsb.no/Global/Publikasjoner/2012/Veiledning/veiledning_forskrift_kommunal_beredskapsplikt.pdf
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, DSB (2015). Veiledning for Fylkesmannens tilsyn med kommunal beredskapsplikt.. Hentet fra: http://www.dsb.no/Global/Publikasjoner/2015/Tema/veiledning_fylkesmannens_tilsyn_med_kommunal_beredskapsplikt.pdf
- DSB (u.å). *Regional og kommunal beredskap*. hentet fra: <http://www.dsb.no/en/Ansvarsomrader/Regional-og-kommunal-beredskap/>

Enderud, Harald (1976). *Beslutninger i organisasjoner – i adfærdsteoretisk perspektiv*. Danmark: Krohns Bogtrykkeri.

Endsley, M.R. (1995). *Measurement of situation awareness in dynamic systems*. Human Factors, 37 (1). Side. 65-84.

Endsley M. R (2009). *Situation awareness in aviation systems*. I Wise J.A, D., Hopkin, V.D., & Garland D.J. Handbook of Aviation Human Factors second edition. 12.1 – 12.18. Taylor and Francis Group: CRC Press.

Fimreite A. L., Lango P., Lægreid P., & Rykkja L. H (red) (2014). *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering*. 2.utgave. Oslo: universitetsforlaget.

Forskrift om kommunal beredskapsplikt (2011). Hentet fra:
<https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2011-08-22-894?q=forskrift%20om%20kommunal%20beredskapsplikt>

Furevik, E. (2012). *Sivilbeskyttelsesloven – en praktisk og juridisk veileder*. Universitetsforlaget.

Fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks (2015). Instruks for fylkesmannens og Sysselemanden på Svalbards arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering. Hentet fra: <https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2015-06-19-703>

Gangdal, J., & Angeltveit, G (2014) *Krise: Forebygging, Beredskap, Håndtering, Kommunikasjon*. Bergen: Fagbokforlag.

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

Hovden, J (2011). *Fra flis i fingeren til ragnarokk*. 20 historier om sikkerhet. 20 års jubileum fra sikkerhetsdagene. Kapittel 1. Sikkerhet og forskning i praksis. S.31-50.

Hovden, S. T (2012). *Kriseberedskap*. 2. utgave. Stavanger: bokstav forlag.

Hudson, P. (2001). *Safety Culture- Theory and Practice: I The Human Factor in System Reliability- Is Human Performance predictable.* 8-1 - 8-12.

Hydén, M. (2000) *Forskningsintervjuen som relationell praksis.* I Haavind, H. (red.) (2000), *Kjønn og fortolkende metode. Metodiske muligheter i kvalitativ forskning*, Oslo: Gyldendal Akademisk

Innes, J. (1998). *Information in Communicativ planning.* I American Planning Association Journal. Winter 1998. Side 52-63 vol.64.

Jacobsen, D.I., & Thorsvik, J. (2013). *Hvordan organisasjoner fungerer.* 4.utgave. Bergen: Fagbokforlag

Jacobsen, D.I. (2015). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode.* Oslo. Cappelen Damm akademisk

Kruke, B. I., Olsen O. E., & Hovden, J (2005). *Samfunnssikkerhet- forsøk på en begrepsfesting.* Iris. Stavanger.

Kruke, B. I. (2012). *Samfunnssikkerhet og krisehåndtering.* Relevans for 22.juli 2011. Et paper presentert for 22.juli kommisjonen 13.mars 2012.

Kvale, S., Brinkmann, S., Anderssen, M. T. (2009). *Det kvalitative forskningsintervju.* 2.utgave. Oslo: Gyldendal Akademisk.

La Porte T.R (1996). *High reliability organizations: unlikely, demanding at risk.* Journal of contingencies and crisis management. Vol.4. Nr.2. S.60-72. Hentet fra: <http://polis.berkeley.edu/sites/default/files/people/u3825/High%20Reliability%20Organizations%20-%20Unlikely,%20Demanding,%20and%20At%20Risk.pdf>

Lindøe, P., Engen, O. A., & Olsen, O. E (2016, 16.04) *Beredskap på helsa løs.* Hentet fra: <http://www.nrk.no/ytring/beredskap-pa-helsa-los-1.12902282>

Lunde I. K (2014). *Praktisk krise- og beredskapsledelse*. Oslo: universitetsforlaget.

Nasjonal sikkerhetsmyndighet, Politidirektoratet og Politiets sikkerhetstjeneste (2015). TERRORSIKRING, En veiledning i sikrings- og beredskapstiltak mot tilsiktede uønskede handlinger, 2015. Hentet fra:

https://www.nsm.stat.no/globalassets/dokumenter/veiledninger/veileder_terrorismosikring_2015_enkelts_final.pdf

Nasjonalt utdanningscenter for Samfunnssikkerhet og Beredskap, NUSB (2011). Kurs i krisestøtteverktøyet DSB-CIM. Grunnleggende brukerferdigheter. Hentet fra:

<http://www.dsb.no/Global/NUSB/Dokumenter/Forstudiehefte%20CIM.pdf>

Nilsen, A.S. (2007). *Municipal risk management. Implications and the use of different risk tools*. (PhD), Universitet i Stavanger. Hentet fra:

<https://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/184956/1/Nilsen,%20Aud%20Solveig.pdf>

Nilsen, A. S. (2013). *Risikostyring i kommuner? En empirisk kartlegging av risikostyring og relaterte praksiser* (pp. 30). Stavanger: DSB.

NOU 2006:6. (2006). *Når sikkerheten er viktigst*. Hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/c8b710be1a284bab8aea8fd955b39fa0/no/pdfs/nou200620060006000dddpdfs.pdf>

Paton. D., & Flin. R (1999). Disaster stress: *An emergency management perspective*. I *Disaster Prevention and Management: An International Journal*, Vol. 8 Iss: 4. Side. 261 – 267.

Perry. R.W., & Lindell. Michael. K. (2003). *Preparedness for Emergency Response: Guidelines for the Emergency Planning Process*. *Disasters*, 2003. Vol. 27(4). Side.336-350. USA: Blackwell Publishing.

Plan og bygningsloven (2008). Lov om planlegging og byggesaksbehandling. Hentet fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71>

Politidirektoratet (2011): Politiets beredskapssystemer del 1 (PBS 1). Politidirektoratet.

Reason, J. (1997). *Managing the Risks of Organizational Accidents*. Aldershot: Ashgate.

Regjeringen Stoltenberg II (2012). *Hvordan lage en kommunikasjonsstrategi*. Kommunal- og regionaldepartementet. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/krd/tema-og-redaksjonelt-innhold/kampanjesider/2007/kvalitetskommuneprogrammet/nyheter/hvordan-lage-en-kommunikasjonsstrategi/id560865/>

Rosness, R., Guttormsen, G., Steiro, T., Tinnmannsvik, R. K., & Herrera, I. A (2004). *Organisational Accidents and Resilient Organisations: Five perspectives*. Revision 1. (A 04403). Hentet fra: https://www.sintef.no/globalassets/upload/teknologi_og_samfunn/sikkerhet-og-palitelighet/rapporter/stf38-a04403.pdf

Rosness, R., Grøtan, T. O., Guttormsen, G., Herrera, I. A., Steiro, T., Størseth, F., Timmannsvik, R. K., & Wærø, R. (2010). *Organisational Accidents and Resilient Organisations: Six Perspectives*. Revision 2. (A17034). Hentet fra: https://www.sintef.no/globalassets/upload/teknologi_og_samfunn/sikkerhet-og-palitelighet/rapporter/sintef-a17034-organisational-accidents-and-resilience-organisations-six-perspectives.-revision-2.pdf

Sagan, S. D. (1993): *The limits to safety. Organizations, accidents, and nuclear weapons*. Princeton, New, Jersey: Princeton University Press.

Sivilbeskyttelsesloven (2010). Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og sivilforsvaret. Hentet fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2010-06-25-45>

St.meld. nr. 17 (2001-2002). (2002) Samfunnssikkerhet. Veien til et mindre sårbart samfunn.

Hentet fra:

<http://www.dinkom.no/Global/Dokumenter/Politiske%20dokumenter/St.meld.nr.%2017%202001%20-%202002%20Samfunnssikkerhet%20-%20Veien%20til%20et%20mindre%20sårbart%20samfunn.pdf>

St. meld. Nr. 29 (2011-2012). (2012). Samfunnssikkerhet. Hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/bc5cbb3720b14709a6bda1a175dc0f12/no/pdfs/stm201120120029000dddpdfs.pdf>

Thagaard, T. (2013). *Systematikk og innlevelse: en innføring i kvalitativ metode*. 4.utgave Bergen, Fagbokforlag.

Turner B.A. (1976). *The Organizational and Interorganizational*. Development of Disasters. Administrative Science Quarterly vol. 21, No (3)

Turner, B.A., & Pidgeon N.F. (1997). *Man-made Disasters*. Oxford: Butterworth Heinemann.

Vastveit, K. R., Eriksson, K., & Njå, O. (2014). *Critical reflections on municipal risk and vulnerability analyses as decision support tools: the role of regulation regimes*. Hentet fra: <http://link.springer.com/article/10.1007/s10669-014-9510-9>

Weick K.E., Suttcliff K.M., & Obstfeld D. (1999). *Organizing for High Reliability: Processes of Collective Mindfulness*. Research in Organizational Behavior, Volume 1.

Weick, K. E., & Sutcliffe, K. M. (2001). *Managing the unexpected: assuring high performance in an age of complexity*. San Fransisco: Jossey-Bass.

Weick, K.E., & Sutcliffe, K.M. (2007) *Managing the unexpected – Resilient performance in an age of uncertainty*. (2. utg.) San Francisco: Jossey - Bass

Weick K.E., Suttcliff K.M., & Obstfeld D. (1999). *Organizing for High Reliability: Processes of Collective Mindfulness*. Research in Organizational Behavior, Volume 21.

Westrum, R. (1993). *Cultures with Requisite Imagination*. In J.A. Wise, V.D. Hopkin and P. Stager (eds). *Verification and Validation of Complex Systems: Human Factors Issues*. Berlin: Springer 401-416

Westrum, R., & Adamski, A.J (2009). *Organizational Factors Associated with Safety and Mission Success in Aviation Environments*. In Wise J.A, D., Hopkin, V.D., & Garland D.J. *Handbook of Aviation Human Factors* second edition. 5.1 – 5.33. Taylor and Francis Group: CRC Press.

Vedlegg 1 – Informasjon og samtykkeskjema

Hvem er jeg og hva er mitt formål?

Hei.

Mitt navn er Lasse Rød Hansen og jeg er siste års student innenfor masterstudiet Samfunnssikkerhet, fordypning i sikkerhet og beredskap i nordområdene ved universitet i Tromsø. Jeg er 26 år gammel, født og oppvokst i Sauda, og bor fortiden i Stavanger hvor jeg skal skrive min avsluttende masteroppgave fra Januar og frem til 1. Juni 2016.

I en kommunal hverdag med mange viktige oppgaver har jeg lyst til å se på hvordan Sauda og Stavanger kan ta høyde for uventede hendelser i beredskapsplanleggingen og beredskapsarbeidet.

Både Stavanger og Sauda kommune er i dag pålagt å arbeide kontinuerlig med sikkerhets- og beredskapsarbeid for å kunne ivareta innbyggerens trygghet og sikkerhet. Dette krever at kommunen arbeider systematisk og helhetlig med samfunnssikkerhetsarbeidet på tvers av sektorer i kommunen, med sikte på å redusere risiko for tap av liv eller skade på helse, miljø og materielle verdier. En viktig del er å utarbeide en risiko- og sårbarhetsanalyse som skal ligge til grunn for en overordnet beredskapsplan til kommunen.

I forbindelse med dette ønsker jeg å intervju dem som arbeider med sikkerhet- og beredskap i Stavanger og Sauda kommune. Jeg hadde satt utrolig stor pris på om du har mulighet til å besvare mine spørsmål.

Hvordan foregår deltakelse i studien?

Jeg ønsker å gjennomføre intervjuene mine «ansikt til ansikt», men sender dette informasjonsskrivet og samtykkeskjema til dere i god tid. For de som ønsker å lese igjennom spørsmålene som intervjuet inneholder, så kan jeg også sende disse i forkant av intervjuet.

Hva skjer med informasjonen jeg får av deg?

All informasjon jeg får av deg vil bli behandlet konfidensielt. Det er kun jeg som vil ha tilgang. Masteroppgaven skal hvis alt går etter planen leveres 01.06.2016, og når oppgaven er levert og sensuren har falt så blir informasjonen og opplysningene du har gitt slettet. Det er selvsagt frivillig å delta i studien, og om du ønsker kan du trekke ditt samtykke når du måtte ønske, uten å måtte oppgi noen grunn. Dersom du trekker deg, vil all informasjon du har gitt

bli slettet. Jeg håper selvsagt at du ønsker å delta, da det vil være en umulighet å gjennomføre denne masteroppgaven uten deg som informant. Dersom du ønsker å delta, gi meg en tilbakemelding på mail sammen med en underskrift på dette samtykkeskjemaet. Har du spørsmål til meg så ta gjerne kontakt per telefon eller mail.

Samtykker du til deltagelse i studien?

Jeg har mottatt og lest informasjonen om studien, og jeg er villig til å delta.

.....

(Deltakers navn og dato)

E-post: Lassi90@hotmail.com

Telefon: 97181078

Veileder, Aud Solveig Nilsen

E-post: Aud.s.nilsen@uit.no

Mvh

Lasse Rød Hansen

Vedlegg 2 – Intervjuguide Sauda og Stavanger kommune

Intervjuguide

«Hvordan tar Sauda og Stavanger kommune høyde for uventede hendelser i beredskapsplanleggingen og beredskapsarbeidet».

Del 1 (om prosjektet, meg og samtykke)

Jeg kommer til å starte med en introduksjon om meg og min bakgrunn/utdanning og en kort beskrivelse av hva masteroppgaven min skal omhandle. Deretter kommer jeg til å gå gjennom informasjonsskrivet og samtykkeskjemaet, og svare på eventuelle spørsmål vedkommende måtte ha i forhold til dette.

Del 2 (kort om informanten)

1. Hva er din stilling i kommunen?
2. Kan du fortelle meg hvilke arbeidsoppgaver og ansvarsområder som er knyttet til din stilling med tanke på beredskapsarbeidet i kommunen?
3. Hva er din utdanning/bakgrunn?
4. Har du tidligere erfaring med sikkerhet og beredskapsarbeid?

Del 3 (Forskjellige aktuelle tema til intervjuet)

Intervjuguide Stavanger og Sauda kommune

Beredskapsplanlegging

Hva betyr ordet beredskap for deg?

Hva betyr ordet samfunnsikkerhet for deg?

Hvordan arbeider dere med beredskapsplanlegging i kommunen?

Blir beredskapsplanleggingen basert på opplevde/erfaringsbaserte hendelser?

- Blir det fokusert på risikovurderingen eller på risikoreduksjonen? begge deler?

Hvor ofte gjennomfører dere øvelser i henhold til beredskapsplanen(e)?

- Hvilke øvelser bruker dere?
- Erfaring/tanker om hvilke(n) øvelse som egner seg best?

Hvem er med i beredskapsplanleggingen deres?

- Er det dem som har ansvaret for beredskap, eller benytter dere også andre etater?

Bruker dere en mal eller en slags veileder når dere lager beredskapsplaner? Veileder fra DSB?

- Bruker dere tidligere planverk, eventuelt en overføring av planverk fra andre kommuner når dere skal lage/oppdatere beredskapsplanen?

- Hvor ofte oppdateres beredskapsplanen(e) og hvordan gjøres det?

Ser du på beredskapsplanlegging som en statisk eller dynamisk/kontinuerligprosess? forklar hvorfor.

Beredskapsprinsipper

Hvilke prinsipper mener du må være gjeldende for å oppnå en god beredskap?

- Ansvarsprinsippet?
- Likhetsprinsippet?
- Nærhetsprinsippet?
- Samvirkeprinsippet?

Er det noen av disse som ikke fungerer? Hvordan syns du samspillet fungerer mellom dem?

Hva legger du i ordet pålitelighet?

Hva legger du i ordet resiliens/robusthet?

Felles situasjonsforståelse i forhold til beredskapsplanlegging og krisehåndtering

Hva legger du i situasjonsforståelse?

Har dere som arbeider med beredskap i kommunen en felles situasjonsforståelse?

Mener eller tror du at det er viktig å opparbeide seg en felles situasjonsforståelse? Eventuelt hvorfor?

Hvordan kan man opparbeide seg en felles situasjonsforståelse?

Hva tror du en felles risiko/situasjonsforståelse kan føre til? Positivt og negativt.

Kommunikasjon og rapportering

Hvordan er kommunikasjonen og informasjonsflyten innad hos dere som arbeider med beredskapsplanlegging?

Føler du at dere er flinke på å dele kunnskap innad i beredskapsorganisasjonen?

Hvordan er kommunikasjonen og kunnskapsdelingen mellom dere og andre etater/kommuner?

Hvordan er rapporteringen hos dere som arbeider med beredskapsplanlegging i kommunen?

Blir feil og avvik rapportert?

Gjør dere noe for å oppdage utfordringer/problemer ved et tidlig stadie? Eventuelt hva?

Uventa hendelser

Hvis jeg sier uventa hendelser – hva tenker du da?

Blir det gjort tiltak for å oppdage uventa hendelser?

Inkluderer dere uventa hendelser i beredskapsarbeidet deres?

Hvordan blir disse inkludert og arbeidet med?

Blir det fokusert på det uventa eller det utenkelige i beredskapsplanleggingen?

Blir det laget «generelle» beredskapsplaner som også kan bli brukt til uventa hendelser?

Har du noen meninger/tanker om hvordan man kan planlegge/forberede seg på det uventa/ukjente?

Hvordan kan man håndtere en uventet hendelse på en best mulig måte?

Tror du det går an å bruke eksisterende beredskapsplaner på ting man ikke har forutsett? Altså dra paralleller fra det ene til det andre.

Hvordan mener du at man best kan håndtere det uventa?

Gradering av hendelser:

Hvis du tenker deg en graf med hendelser som strekker seg fra det helt kjente til det helt uventa/utenkelige. Ta med vanlige, mindre vanlige, sjeldne og helt uventa hendelser. Kom gjerne med eksempler som du/dere har erfart/opplevd i kommunen, eventuelt oppdiktede eksempler på hva du mener er slike hendelser.

Kjente hendelser ← → Helt uventa hendelser

Hvis jeg sier at det finnes flere typer uventa hendelser, kan du tenke deg hvilke dette er? Kom gjerne med eksempler. (om det ikke er noe kunnskap/forslag her så har jeg ei liste)

1. Det er noe som dukker opp, som du ikke forventa eller hadde noen anelse om at skulle komme/oppstå. Man har ingen tidligere modell av hendelsen.
2. En annen form for overraskende / uventa hendelse forekommer når et problem er anerkjent, men retningen av forventningen er feil.
3. En tredje form for overraskelse oppstår når du vet hva som vil skje, når det vil skje, og i hvilken rekkefølge, men du oppdager at din timing er dårlig/av.
4. En fjerde form for overraskelse/uventa hendelse oppstår når den forventede varigheten av en hendelse vise seg å være feil. Virkningen av en hendelse er forventet å være forbigående, men viser seg å ha en varig virkning/effekt.
5. En femte form for overraskelse/uventa hendelse oppstår når det forventes et problem, men dens størrelse/grad er ikke forventa.

Avslutning:

Har du noen tilbakemeldinger på intervjuet? Ting som kan bli gjort bedre til neste intervju?
Andre ting jeg bør ta til meg / vite om?

Vedlegg 3 – Intervjuguide DSB

Intervjuguide

«Hvordan tar Sauda og Stavanger kommune høyde for uventede hendelser i beredskapsplanleggingen og beredskapsarbeidet».

Del 1 (om prosjektet, meg og samtykke)

Jeg kommer til å starte med en introduksjon om meg og min bakgrunn/utdanning og en kort beskrivelse av hva masteroppgaven min skal omhandle. Deretter kommer jeg til å gå gjennom informasjonsskrivet og samtykkeskjemaet, og svare på eventuelle spørsmål vedkommende måtte ha i forhold til dette.

Del 2 (kort om informanten)

1. Hva er din stilling i DSB?
2. Kan du fortelle meg hvilke arbeidsoppgaver og ansvarsområder som er knyttet til din stilling med tanke på beredskapsarbeidet i kommunen?
3. Hva er din utdanning/bakgrunn?
4. Har du tidligere erfaring med sikkerhet og beredskapsarbeid?

Del 3 (Forskjellige aktuelle tema til intervjuet)

Beredskapsplanlegging

Hva betyr ordet beredskap for deg?

Hva betyr ordet samfunnsikkerhet for deg?

Hva er DSB sin rolle når det gjelder beredskapsplanlegging i en kommune?

Blir beredskapsplanleggingen til kommunene basert på opplevde/erfaringsbaserte hendelser?

- Blir det fokusert på risikovurderingen eller på risikoreduksjonen? begge deler?

Dere i DSB har veiledere og retningslinjer som den kommunale beredskapen skal baseres på, hvordan utarbeider dere disse?

Har dere inntrykk av at kommunene bruker disse veilederne og retningslinjene dere utarbeider?

Hvordan mener dere at en god beredskapsplan bør se ut? Hva er viktig når det gjelder de kommunale beredskapsplanene?

Har dere noen tanker om hvor ofte kommunene gjennomfører øvelser i henhold til beredskapsplanen(e)?

- Hvilke øvelser bør de bruke?
- Erfaring/tanker om hvilke(n) øvelse som egner seg best?

Hvor ofte oppdateres veiledere og retningslinjer og hvordan gjøres det?
Hvordan foregår en beredskapsplanleggingsprosess i Stavanger og Sauda kommune, og hva er DSBs tanker og meninger omkring hvordan de mener det bør foregå?

Hvordan vurderer dere beredskapsnivået til Sauda og Stavanger kommune? (eventuelt kommunene generelt)

Ser du på beredskapsplanlegging som en statisk eller dynamisk/kontinuerligprosess? Hvordan tror du beredskapsplanleggingen blir sett på i kommunene? forklar hvorfor.

Beredskapsprinsipper

Hvilke prinsipper mener du må være gjeldende for å oppnå en god beredskap?

- Ansvarsprinsippet?
- Likhetsprinsippet?
- Nærhetsprinsippet?
- Samvirkeprinsippet?

Er det noen av disse som ikke fungerer? Hvordan fungerer samspillet mellom disse syns du?

Hva legger du i ordet pålitelighet?

Hva legger du i ordet resiliens/robusthet?

Felles situasjonsforståelse i forhold til beredskapsplanlegging og krisehåndtering

Hva legger du i ordet situasjonsforståelse?

Har dere som arbeider med beredskap i DSB en felles situasjonsforståelse?

Mener eller tror du at det er viktig å opparbeide seg en felles situasjonsforståelse? Eventuelt hvorfor?

Har kommunene en felles situasjonsforståelse?

Hvordan kan kommunene eventuelt opparbeide seg en felles situasjonsforståelse? Hva er viktig for å opparbeide seg dette?

Hva tror du en felles situasjonsforståelse kan føre til? Positivt og negativt.

Kommunikasjon og rapportering

Hvordan er kommunikasjonen og informasjonsflyten innad hos dere som arbeider med beredskapsplanlegging? Hos kommunene?

Føler du at dere er flinke på å dele kunnskap innad i beredskapsorganisasjonen, ned til fylkesmann og kommunene og opp igjen?

Hvordan er rapporteringen hos dere og hos de som arbeider med beredskapsplanlegging i kommunene? Blir feil og avvik rapportert?

Hva kan god kommunikasjon og rapportering føre til? Hva skjer visst dette er dårlig?

Uventa hendelser

Hvis jeg sier uventa hendelser – hva tenker du da?

Gjør kommunene noe for å oppdage uventa hendelser?

Hvordan arbeider Sauda og Stavanger kommune med uventede hendelser og hvordan blir disse inkludert i beredskapsplanleggingen?

Blir det laget «generelle» beredskapsplaner som også kan bli brukt til uventede hendelser?

Har du noen meninger/tanker om hvordan man kan planlegge/forberede seg på det uventede/ukjente?

Tror du det går an å bruke eksisterende beredskapsplaner på ting man ikke har forutsett? Altså dra paralleller fra det ene til det andre.

Hvordan mener du at man best kan håndtere det uventede?

Har kommunene beredskapsplaner som gjør at de kan takle uventede hendelser, og øver kommunene på en slik måte at de er i stand til å takle disse?

Gradering av hendelser:

Hvis du tenker deg en graf med hendelser som strekker seg fra det helt kjente til det helt uventede/utenkelige. Ta med vanlige, mindre vanlige, sjeldne og helt uventede hendelser. Kom gjerne med eksempler som du/dere har erfart/opplevd i kommunen, eventuelt oppdiktede eksempler på hva du mener er slike hendelser.

Kjente hendelser ← → Helt uventede hendelser

Hvis jeg sier at det finnes flere typer uventede hendelser, kan du tenke deg hvilke dette er? Kom gjerne med eksempler. (om det ikke er noe kunnskap/forslag her så har jeg ei liste)

1. Det er noe som dukker opp, som du ikke forventet eller hadde noen anelse om at skulle komme/oppstå. Man har ingen tidligere modell av hendelsen.
2. En annen form for overraskende / uventede hendelse forekommer når et problem er anerkjent, men retningen av forventningen er feil.
3. En tredje form for overraskelse oppstår når du vet hva som vil skje, når det vil skje, og i hvilken rekkefølge, men du oppdager at din timing er dårlig/av.
4. En fjerde form for overraskelse/uventede hendelse oppstår når den forventede varigheten av en hendelse viser seg å være feil. Virkningen av en hendelse er forventet å være forbigående, men viser seg å ha en varig virkning/effekt.
5. En femte form for overraskelse/uventede hendelse oppstår når det forventes et problem, men dens størrelse/grad er ikke forventet.

Avslutning:

Har du noen tilbakemeldinger på intervjuet? Ting som kan bli gjort bedre til neste intervju? Andre ting jeg bør ta til meg / vite om?

Vedlegg 4 – Intervjuguide fylkesmann

Intervjuguide

«Hvordan tar Sauda og Stavanger kommune høyde for uventede hendelser i beredskapsplanleggingen og beredskapsarbeidet».

Del 1 (om prosjektet, meg og samtykke)

Jeg kommer til å starte med en introduksjon om meg og min bakgrunn/utdanning og en kort beskrivelse av hva masteroppgaven min skal omhandle. Deretter kommer jeg til å gå gjennom informasjonsskrivet og samtykkeskjemaet, og svare på eventuelle spørsmål vedkommende måtte ha i forhold til dette.

Del 2 (kort om informanten)

1. Hva er din stilling hos fylkesmannen?
2. Kan du fortelle meg hvilke arbeidsoppgaver og ansvarsområder som er knyttet til din stilling med tanke på beredskapsarbeidet i kommunene?
3. Hva er din utdanning/bakgrunn?
4. Har du tidligere erfaring med sikkerhet og beredskapsarbeid?

Del 3 (Forskjellige aktuelle tema til intervjuet)

Beredskapsplanlegging

Hva betyr ordet beredskap for deg?

Hva betyr ordet samfunnsikkerhet for deg?

Hva er fylkesmannen sin rolle når det gjelder beredskapsplanlegging i en kommune?

Hvordan foregår veiledningen og oppfølgingen av kommunene når det gjelder beredskapsarbeid?

Hvordan foregår fylkesmannens tilsyn hos kommunene?

Hvordan vurderer dere beredskapsnivået til kommunene i Rogaland?

Blir beredskapsplanleggingen til kommunene basert på opplevde/erfaringsbaserte hendelser?

- Blir det fokusert på risikovurderingen eller på risikoreduksjonen? begge deler?

Hvordan mener dere at en god beredskapsplan bør se ut? Hva er viktig når det gjelder de kommunale beredskapsplanene?

- Har dere noen tanker om hvor ofte kommunene gjennomfører øvelser i henhold til beredskapsplanen(e)?
- Hvilke øvelser bør de bruke?
- Erfaring/tanker om hvilke(n) øvelse som egner seg best?

Hvordan foregår en beredskapsplanleggingsprosess i Stavanger og Sauda kommune, og hva er fylkesmannens tanker og meninger omkring hvordan de bør foregår.

Ser du på beredskapsplanlegging som en statisk eller dynamisk/kontinuerligprosess? Hvordan tror du beredskapsplanleggingen blir sett på i kommunene? forklar hvorfor.

Beredskapsprinsipper

Hvilke prinsipper mener du må være gjeldende for å oppnå en god beredskap?

- Ansvarsprinsippet?
- Likhetsprinsippet?
- Nærhetsprinsippet?
- Samvirkeprinsippet?

Er det noen av disse som ikke fungerer? Hvordan syns du samspeillet fungerer mellom dem?

Hva legger du i ordet pålitelighet?

Hva legger du i ordet resiliens/robusthet?

Felles situasjonsforståelse i forhold til beredskapsplanlegging og krisehåndtering

Hva legger du i ordet situasjonsforståelse? (Hvis vedkommende ikke vet hva det er så forklarer jeg).

Har dere som arbeider med beredskap hos fylkesmannen en felles situasjonsforståelse?

Mener du at de som arbeider med beredskap i kommunene har det? (Sauda og Stavanger)

Mener eller tror du at det er viktig å opparbeide seg en felles situasjonsforståelse? Eventuelt hvorfor?

Hvordan kan kommunene eventuelt opparbeide seg en felles situasjonsforståelse?

Hva tror du en felles situasjonsforståelse kan føre til? Positivt og negativt.

- Pålitelighet?

Kommunikasjon, informasjonsflyt og rapportering

Hvordan er kommunikasjonen og informasjonsflyten innad hos dere som arbeider med beredskapsplanlegging?

Hvordan er den hos kommunene?

Føler du at dere er flinke til å dele kunnskap innad i beredskapsorganisasjonen og ut til kommunene?

Hvordan er kommunikasjonen og kunnskapsdelingen mellom dere innad hos fylkesmannen og ut til andre kommuner?

Hvordan er rapporteringen hos dere som arbeider med beredskapsplanlegging? Blir feil og avvik rapportert? Hvordan tror du dette er hos kommunene?

Uventa hendelser

Hvis jeg sier uventa hendelser – hva tenker du da?

Blir det gjort tiltak for å oppdage uventa hendelser?

Blir det fokusert på det uventa eller det utenkelige i beredskapsplanleggingen til kommunene?

Blir det laget «generelle» beredskapsplaner som også kan bli brukt til uventa hendelser?

Har du noen meninger/tanker om hvordan man kan planlegge/forberede seg på det uventa/ukjente?

Tror du det går an å bruke eksisterende beredskapsplaner på ting man ikke har forutsett? Altså dra paralleller fra det ene til det andre.

Hvordan mener du at man best kan håndtere det uventa?

Hvordan arbeider kommunene med uventa hendelser? Tror du det er noe de er opptatt av og noe de bruker tid og ressurser på?

Har kommunene beredskapsplaner som gjør at de kan takle uventa hendelser, og øver kommunene på en slik måte at de er i stand til å takle disse?

Gradering av hendelser:

Hvis du tenker deg en graf med hendelser som strekker seg fra det helt kjente til det helt uventa/utenkelige. Ta med vanlige, mindre vanlige, sjeldne og helt uventa hendelser. Kom gjerne med eksempler som du/dere har erfart/opplevd i fylket, eventuelt oppdiktete eksempler på hva du mener er slike hendelser.

Kjente hendelser ← → Helt uventa hendelser

Hvis jeg sier at det finnes flere typer uventa hendelser, kan du tenke deg hvilke dette er? Kom gjerne med eksempler. (om det ikke er noe kunnskap/forslag her så har jeg ei liste)

1. Det er noe som dukker opp, som du ikke forventa eller hadde noen anelse om at skulle komme/oppstå. Man har ingen tidligere modell av hendelsen.
2. En annen form for overraskende / uventa hendelse forekommer når et problem er anerkjent, men retningen av forventningen er feil.
3. En tredje form for overraskelse oppstår når du vet hva som vil skje, når det vil skje, og i hvilken rekkefølge, men du oppdager at din timing er dårlig/av.
4. En fjerde form for overraskelse/uventa hendelse oppstår når den forventede varigheten av en hendelse vise seg å være feil. Virkningen av en hendelse er forventet å være forbigående, men viser seg å ha en varig virkning/effekt.
5. En femte form for overraskelse/uventa hendelse oppstår når det forventes et problem, men dens størrelse/grad er ikke forventa.

Avslutning:

Har du noen tilbakemeldinger på intervjuet? Ting som kan bli gjort bedre til neste intervju? Andre ting jeg bør ta til meg / vite om?