

Høgskolen  
i Innlandet


Avdeling for Økonomi og ledelsesfag

**Ingrid Langvatn Notoane**

## Public policy – fra utforming til implementering

*«På hvilken måte virket terrorhendelsene i Norge 22.07 2011 som et «policyvindu» for utviklingen av den kommunale beredskapspolicyen?»*

*«In which way was the acts of terror in Norway 22.07 2011 a «policy window» for the development of municipal emergency preparedness policy»*



Masteravhandling

Master in Public Administration (MPA13)

Høst 2019

Samtykker til tilgjengeliggjøring i digitalt arkiv Brage JA  NEI

## Sammendrag

**Bakgrunn:** Denne masteravhandlingen tar utgangspunkt i temaet public policy. Jeg ønsker å se på hvordan en overraskende kritisk hendelse som tydelig berører flere politikkområder får betydning for politikktutformingen videre innenfor ett av disse. Nærmere bestemt ser jeg på hvilken betydning *terrorhendelsene den 22 juli 2011* fikk for policyutformingen innenfor kommunalt beredskap i etterkant av den 22 juli.

Avhandlingen tar utgangspunkt i at den kommunale beredskapspolicyen finnes på tre nivå – det sentrale, det regionale og det lokale. Politikken besluttes på sentralt nivå, for deretter å filtreres nedover gjennom forvaltningsnivåene der den skal settes ut i live. Kommunen er laveste forvaltningsnivå og der politikken blir mest «synlig» for innbyggerne.

**Formål:** Policyutformingen og implementeringen av public policy innenfor politikkområdet kommunal beredskap kan her tjene som et eksempel på *hva* som påvirker utviklingen av forvaltningspolitikk og *hvordan* den kommer til uttrykk på sentralt, regionalt og lokalt forvaltningsnivå. Kanskje kan avhandlingen også bidra til å kaste lys på policyprosessenes kompleksitet og den kontinuerlige drakampen mellom de formelle og uformelle styringssignalers påvirkningskraft. Denne oppgaven skal derfor besvare følgende **problemstilling**:

***På hvilken måte virket terrorhendelsene i Norge 22.07 2011 som et «policy vindu» for utviklingen av den kommunale beredskapspolicyen?***

Med et organisasjonsteoretisk utgangspunkt ser jeg på *hvilke typer styringssignaler* forvaltningsnivåene som har ansvar for kommunalt beredskapsarbeid lar seg påvirke av, hvorvidt påvirkningen av 22. juli-hendelsene har vært direkte eller indirekte, hvilke styringssignaler som eventuelt kom i forkant av 22. juli og hvilke styringssignal man har lyttet til på de ulike forvaltningsnivåene. Disse spørsmålene besvares ved hjelp av *tre teoretiske avledede generelle hypoteser* basert på et instrumentelt perspektiv, et institusjonelt kulturperspektiv og et institusjonelt myte/mote-perspektiv. Perspektivene avgrensner og setter rammer for avhandlingen.

**Metode:** For å besvare problemstillingen og underliggende forskningsspørsmål gjennom de teoretiske avledede hypotesene har jeg gjennomført en *kvalitativ casestudie* bestående av semi-strukturerte dybdeintervju og teoriprøving. Dette er gjort ved bruk av en *hypotetisk deduktiv* tilnærming. I tillegg har jeg gjennomført en *komparativ analyse* for å se på likheter og forskjeller mellom de ulike forvaltningsnivåene.

**Resultat:** Dybdeintervjuene, teoriprøvingen og den komparative analysen i denne casestudien viste at det er svært vanskelig å si noe om vektingen mellom de teoretiske perspektivene med tanke på hvordan det enkelte fungerte som et policyvindu for utviklingen av kommunal beredskap som et

resultat av terrorhendelsene 22. juli 2011. Alle perspektivene er tilstede på samtlige forvaltningsnivå, men hvordan det ene perspektivet bidrar til å fremme eller hemme et annet til enhver tid i en policyutviklingsprosess kan vanskelig bevises.

Å omsette politikk til praksis er en krevende øvelse, og det vil alltid være utfordrende å bevise årsakssammenhenger i en handlingslogikk, da organisasjonens kultur og omgivelser setter rammer for denne. Hvorvidt de uformelle handlingsnormene er i samsvar med de formelle vil variere, og der hvor samsvar mangler vil de uformelle handlingsnormene som oftest bestemme adferden, uavhengig av forvaltningsnivå.

**Konklusjon:** Funnene i denne studien underbygger annen forskning som påpeker den kontinuerlige kompleksiteten i public policyprosessen som vanskeliggjør en instrumentell hierarkisk, top-down implementering. Effekten fra vedtak til implementering overvurderes, samtidig som man under vurderer kommunenes resiliens mot endring. Endringspotensialet ligger ikke bare i normer og verdier som utvikles i inkrementelle stiavhengige prosesser basert på kommunal autonomi, men den ligger også i relevans, i tidsaspektet og i ulike varianter av styring.

Resultatene og konklusjonen i denne studien peker tilbake på demokratiprinsippet og flernivåstyringen i Norge som tilrettelegger for et mangfold av løsninger for organisering av samfunnsikkerhets- og beredskapsarbeidet tilpasset lokale behov og rammevilkår.

## Abstract

**Background:** This Master's thesis is based on the topic of public policy. I would like to see how a transcending critical event that clearly affects several political areas will have a bearing on policy formulation in one of these. More specifically, I will study in which way the acts of terror on 22. July 2011 had an impact on the policy formulation within municipal emergency preparedness policy in the aftermath of 22. July.

The thesis is based upon the fact that municipal emergency preparedness policy exists on three levels - the central, the regional and the local. The policy is decided on a central level, in order to filter down through the levels of government administration where it is implemented. The municipality is the lowest level of government administration and where the policy becomes most "visible" to the citizens.

**Purpose:** Policy formulation and implementation of public policy in the policy area municipal preparedness can serve as an example of what influences the development of public policy and how it will be expressed at central, regional and local government administration level. Perhaps the thesis also can help shed light on the complexity of policy processes and the continuous tug of war between the influence of formal and informal management signals. This assignment should therefore answer the following **research question:**

*In which way was the acts of terror in Norway the 22. July 2011 a "policy window" for the development of municipal emergency preparedness policy?*

On the basis of organizational theory, I look at the types of management signals that the levels of government responsible for municipal emergency preparedness can be influenced by, whether the impact of the July 22 incidents has been direct or indirect, which management signals possibly came before July 22, and which management signals have been listened to at the various levels of management. These questions are answered using three theoretically derived general hypotheses based on an instrumental perspective, an institutional cultural perspective, and an institutional myth / fashion perspective. The perspectives define and set the framework for the dissertation.

**Method:** To answer the problem and underlying research questions through the theoretically derived hypotheses, I conducted a qualitative case study consisting of semi-structured in-depth interviews and theory testing. This is done using a hypothetical deductive approach. In addition, I conducted a comparative analysis to look at similarities and differences between the different levels of government administration.

**Result:** The in-depth interviews, theory testing and comparative analysis in this case study showed that it is very difficult to say anything about the weighting between theoretical perspectives

considering how the individual perspective served as a policy window for the development of municipal preparedness as a result of the terrorist incidents 22. July 2011. All perspectives are present at all administrative levels, but how one perspective contributes to promoting or inhibiting another at any given time in a policy development process is difficult to prove.

Translating politics into practice is a demanding exercise, and it will always be challenging to prove causation in an action logic, as the culture and environment of the organization sets the framework for this. Whether the informal norms of action are consistent with the formal ones will vary, and where there is a lack of conformity, the informal norms of action will most often determine the behavior, regardless of the level of government administration.

**Conclusion:** The findings of this study support other research that points to the continuous complexity of the public policy process that makes instrumental hierarchical, top-down implementation difficult. The effect from decision to implementation is overestimated, while at the same time underestimating the municipality's resilience to change. The potential for change lies, not only in norms and values that are developed in incremental path-dependent processes based on municipal autonomy, but it also lies in relevance, in the time aspect and in different variants of governance.

The results and conclusions of this study point to the fact that the principle of democracy and multilevel governance in Norway facilitates a multitude of solutions for organizing civil protection and emergency preparedness work adapted to local needs and framework conditions.

## Forord

Gjennom mitt treårige masterløp har det gradvis utviklet seg en interesse for kommunal beredskap. Trolig fordi jeg selv har en kommunal arbeidsgiver der beredskap er et sjeldent tema, men også fordi jeg finner det fascinerende å se dette policyområdet i relasjon til statsvitenskapelig- og organisasjonsteoretisk kontekst med tanke på policyutvikling.

Oppgavens problemstilling med fokus på 22. juli sin rolle i utviklingen av kommunal beredskap dukket opp da denne dagens hendelser stadig ble referert til som viktig for utviklingen av norsk beredskapsarbeid på ulike nivå. Mitt gjentakende spørsmål ble i en større sammenheng – men stemmer det? Formålet mitt var å finne ut av det.

På veien har jeg fått mye hjelp og støtte. I den forbindelse ønsker jeg å takke min veileder, Hans Christian Høyen ved Høyskolen i Innlandet, for kyndig, konstruktiv og god veiledning. En takk går til informantene for deres bidrag gjennom sin interesse, kunnskap, erfaring og refleksjoner. Dere gjorde det mulig for meg å skrive denne oppgaven. Ellers ønsker jeg å takke alle som har bidratt til nyttige faglige diskusjoner, frustrasjonslytting, innspill og humor i prosessen.

Veien har ikke alltid vært like enkel, da sjonglering av jobb, familie og studier til tider kan være svært krevende. I den forbindelse har forståelse, støtte og bidrag fra sønnene mine, Benedict og Christopher, annen familie og venner vært uvurderlig. Uten dere ville ikke dette vært mulig.

Sist men ikke minst en takk til alle mine medstudenter og forelesere disse årene, for gode refleksjoner, diskusjoner, kunnskap og latter. Dere er verdsatt og vil bli husket.

Eidsvoll, 1. november 2019

*Ingrid Langvatn Notoane*

# Innholdsfortegnelse

<b>Kapittel 1 – Innledning</b> .....	<b>1</b>
1.1 Problemstilling og hypoteser .....	2
1.2 Avgrensninger .....	3
1.3 Oppgavens disposisjon .....	4
<b>Kapittel 2 – Kontekst</b> .....	<b>5</b>
2.1 Organisering av offentlig forvaltning - samfunnssikkerhet og beredskap.....	6
2.2 Kommuneloven, Sivilbeskyttelsesloven og forskrift om kommunal beredskapsplikt.....	8
2.3 Kommunalt beredskapsarbeid før 22. juli 2011 .....	10
2.4 22. juli 2011 – uvanlige hendelser på norsk jord.....	10
<b>Kapittel 3 – Teoretisk rammeverk</b> .....	<b>13</b>
3.1 Public policy i en organisasjonskontekst.....	13
3.1.1 Flernivåstyring - folkestyrets spenninger .....	15
3.2 Hypotesenes fortolkningsrammer.....	17
3.2.1 Instrumentelt perspektiv .....	18
3.2.2 Institusjonelt kulturperspektiv .....	19
3.2.3 Institusjonelt myte- / mote-perspektiv .....	19
<b>Kapittel 4 – Metode</b> .....	<b>21</b>
4.1 Valg av metode og forskningsdesign.....	21
4.1.1 Kvalitativ metode .....	21
4.1.2 Generelle styrker og svakheter ved denne studien.....	22
4.1.3 Bruk av sekundær data .....	24
4.2 Intervjuprosessen.....	24
4.2.1. Valg av informanter.....	24
4.2.2 Semi-strukturerte intervju.....	28
4.2.3 Hensynet til informantene .....	30
4.2.4 Transkribering .....	30
4.3 Analyse av data.....	31
4.3.1 Analysemodell og videre analyse .....	31
4.4 Kvalitet i forskningen .....	32
4.4.1 Reliabilitet .....	33
4.4.2 Validitet .....	33
4.4.3 Etsiske hensyn.....	35
<b>Kapittel 5 – Resultat og analyse</b> .....	<b>36</b>
5.1 Hypotese 1 – instrumentelt perspektiv .....	37
5.1.1 Samordning, helhet, systematikk og skriftliggjøring.....	37
5.1.2 Kursing, opplæring, øving og andre formelle styringssignal.....	44



5.1.3	Komparativ analyse av funnene.....	48
5.1.4	Oppsummering av det instrumentelle perspektivet .....	49
5.2	Hypotese 2 – institusjonelt kulturperspektiv .....	49
5.2.1	Stiavhengighet og inkrementelle endringer i den kommunale beredskapspolicyen.....	49
5.2.2	22. juli og påfølgende fokus tilpasses den daglige forvaltningen.....	54
5.2.3	Videreføring av formelle styringssignaler i møte med regionsreformer .....	58
5.2.4	Komparativ analyse av funnene.....	61
5.2.5	Oppsummering av det kulturelle perspektivet.....	62
5.3	Hypotese 3 – institusjonelt myte- / mote- perspektiv .....	63
5.3.1	Symbolisk og retorisk bruk av 22. juli med påfølgende motivasjon og fokus.....	63
5.3.2	Komparativ analyse av funnene.....	68
5.3.3	Oppsummering av myte-/mote- perspektivet .....	68
<b>Kapittel 6 – Konklusjon.....</b>		<b>70</b>
6.1	22. juli 2011 sin betydning for utviklingen av kommunal beredskapspolicy .....	70
6.1.1	Kjennetegn ved utviklingen av den kommunale beredskapspolicyen .....	70
6.1.2	Hendelsene har hatt en direkte betydning.....	70
6.1.3	Hendelsene har hatt en indirekte betydning som tilpasses eksisterende policy.....	71
6.1.4	Hendelsene har hatt en symbolsk og retorisk betydning .....	72
6.2	Funnenes implikasjoner og anbefaling til videre forskning .....	72
<b>Litteraturliste .....</b>		<b>75</b>
<b>Vedlegg.....</b>		<b>80</b>
	Vedlegg 1.....	81
	Vedlegg 2.....	83
	Vedlegg 3.....	85
	Vedlegg 4.....	86
	Vedlegg 5.....	87
	Vedlegg 6.....	88

**Forkortelser:**

DSB:	Direktoratet for Samfunnssikkerhet og Beredskap
FKB:	Forskrift for Kommunal Beredskapsplikt
FSI:	Fylkesmannens Samfunnssikkerhetsinstruks
JD:	Justis- og beredskapsdepartementet
KMD:	Kommunal- og moderniseringsdepartementet
KML:	Kommuneloven
KU:	Kommuneundersøkelsen
NUSB:	Nasjonalt Utdanningscenter for Samfunnssikkerhet og Beredskap
ROS:	Risiko- og sårbarhetsanalyse
SBL:	Sivilbeskyttelsesloven (Lov om kommunal beredskapsplikt)

## Kapittel 1 – Innledning

Denne masteravhandlingen tar utgangspunkt i temaet public policy. Jeg ønsker å se på hvordan en overraskende kritisk hendelse som tydelig berører flere politikkområder får betydning for politikktutformingen videre innenfor ett av disse. Nærmere bestemt ser jeg på hvilken betydning *terrorhendelsene den 22 juli 2011* fikk for policyutformingen innenfor kommunalt beredskap i etterkant av hendelsene.

Terrorhendelsene på norsk jord 22. juli 2011 gjorde inntrykk på mange og enhver i Norge, og hendelsene fremheves ofte som en årsak til det økte fokuset på forebygging, beredskap<sup>1</sup> og samfunnssikkerhet<sup>2</sup> som tidsmessig har sammenfalt med ettertiden av denne hendelsen. Men var det hendelsene 22. juli – oppmerksomheten og utredningene rundt samfunnssikkerhet og beredskap i etterkant - som endret fokuset på beredskap i Norge? Og hvilken påvirkning hadde hendelsene på utviklingen av den kommunale beredskapspolicyen?

Terrorhendelsene 22. juli er ingen typiske eller vanlige hendelser i Norge. Kritiske hendelser, som disse, åpner ofte et mulighetsvindu som kan brukes aktivt for endring. (Fimreite, Langlo, Læg Reid, Rykkja, 2018) Det er derfor interessant å se på hvordan disse hendelsene kan ha påvirket policyen.

Avhandlingen tar utgangspunkt i at den kommunale beredskapspolicyen finnes på tre nivå – det sentrale, det regionale og det lokale. Politikken besluttes på sentralt nivå, for deretter å filtreres nedover gjennom forvaltningsnivåene der den skal settes ut i live og videreføres til neste ledd. Kommunen er laveste forvaltningsnivået og der politikken blir mest «synlig» for innbyggerne.

Policyutformingen og implementeringen av public policy innenfor politikkområdet kommunal beredskap kan her tjene som et eksempel på *hva* som påvirker utviklingen av forvaltningspolitikk og *hvordan* den kommer til uttrykk på sentralt, regionalt og lokalt forvaltningsnivå.

For å belyse temaet er det gjennomført 9 dybdeintervju fordelt på de tre nivåene. Sentralt nivå er representert ved Direktoratet for Samfunnssikkerhet og Beredskap (DSB), regionalt nivå er representert ved et fylkesmannsembete og lokalt nivå er representert ved to kommuner. Personene intervjuet er i posisjoner der de har innsikt i utviklingen på sitt nivå og samtidig har god kjennskap til policypåvirkningen 22. juli har hatt på sitt forvaltningsnivå. Hver for seg vil intervjuene belyse forvaltningspolitikken utvikling på eget nivå, og på den måten gi et innblikk i hvordan den offentlige forvaltningen formes som et redskap for utvikling og gjennomføring av politikk

---

<sup>1</sup> **Beredskap** er tiltak som skal bidra til å hindre at farlige situasjoner utvikler seg til ulykker, eller tiltak for å redusere konsekvensene når noe først har gått galt (Aven, 2004, s 17)

<sup>2</sup> **Samfunnssikkerhet** er den evnen samfunnet har til å opprettholde viktige samfunnsfunksjoner og ivareta borgernes liv, helse og grunnleggende behov under ulike former for påkjenning. (St. meld 17 (2001-2002), s 4)

(Christensen, Egeberg, Lægneid, Roness og Røvik 2015). Som en helhet vil forvaltningsnivåene gjenspeile en flernivåstyring som over tid bidrar til å påvirke institusjonsutviklingen (Olsen 2014) Tematikken public policy er gjennomstudert, og mye litteratur viser at utviklingen av public policy preges av det som kalles «policyvindu». Jeg vil i dette casestudiet ta utgangspunkt i tre kjente teoretiske perspektiv innen dannelse av public policy for å belyse hvordan en krisehendelse (her: 22.07.2011) blir et «policyvindu» for utviklingen innenfor et policyområde på de ulike forvaltningsnivåene (her: kommunal beredskapspolicy). (Christensen et al, 2015; Hill, 2014)

Med begrepet «*policyvindu*» tar jeg utgangspunkt i Michael Hill sin beskrivelse av Kingdons modell for agendasetting. Et «policy vindu» beskriver hvordan strømmer av utfordringer, interesse-mobilisering og prosesser mot beslutning, samt politikk kan bidra til å åpne en beslutningsmulighet og sette agenda for videre arbeid. En voldsom dramatisk begivenhet som bidrar til stor oppmerksomhet mot et hittil noe neglisjert tema kan være et slikt «policy vindu» der ulike aktører melder seg med sine innspill og forslag til agendasetting. (Hill, 2014)

Teoriene benyttet i denne avhandlingen brukes pragmatisk der jeg vektlegger de praktiske konsekvensene av politikken som vedtas som forklaringsmodell for årsakssammenhenger. Med utgangspunkt i intervjuene som beskriver de faktiske forhold vil teorien hovedsakelig brukes deskriptivt og til dels analytisk.

## 1.1 Problemstilling og hypoteser

Med bakgrunn i tematikken kommunal beredskap sett i lys av 22. juli har jeg utarbeidet følgende problemstilling:

***«På hvilken måte virket terrorhendelsene i Norge 22.07 2011 som et «policyvindu» for utviklingen av den kommunale beredskapspolicyen?»***

Den dramatiske begivenheten som får oppmerksomhet, bidrar til agendasetting og skaper et policyvindu for kommunal beredskapspolicy er her 22. juli 2011. Jeg vil se på hva som faktisk skjedde med den kommunale beredskapspolicyen slik de ulike forvaltningsnivåene ser det i perioden 2010-2019, og på hvilken måte dette er et resultat av hendelsene 22. juli 2011.

Med et organisasjonsteoretisk utgangspunkt kan man si at problemstillingen handler om hvordan en uforutsett og kritisk hendelse påvirker den kontinuerlige og allerede etablerte strømmen av formelle og uformelle styringssignaler som gis fra overordnet til underordnede forvaltningsnivå innenfor ett politikkområde.

Det er derfor her interessant å se på *hvilke typer styringssignaler* forvaltningsnivåene som har ansvar for kommunalt beredskapsarbeid lar seg påvirke av, og jeg fokuserer da på disse underliggende forskningsspørsmålene:

1. Hva slags styringssignaler kjennetegner utviklingen av den kommunale beredskapspolicyen?
2. Hvilke av disse er direkte og indirekte konsekvenser av hendelsene 22. juli 2011?
3. Hvilke styringssignaler har man lyttet til og tatt til seg på de ulike nivåene i forvaltningen?

For å kunne besvare disse spørsmålene har jeg formulert **tre teoretiske avledede generelle hypoteser**. Mine hypoteser vil i denne kvalitative studien fungere som empirisk innrettede forventninger, der jeg vil forfølge hypotesene basert på antagelser om funn. Hypotesene med sine forventninger vil avgrense oppgaven og sette rammer for operasjonaliseringen av problemstillingen.

**Hypotese 1- instrumentelt perspektiv:** «Terrorhendelsene 22.07.2011, førte til at det ble utviklet styringssignaler som hadde *direkte betydning* for policyutviklingen relatert til kommunal beredskap på de ulike forvaltningsnivåene».

**Hypotese 2 – institusjonelt kulturperspektiv:** «Terrorhendelsene 22.07.2011, førte ikke til at det ble utviklet noen styringssignaler som får direkte betydning, men signaler fikk mer *indirekte betydning* og tilpasses det som preger beredskapspolicyen til daglig».

**Hypotese 3 – institusjonelt myte/mote-perspektiv:** «Terrorhendelsene 22.07.2011, førte hverken til at det ble utviklet direkte eller indirekte styringssignaler, men hendelsene har en mer *symbolsk og retorisk betydning* for policyutviklingen innen kommunal beredskap».

I min problemstilling og mine hypoteser vil terrorhendelsene 22.07.2011 være den *uavhengig variabel (årsak)*, og utviklingen av kommunal beredskapspolicy den *avhengig variabel (virkning)*. I denne sammenheng åpner den avhengige variabelen opp for at det kan være flere påvirkningsfaktorer. Utviklingen av kommunal beredskap vil synes ved å se på forholdet mellom de formelle og uformelle styringssignalene og faktisk adferd i forvaltningen. Årsaken til denne utviklingen vil utledes med utgangspunkt i hendelsene 22. juli 2011, forskningsspørsmålene stilt og de tre organisasjonsteoretiske perspektivene med tilhørende hypoteser. I tillegg vil det gjøres en komparativ analyse som ser på likheter og forskjeller forvaltningsnivåene imellom knyttet til de tre hypotesene.

Teorikapittelet (kapittel 3) vil redegjøre nærmere for teorigrunnet som er utgangspunkt for problemstillingen og de tre organisasjonsteoretiske perspektivene, samt hvilke forventninger de bygger på.

## 1.2 Avgrensninger

Kommunal beredskapspolicy er et omfattende tema. Mitt ønske er å *forstå* på hvilken måte hendelsene 22. juli 2011 spilte en rolle som et policyvindu for utviklingen av kommunal beredskapspolicy sett fra de tre forvaltningsnivåene i perioden 2010-2019.

Hendelsene skjedde nesten parallelt med ikrafttredelse av Lov om kommunal beredskapsplikt (Sivilbeskyttelsesloven 2010) og Forskrift om kommunal beredskapsplikt (2011). Lov og forskrift som styringssignal suppleres med andre styringssignal som; tildelingsbrev, instruksjer, lovendringer, rapporter, nye NOU'r eller Stortingsmeldinger, pålagte nettverk ol. På den måten utsettes kommunal beredskapspolicy for mange påvirkningsfaktorer. Det er gjennom disse supplerende styringssignalene hendelsene 22. juli vil kunne hatt sin påvirkning. Spørsmålet er hvilke er det det lyttes til og hvorfor?

For å kunne svare på forskningsspørsmål og hypoteser, har jeg valgt å undersøke utviklingen av den kommunale beredskapspolicyen fra 2010, før terrorhendelsene, og utviklingen i etterkant frem til i dag.

Jeg har valgt å benytte en *hypotetisk deduktiv* tilnærming med sammenlignbare data der hovedindikatorerne som brukes i intervjuene er identiske. Mer om metoden som benyttes, og valgene gjort i forskningsprosessen beskrives i kapittel 4.

Med en tilnærming til problemstillingen både fra sentralt, regionalt og lokalt nivå vil jeg i kontekstkapittelet kort presentere forvaltningsnivåene, og i teorikapittelet si noe om samspillet mellom disse i form av flernivåstyring. For at omfanget av studien skal bli håndterlig er den avgrenset geografisk til to kommuner, og tilhørende fylkesmannsembete. Valg av kommuner er gjort med omhu og vil bli omtalt i metodekapittelet.

### 1.3 Oppgavens disposisjon

Oppgaven er delt inn i seks hovedkapitler. *Kapittel 1 – Innledning*, vil ta for seg studiens samfunnsmessige relevans, presentere problemstillingen og hypotesene, samt avgrensninger. *Kapittel 2 – Kontekst*, omhandler organiseringen av samfunnssikkerhet og beredskap i Norge, ser på lov og forskrift om kommunal beredskapsplikt, de ulike aktørene og deres roller og til slutt 22. juli 2011 – en uvanlig hendelse på norsk jord. *Kapittel 3 – Teoretisk rammeverk*, presenteres i 2 deler. En deskriptiv del som omhandler public policy og utviklingen av denne med perspektivet flernivåstyring som bakteppe, og en analytisk relatert del som omhandler de tre perspektivene jeg bruker i analysen av empirien. *Kapittel 4 – Metode*, tar for seg type studie, studiens metodiske valg, gjennomføringen av studiet, samt begrunnelse for utvalg og analyse av data. Kapittelet tar også for seg refleksjoner knyttet til studiens reliabilitet, validitet, generaliserbarhet og etikk. *Kapittel 5 – Resultat og analyse*, presenterer de sentrale funnene fra casestudien. Her besvares forskningsspørsmålene og hypotesene ved å knytte empiri opp mot teori og kontekst, samt sette hypotesene opp mot hverandre for å besvare oppgavens problemstilling. Avslutningsvis i *kapittel 6 – Konklusjon*, oppsummerer studiets konklusjon og forslag til eventuell videre forskning.

## Kapittel 2 – Kontekst

I dette kapittelet vil jeg ta for meg omstendighetene rundt samfunnssikkerhet og beredskapsarbeidet i Norge, og dermed forvaltningskonteksten som kan bety noe for hvordan en kommunal beredskapspolicy tolkes og hvordan den kan og vil utvikles både på sentralt hold og i relasjon mellom stat og kommune. (Helgøy og Aars, 2008) Jeg vil presentere en overordnet oversikt over organiseringen av offentlig forvaltning, de ulike aktørene, deres roller, det viktigste formelle rammeverket for arbeidet, samt en kort presentere kommunalt beredskapsarbeid før 22. juli 2011. For å ha et utgangspunkt for diskusjon av utviklingen i etterkant av hendelsene vil jeg til slutt beskrive terrorhendelsene 22. juli 2011 og konklusjonene bl.a. Gjørsv-kommisjonen og DSB gjorde. Kommunene er pålagt et stort ansvar for samfunnssikkerhet og beredskap i Norge.

**Stortingsmelding 29 Samfunnssikkerhet (2011-2012)** understreker at kommunene utgjør en av bærebjelkene i det norske samfunnssikkerhets og beredskapsarbeidet; «*En god kommunal beredskap er en grunnleggende forutsetning for en god nasjonal beredskap*» (Meld. St. 29 (2011-2012), s. 55)

Under **Samfunnssikkerhetskonferansen i 2015** uttalte Jan Tore Sanner, kommunal og moderniseringsminister i forbindelse med kommunereformen følgende: «*Kommunene har fått betydelig flere oppgaver og større ansvar siden den forrige store kommunereformen ble vedtatt for mer enn 50 år siden. Kommunene er grunnmuren i velferdssamfunnet. Sikrer oss viktige tjenester i mange faser av livet, og er en sentral arena for lokal påvirkning og medbestemmelse. Kommunene er avgjørende for gode lokalsamfunn over hele landet. En slik grunnmur som skal stå i mange år, må vedlikeholdes og forsterkes. Beredskapsansvar er en av oppgavene kommunene har fått økt ansvar for.*» (Sanner, 2015)

Forventninger og krav til kommunene har økt i takt med nye samfunnsutfordringer, tragiske hendelser og nye lovpålegg, som blant annet gjennom lov og forskrift om kommunal beredskapsplikt. (Sivilbeskyttelsesloven, 2010; FKB, 2011)

Den årlige **Kommuneundersøkelsen**<sup>3</sup> gjennomført av Direktoratet for Samfunnssikkerhet og Beredskap (DSB) for **2018** viser at den ønskede ambisjonen for det kommunale beredskapsarbeidet enda ikke er nådd. Rapporten for 2018 viser at 96% av kommunene har gjennomført en helhetlig ROS<sup>4</sup>-analyse, mens bare 57% har en overordnet beredskapsplan som tilfredsstillende minimumskravene. Dette er til tross for tallene en fremgang (DSB, 2018a).

---

<sup>3</sup> **Kommuneundersøkelsen** er en årlig/biårlig kvantitativ undersøkelse om kommunal beredskapsplikt med utgangspunkt i lov og forskrift om kommunal beredskapsplikt. (www.dsb.no)

<sup>4</sup> **Risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS)** omfatter en systematisk identifisering og kategorisering av hvilke hendelser det er hensiktsmessig å forebygge eller planlegge tiltak mot (Aven et al., 2004:31).

**SINTEF sin rapport** om Kommunal beredskapsplikt av 2016 har konkludert med at lov om kommunal beredskapsplikt har økt fokuset på beredskap og samfunnssikkerhet i kommunene, men at det er store forskjeller kommunene imellom hvorvidt kravene og forventningene oppfylles. Dette kan skyldes blant annet heterogeniteten blant norske kommuner som gjør at det er store forskjeller i risikobilde og kompleksiteten de står ovenfor. (Albrechtsen, Almklov, Antonsen, Mohammad, Schiefloe, Wasilkewicz og Øren, 2016)

Utgangspunktet for det kommunale beredskapsarbeidet er rettslig bindende bestemmelser hjemlet i lov og forskrift. Jeg vil gi en presentasjon av de mest relevante i denne sammenheng.

## 2.1 Organisering av offentlig forvaltning - samfunnssikkerhet og beredskap

*Offentlig forvaltning er den virksomhet som utøves av organer for stat, fylker og kommuner og som ikke er lovgivning eller rettspleie. Regjeringen er som alminnelig utgangspunkt forvaltningens øverste leder, jfr. Grunnlovens §3, sammenhold med §§49 og 83. Unntak fra dette kan gjøres ved lov, slik det er gjort for kommunene og fylkeskommunene (Kommuneloven, 1992 §6)*

Offentlig forvaltning omfatter i all hovedsak departementene, direktoratene og statlige tilsynsorgan. Den offentlige forvaltningen ivaretar samfunnets fellesoppgaver knyttet til landets sikkerhet og interesser, og yter tjenester til brukerne innen helse-, pleie- og omsorg og utdanning. Infrastruktur som veier, jernbane, flyplasser og havner ligger også innenfor offentlig forvaltnings ansvarsområde. (Wikipedia, 2019)

### Hva er spesielt med offentlig forvaltning?

Offentlig forvaltning har noen kjennetegn man ikke finner i andre organisasjoner. De handler på vegne av oss og målsetningene de jobber etter er komplekse, motsetningsfylte og sammensatte. Det er en sammensetning av politisk og administrativ ledelse som ikke bare er ansvarlige overfor egne ansatte, men også overfor innbyggerne. Offentlig forvaltning har en meningsskapende rolle, som symbol på identitet – eks. skole; lærer, elev, foresatt ol. Forvaltningen må også forholde seg til omgivelsenes forventninger, både normative som bidrar til legitimitet (effektivitet, demokratisk innflytelse, åpenhet, innsyn, tjenesteyting) og kognitive personlige preferanser (egen situasjon og omgivelser). Offentlig forvaltning har ikke et marked med fri konkurranse, og beslutningsregelen i henhold til oppgavene har *gode nok beslutninger* som mål. (Lundquist, 1998)

### Forvaltningsnivåene i samfunnssikkerhet og beredskapsarbeidet

Den norske sentralforvaltningen har en hierarkisk og byråkratisk oppbygning med tydelig nivådeling, og der sektor (politikkområde) er et viktig spesialiseringsprinsipp. For eksempel er Justis- og beredskapsdepartementet (JD) overordnet Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) og derunder underliggende etater. Departementet beskrives gjerne som sekretariat for den



politiske ledelse, mens direktoratet har et tydeligere iverksettingsoppdrag knyttet til utøvelse. Slike sterke sektordepartement utvikler vertikal samordning som forvaltningsprinsipp. Det kan være samordning i form av autoritative meldinger, som budsjett, tildelingsbrev og styringsdialog rettet mot underordnede nivå i forvaltningen. Velferdsstaten er bygd på kommunene som iverksettende institusjoner, med fullmakt til å tilpasse politikken etter lokale forhold og forutsetninger. (Fimreite et al, 2018; Helgøy og Aars 2008) Denne autonomien gjelder også på beredkapsområdet.

*Justis- og beredkapsdepartementet (JD)* er tillagt det nasjonale hovedansvaret for samfunnsikkerhets og beredkapsarbeidet. Dette innebærer å samordne et helhetlig samfunnsikkerhetsarbeid innen den sivile sektor. I tillegg er JD fagansvarlig for lovverket som styrer arbeidet. (JD, 2018)

*Direktoratet for Samfunnsikkerhet og Beredskap (DSB)* er fag- og tilsynsansvarlig for det sivile samfunnsikkerhets- og beredkapsområdet. Det innebærer blant annet å være tilsynsmyndighet<sup>5</sup> overfor Fylkesmennene, og drive regional veiledning og samordning. I tillegg til å være forvalter av forskriften for kommunal beredkapsplikt, forvalter DSB også en rekke juridiske, organisatoriske og pedagogiske virkemidler i sin tilrettelegging for kommunenes oppfølging av sin beredkapsplikt. (DSB 2016b)

På regionalt nivå er *Fylkesmannen* de sentrale myndigheters representant i fylket, og skal arbeide for at Stortingets og Regjeringens vedtak, mål og retningslinjer kan bli fulgt opp av kommunene (Fylkesmanninstruksen 1981, §1). *Kommuneloven* (1992) Kapittel 10A omhandler Fylkesmannens tilsynsmyndighet og er styrende for Fylkesmannens mandat og virkeområde. Den tar for seg lovlighetstilsyn, innsyn, pålegg og samordning av tilsynsvirksomheten. Ytterligere forskrift til loven er gitt av departementet.

Fylkesmannen skal bidra til å samordne og veilede kommunene i forhold til de samfunnsmessige oppgavene de er pålagt. Fylkesmannens samfunnsikkerhetsinstruks (2015) presiserer og tydeliggjør samfunnsikkerhetsansvaret, og er ment å skape en mer enhetlig praksis embetene imellom, bedre samordning, oversikt og informasjon i fylket gjennom fylkesmannens rolle som pådriver, veileder og tilsynsmyndighet. Ansvar inkluderer opprettelse av Fylkesberedkapsråd, og ansvar for egenberedskap og regionalt samordningsansvar ved uønskede hendelser. (FSI, 2015) I tillegg til instruksene styres Fylkesmannen av de årlige tildelingsbrevene de mottar fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD), og en virksomhets- og økonomiinstruks som utdyper og konkretiserer fylkesmannens oppgaver det kommende året.

---

<sup>5</sup> **Tilsyn** er et fellesbegrep for all aktivitet eller virkemiddelbruk som iverksettes for å følge opp et lovverks intensjoner. Kjernen til tilsynsrollen er imidlertid den konkrete kontrollen av pliktsubjektene etterlevelse av en norm som allerede er fastsatt ved lov, forskrift eller enkeltvedtak, samt reaksjoner ved avvik (St. meld 17 (2002-2003), s. 22)

På lokalt nivå har *kommunene* et generelt og grunnleggende ansvar for å ivareta befolkningens sikkerhet og trygghet innenfor sine geografiske områder, både for bostedsfaste og besøkende (Meld. St. 29 (2011-2012)) Kommunene utgjør det lokale fundamentet i den nasjonale beredskapen, med et ansvar forankret i sine tjenesteoppgaver og i de fire overordnede beredskapsprinsippene. En modell for organiseringen av beredskapsarbeidet i offentlig forvaltning ble presentert i Stortingsmelding 21 (2012-2013). (Vedlegg 6)

### **De fire overordnede samfunnssikkerhet og beredskapsprinsipp**

Kommunens beredskapsansvar forankres i *de fire overordnede samfunnssikkerhet og beredskapsprinsippene*; ansvar, likhet, nærhet og samvirke med utgangspunkt i kommunens daglige oppgaver i det norske samfunnet. *Ansvarsprinsippet* handler om at den som innehar det daglige ansvaret også skal ha ansvaret ved en uønsket hendelse. *Likhetsprinsippet* handler om at man skal opptre så likt som mulig i en uønsket situasjon som i en normalsituasjon. *Nærhetsprinsippet* uttrykker at den som er nærmest en hendelse har de beste forutsetningene til å forstå den og dermed håndtere den. Og *samvirkeprinsippet* presiserer at både myndighet, virksomhet og etat har et selvstendig ansvar for best mulig samvirke med relevante aktører i arbeidet med forebygging, beredskap og krisehåndtering. (Meld. St. 21 (2012-2013))

Selv om det i lovs form ikke ble fastsatt en beredskapsplikt før i 2010 så har det vært en tydelig forventning fra regjering og storting at innbyggernes ved og vel har blitt ivaretatt av kommunene forankret i Sivilforsvarsloven, veiledere og rundskriv utgitt av sentrale myndigheter, som f.eks. gjennom Fylkesmannens oppfølging av kommunen basert på tildelingsbrev fra KMD.

## **2.2 Kommuneloven, Sivilbeskyttelsesloven og forskrift om kommunal beredskapsplikt**

I 1992 ble **Lov om kommuner og fylkeskommuner** (Kommuneloven, 1992) vedtatt. Den bygger på en forståelse av at offentlig politikk er et produkt av aktiviteter utført av kommunen, fylkeskommunen og staten i fellesskap. Man kan derfor anta at staten og kommunene har grunnleggende overlappende mål og interesser, der kommunene oppfattes som statens iverksettingsorgan og som den viktigste leverandøren av offentlige tjenester i Norge. (Helgøy og Aars, 2008)

Formålet med kommuneloven (KML) er å tilrettelegge for et tillitsskapende og funksjonsdyktig kommunalt og fylkeskommunalt folkestyre og en rasjonell og effektiv forvaltning av nasjonale fellesinteresser innenfor felleskapets rammer med sikte på en bærekraftig utvikling. (KML, 1992, §1)

**Lov om kommunal beredskapsplikt, sivil beskyttelse og sivilforsvaret** (Sivilbeskyttelsesloven – SBL, 2010) trådte i kraft 25. juni 2010. Formålet med loven er blant annet å beskytte liv og helse,

miljø, materielle verdier og kritisk infrastruktur ved uønskede hendelser. *Lovens §14 & §15* omhandler kommunal beredskapsplikt og forplikter kommunene til å kartlegge uønskede hendelser og hvordan de påvirker kommunen, samt utarbeide helhetlige ROS-analyser (SBL 2010, §14). Med utgangspunkt i ROS-analysen skal det utarbeides beredskapsplaner som skal angi konkrete tiltak for håndtering av uønskede hendelser, inkludert ressuroversikt, informasjons- og evalueringsplan (SBL 2010, §15). Kommunene plikter også å øve beredskapsplanene jevnlig (SBL 2010, §15, tredje ledd). De tre pilarene i den kommunale beredskapsplikten kan således sies å være: Helhetlig ROS, beredskapsplaner og øvelser. (Fimreite et al, 2018)

Sivilbeskyttelsesloven (SBL) gir ingen konkret beskrivelse av minimumskravene til en helhetlig ROS, beredskapsplan eller øvelse. **Forskriften om kommunal beredskapsplikt** (2011) derimot beskriver dette hjemlet i SBL. Forskriften utfyller kravene med det formål at kommunene skal ivareta befolkningens sikkerhet og trygghet, og redusere risiko innenfor sine geografiske grenser ved systematisk og helhetlig samfunnssikkerhetsarbeid på tvers av sektorer og som pådriver overfor andre aktører (FKB 2011, §1).

Kommunen skal integrere arbeidet i kommunens plan- og budsjettprosesser med forankring i kommunestyret. Helhet og systematikk skal på bakgrunn av helhetlig ROS oppnås ved gjennomføring av kartlegginger, langsiktige mål, strategier, prioriteringer og plan for oppfølging av samfunnssikkerhetsarbeidet. Samtidig skal det vurderes hvilke forhold som bør integreres i henhold til plan- og bygningsloven (FKB 2011, §§2,3). Minimumskravene for den helhetlige ROS-analysen presiseres i §2 tredje ledd. Videre presiseres det i §6 at ROS-analysen skal oppdateres i takt med revisjon av kommuneplaner og endringer i risiko- og sårbarhetsbildet, samtidig skal planverk og ROS-analysen til enhver tid være oppdatert. Det presiseres at oppdatering skal skje minimum en gang pr. år, der det fremgår en ansvarsfordeling i arbeidet og dato for sist oppdatering (FKB 2011, §6). Nødvendige endringer i ROS-analyse og planverk skal også gjøres basert på evaluering av uønskede hendelser og øvelser (FKB 2011, §8).

Ut over dette setter forskriften prosesskrav med hensyn til samordning og integrering av kommunens øvrige planverk, samt andre relevante offentlige og private krise<sup>6</sup>- og beredskapsplaner (FKB 2011, §4). Arbeidet skal inkludere hensiktsmessige lokale og regionale løsninger slik at ressursene utnyttes på best mulig måte (FKB 2011, §5). Forskriften utdyper den overordnede beredskapsplanen sine minimumskrav (FKB 2011, §4 andre ledd), samt krav til kommunens øvelsesaktivitet. Det presiseres at scenarioene i kommunens beredskapsplan bør ligge til grunn for

---

<sup>6</sup> **Krise** er en alvorlig trussel mot grunnleggende samfunnsstruktur eller sentrale verdier knyttet til sikkerhet, velferd, liv og helse som krever en rask reaksjon under stor grad av usikkerhet. (Fimreite, Langlo, Lægreid og Rykkja, 2018, s 15)

øvelser, at det skal gjennomføres hvert 2. år, og at samøving med relevante aktører bør skje når det er hensiktsmessig. Kommunen skal også ha et system for opplæring slik at tiltenkte rolle har tilstrekkelige kvalifikasjoner (FKB 2011, §7). Kommunen er pliktig å skriftlig dokumentere at forskriften oppfylles, og Fylkesmannen fører tilsyn med kommunens beredskapsplikt (FKB 2011, §§9,10).

### **2.3 Kommunalt beredskapsarbeid før 22. juli 2011**

I forkant av terrorhendelsene 22. juli 2011 var det større formelle endringer på gang innenfor politikkområdet samfunnsikkerhets- og beredskap. Lov om kommunal beredskapsplikt trådte i kraft i 2010, forskriften til loven var under arbeid, og det samme gjaldt flere nye veiledere fra DSB. Til tross for at det ikke var en kommunal beredskapsplikt gjennomførte DSB Kommuneundersøkelser – kommunenes egenvurdering av det kommunale beredskapsarbeidet.

*Kommuneundersøkelsen i 2010* oppsummerer status som at det har vært en positiv endring siden sist undersøkelse i 2008. Antall kommuner som hadde gjennomført risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS) i løpet av de siste fire årene var 90 %, men det hadde vært en tydelig tilbakegang på ROS-aktivitet på flere tjenesteområder. 71% av kommunene oppgir å ha revidert beredskapsplaner siste året, hvorav 4 sektorområder viste oppgang, mens 2 sektorområder viste nedgang. 90% av kommunene oppgir å ha gjennomført øvelser siste 4 årene, hovedsakelig er det snakk om skrivebordsøvelser og samøvelse mellom stab og kriseledelse. Med tanke på tema som er øvet viste det en nedgang på flere områder. Kommunene hadde i ulik grad gjennomført tiltak basert på funn i ROS-analyse, øvelser eller uønskede hendelser. (DSB 2010) Utfordringen med egenrapporteringen før 2010 er en manglende felles begrepsforståelse og manglende minimumskrav til ROS-analyser, beredskapsplaner og øvelser. Mer om dette i kapittel 5.

### **2.4 22. juli 2011 – uvanlige hendelser på norsk jord**

#### **Fakta om hendelsene**

*«Fredag 22. juli 2011 ble Norge rammet av to terrorangrep. Bombeangrepet på regjeringkvartalet og massedrapet på Utøya er de verste terrorhandlingene i Norge etter andre verdenskrig. Til sammen 77 personer ble drept i angrepene. Mange ble hardt skadet og det ble gjort enorme materielle ødeleggelser. Ettervirkningene for de berørte, i form av blant annet psykiske belastninger, var store... I etterkant av 22. juli fikk både politi og statlige myndigheter sterk kritikk for politiaksjonen på Utøya og manglende sikringstiltak i forkant av terrorangrepene. Regjeringen nedsatte en uavhengig kommisjon, 22-juli kommisjonen (Gjørsv-kommisjonen) som skulle foreta en gjennomgang og evaluering av hendelsene» (Stang, Ryste, Njølstad, Refstad og Kärki, 2019)*

## **Gjørsv-kommisjonens hovedfunn**

Kommisjonens oppgave var å «Vurdere om samfunnets evne til å avverge, beskytte seg mot og håndtere angrepene var gode nok, og legge et grunnlag for samfunnsmessig læring etter tragedien», med den hensikt å «Lære gjennom å forstå hendelser og årsaksforhold». (NOU 2012:14, s 449)

Det var *fem dimensjoner* som ble vurdert: ansvarsforhold og formelle rammer, ressurser, kunnskap, kompetanse og holdninger, teknologi, samt evnen til å lede og nyttiggjøre seg av dette.

*Funnene som ble gjort tilsa at det hadde vært:* for liten evne til å erkjenne risiko og ta lærdom av øvelser, for svak evne til å gjennomføre det man har bestemt seg for og til å bruke planer man har utviklet, mangelfull evne til å koordinere og samhandle, ikke godt nok utnyttet potensialet i informasjons- og kommunikasjonsteknologi, og det hadde vært utilstrekkelig ledelsesevne og vilje til å klargjøre ansvar, etablere mål og treffe tiltak for å oppnå resultater. (NOU 2012:14)

## **Hovedkonklusjon og anbefalinger**

Det som skilte seg ut negativt var i hovedsak knyttet til holdninger, kultur og lederskap, og hvordan mennesker og organisasjoner utøvet den myndighet de var gitt. Utfordringen ble beskrevet å ligge i å skape bedre samsvar mellom ord og handling slik at potensialet i organisasjonen utnyttet. (NOU 2012:14)

## **Anbefalte tiltak**

1. Ledere på alle nivåer i forvaltningen arbeider systematisk med å styrke sine egne og organisasjonens grunnleggende holdninger og kultur knyttet til: risikoerkjennelse, gjennomføringsevne, samhandling, IKT-utnyttelse og resultatorientert lederskap.
2. Et moderne planverk som identifiserer og knytter sammen samfunnets tiltak.
3. Planverk må benyttes på alle nivåer – det må øves jevnlig, både nasjonalt og lokalt.
4. Etablere gradert samband og rutiner for rask informasjonsflyt.

Justis- og beredskapsdepartementet må sette resultatorientert arbeid med sikkerhet og beredskap høyere på sin agenda, etablere en systematisk arbeidsform rundt samordningsansvaret og styrke den strategiske styring og oppfølging av politiet, PST, NSM og DSB. (NOU 2012:14)

I etterkant av Gjørsv-kommisjonens presentasjon ble det opprettet en egen **22. juli komite i Stortinget** som la frem en rapport med forslag til hvordan terrorberedskapen i Norge kunne økes. Alle partiene støttet de foreslåtte tiltakene. Kommisjonens fokus var på politiets rolle, samband, kriminalforebyggingstiltak, pårørendeinformasjon, informasjonsutveksling mellom aktører, felles nødnummer, varsling, videreføring av militær helikopterberedskap, kompetanse og ressurs-situasjonen og «skyting pågår». (Innst. 207S (2011-2012))

Det ble også utarbeidet en ny Stortingsmelding i 2013 om terrorberedskap som en oppfølging av 22. juli kommisjonens arbeid. (Meld. St. 21 (2012-2013))

### **DSBs egnevaluering**

DSB har i sin «*Evaluering av krisehåndteringen etter hendelsene i Regjeringskvartalet og på Utøya 22. juli 2011, innenfor DSB sitt ansvarsområde*» (2012) beskrevet at hendelsene synliggjorde behovet for gjennomgang av DSB sitt kriseplanverk, oppbygningen og distribusjonen av DSBs situasjonsrapporter, samt behovet for en helhetlig og bedre koordinert tilnærming for å understøtte de operativt og strategisk ansvarlige myndigheter. DSB er bindeleddet i den faglige linjen innenfor samfunnssikkerhet og beredskap, og uttrykte nødvendigheten av «en gjennomgang av oppgavefordeling, kompetanse og kapasiteter, lokalt, regionalt og nasjonalt for å sikre en struktur som bidrar til effektiv håndtering av store hendelser». Evalueringen identifiserte utfordringer ikke bare knyttet til oppgavefordeling, men også knyttet til samvirke, informasjonsdeling og felles situasjonsforståelse med tydelig rolleavklaring. (DSB, 2012b)

## Kapittel 3 – Teoretisk rammeverk

I dette kapittelet vil jeg ta for meg det teoretiske rammeverket som er et hjelpemiddel til å gjennomføre analysen. Det deles her inn i to. Den første delen vil *deskriptivt* ta for seg utformingen av public policy, og belyse hvilke roller 22. juli kan ha spilt i utviklingen av kommunal beredskapspolicy. Public policy utøves i en organisasjonskontekst, og jeg bruker derfor organisasjonsteori som utgangspunkt i empiriens fortolkningsramme og oppgavens *analytiske* del.

En utvikling innen kommunal beredskapspolicy fordrer en endring i organisasjonsadferd, og må sees i sammenheng med organisasjonens kultur og dens omgivelser. I den sammenheng er tillit og legitimitet viktige påvirkningsfaktorer. På hvilken måte en kritisk hendelse, som 22. juli, bidrar til en utvikling er avhengig av hvordan organisasjonen internaliserer de direkte og indirekte styringssignalene som kommer i kjølvannet av hendelsen.

Med utgangspunkt i J. March sin definisjon av en organisasjon, som «*et system av beslutninger, der beslutninger består av strømmer av problemer, løsninger, aktører og beslutningsmuligheter over tid*», velger jeg å ta utgangspunkt i to etablerte teoretiske perspektiv på organisasjonsendring – det instrumentelle og det institusjonelle. (March & Simon, 1993)

Min problemstilling og hypoteser knyttes opp mot tre perspektiv, hvorav ett instrumentelt og to institusjonelle. Det instrumentelle perspektivet ser på organisasjoner som et verktøy for å nå gitte mål, preget av det rasjonelle og formelle. De to institusjonelle perspektivene, kultur perspektivet og myte/mote perspektivet, setter de uformelle trekkene som kultur, holdninger og ledelse i fokus.

### 3.1 Public policy i en organisasjonskontekst

Public policy handler om utviklingen av offentlig politikk. Det finnes ikke noe dekkende ord for den komplekse prosessen på norsk, da politikk i seg selv blir for lite nyansert. (Norsk Språkråd, 2019)

Utforming, innhold og gjennomføring av offentlig politikk kan forstås ved å analysere styringsverkets organisering og virkemåte. I et godt utviklet samfunn som Norge beveger vi oss nesten bare i organiserte kontekster. Å forstå hvordan dannelsen av public policy kan skje er derfor viktig.

Offentlig forvaltning er i denne avhandlingen organisasjonskonteksten med sine tre forvaltningsnivå, og det er da spesielt fokus på *oppfattet utvikling* av den kommunale beredskapspolicyen på disse nivåene.

**Michael Hill** (2013) beskriver offentlig forvaltningsprosesser i sin bok «The Public Policy Process». Blant annet sier han at det er enklere å forklare stabilitet enn endring. Han viser til Streeck og Thelen sitt forsøk på å hindre at man havner i en situasjon der inkrementelle endringer

støtter institusjonell kontinuitet gjennom å reprodusere tilpasning, mens brå endringer fører til institusjonelt sammenbrudd og innovasjon. De foreslår mange alternative måter hvor inkrementelle endringer kan foregå, slik som; forskyvning av viktighet mellom underordnede og overordnede institusjoner, nye element kommer inn som endrer eksisterende status og struktur i institusjonen, drifting fra institusjonell praksis, omprioriteringer, og gradvis sammenbrudd eller utmattelse. Med dette som utgangspunkt utviklet Pollit og Bouckaert (2017) en klassifisering av typer endring: gradvise endringer, brå endringer, og innenfor disse både inkrementelle endringer innenfor «stien» (stivhengigheten) og radikale endringer (transformasjoner) (Hill, 2013)

### **Hva påvirker og skaper public policy?**

Jeg velger å bruke en kombinasjon av to modeller for å forklare og få oversikt over public policy prosessen; Eastons modell av det politiske system (Hill, 2013; Olsen, 2014) og Pollit og Bouckaerts (2017) modell for forvaltningsreform.

**Eastons modell** er en enkel skjematisk modell som tar for seg public policy prosessens tre stadier;

1. *Politics* som omhandler input-aspektet der mobilisering og påvirkning fra omgivelsene i form av krav og støtte kommer. Input-aspektet er med på å sikre demokratiske rettigheter og rettssikkerheten i det politiske system.
2. *Polity* som omhandler arenaen, det politiske system, der politikken besluttet innenfor rammer gitt i mandat, lover og regler, samarbeidsavtaler, internasjonale forpliktelser osv. Dette gjelder både på sentralt, regionalt og lokalt nivå.
3. Og *policy* som omhandler output-aspektet og brukerhensynet. Her er det snakk om innholdet i beslutningene og hva de fører til i den offentlige forvaltningen knyttet opp mot mottakerne. (Baldersheim & Rose, 2014; Hill, 2013; Olsen, 2014)

Det er et stadig større fokus på output aspektet som legitimitetsgrunnlag i public policy prosesser, dvs. økonomisk legitimitet i form av ressursutnyttning og brukertilpasning.

Utformingen av public policy er en kompleks og dynamisk prosess. **Pollit og Bouckaert** (2017) har med utgangspunkt i undersøkelser av implementering av endringer i offentlig politikk forsøkt å systematisere prosessen og legger spesielt vekt på drivkreftene og kontekstene som utviklingen av public policy skjer i. Pollit og Bouckaerts modell viser en kontinuerlig strøm av påvirkninger og beslutninger mellom de sosioøkonomiske faktorene, det politiske system, det administrative system og endringshendelser som bidrar til dagsorden-setting ved å fungere som muligheter for endring. (Pollitt & Bouckaert, 2017)

I denne sammenheng er det derfor interessant å se på hvilken måte 22. juli 2011 skapte ett policyvindu, og fungerte som en agendasettende endringshendelse for utviklingen av den kommunale beredskapspolicyen.



### 3.1.1 Flernivåstyring - folkestyrets spenninger

Kompleksiteten i utviklingen av public policy blir ikke mindre av at det politiske system og tilhørende administrative system fungerer på tre nivå – det sentrale, regionale og det lokale. Grad av autonomi, form for organisering og organisasjonenes normer og verdier spiller inn på samordningen internt og nivåene imellom.

Samfunnstrygghet går på tvers av organisatoriske grenser, forvaltningsnivå og departementsområde. Samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid krever derfor et samarbeid mellom alle forvaltningsnivå, og mellom offentlige og private aktører. (Fimreite et al, 2018) Offentlig institusjonsutforming på ett styringsnivå kan derfor ikke betraktes som uavhengig av andre nivåer, og må derfor forstås i et flernivåperspektiv. Organisatoriske og institusjonelle rammer påvirker politiske beslutningsprosesser og deres utfall. (Helgøy og Aars, 2008) Forvaltningspolitikk utøves med den hensikt å forme offentlig forvaltning til et redskap for utvikling og gjennomføring av politikk, og kan påvirke institusjonsutviklingen over tid. (Christensen og Læg Reid, 2002) Vårt politisk-administrative system er et politisk virkemiddel der målet er å sikre effektiv, legitim og demokratisk politikkutforming der godt lederskap og styring utøves (Christensen et al, 2015).

Kommunenes utfordring er å balansere flere legitime identiteter og tilhørigheter og forholdet mellom autonomi og samordning. Dette illustrerer varige spenninger mellom lokale frihetsmål og ønsker og statens likhetsidealer, og mellom kommunalt selvstyre og statlig styring. (Olsen, 2014)

Makt- og demokratiutredningen, «Samspill og tillit: Om staten og lokaldemokratiet» (NOU 2005:6), slo fast at selv om lokaldemokratiets frihetsideal fortsatt er viktig, måtte det ofte vike for andre verdier når politikken utformes. Samspillet mellom forvaltningsnivåene hadde tvunget frem et nytt innhold for det kommunale selvstyret, og det ble understreket at stat og kommuner måtte respektere hverandres roller og bygge på gjensidig tillit. (NOU 2005:6)

Krisehåndtering, som under hendelsene 22. juli 2011, skjer under usikkerhet og tvetydighet der rasjonell mål-middel forståelse er lite realistisk. I slike situasjoner vil løpende politisk og administrativ samhandling basert på bestemte regler, rutiner, og roller være et fornuftig alternativ til rasjonelle planlagte handlingsmønstre. En slik samhandling vil kun lykkes dersom det er en god tillitsrelasjon vertikalt og horisontalt, og det eksisterer intern og ekstern legitimitet. (Fimreite et al, 2018; Weick 1996)

Pierre og Pieters (2000) poengterer at statens tradisjonelle legale og konstitusjonelle maktgrunnlag i stor grad er erstattet av evnen til å koordinere offentlige og private ressurser, som et resultat av økende grad av privatisering i offentlig sektor. Statens rolle er transformert, ikke nødvendigvis svekket, med en ny kontekstuell form for makt. (Helgøy og Aars, 2008)

Det blir ofte hevdet at offentlige beslutninger i økende grad treffes i skjæringsflate mellom ulike forvaltningsnivå, og analyser av samspill og konflikt mellom disse er mer aktuelt enn noen gang. Flernivåstyring beskriver fenomenet som et system av kontinuerlig forhandling mellom beslutningstakere på ulike forvaltningsnivå. (Marks 1993) *Flernivå* refererer her til økt vertikal gjensidig avhengighet mellom aktører som opererer på ulike territorielle nivåer, mens *styring* innebærer en økende horisontal gjensidig avhengighet mellom de formelle styringsinstitusjonene og ikke-offentlige aktører. (Helgøy og Aars, 2008)

Dette impliserer en sterkere avhengighet mellom nivåene i styringssystemet og mellom fristilte og hierarkiske organer. Ved å anvende et flernivåperspektiv kan man rette oppmerksomheten mot konteksten, prosesser, relasjoner, forhandlinger og strategier. Selv om det formelt er det etablerte beslutningshierarkiet som gjelder, er beslutningskjeden ikke entydig eller avklart i et over- og underordningsforhold. Flernivåstyring impliserer at det innenfor et styringssystem eksisterer flere styringsnivåer som er betinget autonome, samtidig er ikke det enkelte nivå suverene fordi beslutningsutfall på ett nivå vil være avhengig av beslutningsutfall på høyere, eventuelt lavere nivå (Skelcher, 2005, Helgøy og Aars, 2008). På policyområdet jeg studerer vil disse styringsnivåene omfatte Justisdepartementet, DSB, Fylkesmannen og kommunene.

Relasjonen stat - kommune har utviklet seg er i tråd med målstyringsregime med et sterkere fokus på at staten setter de overordnede mål med fokus på desentraliserte løsninger, økte muligheter for delegering og friere organisasjonsformer. Kommunene kan dermed organisere etter andre spesialiseringsprinsipp som kan forsterke de strukturelle motsetningene mellom forvaltningsnivåene. Staten har en interesse i hvordan dette gjøres, og har derfor et behov for styring og kontroll som gir en sentraliserende effekt (et autonomiparadoks). Staten styrer ikke mindre, men med andre midler enn før. Økt gjensidig avhengighet og økt kompleksitet kan sies å være premisser for forvaltningspolitikken. Og i forsøk på å øke styringskapasiteten<sup>7</sup> benyttes forvaltningspolitiske virkemidler som organisering og organisatorisk endring. Dette kan by på utfordringer, bl.a. i samordning mellom involverte forvaltningsnivå og tjenesteområder. (Christensen et al, 2015; Helgøy og Aars, 2008; Pollit & Bouckaert, 2017)

### **Forvaltningskontekst**

Det har blitt knyttet sterke bånd til felles sektoridentitet mellom aktører på tvers av forvaltningsnivåene på samfunnsikkerhets- og beredskapsområdet. Identiteten hos tjenestemenn og ansatte kan være sterkere knyttet til sektoren enn til kommunen eller staten. Sektorbåndene er med på å forme «policynettverk» basert på kunnskap og tillit mellom aktører på ulike nivå.

---

<sup>7</sup> **Styringskapasitet** sier noe om i hvilken grad samfunnsutviklingen preges av de beslutningene som treffes innen det offentlige styringsverket (Olsen 1988 i Helgøy og Aars, 2008 s 7)

Den vertikale samordningen innen politikkområder på sentralt hold forsterkes, ved at sektorinteresser sammen med profesjonsinteresser prøver å kompensere styringstapet de opplever i form av nye sektorbaserte styrings- og samordningsmekanismer overfor kommunene. Dette kan være hierarkiske baserte lovpålagte tjenestestandarder og tilsyn med byråkratiske trekk. Horisontal samordning lokalt med tilpasning av tjenester til brukerne vil kunne få problemer. (Helgøy og Aars, 2008) Dette gjelder også på samfunnssikkerhet- og beredskapsområdet.

I relasjonen mellom Justisdepartementet og DSB, mellom fagdepartementene og i forholdet mellom stat og kommune er ofte hierarkiske styrings- og samordningsformer utilstrekkelige i en flernivå-sammenheng, og suppleres derfor av *nettverksstyring*. Dette innebærer samordningstiltak gjennom gjensidig tilpasning (isomorfi). Samordning i nettverk er basert på samstyring der felles verdier, kunnskap og strategier utvikles gjennom læringsprosesser og gjensidige tillitsforhold. (DiMaggio & Powell, 1983; Verhoerst, Bouckaert og Peters 2007)

Nettverksbaserte samordningsformer kan styrke samordningen og læringsevnen mellom organisasjoner, men samtidig skape uklare ansvarsrelasjoner. Ansvarsrelasjonene i krisesituasjoner er mangfoldige – det er spørsmål om hvem man er ansvarlig overfor, hvem som skal stilles til ansvar og hva blir man stilt ansvarlig for. (Fimreite et al, 2018) Samordning kan bli stående som flernivåstyringens store utfordring. (Helgøy og Aars, 2008)

Dette er det deskriptive bakteppe for den analytiske delen der fokuset er grunnlagsperspektivene for de tre hypotesene knyttet til endring av organisasjonsadferd.

### **3.2 Hypotesenes fortolkningsrammer**

Public policy utformes innenfor rammene av formelle organisasjoner. De politisk-administrative forvaltningsnivåene i Norge er eksempler på slike. For å studere offentlig forvaltnings virkemåte ved å se på sammenhengen mellom styringssignal og organisasjonsadferd har jeg valgt å ta utgangspunkt i statsvitenskapelig organisasjonsteoretisk tradisjon som i tillegg til et *instrumentelt perspektiv* trekker inn *institusjonelle perspektiv* for å forstå organisasjoners organisering og virkemåte. (Christensen et al, 2015)

Kort fortalt er forskjellen på disse tilnærmingene at en instrumentell logikk ser på organisasjoner som et verktøy som lederne disponerer, mens institusjonell logikk åpner for at organisasjonen påvirkes av egne normer, verdier og regler med den konsekvens at den ikke så enkelt lar seg endre. Det institusjonelle perspektiv kan deles inn i et kulturperspektiv og et myte/mote-perspektiv, der kulturperspektivet i hovedsak er styrt av tradisjoner og stivhengighet internt i organisasjonen, mens myte/mote perspektivet er mer preget av normer og verdier i organisasjonens omgivelser. (Christensen et al, 2015; Eriksson-Zetterquist, Kalling, Styhre og Woll, 2014).

For å kunne studere på hvilken måte 22. juli 2011 direkte og/eller indirekte har påvirket utviklingen av kommunal beredskapspolicy har jeg derfor tatt utgangspunkt i en instrumentell tilnærming og to institusjonelle, og knyttet disse opp mot antagelser om funn basert på de etablerte teoriene nevnt ovenfor. (Christensen et al, 2015)

### **3.2.1 Instrumentelt perspektiv**

Forvaltningen i Norge består av formelle rasjonelle aktører som i form av sitt samfunnsoppdrag er opptatt av å løse utfordringer og problemer som oppstår på en best mulig måte for å unngå at utfordringer oppstår eller gjentar seg. I etterkant av 22. juli ble det gjennomført mange evalueringer av hva som hadde skjedd (eks. NOU 2012:14). Det ble fokusert på hva man kan lære av erfaringene, hva man bør ta med seg videre og hva man ønsker å gjennomføre av endringer. Forvaltningens etterfølgende beslutninger i form av formelle styringssignaler, som f.eks. i NOU'r, Stortingsmeldinger, tildelingsbrev og ressurstilgang, forventes fulgt. Slike påvirkningsfaktorer for organisasjonsadferd kommer ovenfra som direkte vedtak og pålegg. Handlingsfrihetens rammer i handler her om organisasjonens formelle struktur, erfaringslæring, mål og strategier.

Denne tilnærmingen til utvikling av kommunal beredskapspolicy sammenfaller med et instrumentelt perspektiv basert på markedslogikk og rasjonalitet med høy grad av forpliktelse og forutsigbarhet, der kontroll av de underordnede aktørene gjerne er et virkemiddel for styring. Denne tilnærmingen ser på kultur i organisasjonen som manipulerbar, og endring er noe som kan bestemmes utenfra. (Christensen et al, 2015; Høyer, Madsbu og Tranøy, 2018)

Med et slikt teoretisk instrumentelt perspektiv kan jeg se på hvordan 22. juli kan ha hatt en direkte betydning på utviklingen av kommunal beredskapspolicy. Utgangspunktet er følgende hypotese: *«Terrorhendelsene 22.07.2011, førte til at det ble utviklet styringssignaler som hadde direkte betydning for policyutviklingen relatert til kommunal beredskap på de ulike forvaltningsnivåene».*

#### **Antagelser om funn som underbygger hypotesen**

Med utgangspunkt i denne instrumentelle logikken vil jeg undersøke hva som er de adferdsstyrende faktorene i utviklingen av beredskapspolicyen, og hva som påvirker disse. Jeg har derfor knyttet noen antagelser til hva jeg vil finne som indikerer tilstedeværelse av en instrumentell logikk. Dette innebærer en referanse til direkte styringssignaler i henhold til de formelle rammene, som f.eks. lov og forskrift, der det vises til økt grad av samordning, helhet, systematikk og skriftliggjøring, en økt grad av kursing, opplæring og øving, samt annen form for kontroll og styring. (f.eks: rapportering, tilsyn, tildelingsbrev, ressurstilgang, organisasjonsendring)

### 3.2.2 Institusjonelt kulturperspektiv

Organisasjoner formes og utvikles over tid, som en følge av naturlige meningsbærende prosesser når mennesker er sammen og omgivelser tolkes. Resultatet blir organisasjoners uformelle trekk der normer og verdier setter tydelige rammer for medlemmenes handlingslogikk, bidrar til å navigere i en kompleks virkelighet og ivaretar organisasjonens legitimitet. Disse uformelle trekkene bidrar til at det ikke nødvendigvis er samsvar mellom formelle strukturer og atferd. (Christensen et al, 2015; Høyer, Madsbu og Tranøy, 2018; Weick, 1996)

Den institusjonelle kulturelle handlingslogikken forklarer i sin stivhengighet at beslutninger blir påvirket av tidligere handlinger og inkrementell utvikling over tid. Kulturens verdier, normer og strukturer setter klare rammer for det som preger passende adferd, skaper identitet og tilhørighet i organisasjonen, og kan være avgjørende for hvordan styringssignalene tolkes og settes ut i livet. En slik autonom handlingslogikk kan gjøre organisasjoner mer ulike hverandre. (Christensen et al, 2015; Høyer 2005; Høyer et al, 2018, Jacobsen & Thorsvik, 2013; Weick, 1996)

Hendelsene 22.07.2011 med påfølgende evalueringer og styringssignal møtte en allerede utviklet kultur og tradisjon som preget den kommunale beredskapspolicyen. På hvilke måte ble de nye formelle og uformelle styringssignalene tilpasset den kulturen, det sporet utviklingen allerede var på? Min andre hypotese søker å finne svar på dette i antagelser basert på en institusjonell kulturell logikk:

*«Terrorhendelsene 22.07.2011, førte ikke til at det ble utviklet noen styringssignaler som får direkte betydning, men signaler fikk mer indirekte betydning og tilpasses det som preger beredskapspolicyen til daglig».*

#### **Antagelser om funn som underbygger hypotesen**

Organisasjonskulturen vil samvirke med en formell struktur for å influere handling og holdning. Jeg ønsker her å studere hvilke styringssignaler knyttet til 22. juli 2011 forvaltningsnivåene lytter til, og hva som er påvirkningsfaktorene for dette. For å få til det har jeg knyttet noen antagelser til hva som indikerer tilstedeværelse av et kulturperspektiv; det er en stivhengighet i forvaltningen der adferd forklares med historie, tradisjoner og kontinuerlige inkrementelle endringer. Hendelsene 22. juli beskrives som vanskelig å peke ut som noe spesielt, men styringssignalene, erfaringene og påfølgende fokus tilpasses det som tradisjonelt og over tid har vært sentrale prioriteringer i det kommunale beredskapsarbeidet i det daglige.

### 3.2.3 Institusjonelt myte- / mote-perspektiv

Myte-/ mote- perspektivet er opptatt av hvordan organisasjonen forsøker å opprettholde eller øke sin legitimitet ved å gi innrykk av at det de gjør er fornuftig, akseptabelt og forståelig sett i lys av sine omgivelser. Styrkeforholdet mellom aktørene i organisasjonsfeltet varierer i henhold til de

egenskaper som til enhver tid er viktige. Denne handlingslogikken bærer preg av aktørenes virkelighetsoppfatning og hva de ser som meningsbærende i situasjonen. Aktørene er med på gjensidig å skape, tilpasse og påvirke organisasjonsfeltet i en kontinuerlig indre dynamikk med fokus på det gjenkjennbare, ofte med en standard som ideal. Slik vil organisasjoner i samme organisasjonsfelt anta grad av likhet, men samtidig åpner legitimitetsprosessens tilpasninger (isomorfi) for at organisasjonsadferd ikke trenger å samsvare med den formelle strukturen. (DiMaggio & Powell, 1983; Eriksson-Zetterquist et al, 2014; Helgøy og Aars, 2008; Høyer 2005)

I etterkant av 22. juli 2011 økte fokuset på beredskap generelt. Hendelsene ble ofte trukket frem som en grunn til at beredskapsarbeid var viktig. Hvorfor ble de det, og på hvilken måte ble 22.07.2011 brukt for å vise at man var opptatt av beredskap, og på den måten innfrir forventningene i omgivelsene og oppnår fornyet legitimitet? Hvordan ble hendelsene brukt symbolsk og retorisk? Min siste hypotese søker å finne svar på dette basert på en institusjonell myte-/mote logikk: *«Terrorhendelsene 22.07.2011, førte hverken til at det ble utviklet direkte eller indirekte styringssignaler, men hendelsene har en mer symbolsk og retorisk betydning for policyutviklingen innen kommunal beredskap».*

### **Antagelser om funn som underbygger hypotesen**

Når myte/mote logikken er utgangspunkt for å studere hvilke styringssignaler som har påvirkning på utviklingen av kommunal beredskapspolicy må jeg se etter strukturer, nettverk, organisasjonsfelt og andre omgivelser sin påvirkning, kobling av symboliseringer, identitet, oversettelseskompetanse knyttet til 22. juli. Antagelsene jeg har knyttet til forventede funn som indikerer tilstedeværelse av dette perspektiv er der det refereres til 22. juli med oppskrifter på hvordan ting bør være, der 22. juli fungerer som et symbol eller retorisk referansepunkt for en utvikling av kommunal beredskapspolicy, eller der 22. juli har skapt økt motivasjon og fokus rundt kommunalt beredskapsarbeid.

## Kapittel 4 – Metode

I dette kapittelet vil jeg redegjøre for avhandlingens forskningsdesign og metodevalg, og for datainnsamlings- og analysemetode benyttet og begrunnelse for valg gjort. Jeg vil også si noe om hvilke forventninger jeg har til analysen. Kapittelet avslutter med å ta for seg kvaliteten på forskningsarbeidet ved blant annet å se på dens validitet, reliabilitet, overførbarhet og etiske dilemma.

### 4.1 Valg av metode og forskningsdesign

Valg av metode innebærer å velge en fremgangsmåte som gjør forskningen målbar. Det handler om å avgrense forskningsområdet i forhold til problemstillingen og rammene for forskningen. En slik avgrensning kan innebære både en presisering og et innholdstap. (Johannessen, Tufte og Christoffersen, 2016, Madsbu, 2011) Slik er det også i dette tilfellet.

Jeg har valgt en kvalitativ casestudie på flere forvaltningsnivå for å belyse oppgavens problemstilling og forskningsspørsmål. Ved å koble den teoretiske forståelsen av utviklingen av kommunal beredskapspolicy på en systematisk, åpen og grundig måte opp mot empirien, via hypotesene, er ønsket å oppnå bedre innsikt, forståelse, ny kunnskap ved å skaffe primærdata direkte fra kilden. (Grønmo 2016) Studien er ikke lagt opp som en form for hypotesetesting i en positivistisk betydning. Hypotesene presentert er isteden brukt som forventninger som gjør analysene og konklusjonene mer fokuserte.

#### 4.1.1 Kvalitativ metode

Valget av en fenomenologisk casestudie er gjort med et ønske om å studere de komplekse årsakssammenhenger i utviklingen av kommunal beredskapspolicy. Faktaene i denne studien vil dannes gjennom å få frem og studere aktørenes opplevelser av utviklingen. Jeg har derfor valgt å gjennomføre semi-strukturerte dybdeintervju med ambisjon om å oppnå en mest mulig detaljrik beskrivelse for å belyse problemstillingen, og få en best mulig forståelse av temaet med utgangspunkt i at organisasjonsadferd og endring er et resultat av aktørers og gruppers sosiale interaksjon. (Andersen, 2013, Johannessen et al., 2016, Madsbu, 2011)

Jeg har valgt å se på sentralt, regionalt og lokalt forvaltningsnivå, men har avgrenset konteksten i datainnsamling til å handle om utvikling av kommunal beredskapspolicy fra 2010 til 2019. Case-design blir sett på som godt egnet til å innhente primærdata gjennom dybdeintervju og analyse med et utgangspunkt i etablert teori. (Yin 2014, Andersen 2013)

Ambisjonen er å knytte empirien mot etablerte teoretisk perspektiv med tilhørende antagelser presentert i forrige kapittel og annen relevant sekundær data. (Bukve, 2016; Johannessen et al.,

2016; Lijphart, 1971) Samtidig vil jeg se på hvordan de ulike forvaltningsnivåene samsvarer og skiller seg fra hverandre mht. de teoriavledede hypotesene i en komparativ analyse. (Grønmo, 2016)

#### 4.1.2 Generelle styrker og svakheter ved denne studien

I dette studiet er ambisjonen at forskningsdesign og metode valgt skal oppfylle kravene om (1) å være egnet til å besvare mine forskningsspørsmål, samt være egnet til å analysere utviklingen av kommunal beredskapspolicy, (2) å være egnet til å få frem formelle og uformelle styringsbetingelser, og hvordan disse kan variere med forvaltningsnivå, samt (3) å være et egnet utgangspunkt for utvikling av generell kunnskap som kan gi innspill til en videreutvikling av kommunal beredskapspolicy.

##### **Krav 1: Besvare forskningsspørsmålene og være egnet til å analysere utviklingen**

Det teoretiske rammeverket presentert i kapittel 3 ligger innenfor et hypotetisk deduktivt design<sup>8</sup>, hvor jeg på grunnlag av teori har valgt ut noen antagelser som anses å være sentrale i den empiriske forfølgelsen av hypotesene. En utfordring med denne teknikken kan være at valgt teorigrunnlag vil utelukke andre viktige sider av teorien og kan avgrense det empiriske fokus og utelukke andre perspektiv som ville kunne gitt andre sammenhenger. (Høyer 2005) Fordelen derimot er at det teoretiske rammeverket avgrenser mitt fokus, samtidig som de teoretiske perspektivene har ulike syn på hva som kjennetegner påvirkningsfaktorer og kontekster for organisasjonsadferd.

Mitt teoretiske utgangspunkt kan skape bias i og med at de institusjonelle perspektivene gir rom for subjektive oppfatninger av virkeligheten, og kan oppfattes som vanskeligere å forfølge empirisk enn de rasjonelle. Informantene resonnement og fortellinger om organisasjonsadferd basert på kultur, tolking av styringssignal og tilpasninger til omgivelsene vil tydelig være subjektive oppfatninger som må sees i en sammenheng med formelle styringssignal.

Det instrumentelle perspektivet, kjennetegnes med større grad av objektiv oppfattelse av virkeligheten og kan dermed ha trekk som kan gjøre det enklere å analysere. Instrumentell styring kan trolig enklere observeres ved å følge de formelle styringssignalene og dermed bli tolket slik at resultatet er som antatt. Men det kan også gjøre at man mer ubevisst leter etter rasjonelle koblinger. (Høyer 2005) Jeg har derfor prøvd å være bevisst muligheten for ubevisste søken etter det rasjonelle, samtidig som jeg bevisst har forsøkt å finne balansen i det institusjonelle for ikke å overvurdere eller undervurdere antagelser om funn.

Jeg mener at metode- og teorivalg oppfyller kravet om å kunne svare på forskningsspørsmålene og er egnet til å analysere utviklingen av kommunal beredskapspolicy.

---

<sup>8</sup> **Hypotetisk-deduktiv metode** er en veksling mellom induktiv basert hypoteseformulering og deduktiv basert utprøving av hypoteser og teorier. (Bukve, 2016, s 63)



## **Krav 2: Få frem formelle og uformelle styringsbetingelser på de ulike forvaltningsnivåene**

I fortolkningsrammene presentert i kapittel 3 antas det at empirien vil vise et skille mellom formelle og uformelle styringssignaler som påvirker organisasjonsadferd. Det hypotetiske deduktive designet der søken etter mulige forklaringer og oppfatninger innenfor valgte hypoteser gjenspeiler dette.

Min ambisjon er å få frem hvorvidt det er likheter og forskjeller mellom hvordan de formelle og uformelle styringssignalene med utgangspunkt i terrorhendelsene 22. juli 2011 virker på de ulike forvaltningsnivåene ved å sammenligne trekk ved utviklingen innen kommunal beredskapspolicy i perioden jeg studerer. En strukturert komparativ analyse vil kunne få frem eventuelle variasjoner i styringsbetingelsene forvaltningsnivåene imellom (Grønmo 2016).

Utfordringen med denne tilnærmingen er at analysen blir kompleks når hypotesene skal forfølges empirisk på tre nivå, for så å sammenlignes. Mitt valg av forskningsdesign kan føre til at det er sider ved empirien som ikke kommer tydelig nok frem. Når jeg likevel har valgt denne fremgangsmåten er det fordi jeg ønsker å få frem det teoretiske utgangspunktet i hypotesene gjennomgående på alle forvaltningsnivå, for på den måten kunne preke på faktorer som hemmer og fremmer de formelle styringssignalene på det enkelte nivå. (ref. kapittel 3) (Grønmo 2016).

## **Krav 3: Være et egnet utgangspunkt for utvikling av generell kunnskap**

Denne kvalitative studien vil ha en nærhet til det som undersøkes gjennom informantenes informasjon og vil på den måten generere dybdekunnskap. Studiens gyldighetsområde vil være det spesielle og ha mindre fokus på det generelle da hensikten er å forstå utviklingen innen den kommunale beredskapspolicyen. (Andersen, 2013; Madsbu, 2011) Men studiet er også et bindeledd mellom det unike og det generelle via de involvertes perspektiv, der menneskers meningssøkende fortolkninger setter lys på en utvikling av kommunal beredskapspolicy som er gjenkjennbar ut over informantenes personlige erfaring. (Blumer i Madsbu, 2011) Muligheten til å kunne generalisere funn er avhengig av populasjonsutvalg og forskningscase. Dette vil jeg komme tilbake til under utvalg av informanter (4.2.1) og kvalitet i forskningen (4.4)

I tillegg kan man snakke om å fortolke informantenes tolkning ved å finne logiske sammenhenger ved å vise hvordan organisasjonsadferd har blitt skapt gjennom det relasjonelle og prosessuelle. (Andersen, 2013) I denne fortolkningen er min håndverksmessige rolle som forsker spesielt viktig, og noe som jeg har vært gjennomgående bevisst.

Det benyttede teoretiske rammeverket i dette forskningsprosjektet har tidligere vist seg nyttig ved studier av offentlig forvaltningsreformer (endring i organisasjonsadferd) på ulike forvaltningsnivå (Baldersheim og Rose, 2014; Christensen et al, 2015). Teoriene kan derfor antas å ha gyldighet også i dette tilfellet.

### 4.1.3 Bruk av sekundær data

Intensjonen i utgangspunktet for denne avhandlingen var ambisiøst med tanke på at jeg også ønsket å gjøre en dokumentanalyse som kunne underbygge eller motsi funn i intervjuene. Dette måtte jeg gå bort fra på grunn av tidsaspektet og at dokumenter jeg ønsket ikke var så tilgjengelig som jeg hadde håpet. Isteden har jeg forsøkt å oppnå en datatriangulering ved at jeg analyserer dybdeintervjuene opp mot sekundærdata hentet fra offentlige dokumenter og det teoretiske rammeverket. På den måten er hensikten å oppnå bedre reliabilitet, validitet og mulighet til generalisering. Datatrianguleringen kan i større grad fange opp den sosiale kompleksiteten og mangfoldet i problemstillingen, kontrollere for konsistens på tvers av kilder, og ikke minst mellom ord og handling (Andersen, 2013, Johannessen og Tufte, 2016)

Relevant sekundærdata i dette tilfelle vil være kilder som har bidratt til å danne grunnlag for valg i planleggings- og forskningsprosessen, og til eventuell verifisering eller forringelse av mine funn i primærdataen. Slike dokumenter er blant annet; DSB sine Kommuneundersøkelser, veiledere og rapporter, lover og forskrifter, relevante Stortingsmeldinger og NOU'r, tildelingsbrev<sup>9</sup>, instruks for Fylkesmannens arbeid (2015) (Albrechtsen et al, 2016).

Utfordringen med disse kildene kan være at offentlige dokument er mer egnet til å bekrefte forventninger knyttet til det instrumentelle perspektivet og dets forventninger enn det institusjonelle. Dette i seg selv er en god grunn til å velge kvalitative intervju som metode, der det institusjonelle skaper dybde og forståelse for organisasjonsadferd basert på både formelle og uformelle styringssignal.

## 4.2 Intervjuprosessen

Hensikten med intervjuene var fyldige primærbeskrivelser av kommunal beredskapsutvikling i etterkant av 22.07.2011 som kan belyse problemstillingen og hypotesene fra flere forvaltningsnivå. For å få til dette har jeg etterstrebet et utvalg av informanter som representerer populasjonen jeg ønsket å undersøke, samt benyttet Kvale og Brinkmann (2017) sine metoderåd for gjennomføring og analyse av intervjuene.

### 4.2.1. Valg av informanter

Valg av informanter handler om intern og ekstern konstruksjonsvaliditet og det handler om å samle inn data som er pålitelige. (Bukve, 2016) Utvalgets størrelse, strategien for utvelgelsen og

---

<sup>9</sup> **Tildelingsbrev** er det sentrale styringsinstrument fra et departement til en underliggende virksomhet. Tildelingsbrevet skisserer økonomiske rammer, beskriver prioriteringer, resultatmål og rapporteringskrav for virksomheten (Helgøy og Aars, 2008, s 30)

rekruttering av intervjuobjekt er velovervegd og knyttet opp mot formålet med undersøkelsen, samt tid og ressurser tilgjengelig. (Johannessen og Tufte, 2016; Kvale og Brinkmann, 2017)

Det kan være vanskelig å sikre seg statistisk representativitet for populasjonen i en casestudie, så utvalget er her derfor gjort strategisk, der jeg prøver å sikre at utvalget er teoretisk representativt for det som skal undersøkes. (Bukve, 2016) Det har jeg prøvd å gjøre på alle forvaltningsnivå ved å se på informantens relevans, legitimitet (autentisitet) og troverdighet i forhold til min problemstilling. For å kunne si noe om utviklingen i den kommunale beredskapen som en konsekvens av terror-handlingene 22.07.2011 ønsket jeg informanter i relevante sentrale stillinger på alle nivå, der to av nivåene også var definert av geografiske tilhørighet. Man kan kanskje si at jeg ønsket å intervju *elitepersoner*, der personene enten var ledere eller eksperter på sitt fagfelt eller i sin organisasjon, og dermed kunne gi meg valid informasjon om mitt tema og problemstilling på grunn av sin nærhet til fenomenet. (Kvale og Brinkmann, 2017)

En utfordring i utvelgelsen ville kunne bli at det er 8 år siden hendelsen, og at minnet om dens umiddelbare konsekvenser er svekket, eller at folk ikke lenger var i relevant posisjon. En annen bias kan være at informantene allerede har gjort sin tolking av temaet. Men dette biaset kan også være en fordel ved å bidra i min analyse og forståelse av virkeligheten på en mer presis måte.

En annen utfordringer ved henvendelse om intervju kunne være at man selv ikke ønsket å delta, hadde anledning innenfor min tidsramme, at man skyver ansvaret over på noen andre, eller velger med omhu den som vil gi et mest mulig fordelaktig bilde av egen organisasjon. Til tross for denne måten å rekruttere på satt jeg igjen med inntrykk av at samtlige informanter var troverdige i sin informasjon og refleksjoner. Det er mulig å velge informanter undervegs. Dersom man gjør det kan utvelgelsene være mer fleksibel, og funn undervegs kan bidrar til å påvirke valgene. (Grønmo, 2004) I dette tilfelle viste snøballmetoden seg nyttig.

Intensjonen var å intervju 10 informanter, men ble nedjusterte til 8. Jeg endte opp med å intervju 9 informanter. Kjønnfordelingen var ikke vektlagt, men ble tilfeldig 4 menn og 5 kvinner. Det endelige utvalget, slik jeg vurderer det, gir mulighet til å utforske og beskrive utviklingen innen kommunal beredskap og vil kunne bidra til å belyse min problemstilling. (Johannessen et al, 2016)

### **Informantene på sentralt nivå**

I utgangspunktet ønsket jeg informanter fra både Justis- og beredskapsdepartementet (JD) og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB). Jeg kontaktet begge via e-post.

Kontakt med DSB med tanke på intervju ble gjort til en avdelingsdirektør, som viste meg videre via en annen avdelingsdirektør og en seniorrådgiver før jeg ble satt i kontakt med de to som til slutt ble mine informanter. Inntrykket er at de informantene jeg endte opp med var veloverveid i forhold til

min problemstilling, og hadde kunnskap både om perioden rundt terrorhendelsene, og hadde vært deltakende og tett på arbeidet med kommunal beredskapsplikt i direktoratet.

Justis- og beredskapsdepartementet (JD) viste seg å være litt vanskeligere å få i formell tale. Den første henvendelsen gikk til en seniorrådgiver som henviste meg til en annen seniorrådgiver som jobber tett med DSB og på fagområdet kommunal beredskap. Jeg ble oppringt for en samtale om forskningsprosjektet mitt, og det ble gitt informasjon om kontakt i DSB som kunne hjelpe meg videre i prosessen. Samtidig ble det gitt uttrykk for at JD ikke hadde noe ønske om å stille til intervju, men kunne gi en skriftlig uttalelse dersom det ble tilsendt en intervjuguide med relevante spørsmål. Dette ble gjort, med det resultat at jeg ble oppringt på nytt. I begge samtalene fikk jeg nyttig informasjon om prosedyrer og prosesser, men jeg kunne ikke bruke det. I den andre samtalen ble det gitt uttrykk for at departementet ikke ønsket å gi en uttalelse da de ikke ønsket å sette statsråden i forlegenhet. Åpningen var likevel at jeg kunne ta kontakt dersom jeg ikke fikk nødvendig informasjon fra de andre informantene mine, og i så tilfelle ta notater og refererte til disse. Det ble aldri en nødvendighet, men en slik samtale kunne ha fungert som et datastøttende intervju dersom tidsperspektivet tillot det.

#### *Justering undervegs*

Justis- og beredskapsdepartementet ble undervegs kuttet som informanter. Jeg satt da igjen med 8 informanter, hvorav to av disse var fra DSB.

#### **Informantene på regionalt nivå**

Fylkesmannsembetet representerer det regionale nivået og er kommunens tilsynsmyndighet og veileder i arbeidet med kommunal beredskapsplikt. Fylkesmannsembetet jeg valgte er det embetet som har denne oppgaven overfor de to kommunene som er en del av mitt prosjekt.

Jeg ønsket å intervju to relevante informanter på dette nivået, noe jeg også lyktes med. Her var første kontakt en telefonsamtale med påfølgende eposthenvendelse med informasjon. Jeg ble satt i kontakt med fungerende fagleder for fylkesberedskap, som satt meg videre i kontakt med en rådgiver med svært lang kompetanse innen fagområdet. Disse ble mine informanter, og begge informantene tilhørte «Stab for samordning, beredskap og prosjekt».

#### *En uforutsett utfordring*

En utfordring som dukket opp pga. sammenslåing av fylkesmannsembeter, omstruktureringer internt, og flytting er var at det vanskelig å finne informanter som hadde direkte fylkesmannskunnskap om mine to kommuner. En av mine informanter hadde derfor kunnskap basert på annet fylke. Men jeg opplevde at informasjonen jeg fikk var like relevant, da den samsvarte med informasjon den andre informantene ga.

## **Informantene på lokalt nivå**

På lokalt nivå ønsket jeg å se på to kommuner i samme *KOSTRA*<sup>10</sup>-gruppe (Langøren et al, 2015) som så ut til å være på ulikt sted mht. oppfyllelse av formelle krav i det kommunale beredskapsarbeidet. *KOSTRA* grupperingene er basert på at kommunene har fellesnevnerer som bl.a. økonomiske ramme-betingelser, der hensikten er å kunne sammenligne kommuner innad i grupper og på tvers av grupper. Kommunene i samme gruppe har dermed samme forutsetninger til f.eks ressursbruk i forhold til utøvelsen av sin kommunale beredskapsplikt. Med utgangspunkt i valgt *KOSTRA*-gruppe gikk jeg gjennom rådata fra *Kommuneundersøkelsen i 2012* (DSB 2012a) og fant to kommuner i samme fylkesmannsembete som skilte seg fra hverandre i sin egenrapportering. Begge kommunene sa seg villige til å delta i mitt forskningsprosjekt.

Det kan selvfølgelig være pluss og minus ved dette valget, da det kan utelate andre premisser for sammenligning, som ved valg av to nabokommuner, to kommuner fra ulike landsdeler, med ulike geografiske og topografiske betingelser eller ulik befolkningsstørrelse.

Jeg ønsket å intervju to personer i hver av disse kommuner. Fokuset var på beredskapsledelsen; beredskapskoordinator, rådmann, stabsjef eller eventuelt annet medlem av beredskapsledelsen, eks. kommuneoverlege eller kommunalsjef bygg. Begge kommunenes beredskapskoordinatorer sa seg villige til å delta som informanter, samtidig bidro de til å finne en relevant annen i sin beredskapsorganisasjon.

### *En utfordring*

Til tross for at valgte kommuner var i samme *KOSTRA*-gruppe og skulle kunne sammenlignes etter parametere beskrevet av SSB, er det på beredskapsområdet flere ting som skiller de to. Begge kommunene er kommuner på sentrale Østlandet langs sentrale innfartsårer til Oslo, men de har ellers mange ulike karakteristikk fra et samfunnsikkerhet- og beredskapsperspektiv. Den ene kommunen har ordinær infrastruktur, og har ikke en geologisk sammensetning som gjør kommunen spesielt eksponert for naturkrefter. De har i et vannreserveanlegg for naboliggende kommuner, men ellers er risikobildet ganske enkelt å dimensjonere.

Den andre kommunen rommer i tillegg til ordinær infrastruktur en stor flyplass, flere militærinstallasjoner, sivilforsvaret, fengsel, anlegg for uttransportering av flyktninger uten oppholdstillatelse, en stadig voksende befolkning, store konferansefasiliteter og har hovedansvar for

---

<sup>10</sup> *KOSTRA* står for Kommune-Stat-Rapportering og gir styringsinformasjon om ressursinnsatsen, prioriteringer og måloppnåelse i kommuner, bydeler og fylkeskommuner. Det finnes tall om f.eks. pleie- og omsorgstjenester, barnehagedekning og saksbehandlingstid, og man kan sammenligne kommuner med hverandre, med regionale inndelinger og med landsgjennomsnittet. (Statistisk Sentralbyrå, 2018)

landingssted ved internasjonal overflyvende smittefare (CBRNE<sup>11</sup>). Dette gjør at kommunen har et ganske annet risikobilde, svært mange mennesker på gjennomreise og flere scenarioer som kan være aktuelle. Ressursbetingelsene synes likevel å være de samme for begge kommuner.

Med dette utgangspunktet er valget av to tilsynelatende sammenlignbare kommuner i samme KOSTRA-gruppe, kanskje ikke helt sammenlignbare på dette fagområdet, men empirien gjenspeiler kompleksiteten, autonomien og utfordringene ved kommunalt beredskapsarbeid som trolig også ville ha eksistert mellom de fleste andre kommuner.

### *Justering undervegs*

I løpet av det andre intervjuet i kommune to ble det foreslått at jeg burde intervju tidligere kommuneoverlege eller nåværende kommunalsjef som hadde lang og nær erfaring med kommunens beredskapsarbeid, også under hendelsene 22.07.2011. Personalsjefen hadde ikke anledning innenfor min tidsramme, men den tidligere kommuneoverlegen sa seg villig til å delta, og ble således min informant nummer tre i kommune to ved bruk av snøballmetoden. (Johannessen og Tufte, 2016)

### **4.2.2 Semi-strukturerte intervju**

Jeg valgte å bruke semi-strukturerte intervju da denne form for intervju gir informantene en større frihet til å uttrykke seg og bidra til å styre intervjuet, og samtidig gir en detaljrik beskrivelse og en dybdeforståelse av mitt forskningstema. Spørsmålene var derfor åpne i håp om utfyllende svar på mine spørsmål. En viss grad av standardisering er dog nødvendig for å kunne systematisere svarene. (Johannessen og Tufte, 2016)

### **Intervjuguide**

Intervjuguiden jeg benyttet var lik for alle deltagende forvaltningsnivå, men rekkefølgen på spørsmålene kunne variere (Vedlegg 3). Den tok utgangspunkt i min faglig innsikt på området og inneholdt fem hovedspørsmål med rom for fleksibilitet, men og med den hensikt å kunne sammenligne informasjonen fra de ulike informantene, og eventuelt kunne videreføre indikatorer i en senere studie. (Andersen, 2013, Johannessen og Tufte, 2016)

Intervjuguiden var inndelt i tre; første del omhandlet informantens arbeidsplass og historikk på denne, andre del tok for seg den historiske fortellingen om kommunal beredskapsutvikling på eget arbeidssted, mens siste del fokuserte på eventuelle utfyllende opplysninger aktuelle for problemstillingen og fungerte som intervjuets avrunding.

Intervjuguiden bærer noe preg av å legge til rette for narrative fortellinger i sin hoveddel, der fokuset er på historiene intervjupersonene forteller. (Kvale og Brinkmann, 2017) Spørsmålet i

---

<sup>11</sup> CBRNE er en fellesbetegnelse på hendelser som omfatter kjemiske stoffer (C), biologiske agens (B), radioaktive stoffer (R), nukleært materiale (N) og eksplosiver (E) med høyt farepotensiale (Meld. St. 10 (2016-2017))

hoveddelen hadde en liste med punkter for å hjelpe informanten litt på vei i å forstå hva jeg var ute etter. Dette kan ha virket noe ledende på informantene dersom de valgte å bruke disse stikkordene istedenfor egne. Jeg valgt likevel å gjøre det slik med et ønske om å få mer nyanserte svar. (Grønmo, 2004)

Som et støtte til meg selv hadde jeg laget underspørsmål som kunne benyttes dersom informanten skulle trenge oppfølgingsspørsmål for å kunne reflektere eller gi utfyllende informasjon relevant for min problemstilling.

### **Gjennomføringen av intervjuene**

I perioden fra utarbeidelse av intervjuguide til gjennomføring av intervjuene ble det utført to forsøksintervju for å få et innblikk i dynamikken i intervjusettingen, for å kunne avstemme spørsmålene, og for få en oppfatning av forståelsen av dem og få erfaring med type oppfølgings-spørsmål som kanskje var nødvendig for å få belyst problemstillingen. Dette viste seg å være nyttig, spesielt med tanke på eventuelle utfordringer med en så åpen tilnærming der oppfølgings-spørsmål vil kunne spille en rolle. Samtidig ble det viktig å være veldig bevisst på å ikke styre informantene i en bestemt retning. (Kvale og Brinkmann, 2017)

Informantene bestemte selv tid og sted for gjennomføring av intervjuene. De valgte en lokasjon som passet dem og kunne gjøre dem komfortable i situasjonen, samt kanskje også begrense deres tidsbruk og øke fleksibiliteten mht. å få til intervju innenfor en mest mulig gunstig tidsfase.

Intervjuene ble gjennomført enten på informantenes daglige arbeidsplass, eller kontor tilknyttet deres daglige arbeid. Alle intervjuene ble gjennomført personlig ansikt til ansikt i perioden 21. mai-7. august 2019. (Johannessen og Tufte, 2016; Kvale og Brinkmann, 2017)

I utgangspunktet var det satt av 1-1 ½ time til intervjuene. Lengden på intervjuene varierte noe, og det kan ha hatt noe å gjøre med at informantene hadde ulike tilnærminger i sine besvarelser, noen ga mer utfyllende besvarelser enn andre, og noen lot seg avspore når de ble følelsesmessig engasjert. Mitt utgangspunkt i samtlige intervju var å avbryte minst mulig, slik at de følte seg lyttet til og kunne gi sine resonnement mest mulig fritt.

Alle informantene mottok intervjuguiden i forkant av intervjuene. Ulempen ved dette er at informantene har mulighet til å forberede seg mer konkret. Det er ikke ønskelig at informantene skal gjøre seg til eksperter, men komme med umiddelbare tanker og meninger. Men i dette tilfelle med 8 år gamle hendelser kan det kanskje være lurt å friske opp i gamle minner for å unngå feilmarginen i erindring som kan ligge i tidsforskjellen mellom hendelsen og nåtiden. I etterkant av intervjuene ser jeg at det er noe ulikhet i hvordan informantene brukte intervjuguiden. De fleste hadde lest gjennom den og laget seg noen stikkordsnotater, men i ett tilfelle hadde informantene forberedt seg veldig

grundig. Informantenes forberedelse, eller fravær av denne, synes ikke å ha spilt noen rolle for funnene, da disse sammenfaller på forvaltningsnivå.

### **4.2.3 Hensynet til informantene**

For å ivareta hensynet til informantene, forskningsetikken og unngå eventuelle etiske dilemma, har jeg vektlagt tre grunnleggende krav: informert samtykke, krav om privatliv og krav om korrekt gjengivelse. (Jacobsen og Thorsvik, 2005)

Dette studiet er godkjent av Norsk Senter for Forskningsdata, som skal sikre at retningslinjer for forskningsprosjekt følges. Dette inkluderer prosjektinformasjon, beskrivelse av utvalgsgrupper, anonymisering av kilder, trygg databehandling og sikkerhet, avhandlingens varighet og intervjuguide. (Vedlegg 1)

Alle informantene hadde fått tilsendt og signerte et informert samtykke i forkant av intervjuet (Vedlegg 2). Før gjennomføringen av intervjuene ble det gitt rom for oppklarende spørsmål, informasjon om trekk av samtykke og eventuelle ønsker om innsyn i egen gitt informasjon underveis i prosessen. (Kvale og Brinkmann, 2017)

Samtlige 9 deltakende informanter har besvart alle spørsmål med velvilje. For å sikre deltakelse og gode svar er deres integritet ivaretatt etter avtale om anonymisering av navn og annen gjenkjennbar informasjon. I fremstillingen vil informantene kun identifiseres med arbeidssted og eventuell avdeling. Navn på kommuner og fylkesmannsembetet blir ikke nevnt da det vil kunne identifisere informantene. (Vedlegg 4)

### **4.2.4 Transkribering**

Under alle intervju ble det brukt diktafon for best mulig å skape flyt i intervjuet og sikre en best mulig gjengivelse av informantens perspektiv og ytringer. Transkriberingen ble gjort så raskt som mulig etter gjennomføringen av intervjuet, slik at minnet om intervjusettingen sammen med mine stikkordsnotater underveis og intervjuet på diktafon sammen skaper et mest mulig helhetlig og riktig bilde av intervjuet.

Overføring fra lyd til tekst er gjort ord for ord etter beste evne for å gjengi informantens mening. Samtidig har jeg beskrevet i transkripsjonen relevant kroppsspråk, lange pauser og følelsesmessig engasjement der det er relevant i forhold til informantens kommunikasjon av sine refleksjoner. Ønske er å oppnå en lojal skriftlig transkripsjon av informantens muntlige refleksjoner. (Kvale og Brinkmann, 2017)



### 4.3 Analyse av data

Formålet med analysen er å vise frem og analysere funnene i primærdataen knyttet opp mot det teoretiske rammeverket, og eventuell relevant sekundærlitteratur for å kunne svare på problemstillingen. Jeg søker å gjøre det ved å belyse de tre hypotesene med tilhørende antagelser, for så å samstille dem i en komparativ analyse. I den vil jeg forsøke å finne eventuelle likheter og forskjeller mellom forvaltningsnivåene på en etterrettelig og etterprøvbart måte.

Mitt utgangspunkt for analyseprosessen har vært å oppnå best mulig håndverksmessig kvalitet og objektivitet der informantens uttrykk i minst mulig grad skal bli påvirket av min fortolkning av svarene. Dataanalysen har vært gjennomført med den hensikt å organisere intervju materialet på en systematisk måte slik at meningen utdypes og berikes, og muliggjør forståelse.

For å sikre en best mulig etisk, korrekt og kildekritisk tilnærming burde de ferdig analyserte og fortolkede resultatene tilbake til informanten for gjennomsyn, med en mulighet til å utdype eller korrigere sin opprinnelige uttalelse i intervjuet. Dette er en tidkrevende prosess, og derfor svært vanskelig å gjennomføre innenfor denne studiens ramme. Isteden har jeg undervegs i intervjuene stilt oppfølgende spørsmål og fremlagt mine oppsummeringer for å bekrefte min oppfattelse av det som har blitt sagt. På den måten har informanten hatt anledning til å korrigere sine uttalelser undervegs. (Kvale og Brinkmann, 2017)

#### 4.3.1 Analysemodell og videre analyse

I min problemstilling er jeg opptatt av forholdet mellom styringssignalene og organisasjonsadferd i forvaltningen som en konsekvens av en kritisk hendelse. De kritiske hendelsene (22. juli 2011) og avledede styringssignaler er de uavhengige faktorene (årsaksvariablene) i analysen, og konsekvensen av hvordan man lytter til styringssignalene vises i den avhengige faktoren (virkningsvariabel), organisasjonsadferden. Den avhengige variabelen åpner opp for at det kan være flere uavhengige påvirkningsfaktorer.

Påvirkningsfaktorene er utledet av de tre teoribaserte perspektivene på hva som kjennetegner og påvirker den avhengige faktoren. Kort oppsummert er hovedpunktene ved de uavhengige faktorene:

- *Instrumentelle faktorer:* organisasjonens oppfatning av hva som bør kjennetegne organisasjonsadferden er knyttet til formelle styringssignaler.
- *Kulturelle faktorer:* organisasjonens kulturelle interne oppfatning av hva som bør kjennetegne organisasjonsadferden.
- *Myte/mote faktorer:* organisasjonens kulturelle omgivelsers oppfatning av hva som bør kjennetegne organisasjonsadferden.

Mitt forskningsdesign er utgangspunktet for analysemodellen der forholdet mellom formelle og uformelle styringssignal og organisasjonsadferden settes i fokus. Analysen av dataen tar utgangspunkt i transkripsjonen av intervjuene, ved å dele opp teksten i komponenter som harmonerer med mine forskningsspørsmål og hypoteser med tilhørende antagelser om funn. (Vedlegg 5). Det er i skjemaet gjort plass til sitater fra den enkelte informant og mine kommentarer i en kolonne utenfor hver forventning. I tillegg er det også gitt plass til en rad for «annet», der funn som passer inn i den enkelte hypotese kan plasseres selv om de ikke passer inn i de beskrevne antagelsene.

For å skape mening i de transkriberte tekstene i forhold til min problemstilling og mine forskningsspørsmål har jeg brukt en meningsfortettende metode der jeg tolker resultatene ved å forkorte informantens uttalelser til kortere formuleringer der det som har blitt sagt gjengis med færre ord i analyse-skjemaet. Denne fortettingen er gjort ved å lese gjennom intervjuene, få et inntrykk av informantens naturlige meningsenheter slik de er fortalt, uttrykke det sentrale temaet i denne enheten så enkelt og tydelig som mulig. Analysen består da i å binde de viktigste funnene i intervjuene sammen for å kunne besvare min problemstilling. (Kvale og Brinkmann, 2017)

Dette er forsøkt gjort på en så objektiv måte som mulig, med til dels utstrakt bruk av sitater knyttet mot sentrale tema, slik at det er informantens syn som er fremtredende uten å være influert av min fortolkning. På den måten ønsker jeg å oppnå en så gyldig fortolkning av tekstens mening som mulig og bidra til studiens troverdighet (hermeneutisk meningsfortolkning). (Tjora, 2017)

### **Komparativ analyse**

I samstillingen av funnene har jeg gjort en komparativ analyse der jeg ser på likheter og forskjeller mellom forvaltningsnivåene knyttet opp til den enkelte hypotese. Hensikten med denne metodekombinasjonen er å se om det er sammenlignbare trekk mellom de ulike årsaksfaktorene og organisasjonsadferden på de ulike nivåene (Ragin, 1987). Fordelen med en slik analyse er å belyse reelle årsaksfaktorer som kan gi grunnlag for å si noe generelt eller kontekstspesifikt om public policy. Men usikkerheten i en slik studie bunner samtidig i at det er andre forklaringsmuligheter som ikke undersøkes, og utfordringen med å analysere og tolke mønstre i lys av den kontekstuelle forståelsen. (Grønmo, 2016)

## **4.4 Kvalitet i forskningen**

Kvalitet i forskningen reflekteres i dens reliabilitet, validitet, og mulighet til generalisering. I en kvalitativ forskningsmetode er det menneskers språklige ytringer som studeres og det kan dermed ikke konkluderes med at det kun er *en* gyldig tolking. Det er en kvalifisert fortolkning av funnene som gjør forskningen til vitenskapelig kunnskap, og det forsøker jeg å gjøre her. (Tjora, 2017)

#### 4.4.1 Reliabilitet

Jeg har etter beste evne forsøkt å vise at jeg har brukt metoder (eks. til data- og utvalgsutvelgelse) som gjør funnene etterprøvbare ved å vise nøyaktighet og forklare valgene jeg har gjort undervegs, utfordringer som har dukket opp og justeringer gjort. Denne åpenheten og refleksiviteten er ment å skape troverdige resultater og sikre en best mulig reliabilitet. (Andersen, 2013; Johannessen et al, 2016; Madsbu, 2011)

Noen utfordringer undervegs i prosessen kan ha handlet om meg som forsker: at jeg ikke har god nok oversikt over fagfeltet jeg skal studere, tid og kapasitet til å forfølge eller utvide forskningen, mine bias basert på min kunnskap, erfaringer og relasjoner kan farge mine valg og min tolking, eller at problemstillingen og eventuelle hypoteser ikke er spisset nok slik at resultatet blir intetsigende, osv. Denne bevisstheten har jeg hatt med meg gjennom hele forskningsprosessen.

Selve analysen av dataene kan også møte på noen utfordringer, for eksempel dersom indikatorene ikke er gode og/eller samsvarende nok. Dette kan skyldes planlegging og gjennomføring av intervjuene, eller det kan være pga. manglende tilgang på dokumentmateriale som kan støtte eller motsi mine funn. Utfordringer utenfor min kontroll kan være at de instansene jeg ønsker skal delta ikke ønsker eller har mulighet til å delta, at dokumentene jeg ønsker tilgang til ikke er så lett tilgjengelig, at noen trekker sitt samtykke, o.l. Slikt kan bidratt til at prosessen stopper opp eller må ta noen skritt tilbake. Det har derfor vært viktig for meg å ha en plan, for på best mulig måte være i forkant.

Jeg mener at min forskning er etterprøvbare dersom samme metode benyttes. Det styrker avhandlingens troverdighet at funnene ikke oppfattes som avvikende eller overraskende, og samsvarer med etablert teori og annen offentlig dokumentasjon som baserer seg på flere og større undersøkelser.

#### 4.4.2 Validitet

Validitet i dette forskningsprosjektet ligger i hvorvidt min kvalitative forskningsdesign undersøker det den er ment å undersøke, og hvorvidt forskningen speiler formålet og gir et reelt bilde av virkeligheten. Med utgangspunkt i beskrivelsen av styrker og svakheter ved denne studien i 4.1.2 og videre begrunnelser for valg har jeg prøvd å etterstrebe god validitet gjennom en systematisk praksis ved å sjekke mot feilkilder, stiller spørsmål om hva, hvorfor og hvordan, og teoretiserer opp mot etablerte teorier og sekundærdata. (Kvale og Brinkmann, 2017) Jeg har etter beste evne gått i dybden av forståelsen av utviklingen av kommunal beredskapspolicy på en kvalitativ og troverdig måte, med fokus på korrekt tolkingen av data og årsakssammenhenger. (Skog, 2004)

Tidligere nevnte bias kan påvirke både reliabilitet og validitet, det kan også informantenes etterrasjonalisering. Hendelsene skjedde i 2011, så informantene kan antas å ha varierende eller

selektiv hukommelse knyttet til resonnement sett i lys av ettertidens perspektiv og styringssignaler, og kan på den måten innfri flere av de instrumentelle forventningene. Min populasjon utgjør i stor grad ledere på sitt fagfelt, og disse er en gruppe der forskning viser at slik etterrasjonalisering gjerne forekommer (Repstad, 1993) Det har derfor vært viktig å ha dette i minnet undervegs.

### **Generalisering**

Ekstern validitet handler om en empirisk generaliserende tilnærming med utgangspunkt i det spesifikke, og om hvorvidt funnene kan være relevante for andre lignende fenomen (eks. andre kommuner eller andre kommunale endringshendelser), og om det er mulighet for overførbarhet. (Madsbu, 2011; Starrin, 2007) Jeg har derfor forsøkt å utforme og gjennomføre forskningen med gjennomtenkte og strategiske valg, med hypoteser som er relevante for både teoretisk og empirisk generalisering.

Samtidig som jeg fanger opp kompleksiteten i utviklingen av kommunal beredskapspolicy, kan det samtidig svekke muligheten til å gjøre robuste generaliseringer. (Nadim, 2015) For å etterstrebe en kvalitativ generalisering har jeg derfor prøvd å sammenfatte det komplekse materiale på en forståelig måte, og knytte det opp mot relevant eksisterende kunnskap og dokumentasjon.

(Andersen, 2013) En eventuelt analytisk generalisering er basert på hvordan mine empiriske funn kan brukes som veiviser for hva som kan skje i andre situasjoner. (Kvale og Brinkmann, 2017).

Slik jeg ser det kan denne forskningen ha tre mulige generaliseringsnivå. Spørsmål man kan stille i den sammenheng er:

1. Sier de få informantene jeg har snakket med det samme som andre på samme forvaltningsnivå? Det er grunn til å tro det, og da har forskningen en overføringsverdi, kanskje spesielt med tanke på ytterligere forskning.
2. Kan forskningen generaliseres til andre kommuner og eventuelt fylkesmannsembeter, eller er min populasjon særegen med tanke på hvilke formelle og uformelle styringssignaler de har lyttet til i etterkant av 22. juli? Det er grunn til å tro at kommunene og fylkeskommunene jeg har snakket med ikke er spesielt særegne i sine refleksjoner, erfaringer eller adferd.
3. Kan krisehendelsene 22. juli 2011 som en representant for krisehendelser i sin alminnelighet påvirke policyutforming og implementering? Jeg vil anta at på generelt grunnlag kan denne casestudien bidra som en eksemplifisering av utviklingen av en public policy med all sin kompleksitet, der både instrumentelle og institusjonelle perspektiv vil ha en funksjon. Og det er kanskje først og fremst i det å skape perspektiv og en større bevisstgjøring rundt balansen mellom formelle og uformelle styringssignaler sin påvirkningskraft i public policyutviklingen at denne forskningen har størst overføringsverdi.

#### 4.4.3 Etiske hensyn

Jeg har i mitt forskningsarbeid forsøkt å legge til grunn et vitenskapelige etos ved å vektlegge etterprøvnbarhet, lik tilgang og felleseie, uegennyttighet og det å sette spørsmålstegn ved det etablerte. (Gilje og Grimen, 1993)

For å sikre en høy etisk standard i alle avhandlingens faser har jeg tatt utgangspunkt i Kvale og Brinkmann (2017) sin beskrivelse av intervjuundersøkelsens syv stadier for å opprettholde et bevisst etisk fokus, noe som gjenspeiler min etterrettelighet og beskrivelse av hva jeg har gjort i alle avhandlingens faser.

Mitt vitenskapelige etos bidrar på den måten til økt reliabilitet og validitet i forskningsprosjektet. Selvfølgelig vil det alltid være ønsker man har, og ting som dukker opp undervegs som man har lyst til å forfølge og gå i dybden av, men tid og kapasitet innenfor dette forskningsprosjekts rammer gir noen begrensninger.

## Kapittel 5 – Resultat og analyse

Å omdanne politikk til praksis vil alltid være en krevende øvelse, og det vil alltid være utfordrende å bevise årsakssammenhenger i en handlingslogikk som omhandler utforming og implementering av kontinuerlige komplekse prosesser slik en public policyprosess er. Det som virker tydelig er at en instrumentell logikk alene ikke kan forklare organisasjonsadferd, og at mennesker som er sammen over tid utvikler et eget sett med uformelle normer og verdier som etablerer seg i organisasjonens kultur. Denne kulturen setter rammer for handlingslogikken i organisasjonen, både med tanke på intern og ekstern legitimitet (Christensen et al, 2015). Hvorvidt de uformelle handlingsnormene er i samsvar med de formelle vil variere, og der hvor samsvar mangler vil de uformelle handlingsnormene som oftest bestemme adferden, uavhengig av forvaltningsnivå. (Brunsson & Brunsson 2015; Høyer et al 2018)

Med dette som utgangspunkt presenteres det her i kapittelet sentrale funn gjort i dybdeintervjuene. Funnene vil belyses både forhold til det teoretiske rammeverket, relevant sekundær data, og i en komparativ analyse som ser på forvaltningsnivåenes likheter og forskjeller i forhold til de tre hypotesene. Analysen vil være grunnlaget for avhandlingens konklusjon.

***«På hvilken måte virket terrorhendelsene i Norge 22.07 2011 som et «policyvindu» for utviklingen av den kommunale beredskapspolicyen?»***

Denne problemstillingen leder opp til forskningsspørsmålene som fokuserer på hvilke typer styringssignaler forvaltningsnivåene med ansvar for kommunalt beredskapsarbeid lar seg påvirke av:

1. Hva slags styringssignaler kjennetegner utviklingen av den kommunale beredskapspolicyen?
2. Hvilke av disse er direkte og indirekte konsekvenser av hendelsene 22. juli 2011?
3. Hvilke styringssignaler har man lyttet til og tatt til seg på de ulike nivåene i forvaltningen?

Med utgangspunkt i de teoretiske avledede hypotesene som fungerer som empirisk innrettede forventninger, vil hypotesene forfølges basert på antagelser om funn. På den måten vil analysene og konklusjonene bli mer fokuserte, der målet er å finne ut hvilke påvirkningsfaktorer som fremmer og hemmer implementeringen av formelle styringssignaler i en kontekst av flernivåstyring.

### **Presentasjon og analyse av funnene knyttet til perspektivene**

Formålet med presentasjonen er å klargjøre hvordan de presenterte teoretiske fortolkningsrammene gjenspeiler seg på de tre forvaltningsnivåene, og hvordan det kommer til uttrykk i informantenes fortellinger. Jeg har valgt å ta for meg en hypotese av gangen, der jeg presenterer funnene på hvert forvaltningsnivå gruppert etter teoretisk avledede antagelser.

Videre presenteres den komparative analysen. Der vil jeg se om det er likheter og forskjeller mellom den uavhengige variabelen (22. juli og avledede styringssignaler) og den avhengige (utviklingen av den kommunale beredskapspolicyen) på de ulike forvaltningsnivåene. Til slutt oppsummeres funnene for den enkelte hypotese. På denne måten ønsker jeg å oppnå en oversiktlig presentasjon.

## **5.1 Hypotese 1 – instrumentelt perspektiv**

*«Terrorhendelsene 22.07.2011, førte til at det ble utviklet styringssignaler som hadde direkte betydning for policyutviklingen relatert til kommunal beredskap på de ulike forvaltningsnivåene».*

Det instrumentelle perspektivet kommer til uttrykk i DSB sin etterlevelse av styringssignaler fra JD, i deres oppfølging av Fylkesmennenes kommunerettede beredskapsarbeid og gjennom kommunenes egenrapportering av oppfyllelse av lov og forskrift om kommunal beredskapsplikt i Kommuneundersøkelsen.

Fylkesmannens arbeid vises i den instrumentelle logikken i deres oppfølging av kommunenes samfunnssikkerhetsarbeid som samordner, veileder, pådriver og tilsynsmyndighet forankret i formelle strukturer, lov og forskrift, og eventuelt andre formelle styringssignaler.

Kommunen som det laveste forvaltningsnivået er befolkningen nærmest. Beredskapspolicyens utvikling vil i en instrumentell logikk her komme til uttrykk gjennom kommunenes etterlevelse av lov og forskrift, gjennom deres formelle struktur og styringssignaler gitt på høyere forvaltningsnivå.

Hvorvidt den instrumentelle logikken er influert av 22. juli vil komme frem i endringer i styringssignaler som er begrunnet i hendelsene.

### **5.1.1 Samordning, helhet, systematikk og skriftliggjøring**

Instrumentelle hierarkiske styringssignaler i etterkant av 22. juli inkluderer bedret samordning, helhet, systematikk og skriftliggjøring, som beskrevet i bl.a. Gjørsv-kommisjonen (NOU 2012:14) og Stortingsmelding 21 (Meld.St 21 (2012-2013)). Dette kan vise seg i form av egenrapportering, tildelingsbrev, sentrale ressurstildelinger, omorganiseringer o.l. Her vil jeg presentere forvaltningsnivåenes fortellinger om sin utvikling i henhold til antagelser om instrumentelle funn.

#### **Sentralt nivå – DSB**

Et av de anbefalte tiltakene Gjørsv-kommisjonen foreslo var at JD måtte sette resultatorientert arbeid med sikkerhet og beredskap høyere på agendaen, etablere et systematisk arbeidet rundt ansvaret for samordning og styrke den strategiske styringen og oppfølgingen, bl.a. gjennom DSB (NOU 2012:14). DSB sin informant nr. 1 beskriver sin rolle i beredskapsarbeidet slik:

«DSB sin rolle er å understøtte regjeringen og Justisdepartementets samordningsrolle innenfor samfunnssikkerhet og beredskap – og det er her rammen for kommunal beredskapsplikt ligger. DSB koordinerer samfunnssikkerhet og beredskap, og har dialog med andre departement og direktorater som har faglige føringer til Fylkesmennene.»

Informanten nr. 2 forteller hvordan DSB setter målene for hva Fylkesmennene skal prioritere i tråd med Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) sine ønsker i det årlige tildelingsbrevet, og hvordan tildelingsbrevet er et supplement til instruksjonen som ligger fast på toppen sammen med virksomhetens økonomiinstruks.

Fokuset på økt samordning internt i DSB for å gi bedre koordinerte og tydeligere styringssignaler til Fylkesmannen i sine tildelingsbrev og sin oppfølging vises blant annet i omorganiseringen av DSB i 2012. Det ble etablert en egen enhet for lokal og regional sikkerhet. Denne omorganiseringen søker å oppfylle det uttrykte behovet for helhet, koordinering, rollefordeling og struktur i samfunns-sikkerhets- og beredskapsarbeidet i DSB sin egen rapport om 22. juli. (DSB 2012b) Frem til omorganiseringen beskrev informant nr. 2 situasjonen som følgende;

«... frem til enheten ble etablert var det slik at Fylkesmennene kunne motta styringssignaler fra flere avdelinger her (i DSB) uavhengig av hverandre. Det var ikke noen enhetlig håndtering fra DSB sin side.... Vi fikk etablert et system hvor vi hadde styringsdialogmøte og fagseminar, vi samordnet arbeidet med styrende dokumenter, og vi fikk laget en ny instruks til Fylkesmannen»

Gjørsv-kommisjonens forslag til systematisk arbeid rundt samordningsansvaret underbygger Sivilbeskyttelsesloven som beskrevet i §1 i Forskriften om kommunal beredskapsplikt (2011); «...kommunene skal ivareta befolkningens sikkerhet og trygghet og redusere risiko innenfor sine geografiske grenser ved systematisk og helhetlig samfunnssikkerhetsarbeid på tvers av sektorer og som pådriver overfor andre aktører». Kommunens samordningsrolle blir beskrevet slik av DSB sin informant nr. 1;

«I den kommunale beredskapsplikten er kommunens samordningsrolle definert.... kommunene har en samarbeidsplikt mellom kommuner, helseforetak og nabokommuner – de skal drøfte, synliggjøre og inkludere».

Retningslinjer for oppfølgingen og samordningen av dette arbeidet er gitt i den nevnte Instruksjonen for Fylkesmannen (2015), som bla. innebærer Fylkesmannens tilsyn med kommunal beredskapsplikt. I tillegg til å kontrollere at kommunenes aktivitet er i samsvar med krav i beredskapsplikten, vil aktiviteter i for- og etterkant av tilsynet fremme kommunal læring gjennom dialog, veiledning og utvikling av arenaer for kunnskapsformidling og gjennomføring av øvelser.

DSB har utarbeidet en veileder for tilsyns- og veilederarbeidet (DSB 2015). Oppsummert uttrykte DSBs informant nr. 1 hensikten med beredskapsplikten og samordningen slik:

«Poenget med kommunal beredskapsplikt er at man legger til rette for aktiviteter og arenaer for å kunne samarbeide og samordne seg. Den kommunale beredskapsplikten er tenkt å bidra til å forenkle kommunenes beredskapsansvar og bidra til at de ser helheten og sammenhengen i sitt ansvar.»



Hvorvidt den kommunale beredskapsplikten oppfylles i kommunene mht. samordning er viktig med tanke på å være forberedt og forebygge, slik DSBs andre informant (nr. 2) uttrykte det;

«Hvis vi ikke snakker sammen så ender vi opp med å håndtere kriser når de kommer istedenfor at man forebygger... Utarbeidelsen av helhetlig ROS handler kanskje mest av alt om å samle alle aktørene og diskutere»

Kommuneundersøkelsene (KU) som viser status for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i kommunene har eksistert siden 2002, men har endret karakter og utforming i etterkant av etableringen av enheten for lokal og regional sikkerhet (DSB, 2012a). KU etterspør og belyser alle pålegg i lov og forskrift, inkludert hvorvidt kommunene samarbeider med private, offentlige og frivillige aktører i arbeidet.

«Vi har et nullpunkt her (2012) – hvordan kan vi måle at vi når fremover? Kommuneundersøkelsen tok utgangspunkt i forskriften, og var helt spesifikk på hva forskriften sier.... Vi laget en analysemodell med hvilke krav som må være oppfylt og som ligger i forskriften... Det er noe med tydeligheten og detaljeringen vi får mulighet til å spørre om når vi kobler det til forskriften. Noen ganger er det ikke alle spørsmålene vi tar, men basisen ved hver undersøkelse er den samme. Vi ser – fra ingenting til bedre og bedre resultater – at kommunene har klart å fylle forskriftens krav», sier informantene nr. 1.

Kommuneundersøkelsen i etterkant av 2012 viser at stadig flere kommuner sier de har en helhetlig ROS, og fyller visse minimumskrav. DSBs informant nr. 2 gir uttrykk for at det bli stadig bedre;

«Begrepsbruken fra overordnet ROS til helhetlig ROS blandes mange steder, men bevisstheten i kommunene nå om hva dette egentlig er og hva det skal brukes til er økende... Det vi ser er at de kommunene som ikke oppfyller minimumskravene til en helhetlig ROS likevel oppfyller stadig flere av minimumskravene – og da er de likevel kommet et godt stykke på vei».

Ny lov og forskrift ga en endring i begrepsbruk, fra overordnet til helhetlig ROS, og fra et noe utydelig innhold i begrepet til en tydeliggjøring.

Kommuneundersøkelsen av 2010, refererer tilbake til Kommuneundersøkelsen fra 2008, og viser både opp og nedgang i prosentvis gjennomføring av ROS innenfor kommunenes tjenesteområder, bl.a. gjenspeilet i en markant nedgang i brann- og redning som gikk ned fra 61% i 2008 til 51% i 2010. (DSB, 2010) Som beskrevet i kapittel 2.3 endret begrepsbruk og systematikk seg i 2012, noe som gjør materialet vanskelig å sammenligne med senere rapporter.

Kommuneundersøkelsene fra 2012 og frem til i dag viser en tendens der undersøkelsen fra 2012 er rundere i oppsummeringen av egenrederingen, mens man igjen fra 2014 er tydeligere og mer konkret understreker en positiv utvikling etter 2012. Med de nye parameterne er status på gjennomført helhetlig ROS 85 % i 2014, mot 80 % i 2012, hvorav 36% oppfyller minimumskravene i 2014. Når det gjelder oppdatert overordnet beredskapsplan er tallene henholdsvis 50% i 2014, mot 30% i 2012. Også med tanke på øvelser, evaluering og oppfølging av uønskede hendelser er det en forbedring. Dette samme gjelder inkludering av andre kommuner og andre aktører i øvelser. Men, det understrekes at det fortsatt er en vei å gå. (DSB, 2012a; DSB, 2014a)

Nyere kommuneundersøkelser viser en jevn vedvarende tendens til forbedring. I 2018 oppga 98% av kommunene at de har gjennomført en helhetlig ROS, hvorav 68% oppfylles minimumskravet. 97% hadde utarbeidet en overordnet beredskapsplan, der 58% oppfyller samtlige minimumskrav. Og hele 90% av kommunene sa de hadde øvd egen beredskapsorganisasjon de siste to årene. (DSB 2018a)

Går man tallene enda mer etter i sømmene vil man se at de årlige temaene som endrer seg i KU fra år til år kan ha noe å si for hvordan resultatene blir totalt. Den kommunale beredskapsplikten er et funksjonsbasert regelverk der det er «... opp til hver enkelt kommune å identifisere det som de mener er viktig å analysere for å ha et godt grunnlag for sin kommune» i beredskapsarbeidet slik informant nr.1 uttalte det. Dette gjør at ikke alle vil kunne oppfylle minimumskravene innenfor et spesifikt område dersom det ikke er vurdert som aktuelle hendelser i den aktuelle kommunen.

DSB sine informanter fremhever fokuset på det forebyggende arbeidet som har tatt seg opp i etterkant av omorganiseringen, både i prosessen frem mot forskriften og i arbeidet mot større grad helhet og systematikk i det kommunale beredskapsarbeidet. Som informant nr. 2 sa:

«Helhetlig ROS skal være kunnskapsgrunnlaget for videre planlegging av beredskap og videre arbeid med samfunnsplanleggingen... Oppfølging av hvordan kommunene ivaretar samfunnssikkerhet i samfunnsplanleggingen er kanskje det viktigste forebyggende arbeidet som gjøres: hvordan vi planlegger samfunnet, bygger ut og plasserer kritiske samfunnsinstitusjoner som sykehus, skoler, brannstasjoner osv. Og så må vi ha beredskap for de områdene vi ikke klarer å planlegge godt nok. Det er her man tenker forebyggende»

### **Regionalt nivå - Fylkesmannen**

Fylkesmannens informant nr. 4, som har vært ansatt siden 2003, beskriver hvordan Fylkesmannen blir styrt ovenfra og samordner sine arbeidsoppgaver;

«DSB og Kommunal og moderniseringsdepartementet. (KMD) har styringsdialogmøter med Fylkesmannen. Vårt oppdrag kommer fra overordnet nivå og skal utføres overfor kommunene – vi utøver tilsyn, øvelser og rapporter... Og Fylkesmannen har årlig et todagersmøte med kommunene hvor de ser på aktuelle satsingsområder... Vi jobber ut fra samordningsinstruksen om beredskapsoppgaver, og er et binde- og koordineringsledd mellom overordnede nivåer, direktorat eller departement og kommunene i vårt område... Det jobbes mye med samordning, men det er stor forskjell på kommunene».

Samme informant beskriver videre hvordan Fylkesmannen i 2012 i etterkant av 22. juli «endret litt på organisasjonen». Samfunnssikkerhets og beredskapsstaben ble flyttet og lagt under assisterende fylkesmann. Dette blir uttrykt som et resultat av en løfting og synliggjøring av fagområdet i henhold til Gjørsv-kommisjonens (NOU 2012:14) funn om manglende samordning. Hun beskriver videre at lov og forskrift også har spilt en rolle i utviklingen;

«...alle som får et pålegg betrakter pålegget mer alvorlig, og er villig til å bruke flere ressurser på det når det er hjemlet i en lov enn i et -bør... Omorganiseringen i DSB i 2012 innebar en mer entydig dialog. Tidligere fikk vi

oppgavene fra hvert departement direkte... nå samles oppgavene fra alle fagdepartementene i KMD som sender ut vårt embetsoppdrag».

Tildelingsbrevet til Fylkesmannen fra KMD bygger på embetsoppdraget og har endret karakter i tydelighet og omfang, samt i grad av samordning departementene imellom i etterkant av 2011. Den andre informanten (nr. 3) beskriver Fylkesmannens beredskapsfaglige fokus;

«Det faglige ansvaret i Fylkesmannens oppdrag fra de overordnede blir gjort i henhold til tildelingsbrevet fra KMD ... Det har blitt tydeligere, mer detaljert og veldig konkret... De snakker med en tunge... Det er mye fokus på kravene i lov og forskrift i h.h.t. kommunene for å ha det forebyggende arbeidet på plass – ROS-analyser, beredskapsplaner... og det sklir over i planlegging av nye tiltak i kommunene i henhold til plan- og bygningsloven».

Fylkesmannens informanter beskriver at det gjennomføres kursing og øving av kommunene som en del av helhet, systematikk og samordning. Samtidig som styringssignaler via veiledere, tildelingsbrev, rapporter og Stortingsmeldinger bakes inn i hverdagen.

### **Lokalt nivå – kommunene**

Utviklingen på lokalt nivå kan illustreres med beskrivelsen informant nr. 5 gir av kommune 1. Han har innehatt stillingen siden 2002 og forteller om utviklingen i egen kommune;

«Vårt naturgitte risikobilde er ytterst behagelig, også i forhold til regionen vi er i... Vi er opptatt av at det vi holder på med er kunnskapsbasert og dimensjonert. Vi bygger ingen beredskapsorganisasjon... Utviklingen etter 22 juli for vår del har vært aller størst på det samsvarsmessige... det kom flere og flere krav, og det har vært en naturlig treghet i forhold til prosessen å justere hva som er fornuftig og ikke for kommunen... Egentlig var det en formalisering av en tilstand vi var vant til, og som var etterlenget».

Han beskriver her en økt grad av skriftliggjøring, bevisstgjøring og fokus i den daglige forvaltningen der også annet lovverk er inne og regulerer arbeidet (eks. plan- og bygningsloven). Det påpekes at det er en økt grad av systematikk og logikk i forhold til hvordan man jobber for øvrig i kommunen med forebyggende samfunnsikkerhet og beredskap. Men til tross for en utvikling på det samordningsmessige oppleves det frustrasjon rettet mot andre forvaltningsnivå;

«Utfordringen for beredskap generelt, og kommuner spesielt, det er sektoralisering og silotenkning rundt beredskap ovenfra. Samhandlingsprinsippet er jo en myte på sentralt nivå. Det er åpenbart vanskelig å se behovet for å opptre samlet i forhold til dimensjonering av scenarioer... 22. juli var et ekstremt og tragisk eksempel på nettopp dette. Man får fokus på det og blir kritisert for det... og så svarer de med sterkere sektoralisering... Det er enda et byråkratiproblem, som får praktiske konsekvenser for oss som har minst ressurser til å håndtere det... Kravene havner i kommunene».

Informant nr. 5 forteller videre om en utvikling med Fylkesmannsinitiativ og interkommunalt initiativ til samordning av ressurser, der også brann, helse og politi er med. Han uttrykker også at politiet i etterkant av 22. juli hadde større behov for å kommunisere med kommunen, men at han fremdeles opplever at alle driver med sitt når han sier:

«Politiet, forsvaret, osv. tenker jo ikke samordnet. Det øker sjansen for at når noe skjer så opptres det ikke samordnet. Ressursene kunne blitt brukt smartere».

De fire beredskapsprinsippene som ble presentert i Stortingsmelding 21 som en oppfølging til Gjørsv-kommisjonens arbeid (Meld. St 21 (2012-2013) fremheves av kommune 1 sin andre informant (nr. 6). Han begrunner deres viktighet, men synes fremdeles det er en jobb å gjøre:

«Prinsippene om likhet, nærhet og ansvarlighet må være gjennomgående. 22. juli var det slik at alle skulle ha informasjon før beslutninger ble tatt. Beslutninger bør tas så lavt som mulig – slik at man går «all in» og heller trapper ned, enn motsatt slik det har fungert i Norge... Interkommunalt samarbeid eksisterer nå, og vi samarbeider med brann, politi, og har faste møter, felles planer og diskuterer tiltak og rollefordeling... Men - jeg klarer ikke å se at det er en økt grad av samordning mellom sektorer og de ulike nivåene. Linjene oppheves ikke automatisk når krisen treffer, og da blir det nok mange staber nok en gang... Jeg undres – hvem er det som ser helheten? Jeg tror det fremdeles vil være sånn at ressursene ikke finner hverandre, og at det samme kan skje om igjen. Samordningen og styringslinjene er ikke der».

Også denne informanten beskriver egen kommune på en positiv måte mht. å oppfylle kravene med oppdatert planverk, gjennomføring av øvelser, kapasitet og kompetanse. Han understreker at planverket inkluderer kommunikasjonsplaner for krise- og beredskapssituasjoner, og understreker at når kommunen setter krisestab så er det først og fremst kommunalsjefene som er tilstede. Avhengig av type krise så suppleres eller dimmiteres staben, i henhold til troen på å gå «all in». I samme ånd fremhever han at det er de som gjør tingene i det daglige som også skal gjøre det i krisen, altså en løsning på lavest mulig nivå med mest mulig kjennskap til det aktuelle fagområdet. Men han viser frustrasjon over det han opplever som kommunenes stemodige behandling i etterkant av 22. juli:

«Kommunens rolle er dårlig beskrevet i relevante utredninger og NOU'r. Det som gjerne er skrevet er det som forskriften sier: «Kommunen er et fundament i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap... og at man plikter å kartlegge hvilke uønskede hendelser som kan inntreffe i kommunen og vurdere sannsynligheten osv. (FKB, 2011)». Det er kommunene som er laveste forvaltningsorgan, og samtidig er de som får det rett i fanget».

Informant nr. 5 oppsummerer utviklingen med å fokusere på, og anerkjenne, den økte graden av forebyggende fokus på samfunnssikkerhet og beredskapsarbeid som et resultat av 22. juli.

I den andre kommunen tenker informant nr. 9 tilbake på 22. juli da hun var på jobb, og erindrer:

«Vi hadde ikke noe betalt kriseteam... Vi måtte ta de som var på jobb, og så kom andre til. Vi løste jo det. Det som var veldig særskilt var at det var stort påtrykk fra Fylkesmannen og staten om at vi skulle gjøre sånn og sånn, og masse rapportering... Ungdommene var jo ikke i kommunen, de var i Oslo... Vi hadde ganske høyt fokus på pårørendeoppfølging i etterkant... hver hadde sin person, og det var ganske krevende. 22. juli ble mer krevende enn andre internasjonale hendelser fordi den fikk et omfang, det var en forventning og en oppskrift fra staten. Det ble krevd ting vi ikke hadde mulighet til å gjennomføre – for eksempel dokumentasjonssystem for de involverte i helse. Systemene snakker ikke sammen, det er ikke noe felles journalsystem, så det gjøres fremdeles på papir... Samordningen – dialogen – mellom spesialhelsetjenesten, private psykologer og kommunen var veldig vanskelig».

Samtidig som hun beskriver en overveldende situasjon, mener hun at kommunen var langt fremme med tanke på beredskap. Utviklingen kom i etterkant av Tsunamien i 2004, med kommunens erfaring med mottakssenter friskt i minne. Det ble etablert et samarbeid i forbindelse med

flyplassen, brann, helse og politi, men det ble ikke formalisert før i 2008-2009. Det ble etablert regelmessige møter, og i noe grad felles planverk og øvelse. Med loven i 2010 beskriver informanten en ytterligere utvikling med klare forventninger til hva som skulle være på plass i forbindelse med at kommunen fikk IHR<sup>12</sup>-ansvar med etableringsteam, pårørendesenter og mottaks-senter på flyplassen. I hennes beskrivelse medførte det en økt samordning og skriftlighet på beredskapsfronten i etterkant av loven, særlig med påtrykk etter 22. juli.

Denne informanten uttrykker frustrasjon over måten regionalt og lokalt nivå blir behandlet på av de øvre forvaltningsnivåene i deres vurderinger og beslutningstaking, når hun sier:

«Fylket og kommunen blir behandlet som en bisetning på mange måter, og det tas avgjørelser uten at vi blir hørt som jobber med det daglig. Kan bli ganske irritert over den manglende forståelsen».

Informant nr. 7 i denne kommunen beskriver dagens situasjon utfyllende og detaljrik, med mye samordning, god helhetstenkning og oversikt. Han vil kanskje kunne beskrives som en «beredskapsnerd», en drivkraft i samfunnssikkerhet og beredskapsarbeidet i kommunen, slik en av fylkesmannens informant nr. 4 beskrev det. Han forteller om utviklingen etter 22. juli slik:

«Systematikken har endret seg etter at loven og forskriften kom, men det tar tid med endring... Det finnes noen dokumenter som viser at det forelå noe planverk i sakarkivet i 2010.... I 2013 hadde vi en ROS-analyse for kommunen, og regionen... Fra 2014 og fremover har vi jobbet bra med å følge forskriften... Det er mye samordning i kommunen i forbindelse med flyplassen. Det interkommunale beredskapsforumet med seks kommuner møtes månedlig – det er samkjørt planverk og mye god samhandling ... Beredskapsrådet møtes to ganger i året, og øver sammen... Vi har oppdatert planverk, avtaler og planer for pårørendesenter, kriseteam, psykososialt team, skadebehandling, helseteam... Vi har samkjøring av planer med politiet, og vi har også øvd en del sammen... Og det er samhandlingsøvelse på flyplassen hvert år».

Videre beskriver han en beredskapsutvikling med stadig forbedring og nye tanker der samarbeidspartnere og beredskapsrådet brukes aktivt for å få innspill. Samtidig jobbes det kontinuerlig med skriftlig-gjøring og tilgjengeliggjøring av planverk i digitale kvalitets- (TQM<sup>13</sup>) og øvingsplattformer (CIM<sup>14</sup>) med tanke opplæring, oppfølging, oppdatering og rolleavklaring.

22. juli blir av alle informantene i kommune 2 beskrevet som hendelser som nok en gang satt beredskap på kartet. Sammen med den nye loven og forskriften ga det ett ekstra dytt i riktig retning.

Informanten nr. 8 beskrev grad av samordning;

«Jeg tror det er en bedre samordning nå rett og slett fordi man vet at ulike scenarier som man ikke tenkte var reelle faktisk har vist seg å kunne inntreffe. Det gir et økt fokus».

---

<sup>12</sup> IHR: International Health Regulations

<sup>13</sup> TQM: Kvalitet- og styringssystem som benyttes av mange kommuner.

<sup>14</sup> CIM: Crisis Information Management. Gratis krisehåndteringsverktøy tilgjengelig for alle forvaltningsnivå i Norge.

Den tredje informanten (nr. 9) i kommunen understreker viktigheten av samordning da beredskapsarbeid er noe man aldri kan gjøre alene. Det fungerer ikke uten at man involverer og har andre med på laget.

### **Oppsummering**

Samtlige forvaltningsnivå beskriver en positiv utvikling med ulike referanser til formelle styringssignaler med opphav i evaluering av hendelsene 22. juli. Både DSB og Fylkesmannen har gjennomgått forholdsvis store omorganiseringer, mens kommunene har nøyd seg med å flytte beredskapskoordinatorfunksjonen til å ligge under rådmannen. Da er det viktig å ha i minnet at organisering har innflytelse på kultur, holdninger, samordning, kommunikasjon og ledelse, og på hvordan man handler. (Fimreite et al, 2018)

Pålagte nettverk, rapporter, styringsdialoger og veiledere sørger for stor grad av samstemthet mellom overordnede instrumentelle føringer og adferd. Slike formelle strukturer skaper en høy grad av forpliktelse og forutsigbarhet, og mulighet for kontroll. Dette virker formende på kulturen og som påvirker hvordan oppgavene løses. (Christensen et al, 2015; Fimreite et al, 2018)

#### **5.1.2 Kursing, opplæring, øving og andre formelle styringssignaler**

Sivilbeskyttelsesloven (2010) § 15 understreker kommunens plikt til å øve, noe som understrekes i Forskriftens konkretisering. Ut over det gis det styringssignaler fra JD og KMD, via DSB og Fylkesmannen til kommunene, for eksempel i form av tilsyn, pålegg, rapporter og veiledning.

#### **Sentralt nivå – DSB**

DSB sin oppfølging av Fylkesmannen føyer seg inn i rekken av formelle styringssignaler, og blir fremstilt slik av informant nr. 2:

«Det har vært mye jobbing opp mot tilsyn – tilsynsveileder, seminar, innmeldingsløsninger, tilsynsoppfølging, veileder for ROS – med fokus på helhet og systematikk som et internkontrollsystem i bunnen. Og det er laget en instruks som tydeliggjør Fylkesmannsrollen som tilsyns- og veiledningsmyndighet overfor kommunene».

I etterkant av omorganiseringen i 2012 beskriver DSB en positiv utvikling av forholdet til Fylkesmannen, noe Fylkesmannen bekrefter gjennom sine intervju. DSB føler de har større gjennomslag i sin veiledning og oppfølging etter justering av samordning og tilnærming til arbeidet.

DSB jobber kontinuerlige med nye veiledere og oppdatering av eksisterende, har møtearenaer med Fylkesmennene, faglige seminar og lederoppfølging, men som de selv sier innebærer det også læring for dem:

«Vi kan ikke bare lage veiledere, vi må også følge opp både Fylkesmennene og kommunene. Dette er en viktig kilde for læring i vårt arbeid. Det er en tovegs-nytte av tilsyn. Fylkesmennenes innmeldingssystem gir oss data fra tilsynene de gjennomfører». (Informant nr. 2)

DSB virker også fornøyd med sitt gjennomslag overfor kommunene gjennom veiledningsmaterialet de lager, og kursene de tilrettelegger for. DSB opplever at de har nytteverdi for kommunene når tilbakemeldingen er at kommuner bruker veilederne «fra perm til perm».

Det nasjonale utdanningscenter for samfunnssikkerhet og beredskap (NUSB) er underlagt DSB, og er både en samarbeidspartner og en ressurs. NUSB tilrettelegger for et opplæringstilbud for kommunene. Mange av kursene har fokusert på de tre pilarene i den kommunale beredskapsplikten: helhetlig ROS, beredskapsplaner og øvelser. Tilnærmingen og fokuset man har hatt i opplæringen er på en systematisk prosess slik informant nr. 2 sa:

«Det er selve prosessen frem til planverk og øvelser som er viktig da en samler ulike aktører og kan begynne å diskutere».

Samme informant oppsummerte utviklingen fra 2010 og frem til i dag:

«Jeg tror ting er riktigere nå – kommunene har kommet langt med beredskapsplikten, kommunene kjenner hverandre, det er etablert beredskapsråd, Fylkesmannen er tydeligere og vi er mer imøtekommende.»

### **Regionalt nivå – Fylkesmannen**

I etterkant av 22. juli og påfølgende ovenfornevnte fokus, har dialog, kursing, opplæring og øving i Fylkesmannens regi vært mer i sentrum, og arbeidet har endret karakter. Fylkesmannens informant nr. 4 beskriver arbeidet på denne måten:

«Vi holder beredskapskoordinatorsamlinger med relevante tema to ganger i året for kommunene – ofte er det rådmannen som møter... Fylkesmannen øver kommunene ... og fører tilsyn, skriver rapporter og har dialog. Informasjonsmøtene med kommunene er åpne for kommunale innspill og det organiseres lokale utviklingskurs».

Informant nr. 3 er mer utfyllende i sin beskrivelse av gjennomføring av øvelser og tilsyn. Fylkesmannens endring i tilnærming og bruk av pedagogiske virkemidler for styring, uttrykkes slik;

«Det er mer fokus på forebygging og læring i øvelser – tid til gjennomgang av planverk, forberedelser, til å skru opp scenarioene, og tid til diskusjon. Det er roligere og mer nyttig for videre arbeid, med evaluering og oppdatering av planverk. Vi bruker pro-aktiv stabsmetodikk i tilnærmingen vår til øvelser så de har overføringsverdi mht. scenarioer... Tilsynene våre har ikke endret seg så mye, men fokuset har endret seg. Veilederne fra DSB brukes gjerne som utgangspunkt, og kan gjøre det lettere for kommunene i beredskapsarbeidet... Hvis vi varsler et tilsyn eller en øvelse så får kommunene ett dytt. Da kommer de seg kanskje et hakk opp... Minstekrav om tilsyn er ca. hvert 4. år. Men dersom det er kommuner som sliter med å lukke avvik så kan vi følge opp hyppigere».

Videre gir begge informantene uttrykk for at NUSB bidrar inn mot utvikling av den kommunale beredskapspolicyen med sine halvårsplaner for kurs rettet mot kommunene. Deres fokus på helhet og samordning av lov og forskrift kan frembringe at formelle og uformelle strukturer befester seg i samfunnssikkerhets- og beredskapssamarbeidet. Fylkesmannens informant nr. 3 forteller at de selv også har brukt NUSB til å lage øvelser som de bruker i kommunene.

Informant nr. 3 uttrykte avslutningsvis Fylkesmannens opplevelse av en understøttende positiv relasjon til kommunene. Samtidig understreker han den kommunale autonomien:

«Jeg opplever at kommunene er mer positive til Fylkesmannen. Kanskje det har med hvordan vi jobber nå, med mer fokus på opplæring og mer dialog begge veier. Det er jo ikke vi som bestemmer hvordan kommunene skal gjøre det – men vi kan hjelpe dem litt på veien.»

### **Lokalt nivå – kommunene**

Gjørsv-kommisjonen (NOU 2012:14) og Innstilling til Stortinget fra Den særskilte komité (Innst. 207S (2011-2012)), som er direkte etterspill etter hendelsene 22. juli, omhandler øving som en grunnpilar i det forebyggende arbeidet, spesielt med fokus på politiet og forsvaret. I og med at det alltid er en kommune involvert i en hendelse, og kommunen er pålagt å koordinere samordning av planer innenfor sitt geografiske område har kommunene blitt berørt av styringssignalene fra 22. juli. Dette har skjedd enten etter eget initiativ eller invitasjon til deltakelse av politiet eller forsvaret, eller etter føringer fra Fylkesmannen. Som nevnt tidligere opplevde kommune 1 at politiet var mer på, og ville kommunisere rundt temaet beredskap i etterkant av 22. juli. Men som kommunene 1 sin informant nr. 5 beskriver;

«Fokus med tanke på kursing og øving har nok vært det stadig strengere regelverket med tanke på samfunnsplanleggingen (plan- og bygningsloven) og ROS-analyser... ROS-analyseprosessen har var lærerik for administrasjonen... Grad av øving har vært høyst vekslende... Fylkesmannen øver oss hvert andre år, og vi har noen skrivebordøvelser – men det er veldig mye administrasjonen som øver... 22. juli var ikke en uvant dimensjonerende øvelse for kommunen. Det var få berørte her – det var flere i Tsunamien.»

Selv om tilsyn i seg selv ikke oppleves som udelt positivt, da det styrer fokus og blir mye omdømmeproblematikk, mener informant nr. 5 at det er et gode likevel;

«En koordinering av Fylkesmannens tilsyn har hjulpet oss, selv om vi fortsatt lever i en sånn kontrollting... Dilemmaet er at det ikke er nok ressurser til alle gode ting».

Han forteller at DSB sine veiledere bidrar i utviklingen av kommunenes beredskapsarbeid, og at pro-aktiv stabsmetodikk benyttes som generisk metode i arbeidet. Denne holdningen underbygges av den andre informanten (nr. 6) i kommunen. Han beskriver DSB sine veiledere og årsrapport som viktig for egen oppdatering, scenario-fokus og en realitetsorientering mot omverdenen, men understreker samtidig:

«Vi er alt for dårlige på å øve... Vi burde sikkert ha hatt flere realistiske øvelser og ikke bare «tabletop» (skrivebordøvelser)... Gjerne i samarbeid med andre kommuner... Det må trenes».

I *kommune 2* gis øving, opplæring og kursing en viktig rolle, men det understrekes at dette er et pågående utviklingsarbeid med en historikk tilbake til før 2010, men som fra 2012 har tatt seg opp. Informant nr. 8 i kommunen forteller hvorfor trening er viktig i beredskapsarbeidet;



«Beredskap handler om å takle uforutsette hendelser, trene og være klar til å takle dem, men også evaluere dem. Det er der vi får verdien av god beredskap... Kommunen tar initiativ, planlegger og holder øvelser med sine samarbeidspartnere – har en koordinatorrolle... Det er årlig øvelse på flyplassen, og stabs-øvelser sånn annet hvert år».

Kommunen bruker NUSB sitt opplæringstilbud, men har selv en erfaren beredskapskoordinator som holder kurs for de seks samarbeidskommunene i regionen. Informant nr. 7 beskriver, i tråd med informant nr. 5, et økt fokus på beredskap etter 22. juli, med nye pålegg og tilsyn. Han beskriver også hvordan kommunens beredskapsarbeid videreutvikles med øving og justering av analyser og planverk, der en opplæringsplan er under utarbeidelse og DSB sine veiledere brukes for å kvalitetssikre arbeidet og se at de er på rett vei. Men som han sier:

«Vi øver jo aldri nok»

Til tross for at denne kommunen har mange samordningsarenaer og et godt utarbeidet formelt planverk er det noen utfordringer slik informant nr. 8 beskriver;

«Jeg savner en tydeliggjøring av ansvar og myndighet i forholdet mellom politiet og kommunen... Kommunen havner litt mellom barken og veden – øvelser og samordning er veldig personavhengig, ikke bare i kommunen... Vi har mye å lære av hverandre».

Informant nr. 9 i denne kommunen er enig med sine kollegaer i at de fremdeles kan bli bedre på øvelser, oppdage ting som kan forbedres og endre det. Samtidig poengterer hun en problemstilling som jeg vil komme tilbake til i den andre hypotesen knyttet til det kulturelle perspektivet;

«Skal du bli god må du trene, og øve realistisk... Det er jo opp til kommunen å prioritere det... Det gjør vi ikke så ofte, for det er kostbart»

## **Oppsummering**

I etterkant av 22. juli har det vært en intensivering av arbeidet knyttet til lov og forskrift om kommunal beredskapsplikt. DSB beskriver en situasjon der rammer, veiledere og bruk av NUSB har bidratt til styring og forpliktelse fra de underordnede forvaltningsnivåene. Fylkesmannsembetet viderefører dette med å veilede kommunene, øve dem annet hvert år og føre tilsyn ca. hvert fjerde år. Kommunene deltar på organiserte kurs og veiledninger, gjennomfører egne øvelser, lager opplæringsplaner og samarbeider med sine omgivelser. Minimumskravene i de formelle styringssignalene er førende rammer for både fylkesmannens og kommunenes adferd.

En uttalt fremgang i oppfyllelse av de formelle kravene og i det forebyggende samfunns-sikkerhetsarbeidet må likevel ikke misforstås som en beskyttelse av samfunnet mot fremtidige overraskende kriser. Rutiner, mekanismer, opplæring og øvelse er viktig for å skape nødvendig fleksibilitet, improvisasjon og nettverkssamarbeid. Økt flernivåstyring åpner for dette. (Fimreite et al, 2018; Weick, 1996)

### 5.1.3 Komparativ analyse av funnene

De tre forvaltningsnivåenes fortelling om 22. juli sin påvirkning på utviklingen av kommunal beredskapspolicy som en instrumentell logikk viser mange likheter, men skiller seg kanskje mest i hvordan man snakker om hendelsene som en del av samfunnssikkerhet og beredskapsarbeidet.

Den instrumentelle logikken bærer preg av å være målrettet og koordinert, med en formell struktur der handlingspåvirkningen gjerne kommer i form av formelle planer, lover, forskrifter, instruksjoner, ressurstilgang og formell kompetanse. Spørsmålet i denne sammenheng er om forvaltningsnivåene identifiserer den instrumentelle utviklingen av kommunal beredskapspolicy som et resultat av hendelsene 22. juli, eller om de mener det er andre årsaker til utviklingen.

#### **Omorganisering og ressurstilførsel**

På samtlige forvaltningsnivå uttaler informantene at 22. juli ikke har spilt direkte inn på utviklingen av beredskapspolicyen slik de ser det, da loven kom i forkant og forskriften som utdyper loven allerede var i arbeid da hendelsene skjedde. Men samtidig så viser både DSB og Fylkesmannen til konkrete formelle strukturendringer som er gjort i egen organisasjon i løpet av 1-2 år etter 22. juli, og som direkte viser tilbake til Gjørsv-kommisjonens (NOU 2012:14) evaluering, en Stortingsinnstilling (Innst. 207S (2011-2012)) og egen evaluering av 22. juli (DSB 2012b).

Det er vanskelig, om ikke umulig, å påpeke hvorvidt 22. juli hadde en direkte påvirkning på en allerede oppstartet utviklingsprosess av beredskapspolicyen. Det som er klart er at fra 2011 og frem til 2019 har det vært mange formelle styringssignaler på fagområdet, være seg veiledere, økonomiske rammer, tilsyn, tildelingsbrev, instruksjoner, rapporter og lignende. Dette til tross for intensjonen om økt autonomi lagt til kommunene ved Kommuneloven (1992).

#### **Autonomi og nettverksstyring**

Funnene i intervjuene bekrefter som Helgøy og Aars (2008) beskriver at med økt grad av autonomi kom et følt behov for kontroll og styring i hierarkiet, og nye varianter av styrings- og samordningsmekanismer ble introdusert. Staten styrer i økt grad med andre midler. Alle informantene forteller om ulike råd og nettverk de deltar i, både pålagte og etter eget initiativ. Forvaltningspolitikken kan kanskje sies å være preget av økt kompleksitet og av ulike grader av nettverksstyring med gjensidig vertikal og horisontal avhengighet.

#### **Samordning**

Samtlige forvaltningsnivå har noen formeninger om de andre nivåene sitt samfunnssikkerhet og beredskapsarbeid, og hvordan samordningen vertikalt og horisontalt er bedret og ytterligere bør forbedres. Spesielt viser kommunalt nivå følelser når de omtaler graden av innsikt de føler øvre forvaltningsnivå mangler om deres eget arbeid. Kanskje dette sier noe om kompleksiteten og innsikten de ulike forvaltningsnivåene har i hverandres pågående arbeid med kommunal beredskap.

#### 5.1.4 Oppsummering av det instrumentelle perspektivet

DSB sin omorganisering i 2012 har trolig fått konsekvenser for måten det har blitt jobbet målrettet på i arbeidet opp mot fylkesmannsembetene. Fokuset har vært på struktur og samordning, og en økt bevissthet på veiledning, nettverk og helhet for å oppnå en positiv endring i forhold til lov og forskrift. Det samme gjelder omorganiseringen hos Fylkesmannen, og dermed prioriteringene innenfor fagfeltet der.

De formelle og hierarkisk pregede endringene med tydelige instrumentelle trekk skjedde i perioden etter 22. juli 2011. Men det kan sås tvil om årsaken til utviklingen var et direkte resultat av terrorhendelsene, eller bidro til å sette fart på en allerede påbegynt utvikling hjemlet i Sivilbeskyttelsesloven (2010) med de tre pilarene for den kommunale beredskapsplikten. Uttalelser som disse fra informant nr. 1 i DSB underbygger et slikt inntrykk;

«Det tok 18 år fra det første forslaget om en generell beredskapsplikt til det lå en kommunal beredskapsplikt på bordet (2010)... og vi fikk en tydeligere tilsynsrolle. Vi har jobbet med tilsyn siden 1998. Men siden det manglet en plikt så hadde ikke Fylkesmannen noe å føre tilsyn på, og dermed hadde de heller ikke tilsynsmyndighet. Det var egentlig skredet i Ålesund (2008), som etter lang tids vandring, fikk Justisdepartementet til å sette seg ned og ta inn bestemmelsen om kommunal beredskapsplikt i lovverket og reviderte Sivilforsvarsloven»

Evalueringene av hendelsene 22. juli fungerte kanskje som en bekreftelse på at beslutninger allerede tatt var en utvikling på rett vei, og da er vi godt inne i de to institusjonelle perspektivene.

## 5.2 Hypotese 2 – institusjonelt kulturperspektiv

*«Terrorhendelsene 22.07.2011, førte ikke til at det ble utviklet noen styringssignaler som får direkte betydning, men signaler fikk mer indirekte betydning og tilpasses det som preger beredskapspolicyen til daglig».*

Denne kulturelle handlingslogikken vil vises i stivhengighet og inkrementelle endringer forankret i det enkelte forvaltningsnivåets historie, om hvordan ting har vært og sammenhengen mellom tidligere tid, 22. juli hendelsene og nåtiden. Verdier, normer og strukturer bidrar til identitet og preger passende adferd gjennom en institusjonalisering som kan gjøre organisasjonene mer ulike hverandre.

### 5.2.1 Stiavhengighet og inkrementelle endringer i den kommunale beredskapspolicyen

Beslutninger på de ulike forvaltningsnivåene påvirkes av tidligere handlinger og inkrementell utvikling over tid. Hvorvidt staten, fylkesmannsembetene og kommunene har utviklet seg til å bli mer ulike hverandre i sitt beredskapsarbeid ut ifra sine autonome formelle og uformelle strukturer sier fortellingene til studiens informanter noe om.

## Sentralt nivå - DSB

DSB beskriver fylkeskommuner og kommuner som veldig ulike, i geografisk omfang, befolkningstetthet, topografi osv. Et funksjonsbasert regelverk der kommunene selv velger hvilke hendelser de skal lage en beredskapsplan for, ut over det lovpålagte fagansvaret, kan føre til at kommuner finner sine måter å gjøre ting på ut ifra sin historikk og sine tradisjoner. (DSB, 2016c) DSB sine informanter forteller om utviklingen slik de ser den:

«Jeg oppfatter at på de områdene hvor kommunen har sterke faglige ansvar, eller sektoransvar – der har det ligget masse beredskapskrav... Kommunens beredskapsrolle har ligget der bestandig. Eilert Sundt smittevernlov er en av Norges eldste... Beredskapsplikten som tanke kom i en Stortingsmelding i 1993, og vi har jobbet med det med frivillige virkemidler siden 1994... Beredskapsplikten er bygd stein på stein siden 90-tallet, men ble ikke lovfestet før i 2010. Det nye er tydeligheten vi får mulighet til å etterspørre ved å koble det til forskriften». (Informant nr. 1)

«Små værutsatte kommuner har vært vant til å håndtere ting ut fra magesfølelsen uten at det er formalisert på noen måte. Det at ting skriftliggjøres er en videreføring, og en fordel dersom noen i kommuneadministrasjonen skiftes ut». (Informant nr. 2)

«Dagmar (Orkan des. 2011) og gjennomgående flomhendelser kan være vel så viktig i utviklingen av kommunal beredskap. Det fikk opp øynene til kommunene mht. regelverk og kompetanse i praksis... Kommunene ønsker ikke å feile på beredskap, da ryker omdømmet deres». (Informant nr. 1)

«For en kommune så er det litt sånn at en hendelse er en hendelse uansett hva som skjer. Det som endrer seg er jo hvilke andre aktører som er med». (Informant nr. 2)

Slike utsagn bærer preg av at utviklingen ikke har skjedd som en direkte konsekvens av hendelsene i 2011, men har utviklet seg over tid som resultat av kommunens behov, andre føringer, hendelser, normer og verdier bygget inn i organisasjonen. Det beskrives som inkrementelle endringer i pågående lange prosesser der man hele tiden lærer noe nytt som bidrar til sakte endring av kultur.

Samtidig kan kommunal beredskapsplikt beskrives slik informant nr. 8 gjorde; «*et system, en metode, som skal sørge for at de faglige kravene er på plass*». Men kommunal beredskapsplikt sier ikke noe om operative ferdigheter, noe som gir rom for at organisasjonen i form av sin autonomi kan tolke beredskapsarbeidet i forhold til sin kultur og ståsted til enhver tid.

Fylkesmennenes autonomi ivaretas også i det funksjonsbaserte regelverket. Informantene beskriver denne autonomien slik:

«Rammene Fylkesmennene får prioriteres på bakgrunn av hvordan de kjenner kommunene» (Informant nr. 1)

«Veldig mange fylkesberedskapssjefer har en bakgrunn fra politiet eller militæret med et håndteringsperspektiv. De ønsker en beredskapsplan, øvelser, system osv. men veldig mye samfunnssikkerhetsarbeid handler om samfunnsplanlegging... Forståelsen av samfunnssikkerhet handler om å konstruere et så trygt samfunn som mulig... Fra 2010 og frem til i dag har det vært et stadig økende fokus på det forebyggende beredskapsarbeidet. Fra å være få som snakket om det er det stadig flere. Vi planlegger samfunnet annerledes – og det starter hos oss (DSB)... Men –

fortsett er det et vesentlig skille mellom de som jobber med beredskap, øvelser og krisehåndtering, og de som tenker forebygging». (Informant nr. 2)

Dette viser at det over tid har opparbeidet seg en kultur for hvordan samfunnssikkerhet- og beredskapsarbeidet bør utføres og det blir vedlikeholdt i interaksjonen mellom kommunen og Fylkeskommunen.

### **Regionalt nivå – Fylkesmannen**

Fylkesmannen gir uttrykk for at det har vært små endringer undervegs over tid og at det kanskje har lagt noen føringer for status på dagens samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid. Den mest erfarne informanten (nr. 4) hos Fylkesmannen forteller:

«Vi begynte jo å øve på scenarier helt tilbake til 1990-2000. Etter 2000 så la man bort krigsscenarioene. Hendelsene som forespeiles kommunene har endret seg til naturbaserte hendelser som flom, brann, vind, skred og andre ulykker, terror, strøm, cyber osv. Motivatoren for mange for å jobbe med beredskap er nok de naturgitte hendelsene, for de kan man alltid komme borti, har erfaring med eller vet kan skje».

Fylkesmannens informanter understreker, slik som DSB, at kommunene er veldig ulike. Det fører til at de løser sine beredskapsoppgaver på forskjellige måter, samtidig inkluderer hverdagens arbeidsoppgaver beredskapsarbeidet;

«Kommuner er jo kjempegode på løse beredskapsoppgaver i det daglige, men da kaller de det drift og ikke beredskap... Kommunene er veldig ulike; ulike risikobilder, ulike problemstillinger, og forskjellige ressurser satt inn i dette arbeidet.... På landet så kjenner man kanskje ressursene og hverandre, og tar de i bruk når noe skjer. Det er litt det samme i byene, men risikobildet og hva man har beredskap for, omfanget osv. er annerledes... Kommunene løser oppgavene på ulike måter». (Informant nr. 4)

Informant nr. 3 forteller om en inkrementell utvikling og betydningen av hendelser spesifikt rettet mot kommunenes primæroppgaver, nemlig å ivareta innbyggere innenfor sine geografiske grenser:

«Beredskapsutviklingen i kommunene er nok resultat av en gradvis utvikling i etterkant av lov og forskrift, hendelser rundt om i landet som gjør at kommunene ser at det kan skje her hos oss, ikke nødvendigvis 22. juli... Hendelser som skjer ute (internasjonalt) kan få betydning for norske kommuner – utvikling av psykososiale kriseteam har kommet gradvis. Det er bedre utbygd nå i etterkant av Tsunamien 2004, og igjen etter 22.07».

Den gradvise utviklingen beskrives av Fylkesmannens representanter som en prosess som i stor grad har handlet om prioriteringer, rekruttering og ressurser. Fra en situasjon der beredskapsroller ble bekledd med utgangspunkt i interesse, har man begynt å utvikle administrasjonene slik at beredskap er en naturlig del av stillinger. Beredskapskoordinatorene har erstattet rådmannen som Fylkesmannens kontaktperson i kommunene.

Hvorvidt dette er et resultat av fokuset på å plassere beredskap høyere opp på prioriteringslisten er vanskelig å si, siden kommunene selv bestemmer sin organisering. En ting som er sikkert, og som informant nr. 4 gir uttrykk for er at;

«Alle kommuner vet jo veldig godt at det er her hos oss det skjer - den erkjennelsen gjør at man kanskje tenker gjennom ting på en annen måte».

### **Lokalt nivå – kommunene**

Begge kommunene understreker betydningen av at det var en kommunal beredskap før Sivilbeskyttelsesloven kom i 2010. Fylkesmannen fremheves som en drivkraft i det tidlige forebyggende arbeidet sammen med kommunenes politiske prioriteringer, slik informant nr. 5 forteller om sin kommunes historikk:

«Fylkesmannen brukte sin innsigelsesrett og stoppet samfunnsplaner på grunn av manglende risikotenkning lenge før de hadde lov hjemmel til å gjøre det... Da var vi jo litt i rute i forhold til det... Nettverkene har utviklet seg, det er mer samsnakking og erfaringsutveksling. Fylkesmannen har bidratt her».

«Det har alltid vært et kontinuerlig fokus på beredskap i kommunen. Befolkningssammensetningen i kommunen dikterer valg man gjør mht. ressursbruk; f.eks. er omdømmebygging viktig. Konsekvenser av en renteøkning kan bety krise i kommunen... Det er skyhøy tillit mellom politikere og administrasjon lokalt, men fasaden er viktig, og dermed beredskap... Det er viktig å forstå koblingen mellom virksomhetens tjenester generelt, den daglige driften i kommunen og beredskapstenkningen. Dette med nærhet, ansvar og likhetsprinsippet er viktig for den kommunale beredskapen... Det dreier seg mye om å gjøre den daglige organisasjonen robust nok til å svelge hendelser uten at det er krise... Beredskapsfeltet og kommunen endrer seg hele tiden. Det er en del av den kommunale hverdagen... Kommunen må levere tjenester uansett hva som skjer... 22. juli endret ikke vår måte å tenke håndtering av krise på. Det endret heller ikke planene våre mht. dimensjonering, men økte fokus på en del av det vi allerede hadde planer for... Dramatikken ved 22. juli slo oss alle, men omfanget og hjelpebehovet det er innenfor hva en kommune kan svelge... Lov og forskrift var en formalisering av en tilstand som allerede var der i normalavtalen».

Kommune 1 prioriterte allerede i 2002 å avsette en del av en stilling til beredskap, trolig på grunn av et avvik i et tilsyn, ifølge informant nr. 5. Den som var interessert fikk jobben, kombinert med noe annet. Tilsyn beskrives som et typisk utgangspunkt for fokus for neste innsats. Samtidig er risikobildet ytterst behagelig og kommunen beskriver sin nærhet til Oslo som positiv i den forstand at det gir tilgang til mye bistand av akuttressurser.

Informant nr. 6 beskriver utviklingen innen kommunal beredskap som et resultat av samfunnsutviklingen, og roser folk for deres holdning og innsats, men har et hjertesukk;

«Samfunnsutviklingen skaper stadig nye beredkapsområder – for oss er omdømmekrise og informasjonskrise viktig, det inkluderer mediehandtering. Det kan skape en krise i krisen... Vårt fokus er på innbyggerne – der vi har et mottakerapparat og oppfølgingsansvar. Skjer det noe er folk veldig flinke til å agere. Folk stiller opp, vi har gode planer og er flinke til å samarbeide med et sterkt innbyggerfokus der alle som bor i kommunen skal ha det bra... Hjelpegenet og dugnadsånden ligger nok latent hos veldig mange... Når ulykken inntreffer i en kommune så blir kommunen ansvarlig, og så blir man mer opptatt av det enn det kommunen faktisk gjør... Det står ikke så mye om kommuner i Gjørsv-kommisjonen».

I kommune 2 beskriver informant nr. 7 utviklingen av kommunalt beredskapsarbeid som et pågående arbeid som stadig er i utvikling, og der det er vanskelig å sette fingeren på bestemte

hendelser som har drevet utviklingen fremover. Men han fremhever dog Tyr-øvelsen<sup>15</sup> i uke 44 i 2012 som viktig da den ga innsikt, og åpnet en del dører med tanke på samarbeid og ressurser. Disse har man klart å beholde og videreutvikle. Bakteppet for øvelsen var Gjørv-kommisjonens rapport, og med 22. juli friskt i minne var det en lærerik øvelse for alle involverte.

I Politihøgskolens evaluering av Øvelse Tyr i 2012 sies det blant annet at den «har gitt deltakerne en arena for å videreutvikle gode relasjoner og tillit for å bedre beredskaps- og krisehåndterings- evnen. Dette både innad i egen organisasjon, og på tvers av etater. Disse gevinstene har skjedd på lokalt, regionalt og nasjonalt plan». (Politihøgskolen, 2013)

Ifølge informant nr. 7 tok kommunen med seg mye erfaring og ny kunnskap fra denne øvelsen. Kommunen fikk også opparbeidet et fast samarbeid med et hotell som pårørendesenter hvor de har jevnlig øvelser. Han sier dette om påvirkningen i årene etter øvelsen;

«Økt fokus etter 22. juli bidro til TYR-øvelsen, som bidro til økt kunnskapsnivå og mer helhetlig planverk... Vi har jobbet godt sammen over mange år og jobber med stadige forbedringer: opplæringsplan, ulike typer øvelser, evalueringer, planverk osv.»

Han beskriver utviklingen som gradvis, der beredskapsinkluderingen i det hverdagslige arbeidet utvikles i tråd med digitale kvalitetssystemer i kommunen. Dette gjør det enklere å følge opp i hverdagen, da alle dras i en felles retning og oppgavene kan fordeles mer hensiktsmessig.

Kommune 2 sin informant nr. 8 forteller om utviklingen i beredskapsarbeidet som en del av det daglige virket i en organisasjon i stadig endring, der beredskap handler om å gjøre det du gjør til daglig i en litt annen organisasjon:

«Det er forandringer i fokus og scenarier ut ifra hva som skjer ellers i verden... Den digitale utviklingen går i en rasende fart - den klarer vi ikke å henge med på. Det er de sivile aktørene som driver utviklingen... Ressursene og tiden strekker ikke til. Vi har ikke «slack» og råd til å feile flere ganger – noe gjerne innovasjonsarbeid krever. Vi har ikke sjans til å drive med innovasjon i stat og kommune, vi vil alltid være på etterskudd».

Den informanten som har vært lengst i kommunen (nr. 9) gir uttrykk for at utviklingen i høyeste grad er inkrementell og basert på tidligere historikk når hun reflekterer:

«Samarbeidet med militæret har lange tradisjoner. Det var veldig orden på beredskapsrådet. Det samme gjelder samarbeidet med fengselet, politiet og andre. De er naturlige samarbeidspartnere og vi er gjensidig avhengig av hverandre for at ting skal fungere. Man har bare videreutviklet og forsterket det... Det er lettere å si at Tsunamien i 2004 hadde en effekt enn 22. juli... Før Tsunamien var det ikke noe formalisert samarbeid og dialog hverken med den ene eller den andre av myndigheter. Det var lite aktivitet. Samarbeid og øvelser i krise- og sikkerhetsutvalget ble reetablert i 2008-2009. Her deltok politi, kommuner, fylkesmannen, brann- og redning, sivilforsvaret og andre med beredskapsinteresser... I regionen har det vært høyt fokus på beredskap. Det interkommunale samarbeidet i regionen som kom i 2012 har lite med 22. juli å gjøre. Det var en videreutvikling i forbindelse med alt rundt flyplassen,

---

<sup>15</sup> Øvelse Tyr er en årlig øvelse som involverer politiet, forsvaret og sivile aktører. (Politihøgskolen, 2013)

politiet og andre samarbeidspartnere... Et psykososialt kriseteam ble vedtatt opprettet i 2012, og arbeidet mot vedtaket startet i 2010 – men kanskje 22.juli gjorde at de fikk ut fingeren?»

Hun oppsummerer refleksjonen med å poengtere at det har vært en videreutvikling og forsterking av eksisterende samarbeid, der mye var på plass i kommunen før lov og forskrift kom. Beredskap er noe man driver med i det daglige, og så er det noen spesielle hendelser. 22. juli var en spesiell hendelse, men utgjorde ikke den store forskjellen. Og med det fortalte hun om utfordringene i beredskapsarbeidet som ligger i skjæringspunktet mellom styringssignaler i etterkant av 22. juli og den daglige forvaltningen. Noe som bringer oss videre til kapittel 5.2.2.

### **Oppsummering**

Forvaltningsnivåene forteller om inkrementelle endringer over tid påvirket av organisasjonens historikk og tradisjon forankret i nivåets legitimitet og autonomi. Jeg opplevde i liten grad at informantene ønsket å se utviklingen av kommunal beredskapspolicy som en direkte konsekvens av styringssignal i kjølvannet av hendelsene 22. juli.

#### **5.2.2 22. juli og påfølgende fokus tilpasses den daglige forvaltningen**

Så hva skjer når de formelle styringssignalene som ble født av 22. juli møter den inkrementelle utviklingen preget av stivhengighet i den daglige forvaltningen?

#### **Sentralt nivå – DSB**

DSB beskriver det daglige samfunnssikkerhet- og beredskapsarbeidet i kommunene som preget av tøffe beslutninger, da det ikke følger med noen midler til arbeidet. Som informant nr. 2 beskrev det;

«Det må tas en del tøffe beslutninger på kommunenivå i balansen mellom kompetanse, ressurser og sikringstiltak... Kommunene må løse sine beredskapsoppgaver innenfor egne ressurser, og må prioritere. Oppgaven ville vært adskillig enklere hvis det fulgte med noen midler... Det er slik at kommunene er satt sammen litt forskjellig – noen steder er det en 25% stilling som beredskapsansvarlig, andre steder kan det være opp til 75%, kombinert med andre stillinger. Det gjør jo noe med fokus og oppfølging».

Et uttrykk for at kommunene er på ulike steder og har ulike ressursprioriteringer mht. samfunnssikkerhet- og beredskapsarbeidet er trolig knyttet til beredskapskompetanse og grad av oversikt.

DSBs informant nr. 1 sier det slik:

«Det hverdagslige dag til dag i kommunene går etter sigende veldig bra, men om de har planlagt og er forberedt på det ekstraordinære som er virkelig krevende på et politisk samordningsnivå og i kommunens ledelse – det vet vi ikke... Jeg vet ikke i hvilken grad kommunene klarer å koble det store bilde opp mot det de har av beslutnings-systemer og kriseorganisasjon, og hvordan de ser at de kan bygge en robust kriseorganisasjon i egen kommune... Man mister kanskje det faglige regelverket som de har et ansvar for å forvalte litt av syne... Det handler om kommunal kompetanse. Og endring handler om mennesker – de er med på å avgjøre hvor vellykket arbeidet blir».

Men det er ikke slik at en hendelse hadde vært unngått hvis man hadde gjort en analyse som informant nr. 2 uttrykte det, men kanskje bevisstheten omkring risiko ville vært større.



## Regionalt nivå – fylkesmannen

Fylkesmannen har hatt inntrykk av at det ofte var de som hadde en interesse for beredskap, eller kjente kommunen godt, som fikk roller innen beredskapsarbeidet. De gir uttrykk for at det har vært en utvikling i forhold til rekruttering mange steder. Viljen til å bruke ressurser med utgangspunkt i lov og forskrift oppleves av Fylkesmannen som større.

Informant nr. 4 beskriver en hverdag, som ikke bare bærer preg av et ønske om å prioritere samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet, men preges av den daglige forvaltningen:

«Viljen er større til å bruke ressurser med en lov, men hvis det er noe annet som skjer i hverdagen så må du prioritere det akkurat da. For eksempel prioritering av deltakelse på informasjonsmøter – noen kommuner er veldig vanskelig å få med, det kan være veldig personavhengig, og noen kommuner er ustabile personalmessig. Og noen sliter med å få gjort de mest nødvendige oppgavene... Vi ser gjerne en sammenheng mellom deltakelse og veldig anstrengt økonomi i kommunen. Det kan bli en negativ forsterkning av en allerede vanskelig situasjon. Oppgavene som skal løses er jo de samme. Kompetanse og erfaring kan også spille inn».

Hvis dette er tilfelle så vil det trolig øke ulikhetene kommunene imellom. Kommunenes stivhengighet og kulturelle mønster kan forsterkes av en ressursituasjon som utfordrer kommunens gjennomføring av de grunnleggende oppgavene. Informant nr. 3 utdypet dette;

«Det prioriteres ganske tøft mellom mange områder. Alle vil jo ha – skole, barnehage, eldre, beredskap... Det er samme potten med penger... Beredskap er stort sett bare en liten prosent av en stilling i en kommune, og resten av tiden skal man gjøre noe annet. Det er vanskelig å få tiden til å strekke til... Det sier seg selv at å holde kontinuiteten i beredskapsarbeidet når man jobber med så mye forskjellig er vanskelig... Og personavhengig beredskap kan gjøre at man faller litt ned ved utskiftninger. Sånn er det i alle ledd av kommunal beredskap».

Det er frivillig å delta på fagdager og informasjonsdager i Fylkesmannens regi, og deltakelsen varierer, noe som underbygger prioriteringsutfordringen. Fylkesmannens informant nr. 3 forteller at det er noen som aldri deltar, og det kan være de samme som går igjen. Paradokset er som hun uttrykker:

«Utgiftene ved hendelser havner ofte i kommunene, for det er alltid en kommune involvert».

Informantene hos Fylkesmannen beskriver et arbeid med oppfølging og veiledning preget av dialog og gode relasjoner med kommunene, til tross for at Fylkesmannen har de samme utfordringene når det gjelder prioriteringer av knappe ressurser:

«Fylkesmannen følger opp tildelingsbrevet og oppdraget til tross for knappe ressurser. De er gode på å følge opp kommunene og har hatt en positiv utvikling i kommunekontakt og dialog, men sånn som kommunene må prioritere må også Fylkesmannen». (Informant nr. 3)

«Vi har et bånd til kommunen, har kunnskap om de og kjenner de. Det skaper en nærhet og nettverk, og vi er vant til å løse oppgaver sammen». (Informant nr. 4)

Det er der det brenner mest som får prioritet først ifølge informant nr. 3.

## Lokalt nivå – kommunene

Fylkesmannens antakelse om at det har vært en utvikling i kommunene fra å rekruttere ansatte til beredskapsstillinger basert på egnethet og tilfeldighet, til en utvikling der lov og forskrift gjør at kommunen prioriterer økt faglighet og målrettethet i sine tilsetninger, tilbakevises til en viss grad av de aktuelle kommunene. Begge kommuner har en beredskapskoordinator tilsatt i 50% stilling kombinert med noe annet. Kombinasjonen har vært tilfeldig basert på at beredskapskoordinator er tilsatt ut fra interesse og egnethet, og ikke som en del av en fast stillingskombinasjon.

I kommune 1 har kommuneadministrasjonen i det daglige fokus på korrekthet og nøysomhet til alle innbyggernes beste. Informant nr. 5 beskriver det slik:

«Vi er ingen beredskapsorganisasjon. Vi driver ikke med fasadetiltak. Det er relativt enkelt å dimensjonere risikoen her, og det er en naturlig treghet i prosessen å justere hva som er fornuftig og ikke... Vi mottar stadig nye forventninger om engasjement som vi ikke har noe nytte av i det daglige – da sier vi nei. Det daglige fokuset er samfunnsutviklingen generelt, og daglig beredskap - som informasjonssikkerhetstenkning og robusthetstenkning rundt digitaliserings rolle i det offentlige...

Vi har jobbet mye med profesjonalisering og forståelsen av beredskap. Det har vært et arbeid med kulturen slik at de ansvarlige forstår kommunens rolle i kriser og beredskap, og samsvaret mellom roller og ansvar... Når kommunen en hendelseier, f.eks. som vannforsyner, så er den daglige internkontrollen viktig. Ved en hendelse løftes den bare opp på et operativt nivå... Vi kan jobbe enda mer med å bli mer profesjonelle i forhold til sammenhenger mellom risikobilde og ROS».

Han forklarer videre at det er noen stillinger som har et sterkere beredskapsfokus enn andre i hverdagen. Kommuneoverlegen har en slik stilling. Ellers forteller han at det er personavhengig hvordan beredskap prioriteres. For sin egen del sier han at det i perioder er 200% stilling med beredskap, mens det i andre er null. Som han utdyper:

«Det er fordeler og ulemper med en slik løsning, spesielt når det er mer og mer kunnskap og lovgivning. Men det sier seg selv når du har en delt stilling HMS og beredskap så må du trikse litt med ressursene. Det ene er forholdsvis daglig mer viktig enn det andre... Det er ikke nok ressurser til alle gode ting»

I kommune 2 forklarer informant nr. 7 at det har vært en del utskiftninger grunnet turn-over, jobbbytter og organisasjonsendringer, noe som krever at nøkkelroller fylles opp på nytt. Han beskriver det som ganske krevende med tanke på kompetanse, erfaring og egnethet i forhold til beredskap, men forteller samtidig at de jobber med å se på en rekrutteringsordning der beredskapsroller følger stillinger fast.

Frustrasjonen over ressursituasjonen i kommunen i forhold til forventningene som ligger i bunn, kommer tydelig frem når han forteller videre:

«Man forventer at det skal være som det er og at beredskapen skal være på plass... Vi er pålagt en hel masse og får mer og mer, men bevilgningene er ikke i tråd med det. Det er en utfordring... Ulempen med beredskap er jo at det er noen som ivaretar deler av den, men som ikke har direkte fokus på det i hverdagen».

En av de andre informantene (nr. 8) i samme kommune underbygger noe av frustrasjonen i hverdagen:

«Vi er en vekstkommune med mye press på ressursene. Det kan være vanskelig å få folk til å prioritere beredskap i hverdagen. Folk har for mye å gjøre. Det er stadig flere oppgaver, færre og færre folk og stadig flere innbyggere som skal serves... Vi klarer ikke i en kommune å holde tritt med utviklingen, man må gjøre så godt man kan.»

Denne informanten har bakgrunn fra forsvaret og var i utgangspunktet heller ikke tilsatt for å jobbe med beredskap, men fikk sin rolle fordi hun ble sett på som egnet. Rollen er ikke en del av en fast stilling. Hun sier litt spøkefullt at «den som får beredskap, den får sorteper», og utdyper;

«Å kunne rekruttere inn i en stilling og si at når du har denne rollen skal du også være i stand til å kunne bekle beredskap, det innebærer... Slik er det ikke enda... Det har vært en endring i plassering av stillingen som beredskapskoordinator. Den er flyttet til under rådmannen, så den er mer prioritert. Men det er ikke prioritert mer tid til arbeidet... Vi har en vaktordning som er ubetalt og knyttet til 2 personer. Det går mye på goodwill, så det kan bli veldig tilfeldig, sårbart, uforutsigbart og veldig personavhengig».

Dersom begge personene som deltar i en vaktordning ikke er tilgjengelige - hva da? På det spørsmålet blir informantene svar skyldig. Man regner med at en av de to er operative til enhver tid, for det finnes ikke noe gjennomtenkt alternativ. Den tredje informanten (nr. 9) i kommune 2 har fungert som beredskapskoordinator tidligere, og sier følgende om ordningen:

«Du kan ikke være tilgjengelig hele døgnet med et ansvar som egentlig ikke er til å bære».

Kampen om ressursene i kommunen er kontinuerlig, og informant nr. 9 beskriver erfaringen slik;

«Du greier deg ikke så godt i en så stor kommune med det enorme ansvaret uten at du har en ganske stor stilling avsatt til det. Men det er ikke så enkelt å få til... Beredskapsarbeid er en oppgave du må gjøre sammen med alt mulig annet. Tiden strekker ikke til. Ressursfordelingen bestemmer hva fokuset blir. 50% stilling er ikke nok med det ansvaret kommunen har... Det handler om prioriteringer. Det er det som er vanskelig... Og beredskapsdilemmaet er gjennomgående – det er vanskelig å dimensjonere, for de store tingene skjer ikke ofte... Kommunen har også ansvar for beredskapen på flyplassen... Jeg synes ikke det er riktig av staten å legge et så stort ansvar på kommunen uten å gi ressurser».

Det er tydelig mange sider ved beredskapsarbeidet i en kommune som kunne vært løst på andre måter sett med kommunenes øyne.

## **Oppsummering**

Den kommunale autonomien gjør det mulig for den enkelte kommune å velge både organisering og prioritering så lenge de oppfyller et minimumskrav i henhold til lov og forskrift om kommunal beredskapsplikt. Dette skaper grader av harmoni og disharmoni mellom formelle strukturer og faktisk adferd der formelle styringssignaler møter en utviklet kulturell stivhengighet preget av inkrementelle endringer. Styringssignalene tilpasses den allerede eksisterende tradisjonen som bunner i forvaltningsnivåets interne legitimitet.

Man kan kanskje betimelig stille seg spørsmålet om hvorvidt manglende eller begrenset fremgang i egevalueringen i Kommuneundersøkelsen skyldes daglig forvaltning, kompetanse og / eller ressursprioriteringer.

En opparbeidet relasjon mellom forvaltningsnivåene kan også bidra til en stivhengig interaksjon, som justeres når den ene eller begge ser at det samsvarer med egen nytteverdi og intern legitimitet.

### 5.2.3 Videreføring av formelle styringssignaler i møte med regionsreformer

For tiden står flere kommuner i en prosess med formell strukturell omorganisering gjennom kommunesammenslåinger, noen blir del av et større Fylkesmannsembete, og mange har allerede måtte forholde seg til nye geografiske inndelinger som en følge av nærpolitireformen og reformer i helse- og brannsektoren. Dette kan by på noen utfordringer i forvaltningsnivåenes balansegang og forankring i instrumentelle og kulturelle handlingslogikker.

#### Sentralt nivå – DSB

Troen på at større enheter og samling av kompetente fagmiljøer har over tid etablert seg som et argument for ulike sammenslåingsreformer på alle forvaltningsnivå og i ulike etater i Norge. Gjørsv-kommisjonen har blant annet blitt tatt til inntekt for utviklingen av «Nærpolitireformen».

DSB har tatt til orde *mot* reformer som endrer formelle strukturer i så stor grad mellom samarbeidende aktører. Informant nr. 2 understreker:

«DSB var ganske kritiske til regionsreformen i utgangspunktet. Det burde ha vært gjort en ROS-analyse av konsekvensene... Regionsreformene var politisk styrt uten at de egentlig hadde noe godt kunnskapsgrunnlag å bygge på... Regionsreformene var nok av effektiviseringshensyn mer enn kvalitetshensyn, og et ønske om å vise handlekraft».

Videre refleksjoner som ble gjort av informanten rundt reformene og utfordringene det skaper innenfor fagområdet gir inntrykk av frustrasjon. Han forteller at også Fylkesmannen har gitt tilbakemeldinger til DSB om at de opplever utfordringer med å ivareta sine oppgaver på fagområdet:

«Reformer med større enheter har sine positive sider med å samle ressurser, men samtidig blir det større enheter, større kommuner og større geografiske områder å skaffe seg kunnskap om. Vinningen kan gå opp i spinningen mange steder... Fylkesmennene er litt bekymret for hvordan de skal klare å føre tilsyn nå som det har blitt så mange kommuner innenfor deres område... Intensjonen om samordning av ressurser vha. kommunereformen mht. samfunnsikkerhet og beredskapsarbeidet er jeg usikker på. Det er litt for tilfeldig hvilke kommuner som har slått seg sammen og ikke... Alle regionsreformer i de ulike etatene bidrar til at vi vil være sårbare i noen år fremover til ting har satt seg. Det er et nytt puslespill som må legges»

Men bildet som tegnes er ikke svart hvitt. DSB gir uttrykk for at for dem som fagdirektorat kan det være en fordel med 10 istedenfor 19 Fylkesmannsembeter å forholde seg til. Det vil bli enklere å samle fylkesberedskapssjefene, ha Fylkesmennene mer i tale og følge opp oftere.

DSB stiller seg og litt undrende til stivhengigheten i implementeringen og helhetsforståelsen av arbeidet på beredskapsområdet, både på kommunalt og sentralt nivå, når de formulerer seg slik:

«Dersom kommunene velger å forholde seg til de endringene nærpolitireformen byr på, og sjekke hva det betyr for deres samarbeid (mht. nye roller og personer) istedenfor å fortsette på samme måte hadde kanskje noen utfordringer vært løst?» (Informant nr. 1)

«Vi ser at når Justisdepartementet skriver Stortingsmeldinger så blir Fylkesmenn og kommuner gjerne nevnt i et kapittel til slutt som omhandler regional og lokal sikkerhet. Men – de må jo jobbe med alle temaer som Stortingsmeldingen omhandler. Vi har en jobb å gjøre overfor departementet». (Informant nr. 2)

Med dette indikerer DSB at forståelsen av samfunnssikkerhet- og beredskap forvaltningsnivåene imellom har et forbedringspotensial.

### **Regionalt nivå – fylkesmannen**

De siste årenes reformer innenfor helse og politi, koblet sammen med kommune- og fylkessammenslåinger har ikke gått upåaktet hen hos Fylkesmannen. Refleksjonene knyttes spesielt opp mot de fire prinsippene for beredskap (Meld. St. 21 (2012-2013) som er hyppig gjengitt i DSB sine veiledere;

«Intensjonen med reformene om samordning av ressurser... Jeg klarer ikke å se så mange positive ting ved at Fylkesberedskapsrådet har blitt endret som følge av reformer.... Samordningen som vi er ansvarlig for foregår som regel i Fylkesberedskapsrådet, og har med alle reformer blitt et stort råd med mange aktører og har fått andre utfordringer med samarbeidsarenaer på kryss og tvers av ulike etater og samarbeidspartnere... Avstanden til hendelsene blir større, det gjør også kunnskapen og nærheten... Jo større organisasjonene blir, jo større blir avstanden mellom innbyggerne i kommunen og Fylkeskommunen... Og skillet mellom store og små kommuner blir enda tydeligere». (Informant nr. 3)

Fylkesmannsembetet jeg intervjuet står midt opp i en sammenslåing av tre fylker, og føler selv på kroppen hva det gjør med fagligheten og fokuset på samfunnssikkerhet og beredskap. Informant nr. 3 sier det slik;

«Organisasjonsendringen med sammenslåing av Fylkesmannsembeter påvirker hverdagen – spredning på 3 steder, mye rotasjon på huset, noen har funnet seg nye jobber. Prosessen gjør noe med mennesker på godt og vondt. Jeg har forståelse for det med større fagmiljøer, men når fagmiljøene likevel sitter på 3 forskjellige steder kan man jo lure».

På spørsmål til informant nr. 4 om hva hun mente var svaret litt nølende, før hun sa:

«Politikk er det ikke min oppgave å tenke noe om. Vi må utøve den oppgaven vi satt til... Fylkesmannens beredskapsstab på 7 har blitt til 2, store utskiftninger frem og tilbake. Hverdagen tar deg og fokus begrenser seg med tiden tilgjengelig mht. oppfølging av kommunene. Vi gjør de oppgavene som brenner mest, som haster... Men man kan ikke forvente at dette skal skje uten at man merker det... De interkommunale samarbeidene og de mindre nettverkene er enda viktigere nå som Fylkesmannsembetet er blitt så stort».

Som det gis uttrykk for av Fylkesmannens representanter er dette en prosess som føyer seg inn i hverdagslige utviklingsendringer som er politisk bestemt. De nye formelle strukturene vil nok bruke litt tid på å sette seg i møte med de uformelle strukturene som brynes mot hverandre.

## Lokalt nivå – kommunene

Kommunen som ansvarlig for å koordinere samfunnsikkerhets- og beredskapsarbeidet i egen kommune er avhengig av å samarbeide med andre aktører for å få til gode løsninger. De siste års ulike regionsreformer påvirker dette arbeidet på ulike måter slik informantene i kommunene beskriver det. Informant nr. 5 i kommune 1 omtaler situasjonen på denne måten:

«Fylkesmannsembetets sammenslåing deler det nettverket vi har hatt i tre. Så kommer politidistriktene som har en helt annen inndeling, så kommer heimevernet, helseforetakene med helt andre sammensetninger... Så kommer sykehusregionene, og brannvesenet... Alle disse regionene går på tvers, har hver sin ansvarlige som kommunene skal forholde oss til... Det er ganske horribelt... antall mennesker og kompleksiteten... Jeg tenker at når det kløbber til så vil det på nytt vise seg at de ressursene ikke vil finne hverandre».

Den andre informanten (nr. 6) i samme kommune beskriver hvordan man er avhengig av et system og en oversikt over ressursene, og at man da er avhengig av lokal kunnskap;

«Sammenslåingsreformer gjør noe med lokalkunnskapen når avstandene blir for store... Det er jo nesten katastrofalt at vi ikke har nasjonal styring på alle reformene: helse, politi, heimevernet, kommunesammenslåing, ambulansedområder... Hvorfor er det ikke tenkt felles grenser? Det samme gjelder felles digital infrastruktur der kommunene får lov til å ha ulike løsninger som gjør det vanskelig å samhandle... Regionsreformene skaper en følelse av uoversiktighet og kompleksitet».

Han understreker at det ikke finnes en måte å gjøre ting på, men erfaring, kjennskap og relasjoner spiller inn på hvordan det fungerer i hverdagen. Det er personavhengig. Med endringer i Fylkesmannsembetet uttrykker han bekymring med tanke på relasjonene slik situasjonen ser ut nå.

Kommunene i denne studien er samstemte når det gjelder regionsreformene. Informant nr. 7 i kommune 2 uttrykker en krevende samordning og et fjernere politi:

«Det er utfordrende samordning ved nærpoltireformen. Vår «liason» endrer seg, og det er uklart hvem som har hvilken rolle. Vi har litt innkjøringsproblemer. Nærpoltireformen krever endringer av roller og personlige relasjoner. Det er en utfordring, og da holder vi kanskje på de vi allerede kjenner, og så blir det personavhengig... Vi hører ofte at det er brann som ofte kommer først på stedet for de har 10 min utrykningstid, mens politiet ikke har det – og at de kommer når de kommer».

Informant nr. 9 støtter utsagnet:

«Vi opplever at politiet er fjernere enn før. De er ikke så lokalkjent. Det er nye oppgaver - roller som må gå seg til og så er det responstiden».

En av informantene resonerte og undret seg over hva disse regionsreformene koster en kommune økonomisk i deres oppfølging av f.eks. interkommunale frivillige brannfolk som opplever situasjoner og traumer de ellers ikke ville ha stått i dersom trent politiet eller ambulanspersonell kom først på åstedet.

## Oppsummering

Ingen av forvaltningsnivåene uttrykker begeistring for regionsreformene. De gir uttrykk for at reformene skaper utfordringer for de fire beredskapsprinsippene; ansvar, likhet, nærhet og samvirke. DSB stiller seg kritiske til forankringen av for disse reformene, og antyder at regionsreformene i etterkant av 22. juli mest er for å vise handlekraft. Kommunene fremhever utfordringer med koordineringen av beredskapsarbeidet der regionsreformene ikke samsvarer i geografiske inndelinger. I tillegg er de bekymret for fagpersoners responstid når avstanden øker, og innvirkningen det kan ha på kommunens innbyggere og deres blålysarbeidere.

Det er mye som tyder på at den eksisterende stivhengigheten og de naturlige inkrementelle endringene vil brynes i møte med regionsreformene. Sammenslåinger og endringer av geografiske enheter vil nødvendigvis gi nye arbeidsområder, stillingsbeskrivelser og samarbeidspartnere i dette «nye puslespillet som må legges».

### 5.2.4 Komparativ analyse av funnene

Det kulturelle perspektivet på utviklingen av kommunal beredskapspolicy ble av alle informanter fremhevet gjennom de stadig tilbakevendende henvisningene til historien om kommunal beredskap – hvor den startet, hvordan den gradvis har utviklet seg, hva som har påvirket når og til en viss grad hvordan.

*På sentralt nivå* fremheves den kulturelle logikken i den kontinuerlige utviklingen av lover, forskrifter, veiledere, tilsyn, analyseverktøy, rapporter, profesjonalisering, faglighet, instruksjoner og tildelingsbrev. Utviklingen bærer preg av en hierarkisk tilnærming til utvikling der top-down og de formelle rammene for den kommunale beredskapspolicyen er i fokus. Denne tette tilknytningen mellom det kulturelle og det instrumentelle viser at de formelle og uformelle normene i stor grad samsvarer på dette nivået. Samtidig vises det forståelse for at fylkeskommuner og kommuner må gjøre tøffe prioriteringer innenfor sine rammevilkår. Tøffe prioriteringer som skaper stor ulikhet kommuner imellom mht. ståsted innen kommunal beredskap.

*På regionalt nivå* understreker Fylkesmannen også en gradvis utvikling forankret i lov og forskrift, der den inkrementelle utviklingen fokuserer på læringsprosesser der kommunene er gode på å løse daglige beredskapsoppgaver, men stadig kan bli bedre. Fokuset er på å bidra til denne læringen gjennom oppfølgingen av sin instruks. Også Fylkesmannen understreker de tøffe ressursprioriteringene kommunene og de selv må gjøre i dette arbeidet, og fremhever at det påvirker hvordan beredskapsarbeidet tilpasses den daglige forvaltningen.

*Lokalt forvaltningsnivå* er kanskje det forvaltningsnivået som nedtoner rollen til hendelsene 22. juli i størst grad. De fremhever isteden det arbeidet som ble gjort i forkant av 22. juli, og påpeker at Fylkesmannen til tross for manglende lov og forskrift brukte sin innsigelsesrett. Og andre konkrete

hendelser antydes å ha bidratt mer enn 22. juli til den kontinuerlige utviklingen av det kommunale samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet. Begge kommuner fremhever arbeidet med kriseteam og beredskapssenter som sentrale inkrementelle fremvekster, der 22. juli kun fungerte som en bekreftelse på at rutiner opparbeidet var i samsvar med rammer og det behovet som eksisterte. Utfordringen i beredskapsarbeidet er slik kommunene opplever det dissonans mellom oppgaver og ressurser, der prioriteringene ender opp med å være den hverdagslige forvaltningstradisjonen. Samtlige forvaltningsnivå stiller seg kritiske til *regionsreformene*, mangel på samordning av disse, og undrer seg over hvordan intensjonen om gode fagmiljø og større geografiske enheter skal kunne bidra til oppfyllelse av de fire beredskapsprinsippene. Akkurat nå oppleves overgangen som en tilstand preget av kompleksitet og uoversiktlig som det vil ta tid å reetablere.

### **5.2.5 Oppsummering av det kulturelle perspektivet**

Samfunnssikkerhet- og beredskap er i utgangspunktet et politikkområde som har vanskelig for å fange politikernes oppmerksomhet med mindre det skjer store kriser. Man er mer opptatt av å minimalisere beslutningskostnadene enn å maksimere måloppnåelsen (Fimreite et al, 2018) Dette gjenspeiles i forvaltningsnivåenes tøffe prioriteringer, og kan i seg selv skape en stiavhengighet.

Ingen av forvaltningsnivåene fremhever hendelsene 22. juli som viktige for utviklingen av kommunal beredskap. Tvert imot understreker de at hendelsene bare er en av mange hendelser som har påvirket utviklingen gjennom tidene. De er nærmest å regne som en del av en helhet med stadige inkrementelle endringer over tid der tidligere beslutninger gir føringer for fremtidige beslutninger. 22. juli sidestilles på denne måten med internasjonale hendelser og naturkatastrofer. Den faktiske adferden preges av forvaltningsnivåets fremavlede interne verdier og normer forankret i identitet, integritet, lojalitet, faglighet, autonomi og tilhørende begrenset rasjonalitet. (Christensen et al, 2015; Weick, 1996) En slik stiavhengighet kan gjøre at man søker løsninger som ikke bryter med eksisterende tradisjon.

Endrede styringssignal vil kunne påvirke både den formelle og uformelle strukturen, kursen den har tatt, og hvorvidt organisasjonene blir likere eller mer ulike innenfor det samme regelverket og de samme rammene. Men hvorvidt det er lov og forskrift om kommunal beredskapsplikt, eller konsekvenser av hendelsene 22. juli, som er utslagsgivende er det nesten umulig å skille.

Sammenfall i tid og det kontinuerlige komplekse arbeidet med mange involverte aktører gjør det vanskelig. Men kulturell logikk blir i stor grad formet innenfor de strukturelle rammer. Det er ikke enten eller, men man må se på spillet mellom dem som et både og. (Fimreite et al, 2018) Det kan bli spennende å følge utviklingen videre i lys av regionsreformene.



### 5.3 Hypotese 3 – institusjonelt myte- / mote- perspektiv

*«Terrorhendelsene 22.07.2011, førte hverken til at det ble utviklet direkte eller indirekte styringssignaler, men hendelsene har en mer symbolsk og retorisk betydning for policyutviklingen innen kommunal beredskap».*

Et myte- /mote- perspektiv kan fremtre som en osmoselignende prosess der det opprettes formelle og uformelle nettverk og arenaer for samhandling, der organisasjonene kobler seg på, interagerer, tar opp i seg, tester kompatibilitet, tolker, påvirker og blir påvirket (isomorfi). (DiMaggio & Powell, 1983) Og ved deltagelse kan aktørene mer eller mindre gjensidig bidra til å øke motivasjonen for og fokuset på utviklingen av den kommunale beredskapspolicyen. Det er organisasjonenes virkelighetsoppfatning, og tilpassinger som gjøres i henhold til den, som kan være avgjørende for hvorvidt 22. juli 2011 blir brukt som et symbolsk eller retorisk virkemiddel, og slik skape et økt fokus og motivasjon i formelle og uformelle strukturer.

Arenaer for samhandling i organisasjonens omgivelser vil på denne måten kunne påvirke den kommunale beredskapspolicyen. Noen formelle har vært nevnt, slik som Fylkesberedskapsrådet, interkommunale nettverk og fagnettverk. Ut over disse kommer den uformelle kontakten, de løsere nettverkene og nettverk som har tidsbegrenset varighet før de løser seg opp (eks. involvering i store militærøvelser). Noen av disse nettverkene beskrives som personavhengige relasjoner som er bygd opp over tid.

#### 5.3.1 Symbolsk og retorisk bruk av 22. juli med påfølgende motivasjon og fokus

Organisasjonsfeltet kommunal beredskapspolicy beveger seg i omfatter ikke bare forvaltningshierarkiet på alle nivå, men også mer lokale horisontale organisasjonsfelt med private, halvoffentlige og offentlige samarbeidspartnere. Disse kan alle påvirke kommunens rasjonalisering av myter, eller gjøre at en mer kortvarig mote blir institusjonalisert ved at kommunene «hermer» etter andre aktører i organisasjonsfeltet i en søken etter opprettholdelse eller økt legitimitet på beredskapsfeltet.

#### Sentralt nivå – DSB

Det er tidligere nevnt at DSB har styringsdialoger med Fylkesmannsembetene og at det er Fylkesmennene som fører tilsyn og veileder kommunene, mens DSB ikke har noen direkte rolle. DSB kan derimot legge inn noen føringer i tildelingsbrev til Fylkesmannen og i sin oppfølging med tanke på hva de skal prioritere. Informant nr. 2 beskrev et eksempel:

«DSB har ikke gitt noen føringer for organiseringen innen kommunene, men vi har understreket overfor Fylkesmannen betydningen av å prioritere samfunnsikkerhet og beredskapsarbeidet, bl.a. ved å si noe om hva slags stilling Fylkesberedskapssjefen bør ha som leder for Fylkesberedskapsrådet».

Det ble beskrevet hvordan det er uheldig at Fylkesberedskapssjefen ikke er plassert på samme nivå i egen organisasjon som deltakere fra andre aktører i Fylkesberedskapsrådet, som f.eks. Veivesenet og NVE. På denne måten la DSB press på Fylkesmannens prioriteringer i henhold til å løfte fagfeltet som beskrevet i NOU 2012:14 og Meld.St. 21 (2012-2013).

Informant nr. 2 beskrev hvordan det på kommunalt nivå må tas «tøffe politiske beslutninger» når det gjelder beredskap og prioritering av kommunens knappe ressurser, og har noen tanker om ressursprioriteringer gjort fra sentralt nivå.

«I etterkant av 22. juli tok vi (DSB) opp i forbindelse med Statsbudsjettet og Justis, det med at kommunene sin evne til å gjennomføre forebyggende tiltak, der er det fremdeles en lang vei å gå... og det kan være behov for både kompetanse og ressurser.... DSB fikk 45 millioner, bl.a. til arbeid med bombekjemikalier og andre prosjekt...av det fikk vi lov til å fordele ca. 1 million til Fylkesmennene sånn at de kunne organisere fagsamlinger for kommunene».

Her ble 22. juli referansen benyttet i et forsøk på å få flere ressurser til kommunene, selv om lov og forskrift uavhengig av 22. juli er noe alle kommuner skal jobbe med. Han nevner også at;

«Styringssignalerne til DSB har egentlig ikke endret seg, men midlene vi fikk i 2011 var øremerket øvelser og arbeid knyttet til bombekjemikalier med referanse til 22. juli.... Det bygges i toppen. Det er kommunene som må håndtere ting når det skjer, men de fikk jo ikke noe ekstra etter 22. juli».

Hyppeghet av og innhold i kursing og øving, samt bruk av formelle og uformelle nettverk i etterkant av hendelsene 22. juli viser endring. Det gjør også opprettelsen av nye interkommunale og tverretatlige samarbeid, og departement som i økt grad samordner sine ressurser og styringssignal. 22. juli brukes retorisk for å få ting på bordet, skape bedre helhet, systematikk og enhetlig forståelse av organisasjonsfeltet. Dette er trender der *fokus og motivasjon* rettes mot en utvikling av beredskapspolicyen på alle forvaltningsnivå. Det økte fokuset understøttes informant nr. 1 som beskriver;

«Logikken med fokus på redning, liv og helse lå der før 22. juli, men fokuset har økt. Men det er forskjell på redning og beredskap. Noen steder har politiet nesten gått inn og tatt over i en kommune. Men politiet kan ikke gå inn å ta kommunens myndighet – de kommer aldri til å levere nødvendige helsetjenester på helsetjenestnivå i kommunene. Her er det en del å jobbe med... En oppfatning er at kommunene sliter med å få politiet i tale. Det er en utfordring da politiet er helt grunnleggende og en vesentlig leverandør av kunnskaps-grunnlaget i en helhetlig ROS. Dialogen med politiet må være der før en krise inntreffer».

Det har vært et uttalt behov for rolleavklaring og forståelsen av felles mål. Inkluderende nettverksarbeid begrunnet med ny lov og forskrift, forsterket av hendelsene 22. juli, kan ha bidratt til å blåse liv i noe som allerede burde ha vært på plass. Beredskapsarbeidet etter 22. juli blir beskrevet som et løft av informant nr. 1;

«Om 22. juli er grunnen til at man er mer bevisst på beredskap det vet jeg ikke. Loven og forskriften kom omtrent samtidig i tid og det hadde tatt tid å utarbeide. Men det ble en økt bevissthet på at hendelser utenfor kommunens ansvarsområde kunne påvirke kommunen (påvørende og hjemvendte). Det har gitt beredskapsarbeidet et løft og ny oppmerksomhet».

DSB sin andre informant (nr. 2) oppsummerer betydningen av 22. juli i sitt utsagn:

«22. juli ga økt fokus til beredskap og bidro til å sette lys på at det arbeidet som ble gjort var i riktig retning»

### **Regionalt nivå – Fylkesmannen**

Etter en periode der Fylkesmannen hadde opplevd at DSB var fjerne, lite samordnede og levde i sin egen boble, ble de i 2012 tydeligere og mer synlig i sin styring og veiledning.

Samordningsfokus i arbeidet opp mot kommunene i etterkant av 22. juli kan bli sett på som en «brekkstang» i utviklingen av den kommunale beredskapspolicyen selv om utviklingen i henhold til lov og forskrift allerede var på trappene. Fylkesmannens informant nr. 3 forklarte:

«Hvis du ser på 22. juli som det punktet hvor det viste seg at det vi trodde bare skjedde alle andre store steder også kunne skje hos oss, så har det nok hatt sin betydning... Det ble økt fokus på kommunens oppgave å ivareta innbyggerne - med psykososialt kriseteam umiddelbart, i oppfølging av de som kom hjem, og de som var igjen etter de som ikke kom hjem. Kommunene har jobbet med dette.... Det er ikke positivt med uønskede hendelser i det hele tatt, men oppmerksomheten rundt beredskap øker når det er flere ting som skjer».

Fylkesberedskapsrådet, sammen med interkommunale samarbeid på tvers av kommuner, etater, organisasjoner og private virksomheter er ment å ha en samordnende rolle, som skal skape helhet og systematikk i arbeidet. Fylkesmannens informant nr. 4 beskriver dette som en positiv utvikling;

«Jeg har følelsen av at kommunen finner mye styrke og inspirasjon fra de interkommunale nettverkene sine.

Kommunene er flinke til å samarbeide med nabokommunene i formelle og uformelle nettverk. Men det er kanskje litt avhengig av «beredskapsnerder» - noen som har en veldig interesse og som drar med seg andre».

Fylkesmannens informanter understreket at det i etterkant av 22. juli har vært enklere å få med seg kommunene i arbeidet for beredskapsutvikling. Flere kommuner synes å ha sett en nødvendighet i arbeidet, da de ser at hendelser kan berøre egen kommune.

Til tross for et positivt inntrykk av utviklingen understreker informanten nr. 3 en frustrasjon når det gjelder ressursfordelingen i etterkant av 22. juli. Dette underbygger DSB sitt inntrykk av at det bygges i toppen, i de store enhetene og at tiltak fokuseres der:

«Det er et økt fokus, men mange kommuner føler at de har fått mindre... Det har vært fokus på samordning og på de øverste nivåene. Ressursfordelingen etter 22. juli gjenspeiler det – departement og direktorat fikk mest. Kommunene burde fått mer».

### **Lokalt nivå – kommunene**

Kommunene beskriver på ulike måter hvordan 22. juli ble brukt retorisk og som et symbol for å øke motivasjon og fokus på kommunal beredskap. Den ene kommunen forteller om et overdimensjonert fokus på PLIVO og påtrykk fra sentralt politisk hold, mens den andre oppfatter hendelsene som mer udramatisk for kommunen sin del og tenderer mer mot inkrementelle endringer.

Kommune 1 omtaler kommunen sin som bestående av høyt utdannede, mobile og engasjerte innbyggere, med et homogent politisk styre de siste 30 årene, og der omdømme og prestisjetenking

ligger i ryggmargen på kommuneadministrasjonen. Omdømmeproblematikk (eks. omfattende mobbesak) og store økonomiske samfunnssvingninger (eks. rentestigninger) blir fremhevet som like store utfordringer for kommunens beredskap når det gjelder å ivareta innbyggerne, som en hendelse der få er berørt og som skjer svært sjelden. Men 22. juli fikk sin påvirkning. Her illustrert av informant nr. 5 som har vært ansatt siden 2002;

«22. juli endret ikke vår måte å tenke håndtering av krise på. Det endret heller ikke planene våre mht. dimensjonering, men økte fokus på en del av det vi allerede hadde planer for... Vi gjorde noen erfaringer med pårørende- og evakueringssenteret slik det ble håndtert i Hole... Internasjonale skoleskytinger har det jo vært før Utøya, men etter Utøya fikk det superfokus lokalt. Alle måtte ha planer og håndtere en risiko som var lik null, som om den skulle vært reell... Det var fokus på alt som kunne dreie seg om noe som lignet Utøya... DSB sitt nasjonale risikobilde samsvarte ikke med det Utdanningsdirektoratet og politiet gikk inn for etter 22. juli mht. skoleskytinger (PLIVO) Det ble påfallende og vanskelig å forholde seg til... Jeg opplevde PLIVO<sup>16</sup>-fokuset som panikkaktivitet for å vise handlingsevne på et felt hvor handlingsevnen ble brukt feil».

PLIVO-fokuset i etterkant av 22. juli ble omtalt i mange offentlige dokument (eks. Innst. 207S (2011-2012)) for å rette fokus mot enkeltpersoners mulighet til å forvolde andre skade. Av DSB ble det behandlet som ett av flere scenarier, mens hos noen fagdepartement og etater ble det et veldig fokus. Informant nr. 5 brukte opplevelsen av PLIVO-fokuset som eksempel, men sier generelt;

«Det er mer og mer fokus på beredskap ovenfra. Det har ført til flere samfunnskrav som det er vanskelig å kombinere og se i sammenheng til enhver tid... Gapet mellom nivåene med hensyn til ansvar og ressurser er en utfordring. En praktisk konsekvens er at kommunen som har minst ressurser skal håndtere det... Av alle ressursene som trolig er prioritert annerledes etter 22. juli er ikke noe kommet ned til kommunen, hverken i form av veiledning, penger til robust infrastruktur e.l. Det har stoppet på et mer overordnet nivå... En av de tingene som har utviklet seg i bedre og bedre grad er de interkommunale nettverkene».

Han mener at det har vært et økt nasjonalt fokus, men at det er på feil områder. Informanten viser til at departementene etablerer egne krisehåndteringsavdelinger som tegn på en sterkere sektoralisering, som ikke nødvendigvis fører til økt samordning. Denne informantens fremstilling er et eksempel på at når myndighetene opplever en krise så blir ofte konsekvensen at man setter i gang tiltak for å forberede seg på en lignende krise. (Fimreite et al, 2018)

Den andre informanten i kommunen (nr. 6) underbygger uttalelsen om ressursfordeling ved å påpeke det han mener er en stemodig behandling av kommunene i etterkant av 22. juli der tiltakene har vært rent hierarkiske, og kommunene blir plassert «nederst på rangstigen».

Til tross for påtrykk fra andre forvaltningsnivå, etater og politikere gir informant nr. 5 inntrykk av at kommunen ikke så lett lar seg vippe av pinnen når myter og moter kommer fra politisk hold og andre forvaltningsnivå;

---

<sup>16</sup> PLIVO: Pågående Livstruende Vold

«Vi forholder oss til det som er realistisk og ikke hos oss, når det dukker opp nye ting fra politikere og befolkningen. Hva skal man forholde seg til av lokale bekymringer? Og hva er det som er på «moten» sentralt i forhold til hva som sendes ned til kommunene?»

I dette utsagnet kan man også si at informanten bekrefter den kulturelle logikken, i og med at han holder fast på den linjen som allerede er staket ut basert på kommunens historikk og autonomi.

Informant nr. 6 i kommunen har en annen innfallsvinkel til 22. juli, i og med at han var mer direkte involvert i sin daværende rolle i det offentlige. Han gir uttrykk for at 22. juli har bidratt nasjonalt med både nærpolitireformen og planer for felles beredskapssenter. For egen kommune sin del uttrykker han;

«Det har vært en omorganisering slik at beredskap blir løftet opp på et høyere nivå og sitter under rådmannen... Det er større fokus på beredskap enn det var, men det er fremdeles en vei å gå for å oppnå nok forståelse – en profesjonalisering».

Til tross for sin involvering, så trekker han seg litt tilbake og reflekterer rundt 22. juli sin rolle på denne måten;

«Fokuset på beredskap ble hevet, men det startet nok med Tsunamien (2004)... Kjempebra at man satser mye forbyggende – det er et resultat av 22. juli».

Den andre kommunen (kommune 2) gir ikke uttrykk for direkte symbolsk eller retorisk bruk av 22. juli med påtrykk ovenfra, men mener generelt at 22. juli har bidratt til å sette søkelyset på kommunal beredskap. To av informantene beskriver det på denne måten;

«Kanskje den største effekten av 22. juli er det økte fokuset det skapte på beredskap – nye pålegg, tilsyn og rutiner. Systematikken har endret seg etter at forskriften kom, men det tar tid med endring». (Informant nr. 7)

«22. juli viste vel at dette kan skje hvor som helst og når som helst. Og i den sammenheng brukes det som et eksempel. Det ga økt motivasjon og fokus». (Informant nr. 8)

Kommune 2 sin informant nr. 9, som tidligere beskrev 22. juli som mer krevende enn andre hendelser, fordi den fikk et omfang med klare forventinger og en oppskrift fra sentralt nivå rettet mot helse, undrer seg over at fokuset forsvant ganske fort;

«22. juli oppmerksomheten datt veldig fort, også politisk. De som styrte ble jo ikke gjenvalgt, hverken nasjonalt eller i Oslo. Men det dukker opp igjen ved markeringer... Og jeg ser jo at det var lett å få gjennom saken om betalt kriseteam i kommunen i 2012 i lys av 22. juli, selv om den var forberedt lenge før. Vi bruke 22. juli-argumentet i forhold til det».

Samme informant uttrykker en utvikling av beredskapsforum i regionen som hun opplever svært nyttig for en videreutvikling av beredskapsarbeidet;

«Det er erfaringsutveksling i beredskapsforum – vi forteller hverandre om hendelser, utarbeider felles rutiner, inviterer hverandre på øvelser. Og alle kommunene har samme digitale kvalitetssystem (TQM) så man kan ha felles prosedyrer».

### 5.3.2 Komparativ analyse av funnene

Hvorvidt 22. juli ble benyttet som et symbol eller retorisk i en myte/mote logikk for å fremme, motivere til eller sette fokus på kommunal beredskap er samtlige forvaltningsnivå enige om at ble gjort. På hvilken måte dette skjedde og med hvilken hensikt er det litt ulike svar på.

*På sentralt nivå* fremheves det at 22. juli ble brukt i forbindelse med kamp om flere ressurser knyttet til Gjørsv-kommisjonens rapport, i styringssignaler overfor Fylkesmannen og som en ild til å blåse liv i tidligere etablerte nettverk som hadde ligget nede. Som tidligere nevnt er sentralt nivå sin søken etter legitimitet knyttet tett opp til den instrumentelle logikken, og det er vanskelig å påpeke hva som er myte/mote på dette nivået. Men en viktig implikasjon ligger i flernivåstyringen der spenningen kommer til uttrykk i behovet for styring og kontroll i en hierarkisk tilnærming, som igjen kan skape økt behov for faglighet der organiseringen blir justert for å innrette seg etter kravene. Dette kan være utgangspunktet for motepregede løsninger i organiseringen, noe grad av nettverksstyring kan tyde på. (Røvik 2019)

*På regionalt nivå* påpekes det at DSB ble mer synlige og fikk en annen tilnærming til oppfølging og styring av Fylkesmannen i etterkant av 22. juli. Fokuset økte fra kommunene sin side, og det ble lettere å engasjere dem. Det virker som om 22. juli fikk mange til å innse at det man trodde bare kunne skje andre steder også kunne skje hos dem. Fylkesmannen sier at typiske kjennetegn i kommunene som en konsekvens har vært økt grad av samordning og samarbeid, ved etablering og reetablering av nettverk som skaper en arena for aktørene å lære av hverandre og samkjøre rutiner.

*På lokalt nivå* blir det gitt noen spesifikke eksempler hvor bruken av 22. juli fremheves som både negativt (feilaktig PLIVO-fokus fra overordene instanser) og positivt (fremme økte ressurser) i den kommunale prioriteringen av begrensede ressurser. Det økte fokuset motiverte til å få på plass formelle strukturer for å ivareta kommunens befolkning. Og det bidro til økt grad av systematikk, skriftliggjøring og øving, og rettet fokuset på det forebyggende samfunnsikkerhet og beredskapsarbeidet i det daglige.

Ingen av forvaltningsnivåene ga uttrykk for at hendelsene 22. juli bidro til en negativ utvikling av kommunal beredskapspolicy på tvers av gjeldende lover, forskrifter og andre styringssignaler. Men på lokalt forvaltningsnivå oppleves en frustrasjon over at forvaltningsnivå høyere opp har blitt prioritert ressursmessig, og at graden av og formen for samordning nivåene imellom kunne vært mer samkjørt.

### 5.3.3 Oppsummering av myte-/mote- perspektivet

De tre forvaltningsnivåene er ikke bare hierarkisk forbundet, men er også en del av hverandres organisasjonsfelt med flere tilknytningspunkter. På den måten kombineres samordning gjennom hierarki med samordning gjennom nettverk, styringsdialoger og andre former for interaksjon.

(Fimreite et al, 2018) En slik samordning kan bidra til å opprettholde, fremme eller hemme hverandres eksterne legitimitet på fagområdet i en form for nettverksstyring og pedagogisk styring. Andre bidragsyttere til aktørenes virkelighetsoppfatning og oversettelseskompetanse finner sted i de mer lokale og faglige formelle og uformelle nettverkene i organisasjonsfeltet. (Helgøy og Aars, 2008)

Hvorvidt 22. juli i seg selv og påfølgende fokus på kommunal beredskap har gjort kommunenes beredskapsarbeid mer homogent med den hensikt å opprettholde og øke legitimiteten i forhold til det til enhver tid akseptable, fornuftige og forståelige er det vanskelig å svare på.

De kommunale nettverkene blir beskrevet nærmest som læringsportaler av kommunene, der de samarbeider om felles ROS-analyser, utveksler erfaringer og utarbeider felles rutiner og samarbeid. På den måten foregår en viss form for isomorfi som bidrar til å gjøre kommunene likere hverandre. Samtidig gis det også uttrykk for at beredskapsarbeidet i kommunene er personavhengig og at de til en viss grad er avhengig av «beredskapsnerder» til å drive arbeidet fremover. Da kan man stille seg spørsmålene; hvor stor gjennomslagskraft har slike personer i egen organisasjon, i hvilken grad blir arbeidet en del av en kommunal kultur, og eventuell hvor sårbar blir organisasjonen ved utskiftninger av slike ressurspersoner?

Ressurstilførselen via Statsbudsjettet til et policyområde som fikk hard medfart av Gjørv-kommisjonen fremhevet de vertikale skillelinjene. Hierarkiet kom tydelig frem og det nasjonale nivået ble begunstiget. Kanskje hendelsene 22. juli, både i form av symbolikk og retorikk, bidro til å gi beredskapsfokuset ett push mot mer helhet og samordning. Samtidig understreket fokuset at ny lov og arbeidet med ferdigstilling av forskriften var et steg i riktig retning. Fimreite, Lægreid og Rykkja (2018) fremhever at det kan være svært vanskelig å få tilstrekkelige ressurser til å forebygge kriser, men at det er mye lettere å nå frem med økonomiske krav i ettertid. Fortellingene om utviklingen i etterkant av hendelsene 22. juli kan tyde på at dette stemmer.

## Kapittel 6 – Konklusjon

I dette siste kapittelet vil jeg trekke konklusjonene av forskningsprosjektet basert på problemstillingen og forskningsspørsmålene sett i forhold til studiens empiri og teori. Avslutningsvis vil jeg se på noen mulige implikasjoner av studien.

### 6.1 22. juli 2011 sin betydning for utviklingen av kommunal beredskapspolicy

På hvilken måte hendelsene 22. juli 2011 var med på å sette agendaen for videre politisk fokus (policyvindu) innenfor politikkområdet samfunnssikkerhet og beredskap har jeg i denne avhandlingen forsøkt å svare på ved å ta utgangspunkt i de tre forvaltningsnivåenes fortellinger om utviklingen av den kommunale beredskapspolicyen.

Forskningsspørsmålene og hypotesene åpner for at det kan være flere og samvirkende årsaksforklaringer på utviklingen. Funnene i denne avhandlingen viser at det finnes ulike årsaker og at årsaksforklaringene heller ikke trenger være likt vektet på de ulike forvaltningsnivåene.

#### 6.1.1 Kjennetegn ved utviklingen av den kommunale beredskapspolicyen

Utviklingen av den kommunale beredskapspolicyen sett fra sentralt, regionalt og lokalt nivå kan oppsummeres som en positiv utvikling med stor grad av bevissthet på at risikobildet har blitt mer komplekst og omfattende, og som endrer seg i takt med samfunnsutviklingen. Fokuset har gått fra krigs-scenarier, via terrorhendelser som 22. juli og hverdagslige scenarier preget av forebyggingsarbeid, til nye fokusområder som bortfall av digitale signaler og CYBER-kriminalitet.

Med utgangspunkt i den kommunale beredskapsplikten, lov og forskrift, er det befolkningen sitt ve og vel samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet bunn i.

Kommunene sin kompetanse og faglighet i det daglige med tanke på forebygging i arbeidet bærer preg av at kunnskapsnivået er høyere, styringssignaler er tydeligere, og systematikken, helheten og skriftligheten har bedret seg. Tilnærming til utvikling basert på læring og veiledning har endret seg fra å være kontrollpreget til å være preget av prosesslæring og generisk læring. Kommuneundersøkelsene, DSB sine veiledere og mine intervjuer underbygger dette.

#### 6.1.2 Hendelsene har hatt en direkte betydning

Etter år med arbeid ble loven om kommunal beredskapsplikt vedtatt i 2010, og den tilhørende forskriften i 2011. Altså var dette et pågående arbeid da hendelsene 22. juli skjedde, og ikke et resultat av hendelsene. Til tross for det pågående arbeidet kan man si at hendelsene har hatt en direkte betydning som et policyvindu ved å bidra til aktivitet for endring (Fimreite et al, 2018).

Utviklingen og etterlevelsen av formelle styringssignaler presentert i de mange Stortingsmeldingene og NOU'ene direkte relatert til evalueringer og erfaringer høstet fra hendelsene i 22. juli er tegn på



dette. Disse styringssignalene har bidratt til å endre organiseringen av samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet, spesielt på sentralt og regionalt nivå. Fokuset på ansvar, samordning, helhet, systematikk, skriftliggjøring, øvelse og opplæring underbygger lov og forskrift om kommunal beredskapsplikt, men samtidig underbygger det funn i gransking og Stortingsmeldinger som en følge av 22. juli (eks. NOU 2012:14 og Meld.St 21 (2012-2013)). Dette gjelder både den formelle organiseringen med opprettelsen av nye fagavdelinger, men også styringssignaler som sendes videre nedover i forvaltningen via tildelingsbrev, veiledere, rapporter og tilsyn. De hierarkiske styringssignalene reflekteres også i kommunenes positive beredskapsutvikling, spesielt med tanke på bevisstgjøring, kompetanseheving og skriftliggjøring. Slik kan man si at 22. juli hadde en instrumentell direkte påvirkning på beredskapspolicyen på alle forvaltningsnivå, selv om den nok er tydeligst på sentralt nivå.

### **6.1.3 Hendelsene har hatt en indirekte betydning som tilpasses eksisterende policy**

Den kommunale beredskapspolicyen har utviklet seg gradvis fra lenge før 22. juli 2011 ifølge samtlige intervjuobjekt. Det har jevnlig vært små endringer i organisasjonsadferden med utgangspunkt i direkte og mer indirekte styringssignal og erfaringer påvirket av alt fra lokale til internasjonale natur- og terrorhendelser. Den kulturelle logikkens normer og verdier ser utviklingen i lys av «den historiske fortellingen» - sånn har vi alltid gjort det, så det fortsetter vi med.

Ingen av informantene ønsket å peke på at 22. juli 2011 har hatt en bestemt påvirkning på utviklingen. Det var kun hendelser som så mange andre, der hverdagens gjøremål likevel skulle gjøres og konsekvensene i etterkant ikke var særlig annerledes enn ved andre hendelser. Hendelsen «svelges» av kulturens normer og verdier på en slik måte at legitimiteten internt i organisasjonens uformelle strukturer opprettholdes. Med andre ord så pekes det på at det er andre årsaksvariabler enn 22. juli som gjør seg gjeldende i faktisk organisasjonsadferd.

Denne kulturlogikken til tross, så er det en forskjell mellom forvaltningsnivåene. DSBs kulturlogikk med sine uformelle styringssignal synes å ligge nærmere opp til den instrumentelle logikken og de formelle styringssignalene. På fylkesmannsnivå, og kanskje mest på kommunalt nivå, kommer det frem at utviklingen og fokuset tar hensyn til eksisterende kultur og historikk, og dermed tilpasses implementeringen slik at den passer egen hverdagslig situasjon. Stiavhengigheten kan bety både harmoni og disharmoni med de instrumentelle styringssignalene, og kan forsinke effektene av policyen. Men over tid kan de inkrementelle policyendringene bidra til flere og sterkere effekter av de formelle styringssignalene, men også til større variasjon i organisasjonsadferden. Dette viser at den daglige forvaltningspolitikken i sin kontekst virker inn på implementeringen. (Vanebo 1999)

#### **6.1.4 Hendelsene har hatt en symbolsk og retorisk betydning**

Selv om ingen av forvaltningsnivåene vil gi æren for utviklingen av den kommunale beredskapspolicyen til hendelsene 22. juli, understreker samtlige at hendelsene var med på å øke fokuset og gjorde at alle nivå rettet søkelyset mot samfunnssikkerhet- og beredskapsarbeidet med nye og mer motiverte øyne. Og kanskje skapte det en fortgang i arbeidet.

Hvor vidt hendelsene 22. juli 2011 ble brukt symbolsk eller retorisk med den hensikt å overbevise, overtale, bevege eller fremme arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap, viser alle intervjuene indisier på. Kanskje aller mest på de to øverste forvaltningsnivåene, der legitimiteten bundet opp i normer og verdier i organisasjonens omgivelser og styringssignalene koblet til 22. juli er påfallende i offentlige dokumenter (eks. DSB 2012b) Et økt fokus på nettverksarbeid og samordning kan synes å ha bidratt til at myte/mote logikken har blitt styrket, men samtidig kan det ha ført til at søken etter alternative forklaringer og løsninger har blitt begrenset. Uansett vil organisasjonsadferden som bunner i denne logikken bidra til mer likeartede organisasjoner.

På kommunalt nivå vises myte/mote logikken ved noen enkelttilfeller der 22. juli har blitt brukt bevisst i argumentasjon for å fremme forslag og dermed få tilført mer ressurser til beredskapsarbeidet. 22. juli har også blitt brukt i argumentasjon overfor kommunene for at de skal opprettholde eller øke fokuset på sitt kommunale beredskapsarbeid (eks. PLIVO fokus). Dette indikerer en myte/mote logikk med fokus på legitimitet i omgivelsene som fremmer de formelle styringssignalene og gir utslag i ønsket organisasjonsadferd. Men samtidig kan samme logikk få en virkning av disharmoni dersom den ikke samsvarer med opplevd intern og ekstern legitimitet.

Generelt opplevde informantene det som utfordrende å vurdere hva som konkret har vært effektene av 22. juli-hendelsene. Det kan selvfølgelig ha noe å si at det er 8 år siden, og minnet kan ha endret seg med tiden. Det som var en myte/mote logikk kan i ettertid ha utviklet seg til en kulturell logikk, og motsatt. Og noen av informantene har byttet jobb i perioden jeg har undersøkt og vil dermed ikke har førstehånds kjennskap til organisasjonen historiefortelling.

## **6.2 Funnenes implikasjoner og anbefaling til videre forskning**

Denne casestudien har vist at public policy prosessen har en kontinuerlig kompleks dynamikk som både er lik og ulik på de tre forvaltningsnivåene. Studien viser at 22. juli har hatt en effekt på kommunal beredskapspolicy som et policyvindu i form av å være direkte eller indirekte agendasettende, men at effekten ikke nødvendigvis er slik man ville forutsett.

Utviklingen av den kommunale beredskapspolicyen er påvirket i ulik grad av flernivåstyring, sektor- og fagtilhørighet, og egen plassering i hierarkiet. Det betyr at utformingen av public policy vil være et vev påvirkningsfaktorer på tre nivå som vertikalt og horisontalt kan virke fremmende og

hemnende på hverandre, og som i sum vil bidra til grad av implementering av instrumentelle styringssignal på det enkelte nivå. Dermed vil organisasjonenes interne og eksterne kontekst, ønsket autonomi og søken etter legitimitet setter noen grenser for de instrumentelle styringssignalene, og dermed ønsket endret organisasjonsadferd. Vertikal og horisontal styring vil på den måten være i et kontinuerlig komplekst spenningsforhold.

Denne studien viser at det ikke er *ett* perspektiv som er fremtredende i måten 22. juli 2011 har påvirket utviklingen av den kommunale beredskapspolicyen på, men at det er en sammenheng mellom den instrumentelle logikken og de formelle styringssignalene, og den daglige forankrede forvaltningspolitikken, og hvordan en policy kan få gjennomslag. Perspektivene oppleves i liten grad motstridende. Autonomien i rammene benyttes på regionalt og lokalt nivå, og dermed vil beredskapsarbeidet variere og komme til uttrykk i de uformelle strukturene og organisasjonsadferden.

### **Mulige implikasjoner av funnene**

Funnene i denne studien underbygger annen forskning om implementering som påpeker en kontinuerlig kompleksitet som vanskeliggjør en instrumentell hierarkisk, top-down implementering alene (Eks. Christiansen et al 2015; Fimreite et al, 2018). Altså så kan man overvurdere effekten av public policy. Men samtidig som man overvurderer effekten fra vedtak til gjennomføring, så undervurderer man kommunenes resiliens basert på søken etter intern og ekstern legitimitet. Endringspotensialet ligger ikke bare i normer og verdier som utvikles i inkrementelle stiavhengige prosesser, men den ligger i kommunens autonomi, relevans og i tidsaspektet.

Denne studien peker tilbake på demokratiprinsippet og flernivåstyringen i Norge som er basert på en autonomi som skaper et mangfold av løsninger for organisering av samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet tilpasset lokale behov og rammevilkår. Dette mangfoldet gjør det utfordrende å måle status på beredskapspolicyen grunnet sin ulikhet. Samtidig forteller informantene om en økende grad av samordning og nettverk på tvers av kommuner, etater, privat og offentlig sektor. De beskriver også et arbeidet med kommunalt beredskap som blir likere innenfor geografisk tilgrensende områder da man drar vekselvirkninger på hverandre med et felles mål om en best mulig beredskapssituasjon.

Samtlige forvaltningsnivå berører temaet ressursfordeling med tanke på beredskapsarbeidet, selvfølgelig med hver sin innfallsvinkel. Det som synes tydelig er at det kommunale risikobildet kan variere mye, ikke bare av naturgitte årsaker, innbyggertall og kommunens geografiske utstrekning, men også med tanke på nasjonal viktig infrastruktur.

Formålet med dette studiet var å forstå hva som påvirker utviklingen av public policy og hvordan den kommer til uttrykk på sentralt, regionalt og lokalt forvaltningsnivå, og på den måten bidra til å

kaste lys på policyprosessenes kompleksitet og den kontinuerlige dragkampen mellom de formelle og uformelle styringssignalers påvirkningskraft som gir implementeringen unike preg. Slik jeg ser det har min forskningsdesign bidratt til å belyse dette ved å bruke etablerte organisasjonsteoretiske perspektiver for å forstå organisasjonsadferd på de ulike forvaltningsnivåene.

### **Videre forskning**

Det har i arbeidet med denne avhandlingen dukket opp flere områder det kunne vært interessant å gå i dybden på og følge opp videre, jeg har her valgt å nevne to.

Med utgangspunkt i at samtlige av mine informanters reflekterte rundt utviklingen av den kommunale beredskapspolicyen fra 2010 og frem til i dag knyttet til ressursbruk og ressursfordeling hadde det vært interessant å se nærmere på hvorvidt dette er et generelt inntrykk, og om kommunal beredskap bør ha en minstenorm for ressursbruk, krav til bemanning og fagkompetanse på beredskap i kommunen. Og bør det være ekstra tilskudd til kommuner og/eller fylkeskommuner som bærer særskilt nasjonale ansvar? Eventuelt hvorfor, hvorfor ikke?

Nå står de fleste kommuner og fylkesmannsembeter i en mer eller mindre påtvunget endringsprosess knyttet til ulike regionsreformer. Det hadde vært interessant å se hvordan disse prosessene påvirker status for det kommunale beredskapsarbeidet på alle forvaltningsnivå. Med intensjonen om økt faglighet og robusthet i større geografiske enheter som bakgrunn – klarer reformene å innfri i henhold til de fire samfunnssikkerhets- og beredskapsprinsippene; ansvar, likhet, nærhet og samvirke? Og på hvilken måte interagerer de vertikale og horisontale styringsnormene, og hva gjør det med den lokale og regionale autonomien? Kanskje en flernivåanalyse (kontekstuell analyse) ville kunne belyse forholdet mellom de ulike forvaltningsnivåene koblet opp mot samordningsansvaret. (Grønmo, 2016)

## Litteraturliste

- Albrechtsen, Almklov, Antonsen, Mohammed, Schiefloe, Wasilkewics og Øren (2016). *Kommunal beredskapsplikt. Gir nye krav en bedre beredskapsevne?* Trondheim: SINTEF.
- Andersen, S. (2013). *Casestudier: Forskningsstrategi, generalisering og forklaring* (2 utg.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Aven, T., Boyesen, M., Njå, O., Olsen, K., & Sandve, K. . (2004). *Samfunnssikkerhet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Baldersheim, H. & Rose, L. E. (2014). *Det Kommunale laboratorium: teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering* (3. utg. utg.). Bergen: Fagbokforlaget
- Brunsson, K., Brunsson, N. & Holmes, I. S. (2015). *Beslutninger*. Oslo: Cappelen Damm akademisk.
- Bukve, O. (2016). *Forstå. Forklare. Forandre*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, T., Egeberg, M., Lægreid, P., Roness, P. G. & Røvik, K. A. (2015). *Organisasjonsteori for offentlig sektor* (3. utg.). Oslo: Universitetsforlaget
- Christensen, T. og Lægreid, P. (2002) *Reformer og lederskap. Omstilling i den utøvende makt*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Den særskilte komité om redegjørelse fra justisministeren (2012) *Innstilling fra Den særskilte komité om redegjørelse fra justisministeren og forsvarsministeren i Stortingets møte 10. november 2011 om angrepene 22. juli*. Innst. 207S (2011-2012) Hentet fra <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2011-2012/inns-201112-207/?lvl=0>
- DiMaggio, P. J. & Powell, W. W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147-160.
- DSB (2018a) *Kommuneundersøkelsen 2018* Hentet fra <https://www.dsb.no/rapporter-og-evalueringer/kommuneundersokelsen-2018/>
- DSB (2018b) Rådata for Kommuneundersøkelsen
- DSB (2016c) *Grunnbok: Introduksjon og prinsipper* Henter fra: [https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/risiko-sarbarhet-og-beredskap/ovingsveileder/grunnbok\\_oving.pdf](https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/risiko-sarbarhet-og-beredskap/ovingsveileder/grunnbok_oving.pdf)
- DSB (2016a) *Kommuneundersøkelsen 2016* Hentet fra <https://www.dsb.no/rapporter-og-evalueringer/kommuneundersokelsen-2016/>
- DSB (2016b) *Årsrapport 2016* Hentet fra <http://www.dsbinfo.no/DSBno/2017/rapport/dsb-aarsrapport-2016/?page=12>

- DSB (2015) *Veileder for Fylkesmannens tilsyn med kommunal beredskapsplikt* Hentet fra <https://www.dsb.no/veiledere-handboker-og-informasjonsmaterie/veiledning-for-fylkesmannens-tilsyn-med-kommunal-beredskapsplikt/>
- DSB (2014a) *Kommuneundersøkelsen 2014* Hentet fra <https://www.dsb.no/rapporter-og-evalueringer/kommuneundersokelsen-2014/>
- DSB (2014b) Rådata for Kommuneundersøkelsen
- DSB (2012a) *Kommuneundersøkelsen 2012* Hentet fra <https://www.dsb.no/rapporter-og-evalueringer/kommuneundersokelsen-2012/>
- DSB (2012b) *Rapport: Evaluering av krisehåndteringen etter hendelsene i Regjeringskvartalet og på Utøya 22. juli 2011, innenfor DSB sitt ansvarsområde.* Hentet fra <https://www.dsb.no/rapporter-og-evalueringer/evaluering-av-krisehandteringen-etter-hendelsene-i-regjeringskvartalet-og-pa-utoya-22.-juli-2011-innenfor-dsbs-ansvarsomrader/>
- DSB (2012c) Rådata for Kommuneundersøkelsen
- DSB (2010) *Kommuneundersøkelsen 2010* Hentet fra <https://www.dsb.no/rapporter-og-evalueringer/kommuneundersokelsen-2010/>
- Eriksson-Zetterquist, U., Kalling, T., Styhre, A. & Woll, K. (2014). *Organisasjonsteori*. Oslo: Cappelen Damm akademisk.
- Forskrift om kommunal beredskapsplikt (FKB) (2011) (FOR-2011-08-22-894) Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2011-08-22-894?q=forskrift%20om%20kommunal%20beredskapsplikt>
- Fimreite, Langlo, Læg Reid og Rykkja (2018) *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering* (2. utg) Oslo: Universitetsforlaget
- Fylkesmanninstruksen (1981) *Instruks for fylkesmenn* (FOR-1981-08-07-3642) Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/1981-08-07-3642?q=fylkesmanninstruksen>
- Fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks (2015) *Instruks for fylkesmannens og Sysselmannen på Svalbards arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering* (FOR-2015-06-19-703) Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2015-06-19-703?q=instruks%20for%20fylkesmann>
- Gilje, N., & Grimen, H. (1993). *Samfunnsvitenskapenes forutsetninger: Innføring i samfunnsvitenskapenes vitenskapsfilosofi* (3 utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Grønmo, S. (2004). *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Helgøy, I. Aars., J. (2008). *Flernivåstyring og demokrati*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Helsedirektoratet (2012, 31.07) *Definisjonskatalog for den akuttmedisinske tjeneste* (2. utg.)
- Hill, M. (2014). *The Public Policy Process* (6th ed. utg.). Hoboken: Taylor and Francis.

- Høyer, H. C., (2005). *Den daglige forvaltningspolitikken: En studie av mindre organisasjonsendringer på regionalt forvaltningsnivå i Norge* (Vol. Vol. 2005:46). Karlstad: Karlstads Universitet.
- Høyer, H.C., Madsbu, J.P., Tranøy, B.S. (2018) *22. juli rapporten: Et egnet styringsdokument for Nærpolitireformen?* I Sørli, V. L. og Larsson P *Politireformer: Idealer, realiteter, retorikk og praksis* (s. 111-133) Oslo: Cappelen Damm Akademisk
- Jacobsen, D., & Thorsvik, J. (2013). *Hvordan organisasjoner fungerer* (Vol. 4. utg.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Johannessen, A., Christoffersen, L., & Tufte, P. (2016). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode* (5 utg.). Oslo: Abstrakt.
- Justis- og beredskapsdepartementet (2018, 27.04) *Ansvarsområder og oppgaver i JD* Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dep/jd/dep/id468/>
- Justis- og beredskapsdepartementet (2017) *Meld. St. 10 (2016-2017) Risiko i et trygt samfunn – Samfunnssikkerhet* Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet
- Justis- og beredskapsdepartementet (2013) *Meld. St. 21 (2012-2013) Terrorberedskap. Oppfølging av NOU 2012: 14 Rapport fra 22. juli-kommisjonen*
- Justis- og beredskapsdepartementet (2012) *Meld. St. 29 (2011-2012) Samfunnssikkerhet.*
- Justis- og beredskapsdepartementet (2002) *St.meld. 17 (2001-2002) Samfunnssikkerhet. Veien til et mindre sårbart samfunn.* Oslo: Justis og beredskapsdepartement
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2003) *St.meld 17 (2002-2003) Om statlige tilsyn*
- Kommuneloven (KML) (1992) *Lov om kommuner og fylkeskommuner* (LOV-1992-09-25-107) Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-09-25-107?q=kommuneloven>
- Kvale, S. og Brinkmann, S. (2017). *Det kvalitative forskningsintervju* (3 utg.). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Langørgen, A., Løkken, S.A. og Aaberge, R. (2015) *Gruppering av kommuner etter folkemengde og økonomiske rammebetingelser 2013*(Rapporter 2015/19) Oslo: Statistisk Sentralbyrå
- Lijphart. (1971). *Comparative Politics and the Comparative Method. The American Political Science Review*, 65(3).
- Lundquist, L. (1998). *Demokratins väktare : ämbetsmännen och vårt offentliga etos* (Vol. 104). Lund: Studentlitteratur.
- Madsbu, J. (2011). *Hvordan etablere vitenskapelig kunnskap om samfunnet?* Vallset: Oplandske Bokforlag
- March, Guetskow og Simon (1993) *Organizations* (2. Utg.) Oxford, Blackwell Publishers



- Marks, G. (1993) *Structural Policy and Multilevel Governance in the EC*, i Cafruny, A. og Rosenthal, G (red.): *The State of the European Community Vol. 2: The Maastricht Debates and Beyond*. London: Longman.
- Nadim, M. (2015). Generalisering og bruken av analytiske kategorier i kvalitativ forskning. *Sosiologisk Tidsskrift* (23(3)), 129-148.
- Norsk Språkråd (Hentet 25.09.2019) *Norske termer og avløserord: Policy på norsk?* Hentet fra <https://www.sprakradet.no/svardatabase/?CurrentForm.SearchText=public+policy>
- NOU 2012:14 (2012) *Rapport fra 22. juli kommisjonen* Oslo: Statsministerens kontor
- NOU 2005:6 (2005) *Samspill og tillit – om staten og lokaldemokratiet* Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet
- Olsen, J. P. (2014). *Folkestyrets varige spenninger: Stortinget og den norske politiske selvforståelsen*. Oslo: Universitetsforlaget
- Pierre, J. og Peters, B.G. (2000) *Governance, Politics and the State*. London: Macmillian.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2011). *Public management reform: a comparative analysis : new public management, governance, and the neo-Weberian state* (3rd ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Politihøgskolen (2013) *Øvelse TYR evaluert av Politihøgskolen* Hentet fra <https://www.phs.no/om-phs/nyheter/nyhetsarkiv/2013/februar/evalueringen-av-ovelse-tyr-klar/>
- Ragin, Charles C. (1987) *The Comparative Method; Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. Berkeley: University of California Press
- Røvik, K.A. (2019) *Trender og translasjoner* (5. utg.) Oslo: Universitetsforlaget
- Sanner, J. T. (2015) *Tale på Samfunnssikkerhetskonferansen*, Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/kommunestruktur-og-samfunnssikkerhet/id2393459/>
- Skelcher, C. (2005) *Jurisdictional Integrity, Polycentrism, and the Design of Democratic Governance*. *Governance*, 18 (1): 89-110
- Sivilbeskyttelsesloven (SBL) (2010). *Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret*. (LOV-2010-06-25-45) Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2010-06-25-45>
- Skog, O. (2004). *Å forklare sosiale fenomener: En regresjonsbasert tilnærming* (2 utg.). Oslo: Gyldendal akademisk.
- Stang, Ryste, Njølstad, Refsdal og Kärki (2019, 05.08) *Terrorangrepene i Norge 22. juli 2011* Store Norske Leksikon. Hentet fra [https://snl.no/terrorangrepene\\_i\\_Norge\\_22.\\_juli\\_2011](https://snl.no/terrorangrepene_i_Norge_22._juli_2011)
- Starrin, B. (2007). *Vad handlar uppdelningen i kvalitativ och kvantitativ om? I L. Strannegård (Red.), Den Omätbara kvaliteten*. Stockholm: Norstedts akademiska förlag.



- Statistisk Sentralbyrå (2018, 15.11) *Kommune-stat-rapportering KOSTRA* Hentet fra <https://www.ssb.no/offentlig-sektor/kostra/>
- Tjora, A. (2017). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis* (Vol. 3. utg.). Oslo: Gyldendal akademiske.
- Vanebo, J.O. (1999) *Endringsledelse I offentlig sektor med vekt på økonomistyring: en teoretisk og empirisk studie av ledelse av radikale endringsprosesser*. København: Handelshøjskolen i København, Det Økonomiske Fakultet
- Verhoest, Bouckaert and Peters (2007) *Janus-faced re-organization: specialization and coordination in four OECD countries in the period 1980-2005*. *International Review of Administrative Sciences*, 73 (3): 325-348
- Weick, K. E. (1996). Drop Your Tools: An Allegory for Organizational Studies. *Administrative Science Quarterly*, 41(2), 301-313
- Wikipedia (2019) *Offentlig sektor* Hentet fra [https://no.wikipedia.org/wiki/Offentlig\\_sektor](https://no.wikipedia.org/wiki/Offentlig_sektor)
- Yin, R. (2014). *Case study research: Design and methods* (Vol. 5th ed.). Los Angeles: Calif: SAGE.

# Vedlegg

## Vedleggsliste

- Vedlegg 1. Godkjenning fra Norsk senter for forskningsdata AS (administrasjonsdepartementet)
- Vedlegg 2. Informert samtykke
- Vedlegg 3. Intervjuguide
- Vedlegg 4. Anonymisert oversikt over avhandlingens informanter
- Vedlegg 5. Analyseskjema
- Vedlegg 6. Beredskapsstrukturen i offentlig forvaltning i Norge

## Vedlegg 1



### NSD sin vurdering

**Prosjekttittel**

Utviklingen av kommunal beredskap fra 2010 til dags dato

**Referansenummer**

773649

**Registrert**

05.05.2019 av Ingrid Langvatn Notoane - 181511@stud.inn.no

**Behandlingsansvarlig institusjon**

Høgskolen i Innlandet / Handelshøgskolen Innlandet - Fakultet for økonomi og samfunnsvitenskap / Institutt for organisasjon, ledelse og styring

**Prosjektansvarlig (vitenskapelig ansatt/veileder eller stipendiat)**

Hans Christian Høyer, hans.hoyer@inn.no, tlf: 63430427

**Type prosjekt**

Studentprosjekt, masterstudium

**Kontaktinformasjon, student**

Ingrid Langvatn Notoane, ingrid\_notoane@hotmail.com, tlf: 90854953

**Prosjektperiode**

01.05.2019 - 01.05.2020

**Status**

06.05.2019 - Vurdert

**Vurdering (1)****06.05.2019 - Vurdert**

Det er vår vurdering at behandlingen av personopplysninger i prosjektet vil være i samsvar med personvernlovgivningen så fremt den gjennomføres i tråd med det som er dokumentert i meldeskjemaet med vedlegg 06.05.2019. Behandlingen kan starte.

MELD VESENTLIGE ENDRINGER Dersom det skjer vesentlige endringer i behandlingen av personopplysninger, kan det være nødvendig å melde dette til NSD ved å oppdatere meldeskjemaet. Før du melder inn en endring, oppfordrer vi deg til å lese om hvilke type endringer det er nødvendig å melde: [https://nsd.no/personvernombud/meld\\_prosjekt/meld\\_endringer.html](https://nsd.no/personvernombud/meld_prosjekt/meld_endringer.html) Du må vente på svar fra NSD før endringen gjennomføres.

TYPE OPPLYSNINGER OG VARIGHET Prosjektet vil behandle alminnelige kategorier av personopplysninger frem til 02.11.2020.

LOVLIG GRUNNLAG Prosjektet vil innhente samtykke fra de registrerte til behandlingen av personopplysninger. Vår vurdering er at prosjektet legger opp til et samtykke i samsvar med kravene i art. 4 og 7, ved at det er en frivillig, spesifikk, informert og utvetydig bekreftelse som kan dokumenteres, og som den registrerte kan trekke tilbake. Lovlig grunnlag for behandlingen vil dermed være den registrertes samtykke, jf. personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav a.

PERSONVERNPRINSIPPER NSD vurderer at den planlagte behandlingen av personopplysninger vil følge prinsippene i personvernforordningen om: - lovlighet, rettferdighet og åpenhet (art. 5.1 a), ved at de registrerte får tilfredsstillende informasjon om og samtykker til behandlingen - formålsbegrensning (art. 5.1 b), ved at personopplysninger samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål, og ikke behandles til nye, uforenlige formål - dataminimering (art. 5.1 c), ved at det kun behandles opplysninger som er adekvate, relevante og nødvendige for formålet med prosjektet - lagringsbegrensning (art. 5.1 e), ved at personopplysningene ikke lagres lengre enn nødvendig for å oppfylle formålet DE

REGISTRERTES RETTIGHETER Så lenge de registrerte kan identifiseres i datamaterialet vil de ha følgende rettigheter: åpenhet (art. 12), informasjon (art. 13), innsyn (art. 15), retting (art. 16), sletting (art. 17), begrensning (art. 18), underretning (art. 19), dataportabilitet (art. 20). NSD vurderer at informasjonen om behandlingen som de registrerte vil motta oppfyller lovens krav til form og innhold, jf. art. 12.1 og art. 13. Vi minner om at hvis en registrert tar kontakt om sine rettigheter, har behandlingsansvarlig institusjon plikt til å svare innen en måned.

FØLG DIN INSTITUSJONS RETNINGSLINJER NSD legger til grunn at behandlingen oppfyller kravene i personvernforordningen om riktighet (art. 5.1 d), integritet og konfidensialitet (art. 5.1. f) og sikkerhet (art. 32). Dersom du benytter en databehandler i prosjektet må behandlingen oppfylle kravene til bruk av databehandler, jf. art 28 og 29. Ettersom du skal bruke private enheter til å behandle personopplysninger, forutsetter vi at behandlingen er i tråd med din institusjons retningslinjer for bruk av private enheter til behandling av personopplysninger. For å forsikre dere om at kravene oppfylles, må dere følge interne retningslinjer og/eller rådføre dere med behandlingsansvarlig institusjon.

OPPFØLGING AV PROSJEKTET NSD vil følge opp ved planlagt avslutning for å avklare om behandlingen av personopplysningene er avsluttet.

Lykke til med prosjektet!

Tlf. Personverntjenester: 55 58 21 17 (tast 1)

## Vedlegg 2

# Vil du delta i mitt forskningsprosjekt om kommunal beredskap?

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å *finne ut om terrorhandlingene i Norge 22.07.2011 var et vendepunkt for utviklingen av kommunal beredskap, og eventuelt hvordan*. I dette skrivet gir jeg deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

### Formål

Jeg, Ingrid Langvatn Notoane, er student ved Høgskolen i Innlandet på Master in Public Administration (MPA) og skal skrive en Masteroppgave med ovenfor nevnte tema. Målet med prosjektet er se på utviklingen av kommunal beredskap ved å gå i dybden på to kommuner, der deres utvikling ses i lys av statlige og regionale føringer og rammeverk knyttet til lov og forskrift om kommunal beredskap. For å belyse temaet vil jeg gjennomføre både intervju og foreta en dokumentanalyse. På bakgrunn av dette er problemstillingen min: «Hva har terrorhendelsene i Norge 22.07. 2011 hatt å si for utviklingen innen kommunal beredskap? I tilfelle hvordan kommer dette til uttrykk i det kommunale beredskapsarbeidet sett i lys av rammene gitt?»

### Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

Det er Høgskolen i Innlandet som er ansvarlig for prosjektet. Min veileder i arbeidet med denne masteroppgaven er Hans Christian Høyer, førsteamanuensis ved Fakultetet for økonomi og samfunnsvitenskap.

### Hvorfor får du spørsmål om å delta?

For å belyse min problemstilling og mine hypoteser på en best mulig måte ønsker jeg å tilnærme meg prosjektet fra tre ulike nivå, og se på det statlige perspektivet, det regionale perspektivet og det kommunale perspektivet.

Utvalget innen disse nivåene er gjort med utgangspunkt i deres relasjon til samfunnssikkerhet og beredskap knyttet til kommunal beredskapsplikt. Totalt sett er det 10 stykker fordelt på disse nivåene som har blitt invitert til å delta som intervjuobjekt i denne studien. Du er en av disse i tråd med din innsikt, erfaring og / eller kompetanse til å belyse problemstillingen i form av din stilling.

Hva innebærer det for deg å delta?

Din deltakelse i dette prosjektet innebærer at du setter av tid til ett intervju med meg på ca. 1-2 timer. Det vil bli brukt diktafon og notater underveis i intervjuet, og det vil i ettertid bli transkribert. Du vil få tilgang til å gå gjennom dette materialet, og eventuelt komme med justeringer dersom du ønsker det.

Spørsmålene i intervjuet vil i all hovedsak fokusere på utviklingen av kommunal beredskap fra ditt ståsted i perioden fra 2010 frem til i dag.

I tillegg til intervju ønsker jeg å samle inn data fra andre kilder som kan utdype det som kommer frem i intervjuene. Dette vil i utgangspunktet dreie seg om offentlig tilgjengelig materiale fra de tre nivåene nevnt.

### Det er frivillig å delta

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykke tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle opplysninger om deg vil da bli anonymisert. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

### Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger

Jeg vil bare bruke opplysningene om deg til formålene vi har fortalt om i dette skrivet. Jeg behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket.

- Det er jeg som student og min veileder ved Høgskolen i Innlandet som vil ha tilgang til datamaterialet i denne studien.
- Dine personlige opplysninger (navn og kontaktopplysninger) vil bli anonymisert ved videre databehandling i etterkant av intervjuet.

Intervjudeltakerne vil ikke gjenkjennes med navn i masteroppgaven, men kan forvente at institusjonen de jobber ved vil bli nevnt.

### Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?

Prosjektet skal etter planen avsluttes innen **1. mai 2020**. Datamateriale og personopplysninger knyttet til prosjektet vil bli anonymisert ved prosjektets slutt. Dersom det av en eller annen grunn blir en forsinkelse i prosjektet vil denne datoen kunne bli forskjøvet frem til ferdigstilling.

### Dine rettigheter

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

- innsyn i hvilke personopplysninger som er registrert om deg,
- å få rettet og / eller slettet personopplysninger om deg,
- få utlevert en kopi av dine personopplysninger (dataportabilitet), og
- å sende klage til personvernombudet eller Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger.

### Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Jeg behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag fra *Høgskolen i Innlandet* har NSD – Norsk senter for forskningsdata AS vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

### Hvor kan jeg finne ut mer?

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

- *Meg*: Ingrid Langvatn Notoane på e-post: [ingrid\\_notoane@hotmail.com](mailto:ingrid_notoane@hotmail.com) eller mobil: 90854953
- *Min veileder ved Høgskolen i Innlandet*: Hans Christian Høyer på e-post: [hans.hoyer@inn.no](mailto:hans.hoyer@inn.no)
- *Høgskolens personvernombud*: Hans Petter Nyberg på e-post: [hans.nyberg@inn.no](mailto:hans.nyberg@inn.no)
- *NSD – Norsk senter for forskningsdata AS*, på epost ([personverntjenester@nsd.no](mailto:personverntjenester@nsd.no)) eller telefon: 55 58 21 17.

Med vennlig hilsen

*Hans Christian Høyer*  
Prosjektansvarlig (veileder)

*Ingrid Langvatn Notoane*  
Student

---

## Samtykkeerklæring

**Institusjon:** \_\_\_\_\_ **Stilling:** \_\_\_\_\_

**Navn prosjektdeltaker:** \_\_\_\_\_

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet «*Var terrorhandlingene i Norge 22.07.2011 et vendepunkt for utviklingen av kommunal beredskap?*» og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

- å delta i ett personlig intervju (skriftlig eller muntlig)
- å delta i en eventuell oppfølging av intervjuet
- at opplysninger om mitt arbeidssted og stilling kan publiseres uten at mitt navn nevnes
- at mine personopplysninger anonymiseres og lagres etter prosjektslutt dersom det skulle vise seg aktuelt

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet, ca. *1. mai 2020*

\_\_\_\_\_  
(Dato, signatur prosjektdeltaker)

## Vedlegg 3

### Semistrukturert intervjuguide – DSB / fylkesmannen / kommune

---

#### **Formålet med masteroppgaven**

*Formålet med min masteroppgave er å finne ut om terrorhandlingene i Norge 22.07.2011 var et vendepunkt for utviklingen innen kommunal beredskap sett i lys av rammene gitt, og eventuelt hvordan. For å oppnå dette ønsker jeg å belyse det fra både statlig, regionalt og kommunalt nivå.*

#### **Informasjon**

- Gjennomgang av informasjonsskriv og samtykke

#### **Bakgrunn**

1. Kan du fortelle litt om arbeidsplassen din?
2. Hvordan vil du beskrive din stilling og ditt ansvarsområde?

#### **Utviklingen innen kommunal beredskap**

3. Jeg vil gjerne at du forteller historien om kommunal beredskap i DSB / hos Fylkesmannen / i kommunen din fra 2010 og frem til i dag?

Noen stikkord kan være:

- Praksis
- Organisering
- Infrastruktur
- Ressurser
- Selvføståelse
- Prestisje
- Endringer
- Kritiske hendelser

#### **Utfyllende opplysninger**

4. Føler du det er noe du ikke har fått sagt i løpet av dette intervjuet som du ønsker å nevne?
5. Er det andre ting innen denne oppgavens rammer du føler burde vært med ut over det som er tatt opp som tema?

## Vedlegg 4

### Anonymisert oversikt over avhandlingens informanter

Nivå	Etat	Stilling	Ansatt siden
Nasjonalt	<b>DSB</b>		
	Informant 1	Seniorrådgiver avd. for Samordning og beredskap	1993
	Informant 2	Utredningsleder avd. for Kunnskapsutvikling og digitalisering	2008
Regionalt	<b>Fylkesmannsembete</b>		
	Informant 3	Fungerende fagleder beredskap i Stab for samordning, beredskap og prosjekter	2010
	Informant 4	Rådgiver i Stab for samordning, beredskap og prosjekter	2003
Lokalt	<b>Kommune 1</b>		
	Informant 5	Beredskapskoordinator	2002
	Informant 6	Rådmann	2016
	<b>Kommune 2</b>		
	Informant 7	Beredskapskoordinator	2012 – stilling 2017
	Informant 8	Stabsjef beredskap	2016
	Informant 9	Tidligere kommuneoverlege i kommunen	2003-2015



## Vedlegg 5

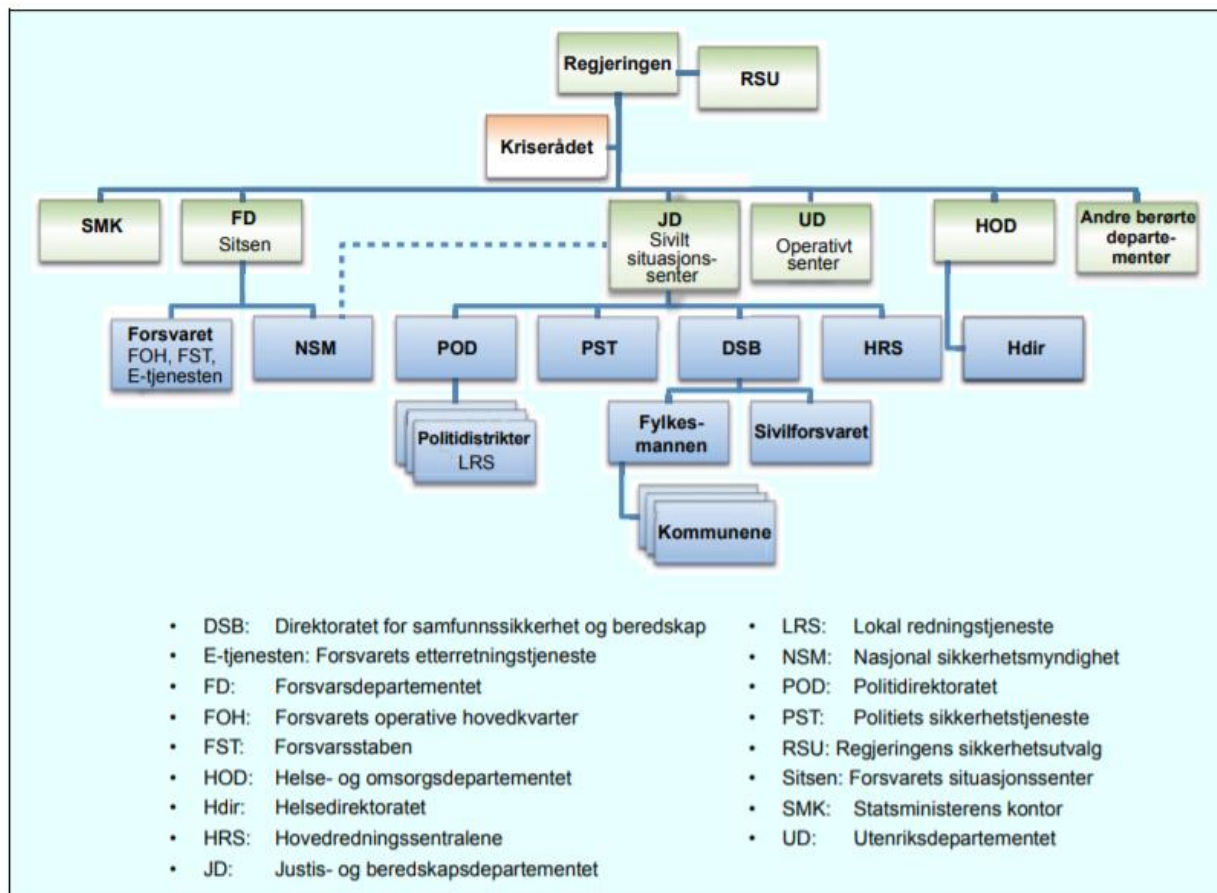
### Analyseskjema intervju

"På hvilke måte virket terrorhendelsene i Norge 22.07.2011 et "policy vindu" for utviklingen av kommunal beredskapspolicy?"

Hypotese 1: Instrumentelt perspektiv	Funn i intervjuet	Min refleksjon / aktuelle sitat	Annet
<b>Forventning 1</b> <i>Det er en økt grad av samordning i DSB / Fylkesmannens / kommunal regi (Ref. Gjørv-kommisjonen)</i>			
<b>Forventning 2</b> <i>Det er en økt grad av helhet, systematikk og skriftliggjøring. (Krav i lov og forskrift)</i>			
<b>Forventning 3</b> <i>Det er en økt grad av kursing /opplæring /øving (NUSP, fylkeskommunal opplæring, nettverkssamarbeid o.l.)</i>			
<b>Forventning 4</b> <i>Andre styringssignaler; tilsyn, institusjonsutforming, tildelingsbrev, riksrevisjonen = kontroll / styring</i>			
Hypotese 2: Institusjonelt kulturperspektiv	Funn i intervjuet	Min refleksjon / aktuelle sitat	Annet
<b>Forventning 1</b> <i>Det er en stivhengighet i den kommunale forvaltningen - "sånn har vi alltid gjort det - så det fortsetter vi med"</i>			
<b>Forventning 2</b> <i>Det er kontinuerlige inkrementelle endringer, 22. juli er vanskelig å pinpointe</i>			
<b>Forventning 3</b> <i>22. juli og påfølgende fokus drukner i den daglige forvaltningen - hverdagen tar deg, det er stadig nye reformer, vi er "reformmette"</i>			
<b>Forventning 4</b> Annet			
Hypotese 3: Institusjonelt myte / mote perspektiv	Funn i intervjuet	Min refleksjon / aktuelle sitat	Annet
<b>Forventning 1</b> <i>Det er en symbolsk betydning med referanse til 22. juli: 22. juli virker og tjener som et symbol, eller kun formelt tjener til å markere et forhold, en rettighet, besittelse e.l., eller er karakteristisk ved 22. juli/samfunnet)</i>			
<b>Forventning 2</b> <i>Det er en retorisk betydning av 22. juli: 22. juli blir / har blitt brukt som et språklig virkemiddel for å overbevise / overtale andre (logos) , bevege mottakerne (patos), fremstå med autoritet og troverdighet (etos)</i>			
<b>Forventning 3</b> <i>Det er økt motivasjon / fokus rundt kommunal beredskap som en konsekvens av 22. juli</i>			
<b>Forventning 4</b> Annet			

## Vedlegg 6

### Beredskapsstrukturen i offentlig forvaltning i Norge



Organisasjonskartet beskriver beredskapsstrukturen i offentlig forvaltning i Norge slik den ble presentert i Stortingsmelding 2012-2013:21 «Terrorberedskap» side 75





**«Public policy – fra utforming til implementering»**

Masteravhandling av Ingrid Langvatn Notoane

Høst 2019