

Masteroppgave

Kommunalt beredskapsarbeid; plan eller prosess, læring eller lov?

En studie av kommuners tilnærming til helhetlig og systematisk beredskapsarbeid

Sondre Zakariassen

Ann Helen Kilde Kjørvik

Fredrik Kolstø

Erfaringsbasert master i offentlig ledelse og styring/Master of Public Administration (MPA)

30 studiepoeng

Vår 2023

Handelshøgskolen Innlandet

Fakultet for økonomi og samfunnsvitenskap

Sammendrag

I denne masteroppgaven har vi gjennomført en fortolkende case-studie mellom tre kommuner for å svare ut problemsstillingen: Hva kjennetegner utfordringene ved kommunalt helhetlig og systematisk beredskapsarbeid, og hvordan kan kommunene styrke eget beredskapsarbeid?

Hensikten med denne studien er å sammenligne ulike kommuners arbeid med beredskap for å belyse hva de kan gjøre for å forbedre deres helhetlige og systematiske beredskapsarbeid.

Studien viser at involvering av politisk og administrativ ledelse er en av de viktigste faktorene for å kunne lykkes med å operasjonalisere lovpålagte føringer, i tillegg til bruk av DSBs veiledere for helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse og kommunal beredskapsplikt. Et bevisst forhold til hvilke dokumenter som skal brukes under krisehåndtering og hvilke dokumenter som skal brukes til dokumentasjon av kommunal beredskapsplikt, viser seg også å være hensiktsmessig.

Funn fra studien viser at kommuner oppnår erfaringslæring hovedsakelig gjennom øvelser, evalueringer og deltakelse i beredskapsnettverk. Mangel på tid og ressurser ser ut til å være en gjentakende utfordring for erfaringslæring i kommunene, og gjelder både for gjennomføring, planlegging og evaluering av øvelser. Øvelser blir sett på som viktig og kommunene ønsker å øve mer, spesielt på fullskalaøvelser. Studien viser også at kommunene i liten grad har utarbeidet opplærings- og øvelsesplaner, som kan være en utfordring for utvikling av beredskapskompetanse.

Studien viser videre at et helhetlig og systematisk beredskapsarbeid er avhengig av en ledelse som prioriterer beredskap og legitimerer tilstrekkelig med tid og ressurser. Beredskapsarbeidet blir styrket av at statsforvalter har en sentral rolle som veileder, pådriver og tilsynsfunksjon, men også som fasilitator for øvelser. Studien viser også at beredskapskultur er en viktig faktor i beredskapsarbeidet som krever en bevisst lederinvolvering.

Studien konkluderer blant annet med at lederinvolvering og ressurser er viktig, men mangel på det er også det som i størst grad hemmer det kommunale beredskapsarbeidet. Ledelsen må bevisstgjøres på beredskapens kompleksitet og omfang for å prioritere de nødvendige ressursene som gir autonomi til ansatte for å utføre beredskapsoppgavene på en tilstrekkelig måte.

Forord

Denne studien er vår avslutning av studiet erfaringsbasert master i offentlig ledelse og styring ved Høgskolen i Innlandet. Studien er utført av en gruppe på tre studenter med ulik yrkesbakgrunn og erfaring. Det har vært en spennende, krevende og lærerik prosess å gjennomføre denne studien, og en erfaring som vil styrke oss videre i yrkeslivet.

Vi vil takke informantene som har stilt opp på intervjuer slik at denne masteroppgaven fikk nyttige data og relevante synspunkt. Vi vil også takke vår veileder Bjørn Tallak Bakken for gode diskusjoner underveis. Videre vil vi takke våre arbeidsgivere som har muliggjort denne studien ved å gi oss tid, støtte og rom. Sist, men ikke minst, vil vi takke våre venner, kollegaer og familier som har heiet på oss og tilrettelagt hverdagen slik at vi har fått tid til å gjennomføre studien, samt bidratt med viktige innspill underveis i prosessen.

- Sondre Zakariassen, Ann Helen Kilde Kjørvik og Fredrik Kolstø

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	I
Forord.....	II
1 Innledning	1
1.1 Bakgrunn og hensikt	1
1.2 Problemstilling	2
1.3 Antakelser	3
1.4 Avgrensning	3
1.5 Struktur og innhold	3
2 Teori	4
2.1 Innledning	4
2.2 Beredskap	4
2.3 Modell for beredskapsarbeid.....	5
2.3.1 Rammeverk for beredskapsarbeid	6
2.3.2 Prosess for beredskapsarbeid	7
2.3.3 Systematisk forbedring	9
2.4 Kunnskaps- og læringsteori.....	9
2.4.1 Læring.....	10
2.4.2 Erfaringslæring	10
2.4.3 En lærende organisasjon	11
2.4.4 Kompetanse og kunnskapsdeling.....	14
2.4.5 Øvelsesperspektivet	16
3 Metode.....	18
3.1 Forskningsdesign.....	18
3.2 Utvikling av problemstilling	19
3.3 Datainnsamling	20
3.3.1 Datainnsamlingsmetoder	20

3.3.2	Avgrensning og utvalg av informanter og kommuner	21
3.3.3	Gjennomføring av intervjuene	22
3.3.4	Intervjuguide	22
3.4	Kvalitetsvurderinger	23
3.4.1	Forskerrollen	23
3.4.2	Reliabilitet	24
3.4.3	Validitet	24
3.4.4	Overførbarhet	24
3.5	Databehandling	25
3.5.1	Etiske betraktninger	25
3.5.2	Transkribering	26
3.5.3	Datareduksjon og analyse	26
4	Presentasjon av funn	27
4.1	Intervju	27
4.1.1	Oppvarmingsspørsmål	28
4.1.2	Lovpålagte oppgaver/føringer	29
4.1.3	Prosesser og planer	30
4.1.4	Statsforvalterens rolle	32
4.1.5	Læring	33
4.1.6	Fremmende og hemmende faktorer i beredskapsarbeid	37
4.2	Dokumentstudier	39
4.2.1	Sivilbeskyttelsesloven	39
4.2.2	Forskrift om kommunal beredskapsplikt	40
4.2.3	Veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt	41
4.2.4	Veileder til helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse i kommunen	42
4.2.5	Instruks for statsforvaltere	43
4.2.6	Instruks for statsforvalteren og Sysselemester på Svalbard sitt arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering	43

4.2.7	Tildelingsbrev til statsforvalter 2023.....	44
4.2.8	Stortingsmelding 5 (2020-2021) – Samfunnssikkerhet i en usikker verden	45
4.2.9	Evalueringsrapporter fra kvikkleireskred i Viken	46
4.2.10	DSBs kommuneundersøkelse 2022	48
4.2.11	Risiko- og sårbarhetsanalyse for Oslo og Viken – fylkesROS 2022	49
4.2.12	Helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS) og kommunene	51
4.2.13	Overordnet beredskapsplan i kommunene	57
4.2.14	Oppsummering dokumentstudier	61
5	Analyse og drøfting	62
5.1	Hvordan operasjonaliserer kommunene de lovpålagte føringene i sin beredskapsdokumentasjon?	62
5.1.1	Lov og forskrift	63
5.1.2	Prosesser og produkter	64
5.1.3	Delkonklusjon	67
5.2	Hvordan overfører kommunene erfaringer til erfaringslæring for å bygge beredskapskompetanse?	68
5.2.1	Øvelser	68
5.2.2	Evaluering.....	70
5.2.3	Overføring av erfaringslæring	71
5.2.4	Delkonklusjon	73
5.3	Hvilke faktorer hemmer og fremmer det helhetlige og systematiske beredskapsarbeidet i kommunen?	74
5.3.1	Lederinvolvering.....	74
5.3.2	Samordning med eksterne aktører	75
5.3.3	Statsforvalterens rolle	76
5.3.4	Organisatoriske endringer.....	78
5.3.5	Kultur	80
5.3.6	Delkonklusjon	80

5.4	Drøfting.....	81
5.4.1	Ledelse.....	81
5.4.2	Struktur	82
5.4.3	Kompetanse	84
5.4.4	Kultur.....	85
6	Konklusjon og avslutning	86
6.1	Konklusjon.....	86
6.2	Refleksjoner og videre forskning	88
	Referanser.....	90
	Vedlegg 1: Intervjuguide	93
	Vedlegg 2: Informasjonsskriv og samtykkeerklæring informanter.....	96
	Vedlegg 3: Godkjenning Sikt	99
	Vedlegg 4: Analyse av helhetlig ROS og fylkesROS	100
	Vedlegg 5: Analyse av kommunenes overordnede beredskapsplaner.....	103
	Figur 1 Modell for beredskapsarbeid.....	5
	Figur 2 Enkelt- og dobbelkretslæringsmodellen	12
	Figur 3 SEKI-modellen	15
	Figur 4 Konseptuell modell for studien.....	20
	Figur 5 Samlet risikobilde fra fylkesROS 2022.....	50
	Figur 6 Konsekvenser for de ulike konsekvenstyper og-kategorier fra fylkesROS 2022.....	51
	Figur 7 DSBs eksempel på en sammenstilling av hvordan uønskede hendelser påvirker kritiske samfunnsfunksjoner	54
	Tabell 1 Oversikt over informantene	28
	Tabell 2 Sammendrag av lovpålagte krav i fylkesROS og helhetlig ROS	53
	Tabell 3 Funn på omfang, struktur og vurdering fra fylkesROS og helhetlig ROS.....	55
	Tabell 4 Sammendrag av lovpålagte krav i overordnede beredskapsplaner.....	59
	Tabell 5 Sammendrag av struktur og omfang fra kommunenes overordnede beredskapsplaner.....	59

1 Innledning

1.1 Bakgrunn og hensikt

Kommuner er i utgangspunktet ikke beredskapsorganisasjoner, men de står ovenfor et stadig mer komplekst trusselbilde der klimaendringer, naturkatastrofer, smittsomme sykdommer, cybertrusler rettet mot samfunnskritiske funksjoner, og en økende ekstremisme medfører at sikkerhet og beredskap må prioriteres i større grad enn tidligere. Kommunene utgjør samtidig en viktig del av samfunnssikkerheten som handler om nasjonens evne til å beskytte seg, og håndtere uønskede hendelser som utgjør en fare for samfunnskritiske funksjoner og grunnleggende verdier.

Samfunnssikkerhet kan forstås som «alle aktiviteter og tiltak som bidrar til at samfunnets kritiske funksjoner ivaretas for å sikre borgeres liv, helse og grunnleggende behov» (Njå et al., 2020, s. 14). Som Furevik (2012, s. 71) påpeker: «En god kommunal beredskap er en grunnleggende forutsetning for en god nasjonal beredskap».

Kommunene har en viktig rolle i samfunnssikkerhetsarbeidet og skal fungere som en lokal samordningsmyndighet. De har ansvar for å beskytte innbyggerne ved å legge til rette for trygge, robuste lokalsamfunn og de skal sikre kritiske samfunnsfunksjoner. Samfunnssikkerhet skal være en del av kommunens daglige drift og samfunnssikkerhetsoppgavene skal settes i et helhetlig perspektiv (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 2021). I Norge har vi fire nasjonale prinsipper for sikkerhet og beredskap; ansvar, likhet, nærhet og samvirke.

Ansvarsprinsippet beskriver at organisasjoner som har ansvar for et fagområde under normale forhold også har ansvar for nødvendige forberedelser og håndtering under ekstraordinære forhold. *Likhetsprinsippet* beskriver at organiseringen man til daglig bruker skal være mest mulig lik og tilpasset den man operer med under krisehendelser. *Nærhetsprinsippet* innebærer at krisehendelser håndteres på et lavest mulig organisatorisk nivå. *Samvirkeprinsippet* beskriver at organisasjoner selv har ansvar for å opprette samarbeid med relevante aktører som kan bidra til å forebygge og styrke beredskapsarbeidet (Meld. St. 10 (2016-2017)). Disse prinsippene skal tydeliggjøre ansvarsområdene til de ulike aktørene som jobber med samfunnssikkerhet (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 2021).

For at kommunene skal være i stand til å henge med i utviklingen og tilpasse seg de nye sikkerhetsutfordringene er de avhengig av et helhetlig og systematisk beredskapsarbeid. Beredskapsarbeid ivaretar kommunens evne til å forebygge, håndtere og iverksette konsekvensreducerende tiltak mot uønskede hendelser. Et komplekst og sammensatt trusselbilde

bidrar samtidig til å øke kommunenes behov for samordning med andre beredskapsaktører for å kunne løse beredskapsoppgavene (Meld. St. 5 (2020-2021)). Forskning, erfaringsrapporter og Norges offentlige utredninger (NOU), som eksempelvis Myndighetenes håndtering av koronapandemien (NOU 2021: 6; NOU 2022: 5) eller På trygg grunn - Bedre håndtering av kvikkleirerisiko (NOU 2022: 3) fra krisehåndteringen i Gjerdrum, peker på at både nasjonalt, regionalt og kommunalt beredskapsarbeid har svakheter og forbedringspotensial. Koronapandemien har bidratt til å teste det kommunale beredskapsarbeidet og forhåpentligvis vist alvoret med håndtering av krisehendelser, som kommunen til vanlig ikke er vant med eller dimensjonert for å håndtere.

Leirskredet i Gjerdrum og flere år med koronapandemi har vært inspirasjon for gruppens valg av tema. Kompleksiteten i, og omfanget av disse hendelsene tilsier at kommuners beredskap og erfaringslæring fra krisehåndtering er et tema som trenger videre forskning.

Hensikten med denne fortolkende case-studien er å sammenligne ulike kommuners arbeid med beredskap for å belyse hvilke utfordringer de møter, og hva de kan gjøre for å forbedre sitt helhetlige og systematiske beredskapsarbeid. Vi håper at studien kan bidra til at kommuner utover de som er med i studien får en økt forståelse for hva som kan gjøres for å styrke deres helhetlige og systematiske beredskapsarbeid i en hektisk kommunehverdag.

1.2 Problemstilling

Gitt bakgrunn og hensikt som beskrevet ovenfor ønsker vi å gjennomføre studien med utgangspunkt i følgende problemstilling:

Hva kjennetegner utfordringene ved kommunalt helhetlig og systematisk beredskapsarbeid, og hvordan kan kommunene styrke eget beredskapsarbeid?

For å svare ut problemstillingen vår, og for å avgrense oppgavens omfang til enkelte aspekter ved kommunalt beredskapsarbeid, tar vi i bruk disse tre forskningsspørsmålene:

1. Hvordan operasjonaliserer kommunene de lovpålagte føringene i sin beredskapsdokumentasjon?
2. Hvordan overfører kommunene erfaringer til erfaringslæring for å bygge beredskapskompetanse?

3. Hvilke faktorer hemmer og fremmer det helhetlige og systematiske beredskapsarbeidet i kommunen?

Med disse forskningsspørsmålene ønsker vi å belyse hva slags utfordringer kommuner har med beredskapsarbeidet og hvordan lovpålagte føringer og beredskapskompetanse kan bidra til å oppnå et mer helhetlig og systematisk beredskapsarbeid.

1.3 Antakelser

Som beskrevet under bakgrunn og hensikt viser vi til flere rapporter og Norges offentlige utredninger (NOU) som indikerer at det er svakheter og forbedringsområder innen beredskapsarbeid.

Koronakommisjonen (2022) påpekte at «De manglende forberedelsene forsterket utfordringene med å håndtere pandemien da den trakk ut i tid [...]. Innsikt i de grunnleggende årsakene til svakhetene vi påpeker, kan gi viktig lærdom for senere krisehåndtering» (NOU 2022: 5, s. 12-13). Vår antakelse er at helhetlig og systematisk beredskapsarbeid vil fremme kommunenes evne til krisehåndtering da beredskap overordnet sett handler om å gjøre de riktige forberedelsene for i større grad kunne håndtere uønskede hendelser.

1.4 Avgrensning

Denne studien vil ikke gå inn på kommunal krisehåndtering, men vil omfatte beredskapsarbeidet som legger forutsetningene for evnen til kommunal krisehåndtering. Studien vil heller ikke gå inn på læringsprosessene som foregår på individnivå, men heller se læring mot erfaringslæring på organisasjonsnivå. Studien vil ha mange elementer og likhetstrekk man finner igjen i sikkerhetsstyring, men vil ikke utforske kommunal sikkerhetsstyring da omfanget av studien ikke tillot dette.

1.5 Struktur og innhold

Studien består av seks kapitler. Det første kapitlet innleder for studien, det andre kapitlet gir en presentasjon av vårt teoretiske rammeverk som senere benyttes i drøftingen. Deretter redegjør vi for vårt valg av metode i kapittel tre. I det fjerde kapitlet presenteres funn fra empirien, før vi i femte kapittel legger frem vår analyse og drøfting mot forskningsspørsmålene. I dette kapitlet drøftes også resultatene fra analysen opp mot problemstillingen i studien. I avslutningskapitlet konkluderer vi, legger frem refleksjoner og belyser muligheter for videre forskning.

2 Teori

2.1 Innledning

I dette kapittelet vil vi presentere det teoretiske grunnlaget som vi har basert problemstilling, analyse og drøfting på. Innledningsvis vil vi beskrive beredskap og en teoretisk modell for beredskapsarbeid utarbeidet av Eriksen et al. (2021). Deretter vil vi definere læring og erfaringslæring, kunnskap og kompetanse. For å trekke tråden fra beredskapsmodellen til erfaringslæring vil vi beskrive teorier som omhandler hvordan kunnskap skapes, deles og dermed bidrar til å skape lærende organisasjoner. Vi har valgt ut fire teoretiske bidrag. Først vil vi se på Argyris og Schöns læringsteori om enkel- og dobbelkretslæring for å skape forståelse for hvordan individuell læring kan bidra til organisasjonslæring, og hvilke faktorer som påvirker den produktive læringen som bidrar til organisatorisk endring. Deretter vil vi se på Linda Lai sin tilnærming til kompetanse og Cathrine Filstads tilnærming til kunnskapsdeling. Den siste læringsteorien vi trekker inn er Nonaka og Takeuchis SEKI-modell for å belyse ulike former for overføring av ulike kunnskaper.

2.2 Beredskap

Beredskap er et vidt begrep uten en allmenn akseptert definisjon i fagmiljøet, men en definisjon fra Stortingsmelding 5 (2020-2021) definerer beredskap som: «Beredskap er planlagte og forberedte tiltak som gjør oss i stand til å håndtere uønskede hendelser slik at konsekvensene blir minst mulig.» (Meld.St. 5 (2020-2021), s. 11). Eriksen et al. (2021) bruker en annen definisjon på beredskap som sier at: «Beredskap er forberedelse og utøvelse av konsekvenshåndtering ved uønskede situasjoner.» (Eriksen et al., 2021, s. 30). I denne studien legger vi definisjonen fra Stortingsmelding 5 til grunn, da studien er avgrenset til ikke å inkludere krisehåndtering, hvilket Eriksen et al. (2021) har inkludert i sin definisjon.

Beredskap omfatter alle tekniske, operasjonelle og organisatoriske tiltak som hindrer at en oppstått faresituasjon utvikler seg videre til en ulykkessituasjon. Uønskede situasjoner vil i denne sammenheng være fare- og trusselsituasjoner, med et varierende omfang av alvorlighetsgrad, ressurser og konsekvenser. Beredskap kan sies å være et virkemiddel for håndtering av konsekvenser fra uønskede hendelser når de oppstår. Beredskap vil ikke forebygge at uønskede hendelser inntreffer, men vil fungere som et konsekvensreducerende tiltak der man forbereder håndteringen av hendelser/ kriser (Eriksen et al., 2021). Beredskap må forstås som et sammensatt fagområde der man trenger kompetanse innenfor mange spesialistområder. Variasjonen og kompleksiteten i fagområdene som berører beredskap tilsier derfor at det er viktig med systematikk

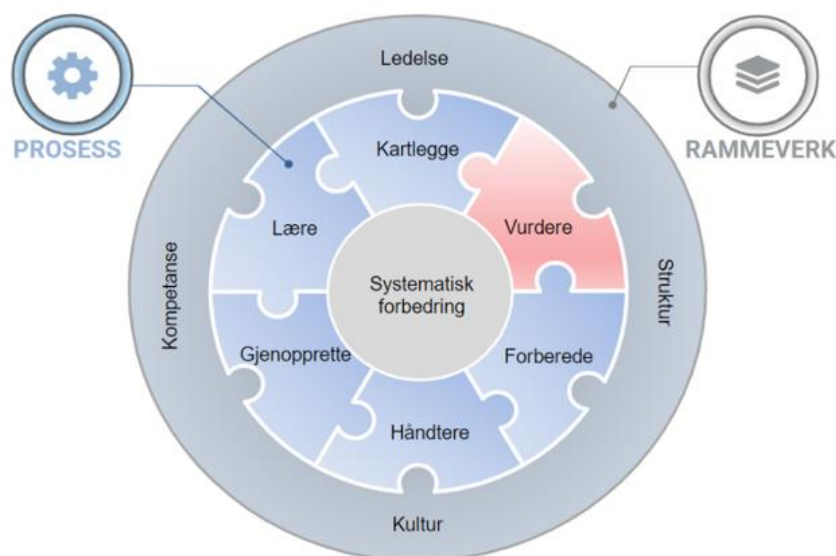
og struktur (Eriksen et al., 2021). Denne systematikken som Eriksen et al. (2021) henviser til utgjør en viktig komponent av problemstillingen vår, i tillegg til det helhetlige beredskapsarbeidet. I vår studie vil vi komme inn på alle de ovennevnte tiltakene.

Begrepene samfunnssikkerhet og beredskap brukes om hverandre, og for å unngå misforståelser i studien legger vi til grunn at det er to sider av samme sak. Det gjør vi med bakgrunn i likhetene på definisjonene. I tidligere nevnte definisjon av samfunnssikkerhet brukes «alle aktiviteter og tiltak», mens i vår beredskaps definisjon brukes «planlagte og forberedte tiltak». Vi vil videre i studien ikke skille mellom disse.

2.3 Modell for beredskapsarbeid

Studiens rammeverk for det kommunale helhetlige og systematiske beredskapsarbeidet vil være Eriksen et al. (2021) sin modell for beredskapsarbeid.

Modellen er overordnet delt inn i et rammeverk og en prosessdel, med en kontinuerlig aktivitet av systematisk forbedring. Vi har valgt denne modellen som rammeverk for studien fordi modellen inkluderer både de helhetlige og systematiske elementene som kommunene er lovpålagt å inkludere i sitt samfunnssikkerhetsarbeid (Forskrift om kommunal beredskapsplikt, 2011, § 1).



Figur 1 Modell for beredskapsarbeid – Hentet fra Eriksen et al. (2021)

Figur 1 viser modell for beredskapsarbeid, og visualiserer hvordan rammeverk, prosess og

systematisk forbedring forholder seg til hverandre. Rammeverket innen beredskapsarbeid skal sørge for en funksjonell og god arbeidsprosess som innlemmer beredskap med andre funksjoner og gjøremål i virksomheten. Systematisk forbedring er også en viktig del av beredskapsmodellen som er en kontinuerlig aktivitet i både rammeverk- og prosessbegrepet (Eriksen et al., 2021). Vi vil i påfølgende kapitler beskrive begrepene benyttet i modellen slik at vi har en teoretisk forankring når vi skal gjennomføre analyse og drøfting av våre empiriske funn i kapittel 5.

2.3.1 Rammeverk for beredskapsarbeid

Inn under rammeverk faller begreper som ledelse, struktur, kultur og kompetanse inn (Eriksen et al., 2021). Vi vil i det følgende gjøre rede for disse begrepene.

For bedre å forstå hva som ligger i ledelse av beredskapsarbeid vil vi bruke Eriksen et al. (2021) betraktninger på ledelse. Eriksen et al. (2021) hevder at beredskapsarbeidet er avhengig av at ledelsen aktivt involverer seg, tar ansvar, eierskap, tilrettelegger, deltar og er fullt innforstått med at beredskap er et strategisk nødvendig virkemiddel for organisasjonen. En mangel på involvering fra ledelsen vil resultere i et mangelfullt og svekket beredskapsarbeid. Mye av grunnen til dette, er at ledelsen under en krisehendelse vil være øverste ansvarlige (Eriksen et al., 2021). Eriksen et al. (2021) belyser flere viktige momenter for beredskapsarbeidet som er ledelsens ansvar. Ledelsen skal blant annet sette klare og definerte mål og krav til beredskapen, tilpasse beredskapen til organisasjonen, sørge for nødvendige ressurser, legge til rette for klare ansvars- og oppgavefordelinger og sørge for at det er en systematisk utvikling av beredskapsarbeidet. Ledelsen skal også fremme beredskap som del av å bygge en god kultur i organisasjonen og bidra til å gi og systematisere nødvendig kompetanse for alle ledd i organisasjonen (Eriksen et al., 2021).

Med struktur mener Eriksen et al. (2021) at organisasjonsstrukturen skal sørge for et fungerende og lettfattelig beredskapsarbeid internt og eksternt i organisasjonen. Sentrale elementer som inngår i struktur for beredskapsarbeidet er mål, krav, rutiner, ansvarsområder, roller, arbeidsmetoder, verktøy, fasiliteter, nødvendig dokumentasjon, kontroll, kvalitetssikring og forbedring (Eriksen et al., 2021).

Eriksen et al. (2021) hevder at en ledelse som verdsetter sikkerhet og beredskap, vil være essensielt for å skape en god kultur innad i organisasjonen. Jacobsen og Thorsvik (2013) sier at organisasjonskultur skiller seg fra mer generelle kulturer og prosesser ved at organisasjonskulturen skapes og utvikles innenfor organisasjonen. Generelt har organisasjonskultur fokus på tanker,

meninger og opplevelser i en fastsatt sosial sammenheng som er felles for personene i organisasjonen. Kultur er et sett av meninger personer i organisasjonen har sammen. Kultur blir på mange måter et mønster av verdier, symboler, meninger og felles oppfatninger ansatte har sammen som skaper en norm for hvordan man skal opptre i organisasjonen (Jacobsen & Thorsvik, 2013). Organisasjonskultur kan i stor grad påvirke atferden til de ansatte i organisasjonen og tillit har en sterk effekt på kulturen, der en sterk kultur vil påvirke og øke tilliten mellom ledelse og ansatte i ulike deler av organisasjonen. Dette reduserer nødvendigheten og behovet for overvåking og kontroll, da man har tillit til hverandre. Tillit kan være et substitutt for administrativ kontroll og informasjon (Jacobsen & Thorsvik, 2013). En kultur kan på samme måte som struktur bestemme hva som er passende og riktig atferd når man skal utføre oppgaver for organisasjonen. Kulturen vil også gi en oppskrift på hvordan ansatte bør handle i gitte situasjoner (Jacobsen & Thorsvik, 2013). Vi bruker begrepet beredskapskultur i denne oppgaven som en form for organisasjonskultur rettet mot beredskapsarbeid.

Kompetanse beskriver Eriksen et al. (2021) som essensielt for å oppnå kvalitet for samtlige områder innen beredskap, og hevder at mangel på kompetanse kan føre til store mangler i beredskapsarbeidet. Vi vil i kapittel 2.4.4 definere beredskapskompetanse og videre belyse hvordan det kan skapes på kommunalt nivå.

2.3.2 Prosess for beredskapsarbeid

Prosess for beredskapsarbeid består av aktivitetene: kartlegging, vurdering, forberede, håndtering, gjenopprettelse og læring. Aktivitetene er hver for seg nødvendige biter i beredskapsarbeidet og blir utenom håndtering og gjenoppretting utført regelmessig.

Eriksen et al. (2021) sier at kartlegging som aktivitet handler om å danne seg et risikobilde for å forstå hva som kan gå galt og hva slags konsekvenser uønskede hendelser vil kunne føre til. Med uønsket hendelse menes hendelser som avviker fra det normale, og som har medført eller kan medføre tap av liv eller skade på helse, miljø, materielle verdier og kritisk infrastruktur (Sivilbeskyttelsesloven, 2010). Kommunene er pålagt gjennom forskrift om kommunal beredskapsplikt å utarbeide helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyser (helhetlig ROS). Kartlegging som aktivitet omhandler også etablering av en risikoforståelse, der man får innsikt i styrker, svakheter og forskjeller i omgivelsene i organisasjonen. Det vil alltid være rammebetingelser, forutsetninger og en stor del av usikkerhet som også vil påvirke risikobilde. Et godt risikobilde er avhengig av en god risikoforståelse i organisasjonen (Eriksen et al., 2021). Vi forstår kartlegging til å være en aktivitet

som inngår som den analytiske prosessen i utarbeidelsen av både helhetlig ROS og overordnede beredskapsplaner i kommunene.

Eriksen et al. (2021) sier vurdering som aktivitet medfører å lage et grunnlag for å velge hva slags type beredskapsløsninger som skal brukes i organisasjonen basert på kartlagt risikobilde og forventede beredskapssituasjoner. En beredskapsanalyse kan være et godt verktøy til kommunene for å identifisere hvilke beredskapsløsninger som kan være hensiktsmessig. Vi vil ikke gå inn spesifikt på beredskapsanalyser i kommunene, men anser kommunenes overordnede beredskapsplaner til å være et grunnlag for valg av beredskapsløsninger. Eriksen et al. (2021) sier at vurdering er en prosess for å identifisere mulige beredskapssituasjoner, analysere beredskapen og evaluere beredskapsløsninger som grunnlag for å beslutte beredskapsløsningene i ledelsen. Vi forstår aktiviteten vurdere som del av prosessen hvor overordnet beredskapsplan besluttes i kommunens politiske eller administrative ledelse.

Forberedelse som aktivitet medfører ifølge Eriksen et al. (2021) at man enten må etablere beredskap hvis dette ikke er gjort, eller å vedlikeholde og tilpasse nåværende beredskap til valgte beredskapsløsninger. Alle kommunene i studien har allerede etablert en form for beredskap. Vi forstår aktiviteten forberedelse til å være kommunens evne til å omsette overordnede beredskapsplaner til handling for å bli beredskapsklare. Med beredskapsklar mener vi: så klar kommunene er til enhver tid for å kunne håndtere uønskede hendelser, basert på kommunens organisering, struktur og ressurser i det daglige.

Eriksen et al. (2021) sier om aktiviteten håndtering at det er viktig å komme raskt i gang og tidlig få en situasjonsbevissthet når en uønsket hendelse inntreffer. Til tross for god beredskap vil det alltid være behov for å justere og endre beredskapen til den respektive hendelsen. I denne studien har vi avgrenset oppgaven ved å ikke gå inn på kommunenes håndteringsevne. Håndteringsevne forstår vi som evne til krisehåndtering, som kan forstås som «både håndtering av hendelser som har inntruffet, og håndtering ved akutt fare for slike hendelser» (NOU 2022: 3, s. 52). En allmenn kjent definisjon av krise er utarbeidet av sosiologen Charles Fritz (1961) som beskriver krise som:

[E]n hendelse, konsentrert i tid og rom, der et felleskap, eller en relativt selvforsynt underavdeling av et samfunn, utsettes for alvorlig fare og pådrar seg så store tap i forhold til sine medlemmer og infrastruktur at den sosiale strukturen er forstyrret og oppfyllelsen av alle eller noen av de grunnleggende funksjoner i samfunnet er forhindret. (Engen et al.,

2021, s. 260).

Forståelse for krise og krisehåndtering gir oss en bedre forståelse for studiens tidligere nevnte antakelse.

Gjenopprette som aktivitet er ifølge Eriksen et al. (2021) noe som starter når hendelsen avtar i intensitet, som krever en reorientering hvor man tilpasser seg til et nytt risikobilde og nye rammevilkår. Da studien ikke vil gå inn på kommunenes håndteringsevne vil studien heller ikke vektlegge aktiviteten gjenopprette.

Lære som aktivitet medfører ifølge Eriksen et al. (2021) å lære av egne og andres erfaringer. Det må settes av tid til informasjonsinnhenting og erfaringslæring, som innebærer å gjennomgå dokumenter og snakke med personer som vil dele erfaring. Man bør derfor utarbeide systematiske rutiner som sørger for at nye erfaringer tas opp og inkluderes i organisasjonens aktiviteter (Eriksen et al., 2021). Vi vil i kapittel 2.4.1 og 2.4.2 komme nærmere inn på læring som aktivitet, hvor vi vil definere læring, og belyse hvordan kommunene kan oppnå læring gjennom erfaringer. Vi vil se at våre læringsteorier samsvarer i stor grad med det som Eriksen et al. (2021) legger i læring.

2.3.3 Systematisk forbedring

Systematisk forbedring er den kontinuerlige aktiviteten i modell for beredskapsarbeid. Beredskap er et fag som kontinuerlig endres og har fått mange nye perspektiver og plattformer i nyere tid. Det er også et fag som bygger på antagelser, forutsetninger, forventninger og risikoforståelse i samfunnet. Det er derfor viktig at man jevnlig kontrollerer beredskapsarbeidet som en del av det systematiske beredskapsarbeidet (Eriksen et al., 2021). Et systematisk beredskapsarbeid er avhengig av at beredskapen jevnlig gjennomgås for å tilse at beredskapen er tilfredsstillende. Endring i omgivelser, risiko og forventning til beredskapen er områder som er viktig å vurdere for å avdekke om det kreves eventuelle justeringer i beredskapsarbeidet. Kvalitetssikring av beredskapsarbeidet er ifølge Eriksen et al. (2021) hensiktsmessig at blir utført av eksternt personell som selv ikke er en del av beredskapsorganisasjonen. Vi vil benytte Eriksen et al. (2021) perspektiver på systematisk forbedring for å belyse hvordan det kan bidra til å forbedre kommunenes systematiske beredskapsarbeid, og vil dermed være viktig for å kunne besvare studiens problemstilling.

2.4 Kunnskaps- og læringsteori

I dette delkapittelet presenteres teorier og teoretiske perspektiver på kunnskap og læring. Vi har lagt

disse til grunn for å forstå begreper og sammenhenger, som brukes videre i studien ved tolkning og drøfting av funn.

2.4.1 Læring

Illeris (2012) definerer læring som «enhver prosess som hos levende organismer fører til varig kapasitetsendring, og som ikke bare skyldes glemsel, biologisk modning eller alder» (Illeris, 2012, s. 16). Den er utformet svært bredt nettopp fordi det er mange faktorer og mange ulike prosesser som fører til en viss grad av varig endring. Det er praktisk talt umulig å skille mellom disse. Feillæring vil kunne skje både når man ikke forstår eller følger med, men også når læringsmulighetene skjer under forhold som kan oppleves som «uoverkommelig eller truende» (Illeris, 2012, s. 17). Vi forstår læring som endring, være seg i ferdigheter, evner og kunnskap, både på godt og vondt. Læring oppstår gjennom ulike sosiale og biologiske prosesser som vil være styrt av graden av motivasjon, følelser og vilje hos den lærende.

2.4.2 Erfaringslæring

Illeris (2012) sier at begrepet *erfaring* forstås ofte i det daglige som noe mer enn den alminnelige læring som eksempelvis foregår i skoleundervisningen. Erfaring har mer med at man selv har en personlig knytning og opplevelse av det man har oppfattet. Derfor mener Illeris at det er vanskelig å skille mellom læring og erfaring, og lener seg mot erfaringslæringsteorien og lærings sirkelen til den amerikanske psykologen David Kolb (1984). Kolb (1984) mente at «... all læring når det kommer til stykket, er erfaringslæring» (Illeris, 2012, s. 155). Kolb hevder også at læring skjer gjennom praksis, og at individuell læring skjer «gjennom refleksjon av egne problemløsende og eksperimenterende handlinger» (Filstad, 2016, s. 41).

Gjennom sitt arbeid på det tidlige 1900-tallet knyttet den amerikanske filosofen og pedagogen John Dewey kunnskap og læring sammen med erfaringer, og er for mange sett på som grunnleggeren av erfaringsbasert læring. Dewey mener at erfaring består av et aktivt element, som i at vi gjør eller agerer på noe, og et passivt element, som i at vi reagerer eller påvirkes av den samme handlingen (Hinchey & Dewey, 2018) Videre sier Dewey at erfaringslæring må sees i sammenheng med det kontinuerlige samspillet med omgivelsene, fordi menneskets handlinger blir påvirket av omgivelsene. Mennesket erfarer derfor hele tiden i ulike sosiale samspill, men det er ikke gitt at alle erfaringene blir til læring eller endring.

Kritikken av både Kolb og Dewey er ofte rettet mot at teoriene i for liten grad tar for seg det sosiale

og samfunnsmessige elementet i læring (Illeris, 2012). Det skyldes gjerne at kritikk kommer fra andre med en annen vitenskapelig forankring. Eksempelvis vil sosiologien i større grad se på det sosiale før det retter seg mot individet, mens psykologien vil i større grad først hensynta de psykologiske prosessene og individet og så det sosiale og det kulturelle. Selv om kritikken fra Illeris (2012) poengterer at teoriene fra Kolb og Dewey er for lite sosialt innrettet, finner vi kritikken som lite relevant for vårt fokus i denne studien.

Oppsummert så mener Dewey at mennesket erfarer kontinuerlig, og det er handling og samhandling med omgivelsene som danner erfaringer som kan føre til læring. Den sosiale prosessen blir læring når mennesket bearbeider og reflekterer over sine handlinger (Elkjær, 2000). Erfaringslæring handler derfor om refleksjon og samhandling.

Vi vil benytte disse teoretiske perspektivene for å forstå hvordan erfaringer kan overføres til erfaringslæring. Teorien viser til samhandling med omgivelser og refleksjon over handlinger som viktige elementer for erfaringslæring, noe vi vil undersøke i vår analyse og drøfting. Disse perspektivene kan bidra til å identifisere hvordan erfaringer blir til læring, og deretter overføres som erfaringslæring. Vi vil også undersøke i hvilke omgivelser dette skjer i kommunalt beredskapsarbeid. I tillegg er perspektivene et viktig bidrag for å forstå kunnskapsdeling i del 2.4.4.

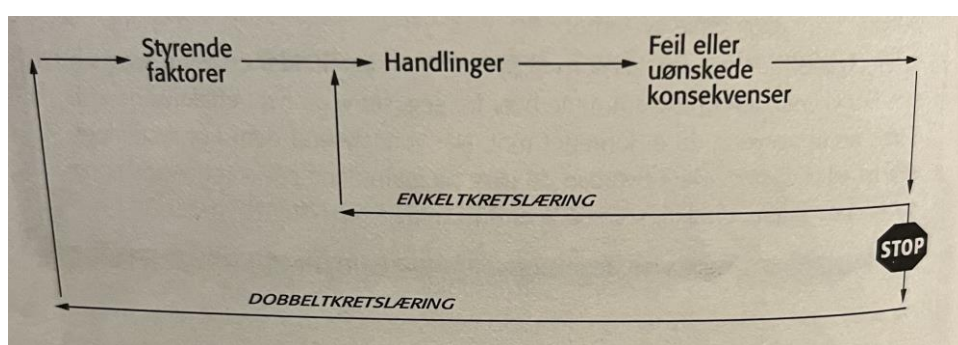
2.4.3 En lærende organisasjon

Argyris og Schön (1996) legger til grunn Deweys (1938) tilnærming til læring, altså at læring skjer ved at man kontinuerlig utforsker, reflekterer, konkluderer og evaluerer i sosiale kontekster (Elkjær, 2000). Argyris og Schön sier en organisasjon hverken lærer, husker eller tenker sånn som individer, men gjennom organisatoriske handlingsteorier (*theory of action*). Disse teoriene deler de inn i bruksteorier og uttrykte teorier (Filstad, 2016, s. 44). Argyris og Schön (1996) beskriver bruksteorier (*espoused theory*) til å være teorien bak de faktiske handlingene og handlingsmønstrene, mens uttrykte teorier (*theory-in-use*) beskriver hvordan organisasjonen og dens medlemmer forklarer eller rettferdiggjøre det gitte handlingsmønsteret (Argyris & Schön, 1996, s. 13). En organisasjons uttrykte teorier er avhengig av måten medlemmene representerer den. Derfor mener Argyris og Schön (1996) at utforsking av organisasjonslæring handler ikke om statiske organisasjoner, men om aktive prosesser som bidrar til organisering.

Gjennom organisasjonens eksplisitte rutiner, praksiser og retningslinjer tilstreber organisasjonen å styre handlingene og atferden til organisasjonsmedlemmene. Dette kalles for instrumentelle

bruksteorier, og vil være regulert gjennom verdier, normer og regler og strategiske målsettinger. De uttrykte teoriene er mer tause av natur, i motsetning til de instrumentelle bruksteoriene. Dette mener Argyris og Schön skyldes enten at individene som regel vet/kan mer enn de kan forklare og heller ikke alltid kan beskrive hvorfor de handler slik de gjør, eller de ønsker ikke forklare sine handlinger fordi handlingen kan være en uoverensstemmelse med de instrumentelle bruksteoriene som kan oppleves som truende eller pinlig (Argyris & Schön, 1996, s. 14).

Ut fra de to handlingsteoriene har Argyris og Schön (1996) utarbeidet en enkelt- og dobbelkretslæringsmodell for organisasjonslæring.



Figur 2 Enkelt- og dobbelkretslæringsmodellen (Hentet fra Irgens, 2011)

For en organisasjon vil enkelkretslæring handle om kun å lære av det spesifikke problemet, uten å vektlegge hva som faktisk forårsaket problemet. Da blir organisasjonen kun bedre på akkurat det problemet. For en beredskapsorganisasjon som vet at en større uønsket hendelse eller krise sjelden er lik den forrige, vil dobbelkretslæring bidra til at organisasjonen i både forkant og etterkant av hendelsen reflekterer over hva som gikk bra og dårlig, og gjøre endringer i rammen av sine verdier, normer, kompetanse og prosedyrer. Organisasjonen vil identifisere hva som må læres og endres etter erfaringene med den uønskede hendelsen for å være sterkere stilt mot neste uønskede hendelse. Argyris og Schön vektlegger viktigheten av at organisasjonen må lære gjennom både enkelt- og dobbelkretslæring, at både de uttrykte teoriene og de instrumentelle bruksteoriene endres slik at medlemmenes grunnleggende verdier, forståelse og organisatoriske forestilling endres (Filstad, 2016, s. 46).

Argyris og Schön (1996) sier at en stor organisasjon vil ha flere lag med uttrykte teorier, men selv om man endrer en norm på et lavere nivå så trenger ikke det endre eller påvirke resten av organisasjonen. Graden av påvirkning av de grunnleggende verdiene og normer blir i så måte en indikator for å vurdere om dobbelkretslæring er essensielt for organisasjonen som helhet. En annen

utfordring ved å skille enkel- og dobbelkretslæringer er at man må være bevisst på skillet mellom organisasjonslæring som prosess og produkt (Argyris & Schön, 1996, s. 26). Eksempelvis kan et individ tilegne seg ny kunnskap i organisasjonen eller ta med seg eksisterende kompetanse inn i organisasjonen som bidrar til at det blir en endring i organisasjonen.

Illeris (2012) hevder at det er tre tiltak som kan strukturere og understøtte organisatorisk læring. Det er enten å innføre selvstyrende grupper, prosjekter eller aksjonslæringsprogrammer for alle medarbeidere eller å satse på målrettede læringstiltak som ligger nært medarbeiderens daglige arbeid eksempelvis gjennom instruksjoner, veiledninger, mentorordninger eller coaching. Det siste tiltaket er mer overordnet tiltak som handler om å etablerer interne og eksterne nettverk, erfaringsgrupper eller jobbytte-/jobbrotasjonsordninger. Selv om organisasjonen iverksetter tiltak vil det være svakheter i en eller annen grad ved den lærende organisasjon. Svakheterne er at det ofte er allerede de høyst utdannede medarbeiderne som får mest ut av slike tiltak, i tillegg vil de daglige virksomhetsoppgavene prioriteres før læringsorienterte tiltak eller at medarbeiderne opplever at læringstiltak oppleves som støy sett opp mot det målrettede arbeidet mot kjerneoppgavene til virksomheten (Illeris, 2012, s. 272).

Filstad (2016) mener at organisasjonslæring handler om læringsprosesser og relasjoner i organisasjonen, samtidig er det mer enn bare intern læring i organisasjonen og summen av individenes tilegnelse av kunnskap. Organisasjonslæring forstås som en kontinuerlig prosess gjennom praktisk arbeid, hvor læring er sosial og kulturell (Filstad, 2016, s. 20). Denne forståelsen samsvarer med det som ofte omtales som organisasjonslærings to hovedperspektiver. Det ene perspektivet kalles deltakerperspektivet, og forstår læring som deltakelse i praktisk arbeid og at kunnskap utvikles i fellesskap gjennom sosiale, kulturelle og materielle relasjoner. Det andre perspektivet kalles tilegnelsesperspektivet, og forstår læring som at det er individet som tilegner seg kunnskap, og de sosiale og kulturelle aspektene bare er en del av rammeverket (Filstad, 2016).

Vi vil bruke modellen til Argyris og Schön i vår analyse og drøfting for å belyse prosessen for organisasjonslæring i kommunene, og undersøke om det eksisterer dobbelkretslæring relatert til kommunenes beredskapsarbeid. Videre vil Illeris sine tiltak, spesielt det tredje, brukes for å analysere hvilke faktorer som understøtter organisasjonslæring og erfaringslæring. Filstads deltakerperspektiv anser vi som relevant for læring i kommuner, og vi vil i analysen undersøke om perspektivet fører til læring.

2.4.4 Kompetanse og kunnskapsdeling

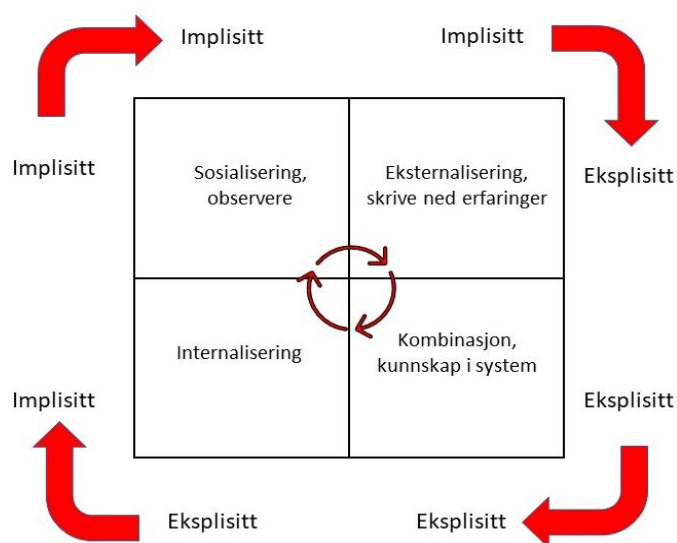
Linda Lai definerer kompetanse slik «kompetanse er de samlede kunnskaper, ferdigheter, evner og holdninger som gjør det mulig å utføre aktuelle oppgaver i tråd med definerte krav og mål» (Lai, 2013, s. 46). Kompetanse handler ifølge Lai om et potensial til å kunne mestre oppgaver, nå gitte mål ved å ta i bruk egne ressurser og å kunne møte krav. Kompetanse er ikke bare kunnskap, men også personers holdninger og ønske om å ta til seg ny kunnskap for å selvutvikling, personlig egnethet og ferdigheter (Lai, 2013, s. 11). Vi skiller mellom begrepene kompetanse og kunnskap da kunnskap kun utgjør en del av kompetansebegrepet (Lai, 2013, s. 20). Vi har vurdert kunnskapsdeling som en viktig komponent for læring og vil vise hvordan denne delingen kan utføres. Kompetanse vil i denne oppgaven være synonymt med begrepet beredskapskompetanse som vi definerer som kunnskap, ferdigheter, evner og holdninger som gjør det mulig å utføre beredskapsoppgaver etter definerte krav og mål.

Kunnskap viser til det en person vet og kan deles inn i tre klasser; deklarativ kunnskap viser til fakta kunnskap eller kunnskap som har kommet eller er ervervet via informasjon, eksempelvis at de ansatte vet antallet ansatte i organisasjonen og hvordan organisasjonen er strukturert. Kausal kunnskap viser til antakelser hvor sammenheng mellom årsaker og relasjoner blir antatt, eksempelvis hva som motiverer de ansatte. Den siste klassen, prosedyrisk kunnskap, viser til metoder og prosesser som er konkrete og praktiske hvor man har oversikt over fremgangsmåter og vet hvordan prosesser og metoder kan brukes for en gitt hensikt (Lai, 2013, s. 47).

Vi har to former for kunnskap, eksplisitt og implisitt (taus). Den eksplisitte kunnskapen er den som er klar og tydelig og som kan skrives ned i rutiner og prosedyrer, og avkodes av de som leser den slik at de forstår innholdet. Den er lett å identifisere, og man vet at man har den og den nedfelles ofte skriftlig for videreføring, og blir gjerne satt i system som rutiner og prosedyrer (Jacobsen & Thorsvik, 2013, s. 362). En stor del av kunnskapen en person innehar er taus. Det vil si at man ikke er bevisst på at man innehar kunnskap og den er vanskelig å reflektere over. Den er gjerne opparbeidet over tid gjennom erfaringer og øvelser hvor den slutt blir internalisert som en naturlig del av individet. Overføring av den verdifulle tause kunnskapen skjer gjennom observasjon og ved å jobbe tett sammen (Lai, 2013, s. 47-48).

Kunnskapsdeling mellom individer er en forutsetning for å bygge organisatorisk kompetanse, som er viktig for å bli en lærende organisasjon. Kunnskapsdeling kan forstås som «læringsprosesser kjennetegnet ved tilgang til og felles bidrag integrert som kunnskap, holdninger og ferdigheter om

praksis, og kompetanse gjennom refleksjon over løsninger og handlinger i sosial interaksjon og praktisk arbeid» (Filstad, 2016, s. 128-129). Filstad mener her at kunnskapsdeling er en todelt prosess, hvor den ene delen handler om å utnytte den kompetansen som ligger i organisasjonen og den andre delen handler om å dele sin kunnskap med andre slik at man gjør hverandre mer kompetente. Videre sier Filstad (2016) at kunnskapsdeling er viktig for individuell kompetanseheving, men er mest fremtredende for det kollektive og organisatoriske nivået gjennom felles refleksjon, samarbeid og kommunikasjon (Filstad, 2016, s. 128).



Figur 3 SEKI-modellen, basert på Nonaka og Takeuchi (1995)

Nonaka og Takeuchi har sett på hva forholdet mellom taus og eksplisitt kunnskap betyr for læringen i en organisasjon og endte opp med SEKI-modellen som forklarer fire former for læring. Den første formen er læring via sosialisering, fra taus til taus kunnskap. Denne formen viser at kunnskap kan overføres mellom individer uten at man i det hele tatt snakker med hverandre eller bevisst forsøker å overføre. Forutsetningen for denne måten å lære på er at man er fysisk i nærheten av hverandre da dette skjer via observasjon. Den andre formen for læring er eksternalisering hvor kunnskap går fra å være taus til å bli eksplisitt. Dette skjer i en prosess der den tause kunnskapen blir utøvd skriftlig eller muntlig for så å bli tilgjengeliggjort for andre. Den tredje formen er en kombinasjonsform der kunnskapen systematiseres. Denne formen for kunnskapsdeling sees ikke på som særlig effektiv da det kun handler om å få satt eksisterende kunnskap i system for å se den samlet. Den siste formen for læring er internalisering hvor eksplisitt kunnskap går til taus kunnskap. Dersom flere ansatte tar i bruk den eksplisitte kunnskapen og i tillegg bruker sin tause kunnskap, skapes det en form for syntese hvor den eksplisitte kunnskapen tilpasses egen taus kunnskap.

Kunnskapen blir da personliggjort gjennom operasjonalisering og erfaring, og risikerer da å bli taus på nytt (Irgens, 2011, s. 134-135). For å utvikle en lærende organisasjon bør disse fire formene fremmes slik at taus og eksplisitt kunnskap forsterker hverandre i en spiral. Eksternalisering av taus kunnskap og internalisering av eksplisitt kunnskap er grunnlaget for lærende organisasjoner, og bør systematiseres for å bidra til læringsprosessen (Jacobsen & Thorsvik, 2013, s. 363-364).

Nonaka og Takeuchi har fått kritikk for SEKI-modellen da de setter et enten-eller-skille mellom taus og eksplisitt kunnskap. Nonaka tilla senere modellen de japanske begrepene *ba* og *kunnskapsaktiva* for å skape et mer helhetlig perspektiv. Begrepet *ba* kommer fra et japansk ord som blir brukt for å beskrive et felles rom (må ikke være et fysisk rom) for relasjonsutvikling, et utviklingsrom som gjør det mulig for kunnskap å deles og utvikles. Kunnskapsaktiva ble tillagt for å finne hjelpere til å utvikle kunnskapen i organisasjonen. Nonaka identifiserer de fem hjelperne slik; formulere en visjon, få i gang samtaler, mobilisere aktivister, utvikle riktig kontekst og globalisere lokal kunnskap (Irgens, 2011, s. 136-137).

Linda Lai og bidraget til Nonaka og Takeuchi vil i analyse og drøfting benyttes til å avdekke taus kunnskap, og undersøke hvordan denne kan overføres i kommunene. Videre vil vi bruke SEKI-modellen for å undersøke flere former for overføring av kunnskap. Vi vil bruke erfaring som en del av kunnskap, og kobler modellen til erfaringsoverføring.

2.4.5 Øvelsesperspektivet

Implementering av læring i beredskapsorganisasjonen kan enten skje gjennom å erfare hendelser selv eller gjennom trening og øving som er en sentral del av beredskapsprosessen. Teori og praksis viser at trening og øvelser på realistiske hendelser/scenarioer gir en bedre forutsetning for å håndtere liknende type krisesituasjoner. Trening og øvelser vil være relevant og viktig for individ, organisasjons- og samfunnsnivå for å være bedre rustet til å håndtere konsekvensene av de uønskede hendelsene. Øvelser blir på mange måter et bindeledd mellom beredskapsplanlegging og fordeling av ressurser, samt selve konsekvenshåndteringen av den uønskede hendelsen. Trening og øvelser er en prosess som innebærer planlegging, øving, trening, oppdatering av planverk, ressurser og strukturer. Det vil også være et viktig element i læringsarbeidet og påvirke det forebyggende og forberedende sikkerhetsarbeidet, samt testing av ferdighets og kunnskapsnivå på personell i beredskapsorganisasjonen (Engen et al., 2021).

DSB har utarbeidet en veileder som gir innføring i øvelser, herunder planlegging, utførelse og

evaluering, samt tilhørende metodehefter som beskriver de forskjellige type øvelser. DSB beskriver øvelser til å «... bestå av planlegging, gjennomføring, evaluering og oppfølging i etterkant av en tidsavgrenset aktivitet der hensikten er å bedre krisehåndteringsevnen, innad i organisasjonen og/eller i samvirke med andre institusjoner eller virksomheter» (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 2016, s. 10). DSB skiller mellom funksjon-, diskusjon-, spill-, og fullskalaøvelser, hvor fullskalaøvelser er den mest ressurskrevende øvelsen.

Funksjonsøvelser er en øvelsestype der «... deltakerne praktisk gjennomfører momenter beskrevet i planverket» (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 2016, s. 36). Øvelsen er av et begrenset omfang da den bare skal øve spesifikke funksjoner, og dermed svært lite ressurskrevende. Øvelsen er egnet for å teste ut varslingsrutiner, sjekklister, planprosesser eller deler av et planverk. Diskusjonsøvelser er øvelser hvor deltakerne skal diskutere en problemstilling basert på et scenario, hvor en øvingsleder gir deltakerne dilemmaer. Det er også en lavterskel øvelse som krever lite forberedelse, som kan ha en svært kort varighet. Øvingstypen er godt egnet til blant annet å bygge forståelse og kjennskap til et planverk, avklare roller og ansvar i og utenfor organisasjonen eller diskutere risiko- og sårbarhetsanalyser (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 2016). Spilløvelser trenger et litt større øvingsapparat, da øvingsdeltakerne er avhengig av en form for motspillere, en øvingsleder for å styre spillet og helst tilgang til de samme tekniske kommunikasjonsløsninger og hjelpemidler øvingsdeltakerne ville hatt i en skarp situasjon. Spillet skal reflektere en virkelig hendelse, og motspillerne responderer som relevante aktører for å bidra til samhandling. Øvingsdeltakerne bør ta utgangspunkt i de rollene de har i reelle situasjoner. Øvelsestypen er god egnet for blant annet teste ut evne til krisehåndtering, rutiner og prosedyrer og samvirke med andre aktører (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 2016). Fullskalaøvelser er omfattende øvelser som krever mye forberedelser og ressurser i alle fasene av øvelsen, herunder en robust øvingsledelse som skal tilrettelegge for et godt øvingsutbytte. Dette er nødvendig for at øvelsen skal bli så realistisk som mulig både for det taktiske nivået, som eksempelvis brannkonstablene, til det operative og strategiske nivået, som kan være kommunens kriseledelse eller politiets innsatsledelse. Alle relevante aktører deltar, og utfører sine oppgaver slik de ville gjort ved en skarp hendelse. En fullskalaøvelse egner seg blant annet for å teste ut roller, evne og kompetanse, samvirke og samordning på tvers av etater, myndigheter og nivåer, eller planverk i praksis.

Det er viktig å sikre læring under opplæring, trening og øvelser, men også være bevisst på at læring skjer kontinuerlig i alle deler av beredskapsarbeidet. For å få til god læring i organisasjonen krever

det engasjement og langvarig dedikasjon, noe som er vanskelig å få til i en hektisk hverdag. Man bør derfor ha systematiske rutiner som sørger for at nye erfaringer tas opp og inkluderes i organisasjonens aktiviteter. Det krever at man evaluerer og gransker uønskede hendelser som oppstår (Eriksen et al., 2021).

De teoretiske bidragene fra Eriksen et al. og Engen et al. omhandler øvelsesperspektivet, som vi anser som et viktig element for styrking av kommuners beredskapskompetanse. Øvelser kan være en arena for erfaringslæring, og vi vil undersøke hvordan øvelser benyttes av kommuner for å lære. Engen et al. mener at planlegging, gjennomføring, oppdatering av planverk og evaluering er en del av øvelsesperspektivet - noe vi vil undersøke hvordan kommunene utfører eller benytter seg av.

3 Metode

Dette kapitlet vil ta for seg hvorfor vi anser valgt metode som relevant metode for studien og hvordan vi har arbeidet for å komme frem til problemstilling for forskningen.

3.1 Forskningsdesign

Det finnes to ulike tilnærminger i metodelære, kvalitativ metode og kvantitativ metode. I vårt tilfelle ønsker vi å forske på hva kommunene kan gjøre for å styrke sitt beredskapsarbeid og hvorfor det er utfordringer. Ifølge Johannessen et al. (2021) er kvalitativ metode særlig hensiktsmessig når man ønsker å forstå hvorfor. Kvalitativ metode involverer sosialisering og samtale i intervjuer som gir mer detaljert og utfyllende informasjon enn ved bruk av et spørreskjema som ofte benyttes i kvantitativ metode (Johannessen et al., 2021). Problemstillingen vår fordrer en forskning på hvordan operasjonalisering av lovpålagte føringer foregår og hvordan man overfører erfaring til erfaringslæring for å bygge beredskapskompetanse gjennom, noe utvidet data og informasjon til tolkning kan belyse (Johannessen et al., 2021).

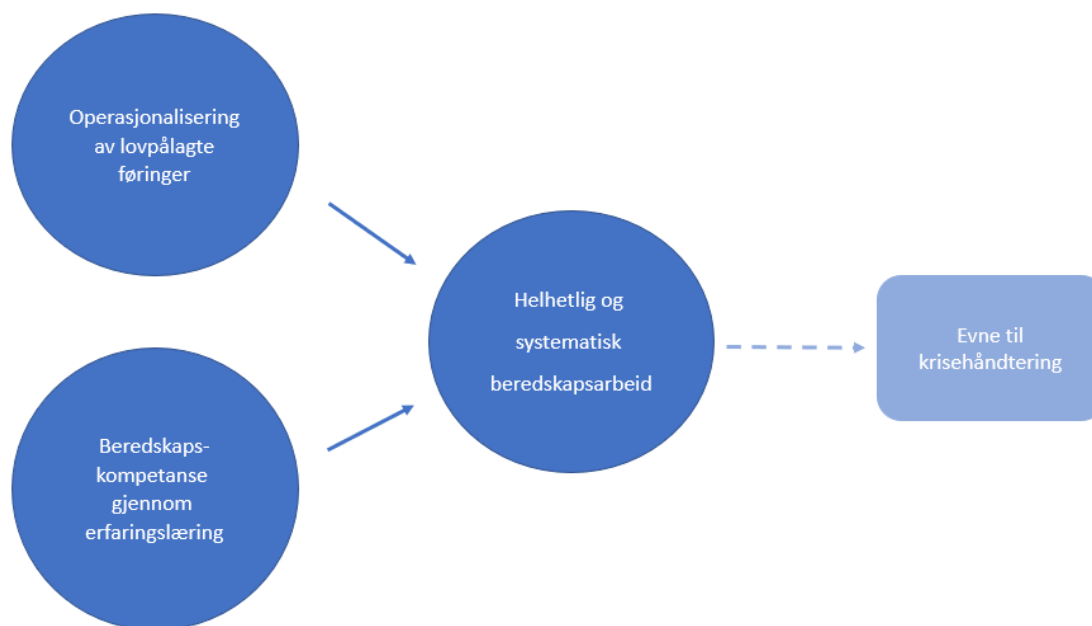
I forskning er det tre ulike tilnærminger; deduktiv, induktiv og abduktiv. Den deduktive tilnærmingen er å teste teori i praksis ved hjelp av en hypotese. Den induktive tilnærmingen er motsatt, hvor man samler data og får et nytt syn på virkeligheten gjennom samtaler med mennesker og observasjon. Forskeren tolker, utforsker og tar med seg ny kunnskap om en virkelighet man hadde antagelser om. Videre søker forskeren å forstå og beskrive den nye virkeligheten, og bruker dataen til å utvikle teori. Midt mellom disse tilnærmingene finnes den abduktive tilnærmingen som skifter mellom data og teori for å teste og vurdere funn (Johannessen et al, 2021).

Vi vil bruke en abduktiv tilnærming i studien der vi tar utgangspunkt i empiri for så å benytte teori underveis i forskningsprosessen (Tjora, 2017). Vi anser denne metoden som best egnet for vår studie da vi ønsker å studere et fenomen gjennom beredskapsdokumenter, rapporter og andre relevante dokumenter. Deretter vil vi benytte dybdeintervjuer for å få nye innfallsvinkler og synspunkt for å få utvidet vår forståelse. Vi valgte noen teoretiske bidrag, og har underveis tillagt ny teori, og ekskludert innhentet teori som ikke viste seg å være relevant, for så å se på datagrunnlaget med nye øyne, og forsket videre.

Den metodiske tilnærmingen vi har valgt for å forske på vår problemstilling er fortolkende case-studie. Valget falt på denne tilnærmingen da vi ønsker å studere kommunal beredskap for å undersøke og få innsikt i utfordringer for beredskapsarbeid, og hva som kan styrke dette arbeidet. Ved å fokusere på et utvalg kommuner i samme tidsramme, og kombinere innhenting av forskjellig data, mener Johannessen et al. (2021) at denne tilnærmingen kan benyttes.

3.2 Utvikling av problemstilling

Johannessen et al. (2021) mener at utvikling av problemstilling er en viktig del av studiens oppbygging. Problemstillingen setter føringer for valg av metode og teori og bør utvikles tidlig i studien etter at man har funnet et tema man ønsker å forske på. Et tema vi alle var interessert i var beredskap. Vi lagde et tankekart hvor vi skrev ned spørsmål vi var nysgjerrige på knyttet til beredskap og landet på innledende problemstilling: *Hvordan kan oppdatert og relevant beredskapskompetanse bidra til at kommuner systematisk forbedrer eget beredskapsarbeid slik at konsekvensene av neste krise eller katastrofe blir redusert?* Underveis i prosessen fikk vi dypere innsikt i og forståelse for temaet som bidro til at vi så på problemstillingen med nye øyne, og vi valgte å gjøre mindre endringer. Vi måtte hele tiden være kritiske til egen problemstilling, og underveis i datainnsamlingen fant vi en annen tilnærming som var mer relevant for å kunne svare ut problemstillingen. Funn vi gjorde påvirket også problemstillingen da vi oppdaget faktorer vi ikke hadde forutsett og som fanget interessen vår. I prosessen var vi tro mot vår konseptuelle modell og holdt oss til valgt tema, men har gjort mindre endringer innenfor de rammene vi hadde satt, eksempelvis en faktor som ble endret fra organisasjonslæring til erfaringslæring. Problemstillingen har blitt endret utallige ganger, men vi opplever det som en naturlig del av en kvalitativ studie med abduktiv tilnærming. Johannessen et al. (2021) mener at casestudier bør ha en problemstilling som er utformet som «hvordan» eller «hvorfor»



Figur 4 Konseptuell modell for studien

3.3 Datainnsamling

3.3.1 Datainnsamlingsmetoder

Vi har i denne studien både benyttet oss av dybdeintervjuer og hatt en systematisk gjennomgang av dokumenter og litteratur som datainnsamlingsmetoder. Disse metodene ble valgt for å få en mest mulig helhetlig forståelse for kommunalt beredskapsarbeid, både hva det innebærer og hva som er utfordringene. Dokumentanalysen la forutsetninger for å utarbeide en intervjuguide, samtidig som den kunne underbygge informantenes påstander og uttalelser. Gjennom dybdeintervjuene kunne vi øke vår forståelse av fenomenene vi forsket på siden informantene selv arbeidet med beredskap i kommunene. Et dybdeintervju egner seg godt når man vil studere meninger, holdninger og erfaringer. Åpne spørsmål som stilles under dybdeintervju gir rom for at informanten kan komme inn på andre temaer eller momenter vi som forskere ikke hadde tenkt på i forkant (Tjora, 2017). Under våre dybdeintervjuer fikk vi verdifulle innspill fra informantene som gjorde oss oppmerksomme på datakilder som kunne belyse andre aspekter av kommunal beredskapsplikt, og spesielt mot det helhetlige og systematiske beredskapsarbeidet.

Proessen med å samle inn relevante dokumenter startet bredt ved å innhente dokumenter fra internett, eksempelvis offentlige utredninger, artikler, stortingsmeldinger, erfaringsrapporter og veiledere innen beredskap fra DSB, som inspirasjon for temaet og utvalg av kommuner, som neste kapittel kommer inn på. I dialog med de utvalgte kommunene ba vi om å få tilsendt kommunenes mest relevante dokumenter for kommunal beredskapsplikt som lå offentlig. Vi har ikke ansett det

som nødvendig å få tilgang til de dokumentene i eksempelvis overordnet beredskapsplan som er unntatt offentligheten da vi vurderte at informasjonsbehovet eventuelt kunne dekkes opp gjennom intervjuene. Ved dokumentstudier poengterer Tjora (2017) at man er bevisst på at dokumentene er informasjon som er «nedtegnet på et spesielt tidspunkt og et spesielt sted, og ofte med tanke på spesifikke lesere» (Tjora, 2017, s. 183). Derfor er man nødt til å tenke kontekst når dokumentene studeres. For vår del er dette spesielt viktig å ta med når vi studerer kommunenes helhetlig ROS-analyser og overordnede beredskapsplaner, da de eksempelvis kan være flere år gamle og oppleves som utdaterte sammenlignet med dagens risikobilde.

3.3.2 Avgrensning og utvalg av informanter og kommuner

I prosessen med å avgrense kommuner undersøkte vi hvilke kommuner som har opplevd kriser foruten koronapandemien, de siste 5-10 årene. Vi antok at i disse kommunene ville det være mye dokumentasjon både erfaringsrapporter, artikler og årsaksforklaringer. Valget falt først på Gjerdrum kommune. Gjerdrum kommune opplevde 30. desember 2020 et av de største kvikkleireskredene i Norge med elleve døde og store materielle skader hvor kostnadene ble beregnet til 2 milliarder kroner (NOU 2022: 3). Redningsaksjonen var langvarig og kompleks, og kommunen støtte på flere ulike problemstillinger; som bortfall av strøm, vann og vei samtidig som 1000 personer skulle evakueres og man søkte etter overlevende (Hovedredningssentralen, 2021). Gjerdrum kommune er nabokommune til Lillestrøm kommune. Før sammenslåingen av Skedsmo, Fet og Sørums kommuner i 2019 hadde Sørums kommuner et større kvikkleireskred på Asak 10. november 2016. Resultatet var at tre personer omkom og det var mindre materielle skader. Skredet bevegde seg en kilometer, over jorder, over en vei og langs en bekk (Fylkesmannen i Oslo og Akershus, 2017). Selv om Lillestrøm kommune er en vesentlig større kommune etter sammenslåingen i 2019 antok vi at Lillestrøm og Gjerdrum ville ha mange likhetstrekk og utfordringer i sitt beredskapsarbeid gitt beliggenhet. I tillegg ville det å ha en stor og en mindre kommune kunne gjøre studien mer generell og dermed øke studiens gyldighet og generaliserbarhet.

Fredrikstad kommune ble valgt ut for å kunne sammenligne med en kommune som ikke hadde hatt kvikkleireskred og lå langt unna geografisk samtidig som det viste seg at var flere geologiske likheter, som forekomst av kvikkleire. En av studentene er ansatt i Fredrikstad kommune og på den måten kunne gruppen enklere få tilgang til beredskapsplaner, tiltakskort og risiko- og sårbarhetsanalyser. I tillegg ga det muligheten for å få bedre forståelse for hvordan kommuner opererer og fungerer. Fredrikstad kommune ble dermed kommunen vi ville sammenligne kommunene fra Romerike med i tillegg til at utvalget ble større. Lillestrøm og Fredrikstad er også relativt sett like i antall innbyggere,

med henholdsvis 85983 og 82835 innbyggere, som gjør de til de fjerde og femte største kommunene i folketall i Viken (Viken fylkeskommune, 2023). Utvalget har til felles at de alle er en del av Viken fylkeskommune, og underlagt samme statsforvalter. Det ga et bedre sammenligningsgrunnlag for å vurdere kommuners beredskapsarbeid, i tillegg til at det gjorde det mulig å trekke frem erfaringer fra statsforvalterens ansvar og rolle i regionalt beredskapsarbeid.

Informantene i kommunene ble valgt ut med bakgrunn i sine roller i kommunens beredskapsarbeid, og fordi de representerte både det kommunale nivået som svarer direkte til kommunedirektørene og etat/tjenesteområde på nivået under. Slik ville gruppen se om beredskapskoordinatorer og -rådgivere på ulike nivå i en kommune vektla ulike faktorer i kommunens beredskapsarbeid. Kommunedirektørene ble ikke spurt om å delta på intervju, selv om de sitter med ansvaret for kommunens beredskap. Unntaket er Gjerdrum kommune, som er vesentlig mindre enn Lillestrøm og Fredrikstad, fordi de er organisert ulikt. Gruppen tok dette valget da vi ønsket betraktninger fra de som jobber med beredskap i praksis på daglig bases, i tillegg til at vi ønsket å holde antall informanter på et overkommelig nivå, gitt alle dokumentene som også skulle analyseres.

3.3.3 Gjennomføring av intervjuene

Intervjuene ble gjennomført i perioden fra januar 2023 til og med februar 2023, på informantenes arbeidsplass. Informantene hadde i forkant fått tilsendt et informasjonsskriv (vedlegg 2) som beskrev formålet med studien, problemstilling og temaer vi ville komme inn på. Varigheten på intervjuene varierte fra en time til halvannen time. Det ble tatt opptak av intervjuene via Nettskjema-diktafon, en app som lastes ned til telefonen. Opptakene blir kryptert og sendes deretter til Nettskjema hvor de oppbevares og kan lyttes til. Lydfilene ble deretter transkribert ved hjelp av Amberscript.

3.3.4 Intervjuguide

Intervjuguiden ble utarbeidet etter problemstilling og forskningsspørsmål, hvor spørsmålene var rettet inn mot våre tre forskningsspørsmål. Vi startet med en presentasjon av oss og studien, deretter spurte vi informantene om de hadde lest oversendt informasjonsskriv i forkant av intervjuet, før vi kort repeterte det mest vesentlige, eksempelvis hva som ville skje med dataene etter prosjektet er avsluttet.

Tjora (2017) skriver at dybdeintervjuer består av tre faser, og vi valgte å styre etter disse. Den første fasen består av oppvarmingsspørsmål hvor informantene ble spurt om å oppgi stillingstittel, hvor lenge de hadde vært i stillingen og hvilken bakgrunn de har. Vi valgte å stille spørsmål som ikke

krevde refleksjon for å trygge situasjonen og få konkret bakgrunnsdata (Tjora, 2017). Deretter lot vi informantene i fase to gå i dybden på våre forskningsspørsmål tematisk ved å stille refleksjonsspørsmål. Intervjuet ble delt opp i tre temaer hvor det var lagt inn fire spørsmål på tema 1, tre spørsmål på tema 2 og 5 spørsmål på tema 3. Vi hadde også hjelpespørsmål som vi benyttet oss av dersom informantene hadde behov for utdyping. Hvert tema ble også introdusert kort med begrepsavklaring for å få informantene inn på rett spor. Eksempelvis hva som menes med kompetanse, organisasjonslæring og systematisk beredskapsarbeid. Til slutt, i fase 3, avrundet vi ved å spørre om informantene hadde noe mer de ønsket å tillegge, og om vi kunne kontakte dem igjen dersom vi hadde behov for det.

3.4 Kvalitetsvurderinger

3.4.1 Forskerrollen

I kvalitative undersøkelser kommer forskerens nøytralitet i fokus (Tjora, 2018).

Det at en av oss er ansatt i en av de utvalgte kommunene kunne påvirke nøytraliteten, men medlemmet er ikke en del av kommunens beredkapsorganisasjon. Vedkommende måtte være bevisst på sin rolle i hele prosessen med studien, og ved at man i gruppen diskuterte, transkriberte og analyserte ble det ikke vedkommende alene som trakk slutninger som kunne påvirke nøytraliteten. De andre to medlemmene i gruppen har vært ansatt i beredkapsorganisasjoner som Forsvaret og brannvesenet. Dette kan farge synet på hva man bør vektlegge i beredkapsarbeid, eksempelvis øvelser, planverk eller samvirke og samhandling med relevante aktører. Erfaringene fra Forsvaret og brannvesenet var en ressurs da det bidro til å forstå fagterminologien underveis i intervjuene, og til å tolke svarene fra informantene. Der hvor det eventuelt var en forutinntatthet ble dette bevisstgjort og motvirket gjennom gruppedynamikken. I tillegg bidro det brede utvalget av informanter til å nysansere både antakelser og vår forutinntatthet. Ved å arbeide i gruppe fikk vi fordelene av at vi fikk ulik kunnskap og ressurser til ulike deler av oppgaven. Det var også utfordringer ved å forske som en gruppe, hvor individene ikke hadde samme utgangspunkt. Dynamikken i gruppen har ikke vært tillagt nok bevissthet, og har vist seg underveis som utfordrende med tanke på tidsbruk og helhetlig overblikk.

Ifølge Tjora (2018) kan ikke en fullstendig nøytralitet eksistere i kvalitativ forskning, men ved å diskutere og forske sammen har vi oppnådd en grad av nøytralitet og objektivitet vi mener er mer enn tilstrekkelig for kvaliteten på studien.

3.4.2 Reliabilitet

Reliabilitet handler om hvilke data som benyttes i undersøkelsen, hvordan de samles inn og hvordan de brukes, noe som er kritisk i kvantitative undersøkelser. Johannessen et al. (2021) mener at det er lite hensiktsmessig med krav rundt reliabilitet i kvalitative undersøkelser, ettersom det vil være umulig for en annen forsker å duplisere en annens kvalitative forskning. Innhenting av data fra intervjuer foregår i samtaleform, og de som er i rommet tolker samtalen. I analysen brukte vi oss selv som forskere med erfaring og bakgrunn for å tolke funn. For å styrke reliabiliteten i vår studie har vi beskrevet fremgangsmåten for leseren gjennom hele studien. Vi har diskutert funn og tolkninger for å sikre at reliabiliteten ble vurdert underveis i prosessen. For å kunne presentere forskningen transparent har vi gjennom metodekapittelet blant annet redegjort for fremgangsmåte, hvordan undersøkelser er utført, hvordan vi har avgrenset, foretatt utvalg og gjennomført intervjuer. Dette er gjort for å gi leseren innsikt i vår forskning, for selv å ta stilling til forskningens kvalitet. I analysen av intervjuene har vi brukt sitater fra informantene for å bruke deres stemme inn i studien og redegjort for hvorfor de trekkes inn i analysen, enten for å støtte eller avkrefte vår analyse.

3.4.3 Validitet

Johannessen et al. (2021) forklarer validitet i kvalitativ forskning som dataens troverdighet. Dataen gir en representasjon av virkeligheten. For å kunne kontrollere at vi faktisk måler det vi skal måle, var det vesentlig å vurdere hvor virkelighetsnær dataen vår var. For å sørge for validitet i intervjuene ble begrepene forklart i starten av hver faktor vi ønsket å belyse. Vi informerte om forskningsspørsmålets hensikt sett opp mot problemstillingen, og belyste hva vi mente med lovpålagte føringer, organisasjonslæring og andre sentrale begrep. Underveis stilte vi også spørsmål for å sørge for at forståelsen var klar. Vi var også minimum to forskere på hvert intervju for å få samme forståelse av samtalen, da det å være i samme rom gjør at man fanger opp mer enn å lytte til et lydopptak. I etterkant har vi transkribert og lest igjennom flere ganger, og diskutert tolkning av data. For å vurdere validitet benyttet vi oss av metodetriangulering av dataen, der intervjufunn ble triangulert mot våre utvalgte dokumenter og teori. Dette i sum gjør at vi har vurdert validitet på dataen til å være tilstrekkelig.

3.4.4 Overførbarhet

Johannessen et al. (2021) mener at begrepet overførbarhet er synonymt med begrepet generalisering i kvantitativ forskning der man generaliserer statistisk. I kvalitativ forskning er hensikten å vise om kunnskap kan overføres eller ikke, og funnene vurderes etter overførbarhet. Vi har gjennom studien beskrevet, tolket og forklart slik at leseren eller andre forskere kan

gjenkjenne og vurdere om kunnskapen kan overføres til annen forskning. Drøftingen viser hvordan vi tolker og benytter analysen til å svare ut problemstillingen, noe som gir leseren et større grunnlag til å bedømme om resultatene fra studien er overførbare til annen kontekst.

I problemstillingen presenteres fenomenet «utfordringer i kommunalt beredskapsarbeid», og med et bredere syn favner vi flere fenomener. Ved å ta for oss kommunalt beredskapsarbeid, kan vi klassifisere det som offentlig forvaltning eller offentlig organisering, hvor leseren kan gjenkjenne studiens funn og overføre den til andre offentlige etater. Videre belyser studien erfaringslæring, beredskapskompetanse, operasjonalisering av lovpålagte føringer og andre fenomener som kan gjenkjennes utover offentlige etater. For å gjøre dette overførbart har vi beskrevet og tolket slik at leseren får mulighet til å vurdere om det kan benyttes i andre situasjoner. I vår studie er det vanskelig å generalisere funnene, da grunnlaget er basert på tre utvalgte kommuner og syv informanter. Funnene i studien viser imidlertid generaliserbare trekk som kan gjenkjennes av lesere og andre forskere. Vi mener at utfordringer som fremkommer i studien kan være overførbare og gjenkjennelige for flere kommuner.

3.5 Databehandling

3.5.1 Etske betraktninger

Den nasjonale forskningsetiske komité for samfunnsvitenskap og humaniora (NESH) har vedtatt retningslinjer for forskningsetikk. Johannessen et al. (2021) viser en sammenfatting av disse som tre hovedpunkt forskere må være bevisst på under forskning der man benytter seg av informanter. Det første hovedpunktet er at informantene har rett til selvbestemmelse og autonomi. Vi forespurte informantene om de ønsket å delta i et intervju, og sendte deretter et informasjonsskjema og samtykke for signering (se vedlegg 2). De fikk informasjon om at de når som helst kunne trekke seg fra undersøkelsen, og at deltakelsen var frivillig.

Det andre hovedpunktet er forskernes plikt til å respektere informantenes privatliv. Informantene skal bestemme hvem som får innblikk i deres virkelighet og hvilken informasjon som kommer ut. Det må foreligge en taushetsplikt fra forskerne som sikrer anonymitet for informantene (Johannessen et al., 2021). Vi var bevisst på dette fra start, og informerte om hvordan opplysninger ville bli brukt, lagret og kassert når prosjektet ble avsluttet. I studien har vi anonymisert informantene ved å kalle dem informant 1-7, men dette ble kun brukt i en tabell. Kommunene i vårt utvalg er identifisert og dokumentene er offentlige. I intervjuene kobles utsagn til navngitt kommune i de tilfellene hvor erfaringene er allment kjent. Personopplysninger er beskyttet av personopplysningsloven, og for å

kunne behandle disse meldte vi prosjektet til SIKT, tidligere Norsk senter for forskningsdata (NSD). Der fikk vi en godkjent vurdering for å behandle personopplysninger (se vedlegg 3). Etter at denne godkjenningen var i orden startet vi prosessen med intervjuer.

Det tredje hovedpunktet er forskerens ansvar for å unngå skade (Johannessen et al., 2021). Dette innebærer også å unngå ubehag rundt følsomme temaer der personlige erfaringer tas opp. Det var spesielt viktig å hensynta i intervjuene av informantene i Gjerdrum kommune, men ingen av våre spørsmål var innrettet mot følsomme eller personlige temaer.

3.5.2 Transkribering

Kvale og Brinkmann (2015) argumenterer for at det ikke er en fast standard for transkripsjon, og at transkripsjon vil gi rom for fortolkninger når talespråk omgjøres til tekst. Eksempelvis vil ikke viktige dimensjoner under en samtale som stemmebruk, pauser, gestikulering, ironi og humor komme tydelig frem. De sier også at forsøk på ordrette transkripsjoner kan føre til kunstig konstruksjoner som verken er dekkende for det som ble sagt under samtalen eller det skriftlige produktet (Kvale et al., 2015, s. 205). Vi valgte likevel å gå for en ordrett tilnærming til transkriberingen hvor vi fikk god hjelp ved å benytte verktøyet Amberscript. Vi var minimum to, men som oftest alle tre, til stede under intervjuene, og det ble også tatt notater underveis av de som ikke hadde rollen som intervjuer. Derfor mener vi at vi har klart å ta høyde for det informantene faktisk mente under den videre prosessen med koding og analyse. I tillegg valgte vi å transkribere intervjuene ut på bokmål ettersom informantene våre har forskjellige dialekter, og vi har av den grunn oversatt i lik målform for å sikre anonymitet.

3.5.3 Datareduksjon og analyse

Johannessen et al. (2021) påpeker viktigheten av datareduksjon for å få oversikt og se mønster i innsamlet data, da kvalitativ forskning gjerne ender opp med store mengder datamateriale. Han viser til tre ulike måter å redusere data på; tverrsnittbasert og kategorisk inndeling, kontekstuell organisering, samt tabeller og diagrammer. Det ene utelukker ikke det andre, og vi har benyttet oss av alle tre da vi hadde ulike typer data, og fant de ulike måtene hensiktsmessige til hvert sitt formål. En tverrsnittbasert og kategorisk inndeling deler dataen inn i kategorier på tvers av materialet. Vi satt opp kategorier og skrev inn det vi mente tilhørte under gitt kategori. Dette gjorde det lett for oss å finne frem i materialet da alt som omhandlet eksempelvis øvelser og opplæring ble lagt under kategorien erfaringslæring. Etter transkriberingen var utført opprettet vi tabeller i Microsoft Excel. For å få frem sammenheng benyttet vi oss av tolkende lesing, og la dette til grunn for

analyseprosessen av intervjuene. Ved å bruke søkefunksjonen i Amberscript eller Microsoft Word fant vi raskt frem nøkkelord i transkriberingene, som vi deretter kunne kontekstualisere og systematiserte i Excel. Vi systematiserte dataen ved å ha en kolonne med kategorien og kontekst og en kolonne for hver kommune med tilhørende informanter, som bidro til å holde oversikt over hva som ble sagt mot den aktuelle kategorien. Kategoriseringen samsvarer med strukturen under kapittel 4.1 Intervju. For dokumentstudien av de kommunale beredskapsdokumentene spesielt ble kategoriseringen forankret mot paragrafer gitt gjennom forskrift for kommunal beredskapsplikt (2011). Deretter ble veiledere fra DSB benyttet for å foreta en kontekstuell organisering av dataen. Microsoft Excel ble også her benyttet for å systematisere dataen etter kategori og kontekst, som bidro til at vi både kunne konstruere og visualisere funnene (se vedlegg 4 og 5). Etter at alt materiale var kategorisert, trakk vi dokumentstudien og intervjustudien sammen for å se etter sammenhenger og årsaker, som vi knyttet til de respektive forskningsspørsmål i analyse og drøftingskapittelet.

Vi har ikke fulgt et spesifikt analytisk rammeverk for å analysere all dataen, som eksempelvis Tjoras (2017) stegvis-deduktiv induktive modell. Dette kan muligens være en svakhet ved studien. Samtidig har vi sett mot Tjora (2017) når vi eksempelvis har stilt oss spørsmålet om utvalget av både informanter og dokumenter er hensiktsmessige eller om dataen vi har funnet svarer ut forskningsspørsmålene, det Tjora kaller for utvalg- og datatester (Tjora, 2017, s. 18). Vi vil hevde at gjennom analyseprosessen har vi hatt god dybdeforståelse og helhetsoversikt over dataen og sammenhengene mellom disse. Dermed vil analysen ha en mer generell form som har vært påvirket av vår abduktive tilnærming gjennom studien, og blitt tilpasset etter hvert som vi har fått ny innsikt og forståelse.

4 Presentasjon av funn

I dette kapittelet vil vi presentere og redegjøre for datamaterialet vi har samlet inn gjennom intervjuene og dokumentstudien. Datamaterialet vil utgjøre grunnlaget for analyse og drøfting i kapittel 5. Relevante funn fra intervjuene har blitt redusert i takt med at studiens problemstilling og forskningsspørsmål har endret seg. Dokumentstudien vil derfor fremstå som mer omfattende enn delen om intervju da datagrunnlaget er større, og har heller økt enn blitt redusert gjennom analyseprosessen.

4.1 Intervju

I denne delen presenteres funn fra intervjuene, der svarene fra våre informanter skaper grunnlaget

for en del av våre empiriske data. Spørsmålene i intervjuguiden omfattet i korte trekk lovpålagte føringer og erfaringslæring som grunnlag for et helhetlig og systematisk beredskapsarbeid. Funnene presenteres kategorisk etter forskningsspørsmålene, der hvert forskningsspørsmål innledes med en beskrivelse av formål og bakgrunn for spørsmålene som ble stilt informantene.

4.1.1 Oppvarmingsspørsmål

Nedenfor vises tabell av informantenes roller og funksjoner i beredskapsarbeidet. Utvalget består av syv informanter fra tre kommuner med ulik grad av beredskap i sin stillingsprosent. Informantene fikk spørsmål om stillingstittel, hvor stor del av stillingen de anslo at de brukte til beredskapsarbeid og hvilken bakgrunn/ erfaring de hadde. Vi stilte også spørsmål om de i løpet av de siste 5-10 årene hadde erfart en krisehendelse i kommunen og hvilken rolle de hadde i den eventuelle hendelsen.

Informant	Stillingstittel	Stillingsprosent beredskap	Tjenesteerfaring i stilling	Bakgrunn
1	Beredskapsleder, kommune	100	Over 10 år	Natur-geograf Jobbet med kommunal beredskap siden 2002
2	Beredskapsrådgiver, etatsnivå	100	2-5 år	Statsviter, Bachelor i beredskap og krisehåndtering
3	Kommunedirektør	100	Over 10 år	Forsvaret Kommunal ledelse og revisjon, mm.
4	Beredskapskoordinator etatsnivå	20	2-5 år	Jurist og departementserfaring
5	Teknisksjef virksomhet	20	2-5 år	Forsvaret og krigsskole
6	Beredskapsleder, kommune	100	0-2 år	Forsvaret og krigsskole Bachelor i risiko- og sikkerhetsledelse.
7	Beredskapskoordinator, etatsnivå	50	5-10 år	Bachelor internasjonale studier og Master in Peace and conflict.

Tabell 1 Oversikt over informantene

4.1.2 Lovpålagte oppgaver/føringer

Det er flere lovpålagte føringer som skal regulere kommunenes beredskapsarbeid. Informantene ble spurt om hvordan de oppfatter føringene gitt gjennom lover og forskrifter. Funn fra intervjuene viser at samtlige informanter beskriver at de opplever lovpålagte føringer som positivt og nødvendig for et fungerende beredskapsarbeid. Lovpålagte føringer legitimerer bruk av tid og ressurser og fungerer som et overordnet rammeverk som implementerer føringene inn i daglig drift. En informant beskriver viktigheten av lovpålagte føringer knyttet til beredskapsarbeid slik «hvis det ikke er pålagt, så tror ikke jeg at det hadde blitt gjennomført i noe særlig grad». En annen informant beskriver hvordan føringene har forbedret beredskapsarbeidet slik:

... jeg husker livet, det kommunale beredskapslivet før sivilbeskyttelsesloven, og det hang oss ved i lov-tomt rom. Det var ikke umulig å drive kommunalt beredskapsarbeid den gang ... men man hadde på en måte ikke det overordna rammeverket og det falt på plass med sivilbeskyttelsesloven.

En annen informant beskriver de lovpålagte føringene som fornuftige og relevante og trekker spesielt frem Sivilbeskyttelsesloven som et viktig bidrag. En tredje informant fra samme kommune fremhevet viktigheten av lovpålagte føringer som omhandler helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse «særlig dette her med ROS-analyser som skal revideres hvert fjerde år, det tror jeg definitivt hadde blitt oppdatert sjeldnere hvis det ikke var lovpålagt.»

På spørsmål om det er for mye overordnet styring og kontroll svarer to av informantene at de kunne ønske at det var flere lovpålagte føringer, slik at beredskapsarbeidet blir lagt opp mer likt, for å videre bidra til likhet mellom kommunene som igjen skaper forutsigbarhet. De beskriver de lovpålagte føringene som mer generelle enn spisset, hvor kommuner operasjonaliserer føringer forskjellig ettersom de tolker dem forskjellig. De legger også til at hendelser med høyt fokus, gjerne kommer med tydelige og detaljerte føringer, og det er lettere å forholde seg til. Flere informanter trekker frem pandemien som hadde generelle føringer før den ble aktuell, og endte opp som svært spisset underveis og etter. Det samme gjelder tilfluktsrom slik situasjonen er i dag, hvor det er lite spisset, og kommunene arbeider med dette ulikt.

Svarene fra intervjuene knyttet til lovpålagte føringer viser at samtlige informanter mener at Statens inngripen gjennom lov og forskrifter i kommunens beredskapsarbeid er viktig og nødvendig. Noen av

informantene har en klar formening om at beredskapsarbeid ikke ville blitt prioritert med ressurser eller tid, dersom det ikke var lovpålagte føringer. Basert på dette funnet fra intervjuene konkluderer vi med at lovpålagte føringer er én av de viktigste faktorene for regulering av det helhetlige kommunale beredskapsarbeidet.

4.1.3 Prosesser og planer

Informantene ble deretter ført inn på temaet ROS-analyser, fra utarbeidelse til evaluering. Vi ønsket å belyse prosessen for å få en oversikt over de enkeltes bevissthet på risikobildet, samt deres involvering i prosessen. Informantene ble stilt spørsmål om hvorvidt ROS-analysen brukes i det daglige beredskapsarbeidet, hvem som har utarbeidet analysen, og om de som har utarbeidet dokumentet har hatt tilstrekkelig med kompetanse.

Tre av syv informanter svarer at ROS-analysen blir brukt i det daglige beredskapsarbeidet, hvorav en utdyper at det er et levende dokument, mens en annen svarer at status på ROS-analysen gjennomføres kvartalsvis gjennom året. Variasjonen i bruken av ROS-analyser er preget av at informantene arbeider på ulike nivåer i kommunen. De som jobber i etater og virksomheter der oppgavene lettere kan knyttes til beredskap bruker analysen i større grad. To av informantene forklarer at de ikke bruker ROS-analysen i sin helhet, men at tiltakskortene som bunner ut fra analysen er noe de bruker i større grad. Tiltakskortene er et støtteverktøy og en del av beredskapsplanene. En informant forklarer det slik:

Det ene er jo ROS-analysen i seg selv, [den] tror jeg ikke er så ofte i bruk, men det er jo noen tiltak for å ta ned risikoen og håndtere dersom det skjer[...] ROSen forplantes jo ut i en del av de tiltakene.

De tre kommunene vi intervjuet har hatt ulike arbeidsprosesser for utarbeidelse av sin ROS-analyse. Gjerdrum kommune svarer at de har leid inn et konsulentfirma for å utarbeide selve ROS-analysen, men at kommunen har vært delaktig i ulike roller og hatt interne arbeidsgrupper som har fylt ut analyseskjemaer til konsulentfirmaet. Gjerdrum kommune har ikke vært fornøyd med denne prosessen og en av informantene uttaler at «prosessen er jeg ikke fornøyd med», dette støttes av en annen informant som sier at de ikke var misfornøyd med selve arbeidet, men med metodikken eller angrepsvinkelen som er brukt i analysen. Informantene fra Gjerdrum forklarer også at nåværende beredskapskoordinator har fungert som et bindeledd i operasjonaliseringen av analysen. Lillestrøm kommune forklarte at beredskapsleder og beredskapskoordinator utarbeider ROS-

analysen i samarbeid med ulike fagetater i kommunen. På spørsmål om de mener at de har hatt tilstrekkelig med kompetanse til å utføre analysen, svarer en informant «ja, altså jeg tenker vel det at et dokument som helhetlig ROS da, der skal man ikke grave seg altfor dypt ned i faget [...]» videre forklarer vedkommende at de får nødvendige innspill fra de ulike fagområdene slik «[...] vi får de innspillene vi trenger [...], enten det er fra kommuneoverlegen eller kommunalsjefen for miljøteknikk». I Lillestrøm kommune har de en beredskapsleder og en beredskapsrådgiver på etatsnivå. Fredrikstad kommune utarbeider i likhet med Lillestrøm ROS-analysen selv. De har en beredskapsleder og dedikerte beredskapskoordinatorene for de ulike etatene som fungerer som bindeledd ned til etatene. En av informantene forklarer det slik; «det er veldig mye som er egentlig basert på at beredskapskoordinatorene har aktiv tjeneste i seksjonen, som er kunnskap til å bruke på nivået over, dersom de trenger det»

Intervjuene viser at det i prosessen med å utarbeide ROS-analyse hentes inn kompetanse fra andre fagfelt i samtlige kommuner, men i ulik grad. Noen har arbeidsgrupper, noen bruker spørreskjemaer, og noen tar direkte kontakt med de respektive fagmiljøene for å få innspill. En informant fra Gjerdrum kommune vektlegger at de vil fortsette å bruke konsulentfirma til utarbeidelse av ROS-analyse «jeg ville uansett ikke vært så god som dem. For de har jo mengdetrening.»

Noen av svarene vi fikk fra informantene kan tyde på at prosessen med å utarbeide ROS-analyser, beredskapsplaner og tiltakskort og den kompetansen man får av å utarbeide dokumentene er viktigere for å fremme kommunens krisehåndteringsevne enn selve planverket under en hendelse. En informant svarte «Vi satt jo ikke og bladde i beredskapsplanen eller tiltakskorta. Det var jo ikke der vi fant dem. Men vi fant noen måter å operere på». En annen informant underbygger dette ved å si «Jeg tror nok definitivt at den prosessen er viktigere enn planen». Erfaring fra krisehendelser i kommunene viser en sammenheng med at for mye fokus på detaljer i planverk kan være negativt, da man mister oversikt og flere av informantene trekker frem tiltakskort og planverk som hemmende og ikke så relevant under selve krisehåndteringen. En informant forklarte «[...] ikke på noe tidspunkt i løpet av den krisa tenkte jeg at nå skal jeg jammen meg gå og sette meg og lese den beredskapsplanen, fordi jeg tenkte at ... den kan umulig være appliser- bar ett eneste sted». En annen informant svarte «Vi ville aldri funnet noe vesentlig i planverk [...]». Derimot blir varslingslister, oversikt over tilgjengelige ressurser og liknende type dokumenter allikevel nevnt som en viktig ressurs i startfasen av en krisehåndtering. Gjerdrum kommune fikk under kvikkleireskredet overveldende mange tilbud om bistand og ressurser fra nabokommuner og organisasjoner. Kommunen forklarte at det i startfasen av hendelsen var vanskelig å vite nøyaktig hva man hadde behov for av ressurser. De vektla nytten av enkle ressursoversikter og at det er et svært viktig

verktøy for kommunen. En av informantene svarte «lurt å ha konkret skrevet ned [...] alle ville hjelpe oss. Men hva hadde vi behov for?».

4.1.4 Statsforvalterens rolle

Vi stilte ikke spørsmål om statsforvalters rolle, men samtlige informanter trakk dette frem under intervjuet. Informantene ser på statsforvalterens rolle som viktig for beredskapsarbeidet, da de fungerer som et bindeledd mellom stat og kommune. En informant sier følgende «statsforvalterens samordnings-, veilednings-, tilsynsrolle tenker jeg er fornuftig innretning». Statsforvalters betydning for kommunens beredskapssevne blir også påpekt av en informant som svarte «[...] en faktor i å forbedre beredskapen i kommune-Norge er nok at statsforvalteren må være enda mere på altså». Statsforvalter skal i tillegg til å føre tilsyn også veilede kommunene med deres beredskapsarbeid. En av informantene forklarte derimot at han opplever at statsforvalter kvier seg for å tilby veiledning til kommunene, da de frykter at det går på tvers med deres tilsynsrolle. Informanten hevdet at «De kan jo fortsatt veilede, men det ville de helst ikke gjøre, fordi hvis de kommer på tilsyn så vil de ikke få møkk på henda. Og det mener jeg er litt misforstått da».

Statsforvalters rolle under krisehåndteringen i Gjerdrum ble også nevnt som et viktig og vellykket bidrag, der statsforvalter sendte en liaison for å være et bindeledd mellom kommune og stat. En informant sa «de sendte ut en liaison i fra beredskapsavdelinga hos Fylkesmannen [...] det var veldig vellykka når krisen skjedde [...] statsforvalteren har gjort en veldig bra jobb når krisa er der, eller når det er behov for å koordinere».

Vi stilte også spørsmål til informantene om deres oppfattelse av tilsyn og kontroll i kommunene. Vi utfordret dem på om det ansees som et viktig tiltak i beredskapsarbeidet, da tilsyn skal føre til forbedring og læring, samt være en kontroll på at de lovpålagte føringene er fulgt. Samtlige informanter opplever at tilsyn og kontroll er viktige bidrag i kommunens beredskapsarbeid, en av informantene uttalte at «både pålegg og kontroller [...] det tror jeg er tvingende nødvendig for å motivere kommuner som egentlig føler seg metta med oppgaver». En annen informant belyste viktigheten av tilsyn ved å påpeke at man blir mer skjerpet når man vet at arbeidet skal kontrolleres, og beskriver tilsyn og kontroll slik «jeg tenker det er en kjempefornuftig mekanisme i dette maskineriet her ... bevisstheten om at, på et eller annet tidspunkt så kommer noen og sjekker at det du holder på med er sånn som det skal være». Tilsyn skal bidra til videre utvikling og læring i kommunene, som beskrevet i tildelingsbrevet til statsforvalter (2023). En informant har derimot en uttalelse som står i kontrast til dette. Vedkommende påpeker mangelen på å bli drevet videre i

sammenheng med at de hadde hatt tilsyn av statsforvalter. Alt ble beskrevet som bra, men innholdet i planverkene ble ikke gjennomgått. Informanten ønsket at det kunne vært en mer grundig gjennomgang og på den måten ville tilsynet i større grad blitt en pådriver for læring og utvikling.

Vi stilte deretter informantene spørsmål om rutiner knyttet til formidling av informasjon for å holde seg oppdatert på lovverk. En informant svarte «vi er kanskje litt prisgitt at statsforvalter eller riktige personer i kommunen fanger opp når det er endringer i lovverk.» Fire av syv informanter trekker statsforvalterens nyhetsbrev frem som en viktig kommunikasjonskanal. I nyhetsbrevet mottar kommunene oppdateringer og varsel om endringer på lovverk. Det sendes også ut annen beredskapsinformasjon det er viktig at kommunene har kjennskap til. En informant uttaler seg slik om hensikten til nyhetsbrevet og viktigheten av å ha en beredskaps e-postboks, særlig med tanke på at flere mottar epostene «det treffer ikke bare meg, men treffer flere da, fra direktøren min og ned til loggføreren, som loggfører i krisestab». Dette nyhetsbrevet blir sendt ut fra statsforvalter til kommunenes kriseledelse. Tre informanter presiserer at det er mye informasjon som kommer, som de igjen må videresende nedover i organisasjonen til rett mottaker. Samtidig presiserte to informanter at man ikke har et system for å følge opp om informasjonen faktisk er behandlet eller prosessert.

4.1.5 Læring

Vi ønsket å se på hvilke faktorer for læring og kunnskapsdeling som informantene anser som viktige for kommunens beredskapsarbeid. Informantene ble stilt spørsmål om hvordan de opplever at kommunen jobber mot å være en lærende organisasjon som bygger kompetanse, deler kunnskap og i hvilken måte det gjennomføres erfaringslæring.

Noen av informantene nevnte at det foregår en omorganisering i kommunen for å bedre det helhetlige og systematiske beredskapsarbeidet. En informant svarte «vi bruker skredet og pandemien som et læringspunkt ofte [...] så driver jo vi også ser på den interne organiseringa som, for å få til enda mer systematisk kraftsamling på beredskap». Et av spørsmålene vi stilte informantene var sett i lys av Gjerdrum-skredet, hvordan krisehendelsen har påvirket kommunens helhetlige og systematiske beredskapsarbeid. Her svarer samtlige informanter at kvikkleireskred er vurdert grundigere i deres risikobilde. Viktigheten av geotekniker blir også nevnt av flere av informantene, der Lillestrøm kommune i etterkant av skredet har ansatt en geotekniker i 100% stilling for å kartlegge grunnforhold som et risikoreducerende tiltak. Gjerdrum kommune forklarte at de også i lys av leirskredet har gjort organisatoriske endringer. De skal flytte nåværende

beredskapsansvar til en ny beredskapskoordinator i 100% stilling underlagt tekniske tjenester. Oppfølgingsansvaret av ROS-analyser skal underlegges kommunens plan og bygg avdeling i tillegg til at nåværende beredskapskoordinator får en mer overordnet sekretariats-rolle i beredskapsorganiseringen.

For at kommunene skal være bedre rustet til å håndtere nye hendelser er det viktig at de tilegner seg kunnskap og får erfaringslæring fra krisehendelser som leirskredet i Gjerdrum, for å kunne forbedre svakheter i egen beredskap. To av informantene trekker frem at læring i etterkant av kriser enten skjer ved at man får egne erfaringer fra hendelsen eller ved at man deler sine erfaringer fra krisehåndteringen. Viktigheten med å systematisere og gjøre erfaringen eksplisitt ble også belyst slik «ja, at det er mye erfaringsbasert, vil jeg nok tro. Og da blir man jo veldig sårbar, egentlig, hvis man ikke skriftliggjør det, og ikke på en måte systematiserer og strukturerer». Ved selv å ha vært med på krisehåndtering har man fått erfaringslæring gjennom hele prosessen. To informanter trekker frem on-boarding-prosesser som gir en grunnopplæring for nyansatte eksplisitt. En av informantene sier videre at erfaringer eksisterer også som en organisatorisk hukommelse, og er ikke gjort skriftlig. En annen informant trekker også frem evaluering og gjenoppretting som et læringselement «det er mange som på en måte har økt kunnskapsnivået sitt når det gjelder beredskap, gjennom det etterarbeidet på plansiden og på evalueringssiden». En annen informant tillegger at organisasjonens holdning til kontinuerlig systematisk beredskapsarbeid i positiv grad er styrket etter at man har håndtert en krise. Man har erfart at det verste faktiske kan skje og at beredskapsarbeid er viktig «jeg tenker at det har skjedd noe med oss, at vi [...] vet at det kan gå gærent». En utfordring knyttet til erfaringslæring viser seg igjen å være tid og ressurser. En informant fra Gjerdrum forklarer at de har mye erfaring, men at ikke alt er blitt skrevet ned «vi sitter med mye organisatorisk erfaring og hukommelse. Men vi har ikke hatt kapasitet til å lage massedekkende dokumenter».

En annen informant la til et læringspunkt fra håndteringen av skredet, da kommunen fikk et ansvar og en rolle de ikke var klar over skulle tillegges dem. De fikk ansvar for å sikre skredområdet etter at status for redningsarbeidet ble endret fra å være en pågående redningsaksjon til å bli søk etter omkomne. Dette skillet mellom ansvarsområder under en krisehendelse hadde ikke kommunen kunnskap om fra før.

For at kommunen skal nyttiggjøre seg av kunnskap og felles læring er organisasjonslæring noe vi ønsket å belyse. Vi spurte informantene om hvilken form for organisasjonslæring kommunen har ervervet for å forbedre beredskapsarbeidet. Informantene fra samtlige kommuner belyste

endringene de har gjort etter starten av pandemien. Disse endringene er utløst av erfaringer kommunene har opplevd selv eller observert hos andre og deretter gjort organisatoriske endringer som endring på rutiner, prosedyrer eller større strukturelle endringer i organisasjonen. En informant sier at de vil utføre følgende endring etter å ha stått i en krise «og med virkning fra 1. mars så har vi en ny tilnærming til hvem og hvor i organisasjonen løses de forskjellige beredskapsoppgavene». En annen informant forklarte hvilke endringer de har gjennomført slik:

[...] så et av grepa som er blitt gjort er å lage en organisasjon som jobber med ting både til daglig og når det smeller, tidligere så var det en organisasjon som skulle jobbe med det til daglig også skulle en annen gruppe komme inn, som ble trent og øvd, og skulle være krisestab når krisa kom.

To av kommunene har i tillegg endret rutine for mottak av bekymringsmeldinger, etter erfaringer fra skredet på Gjerdrum. Eksisterende system for å behandle bekymringsmeldinger fra innbyggere i kommunen viste seg å ikke være tilfredsstillende før skredet. En informant har beskrevet dette slik «siden 2018 [...] har vi sikkert fått 200, 300 bekymringsmeldinger. Men nå har de laget et ganske solid system for å følge det opp [...] det blir alltid sendt til meg, som på en måte koordinerer det også». En informant svarer dette «på akkurat den type bekymringsmeldinger [kvikkleire] så har vi jo egne saksarkivnummer, med faste saksbehandlere ... og tydelig tildelt ansvar for å følge opp». Videre forteller informanten at før skredet i Gjerdrum så var det annerledes «tidligere var det sånn kan du ta det liksom, nå er de litt bekymra bortpå der, kan dere reise ut eller? Nå så er det mer strukturert oppfølging ... Det er ikke noen tvil - dere har det ansvaret».

Informantene trekker videre frem nettverk og samvirke med andre beredskapsaktører som en hovedkilde til erfaringslæring og informasjonsutveksling. Ulike arenaer for samvirke med eksterne beredskapsøkt vil være viktig for nettverksbygging, ressursoversikt, rolleforståelse og bidra til en økt kunnskapsutveksling mellom de ulike aktørene. Det kommer frem av intervjuene at uformelle og formelle beredskapsnettverk bidrar til å øke organisasjonens beredskapskompetanse. Flere av informantene poengterte at korona-pandemien utløste et behov for å opprette nye nettverk, som siden har blitt arenaer for å dele erfaringer knyttet til beredskapsarbeidet. Disse nettverkene har som formål å bedrive kunnskapsdeling, erfaringslæring og være et diskusjonsforum for problemstillinger. De uformelle nettverkene er nettverk kommunene selv har tatt initiativ til å starte, eksempelvis regions-nettverk som beredskapsnettverk Nedre Romerike, der alle deltakere er likestilt mens de formelle er eksempelvis beredskapsråd i kommunen, regionen eller fylket. Et intervjuobjekt

svarer dette når vedkommende blir spurt om å trekke frem en vesentlig faktor i kommunens beredskapsarbeid «det må jo være at vi fortsetter å ha både formelle og uformelle møteplasser [...]». Samme intervjuobjekt utdyper «så er det jo beredskapsforum, beredskapsråd og samarbeid med andre organisasjoner utenfor kommunen». Et annet intervjuobjekt trekker frem deltakelse i nettverk som spesielt viktig i utarbeidelse av egen kommunes ROS-analyse «det har jo, i de møtene har jeg fått, i stor grad, styrket min grunnmur på å bygge opp ROS». En tredje informant nevnte dette om deltakelse i nettverk for erfaringsutveksling «beredskapsråd, beredskapsforum i kommunen og også på regionalt nivå, og disse nettverka som ble lagd. Det er viktige arenaer for erfaringsutveksling».

En viktig forutsetning for et fungerende helhetlig systematisk beredskapsarbeid i organisasjonen er kompetanse. To av informantene svarte at dedikerte personer som driver med beredskapsarbeid er et svært effektivt virkemiddel for å bedre kompetanse og evnen til krisehåndtering i kommunen. En informant ytrer et behov slik «jeg skulle gjerne hatt beredskapskoordinatorer i dedikert stilling i alle tre tjenesteområdene [...] det kunne ha bidratt til å dra opp alle tjenesteområdene og alle avdelingene til et litt mer felles nivå». Det å kunne utføre et arbeid med å sile ut og innhente den informasjonen som er relevant er essensielt for beredskapsarbeidet. Fredrikstad kommune har beredskapskoordinatorer i hver sektor, men de har ikke en fast stillingsprosent innen beredskap, noe de ønsker kunne blitt fastsatt av ledelsen i kommunen «[...] vi ønsker at beredskapskoordinatorene har en stillingsprosent som sier at de skal jobbe med beredskap». To av informantene trekker også frem bakgrunn og utdanning som en vesentlig faktor for krisehåndteringen kommunen har stått i, hvor de begge har bakgrunn fra Forsvaret.

Øvelser og trening er viktige elementer for kunnskapsdeling og læring i en beredskapsorganisasjon. Vi spurte informantene om hvordan de opplevde at øvelser i kommunen bidrar til kollektiv kunnskap og læring i beredskapsarbeidet og hvordan det forbedrer evnen til krisehåndtering. Samtlige informanter opplever at øvelser er et viktig tiltak for å fremme beredskapsarbeidet og nevner spesifikt øvelser i regi av statsforvalter som et positivt bidrag til kommunen. Informantene nevner spesifikt diskusjonsøvelser som den enkleste typen øvelse å gjennomføre, der en informant beskriver «det er en lavterskel øvelse. Det er enda lavere faktisk enn en skrivebordsøvelse på 3 timer [...]», den samme informanten mener videre at det er bedre å øve litt enn ingenting. Dersom tid og ressurser er en hemmer for gjennomføring av større øvelser, kan diskusjonsøvelser skape en bevissthet for ulike scenarioer. Fullskalaøvelser med nødetater og andre beredskapsaktører nevnes også av informantene som noe de ønsker mer av, men krever mye

ressurser og er vanskelig å få gjennomført.

Informantene fikk spørsmål om evaluering var en del av erfaringslæring, noe samtlige bekrefter. Det skal evalueres, uttaler en, men om det blir gjort av mindre øvelser nedover i organisasjon er vedkommende usikker på. Ved mindre interne øvelser kan evaluering være en utfordring hvis tiden mellom øvelse og evaluering blir for lang. En informant ga et eksempel fra forrige øvelse hvor de hadde et høyt antall deltakere og det var engasjementet for temaet både i forkant av og under øvelsen. Rett etter øvelsen ble det holdt et evalueringsmøte med gode diskusjoner. Deretter sendte de ut et spørreskjema for evaluering, men resultatet viste en lav svarprosent. Informanten trakk så en slutning om at deltakerne da har sagt sitt, og var ferdig med evalueringen.

Flere viser til kommuneovergripende evaluering, som pandemi og skred, hvor arbeidet tar tid ettersom alle virksomheter skal evaluere sin håndtering før det samles i en hoved-evaluering. Fem av syv informanter opplyser om pågående evalueringer av hendelser som inntraff for ett år eller mer siden. Samtlige informantene betrakter evalueringer som en viktig del av erfaringslæring, og det er viktigere at det evalueres grundig enn at selve evalueringsdokumentet blir ferdigstilt raskt. En informant uttalte at de har lært mye av andre aktørers evaluering. Etter Gjerdrum-skredet utarbeidet Hovedredningssentralen sin rapport for redningsaksjonen blant annet. Det har vært nyttig og se hvordan beredskapsorganisasjoner evaluerer.

4.1.6 Fremmende og hemmende faktorer i beredskapsarbeid

Vi ønsket å belyse faktorer i det helhetlige og systematiske beredskapsarbeidet som hemmer og fremmer evnen til kommunal krisehåndtering og stilte informantene ulike spørsmål innen dette temaet. Faktorene vi ønsket å belyse var tid, ressurser, lederforankring, prioritering, kompetanse og beredskapskultur. Informantene ble blant annet spurt om å trekke frem tre ting de mener er de mest vesentlige i kommunens beredskapsarbeid.

Seks av syv informanter svarte at manglende tid og ressurser er en hemmer for kommunens beredskapsarbeid, der en av informantene forklarte at «tid er definitivt den største utfordringen, uten sammenlikning med noe annet». Informantene har i ulik grad spesifisert beredskapsrollen i sin stillingsprosent, og kombinerer denne rollen med mange andre roller i kommunen. En utfordring blir da å legitimere nok tid og nok ressurser til å opprettholde og fremme beredskapsarbeidet. En annen informant trakk frem ressurser som en hemmer, også på det som er lovpålagt «mye av de tingene jeg føler, som er helt grunnleggende lov-satt [...] ikke har blitt prioritert i stor grad på grunn av

penger».

En annen viktig faktor i beredskapsarbeidet er lederforankring, særlig i sammenheng med at tid og ressurser sees på som en hemmer i beredskapsarbeidet. Det at toppledelsen prioriterer tid og ressurser på beredskapsarbeid vektlegges også av informantene som en viktig forutsetning for å lykkes med et helhetlig systematisk beredskapsarbeid. En av informantene sa at «det må også være en vilje til å prioritere det, og ledelsen må på en måte si at dette er noe vi skal bruke tid på». Sitatet blir underbygget av en annen informant som svarte at «det som ikke har lederforankring blir ikke prioritert i tider hvor det dreier seg om kutt, spare penger, effektivisere [...] og når det da ikke blir satt fokus på hos lederne, så sklir det litt ut». Sitatet fra en tredje informant bekrefter også viktigheten av lederforankring i kommunen, også med hensyn til læring da vedkommende svarte «for læring har jo både med tid å gjøre og valg å gjøre. For man må jo ha tid til det, og så må lederne velge at du skal få bruke tid til det».

En annen utfordring som kan være en hemmer for det helhetlige og systematiske beredskapsarbeidet er at mye må godkjennes og behandles av ledernivå i kommunen. En av informantene svarte at «mye skal godkjennes på et høyt nivå da, så mye prosedyrer, tiltakskort, ROS-analyser, beredskapsplaner skal jo ofte godkjennes av en leder, og jo høyere nivå planen har eller dokumentet har, jo høyere nivå skal det opp til». En annen informant svarte «da blir det et nåløye på toppen der som veldig mye skal gjennom, så det kan jo bli en flaskehals eller som forsinkende ledd».

Det viser seg av funn fra intervjuene at beredskapskultur også er et viktig element i det helhetlige systematiske beredskapsarbeidet. Vi stilte informantene spørsmål om deres oppfattelse av sikkerhetskultur i kommunen, men gjennom arbeidet med studien og svarene vi fikk fra informantene er beredskapskultur et mer relevant begrep for studien enn sikkerhetskultur. Det er lite fra intervjuene som indikerer om det er en god eller dårlig beredskapskultur i kommunene. Noen av informantene forklarte derimot at de var usikre på sikkerhets- og beredskapskulturen nedover i sektorene. «Når det gjelder beredskapskultur eller litt sånn utvidet så ser jo ikke jeg fra min posisjon så veldig dypt ned i organisasjonen [...] Vet litt for lite rett og slett.» En annen informant svarte: «[Beredskapskulturen] er nok sektoravhengig, og da igjen, og det er sikkert litt flaut å si, men [jeg har] ikke sånn full kontroll og oversikt».

En av informantene forklarte at beredskapskultur er et lederansvar, og sa «Jeg er jo av den

oppfatningen av at det er jo kulturen som jobbes med, på best mulig vis sånn at lederne som har ansvar også løfter opp beredskap og sikkerhet, på samme måte som HMS». En annen informant nevnte at Lillestrøm kommune har satt fokus på sikkerhet ved å gjøre januar til sikkerhetsmåned. I sikkerhetsmåned vektlegges ROS-analyse og beredskapsplaner, som gjør at beredskapsarbeidet blir mer satt i fokus denne perioden. «I januar er jo på en måte den store beredskapsplanen og revisjons måneden [...] får mye spørsmål. Og så har det nok vært litt sånn nå, ja, etter sikkerhetsmåned så blir det litt fokus bare på det».

En av våre antakelser er at et helhetlig systematisk beredskapsarbeid i positiv grad vil påvirke organisasjonens evne til krisehåndtering. Vi spurte derfor informantene om hvordan de selv oppfatter kommunen som så beredskapsklar som den bør være for å håndtere neste omfattende hendelse. Her svarte fem av syv av informantene at de føler kommunen er beredskapsklar til å håndtere en ny omfattende hendelse. En av informantene presiserte at «norske kommuner generelt er jækla god til krisehåndtering! Det ser en aller tydeligst når landet blir lammet av hendelser som berører hele kjeden ifra nasjonale styresmakter til ned på kommunenivå [...] nesten aldri på kommunalt nivå at det svikter». En annen informant drar inn erfaring fra pandemien «jeg mener at pandemien viste at man kaster seg rundt når man må, så på den siden ja, vi klarer å håndtere mye».

4.2 Dokumentstudier

Utvalget i dokumentstudiene er omfattende, og består av lov, forskrift, instruks, veileder, evalueringsrapporter, og en rekke ulike dokumenter som har relevans for kommunenes helhetlige og systematiske beredskapsarbeid. De viktigste dokumentene er imidlertid kommunenes helhetlige ROS og overordnede beredskapsplaner. For å vise sammenhengen mellom dokumentene i dokumentstudiene har vi valgt å begynne med det overordnede, altså sivilbeskyttelsesloven, deretter forskriften om kommunal beredskapsplikt, og så tilhørende veiledere til forskriften. Videre går vi gjennom relevante dokumenter fra statsforvalteren, evalueringsrapporter fra kvikkleireskredene i Sørums og Gjerdrum. Avslutningsvis presenterer vi funn og analyser av kommunenes helhetlig ROS og overordnede beredskapsplaner som vil være basert på ovennevnte dokumenter. I studien har vi tatt med utdrag fra dokumentene for å vise sammenheng og skape forståelse for leseren.

4.2.1 Sivilbeskyttelsesloven

Sivilbeskyttelsesloven som ble innført i 2010 var det første lovverket som satt krav til en helhetlig sektorovergripende kommunal beredskapsplikt og er overordnet forskriften om kommunal

beredskapsplikt. Sivilbeskyttelsesloven regulerer den kommunale beredskapsplikt. Denne beredskapsplikten pålegger kommuner å utføre en risiko- og sårbarhetsanalyse, der man kartlegger eventuelle uønskede hendelser som kan inntreffe, sannsynligheten for og konsekvens av en slik hendelse. Kommunen pliktes også å utarbeide en beredskapsplan med utgangspunkt i risiko og sårbarhetsanalysen de har utarbeidet. Beredskapsplanen skal vise en oversikt over tiltak kommunen har laget for å håndtere uønskede hendelser. Som et minstekrav må planen inneholde varslingslister, ressursoversikt, evakueringsplan, plan for kriseledelsen til kommunen, samt plan for informasjonsdeling til media og befolkning (Sivilbeskyttelsesloven, 2010). Sivilbeskyttelsesloven hjemler også Statsforvalterens tilsyn av kommunens oppfyllelse av sine kommunale beredskapsplikter.

4.2.2 Forskrift om kommunal beredskapsplikt

Forskrift om kommunal beredskapsplikt er datert fra 2011, og har som formål å:

sikre at kommunen ivaretar befolkningens sikkerhet og trygghet. Kommunen skal jobbe systematisk og helhetlig med samfunnssikkerhetsarbeidet på tvers av sektorer i kommunen, med sikte på å redusere risiko for tap av liv eller skade på helse, miljø og materielle verdier. Plikten omfatter kommunen som myndighet innenfor sitt geografiske område, som virksomhet og som pådriver overfor andre aktører. (Forskrift om kommunal beredskapsplikt, 2011, § 1)

Formålet belyser kommunens rolle som lokal myndighet med et samordningsmandat. Det gir kommunen et viktig ansvar for å være pådriver for samfunnssikkerhetsarbeidet mot andre aktører (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 2021). Forskriften pålegger kommunen gjennom § 2 å utarbeide en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS), som skal forankres i kommunestyret. Paragrafen beskriver hva den som minimum skal vurdere, og pålegger kommunen å involvere relevante offentlige og private aktører med i arbeidet med utarbeidelse av risiko- og sårbarhetsanalysen (Forskrift om kommunal beredskapsplikt, 2011, § 2). Som et resultat av helhetlig ROS skal kommunen blant annet utarbeide «langsiktige mål, strategier, prioriteringer og plan for oppfølging av samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet» (Forskrift om kommunal beredskapsplikt, 2011, § 3) og en overordnet beredskapsplan. § 4 beskriver hva en overordnet beredskapsplan som minimum skal bestå av, samt at planen skal være «... samordnet med andre relevante offentlige og private krise- og beredskapsplaner» (Forskrift om kommunal beredskapsplikt, 2011, § 4)

Forskriftens § 5, Samarbeid mellom kommuner, sier at kommuner bør samarbeide med hverandre der det er hensiktsmessig, for både løse beredskapsoppgaver og best kunne utnytte hverandres ressurser. Forskriftens § 6 Oppdatering/revisjon presiserer hvor ofte helhetlig ROS og overordnet beredskapsplan skal oppdateres og revideres, hvor sistnevnte skal som minimum revideres årlig, samtidig som den alltid være oppdatert. Oppdateringer og revisjoner av helhetlig ROS skal oppdateres «i takt med revisjon av kommunedelplaner og for øvrig ved endringer i risiko- og sårbarhetsbildet» (Forskrift om kommunal beredskapsplikt, 2011, § 6). Dette betyr at helhetlig ROS skal godkjennes «minst én gang i hver valgperiode, og senest innen ett år etter konstituering ...» (Plan- og bygningsloven, 2008, § 10-1).

Forskriftens §§ 7 og 8 setter krav til øvelser, opplæring og evalueringer av både øvelser og uønskede hendelser. Beredskapsplan skal øves hvert annet år, og scenarioene som øves bør helst være basert på helhetlig ROS. Forskriften presiser også at kommunene skal ha et system for opplæring for å sikre at alle med «en rolle i kommunens krisehåndtering har tilstrekkelige kvalifikasjoner» (Forskrift om kommunal beredskapsplikt, 2011, § 7). Forskriftens § 9 presiserer at kommunen skriftlig skal kunne dokumentere sitt beredskapsarbeid gitt gjennom forskriften. § 10 presiserer at det er statsforvalter som fører tilsynet av kommunenes plikter gitt gjennom lov og forskrift.

4.2.3 Veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt

Veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt gir ytterligere presiseringer på forskriften. (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 2021). Versjon 1 av denne veilederen ble utgitt i 2018, og erstattet veilederen fra 2012. Endringene i versjon 2 (2021) er ikke av en såpass omfattende art til at vi velger å skille mellom disse i videre analyse av helhetlig ROS og overordnet beredskapsplan. Veiledningen til forskrift om kommunal beredskapsplikt (2021) har som mål å skape en felles forståelse, samt tydeliggjøre krav og rammer for de ulike bestemmelsene i forskriften. Den er hovedsakelig rettet mot kommunene, men også eksterne aktører innen samfunnssikkerhet og statsforvalterne. Veiledningen har også som intensjon å tydeliggjøre sammenhengen mellom kommunal beredskapsplikt og annet samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid i kommunen. Veilederen har flere anbefalinger og presiseringer til hvordan kommunene både skal forstå forskrift om kommunal beredskapsplikt og hvordan de skal jobbe seg gjennom de lovpålagte kravene slik at produktene blir hensiktsmessig utarbeidet. Veilederen er et hjelpemiddel og kan ikke pålegge kommunene mer enn det som er beskrevet til minimumskravene gitt gjennom forskriften. Relevante presiseringer og anbefalinger fra veilederen vil komme frem under analysen av

kommunenes beredskapsplaner og helhetlige ROS-analyser under kapittel 4.2.12 og 4.2.13.

4.2.4 Veileder til helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse i kommunen

Veileder til helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse i kommunen (2022) er en metodeveileder som er ment som et hjelpemiddel til kommuner. Veilederen (2022) beskriver prosess for utarbeidelse og innhold som skal være med i en helhetlig ROS, samt hvordan kommunen skal følge opp analysen som en del av sitt samfunnssikkerhetsarbeid. Veilederen er delt inn i tre deler, der del 1 gir en beskrivelse for å sette rammer for arbeidet med helhetlig ROS, herunder at kommunen gir mål og rammer for utarbeidelsen, og beslutter hvem som skal delta når i prosessen. Veilederen (2022) er tydelig på at «Politisk og administrativ ledelse skal involveres, sammen med kommunens tjenesteområder» (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 2022b, s. 18), og anbefaler videre at beredskapsrådet blir involvert i prosessen med å utarbeide helhetlig ROS. Del 2 beskriver DSBs anbefalte metodiske fremgangsmåte for å identifisere og beskrive uønskede hendelser, vurdere risiko og sårbarheter og sammenstille den helhetlig ROS før den legges frem for administrativ ledelse. Del 3 beskriver hvordan helhetlig ROS kan følges opp hvor langsiktige mål og strategier, implementering av tiltak og beredskapsarbeid er relevant (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 2022b).

Veilederen (2022) vil benyttes i videre analyse av kommunenes helhetlig ROS-analyse. Kommunenes helhetlig ROS er utarbeidet på ulike tidspunkt hvor de har hatt tilgang til ulike versjoner av veilederen. Det bør derfor merkes at 2022-versjonen er versjon 2 av versjonen som kom i 2018, som er igjen erstattet 2014-versjonen. Endringene fra 2014 til 2018 er basert på DSBs erfaringer fra annet samfunnssikkerhetsarbeid i perioden, som har hensyntatt generell samfunnsutvikling og endring i standard NS 5814:2021 Krav til Risikovurderinger (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 2022b). For vår analyse er versjonene tilstrekkelig like hva angår metodikk og fremgangsmåte, med de samme definisjoner av samfunnsverdier, konsekvenstyper og -kategorier, sannsynlighet, usikkert og styrbarhet (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 2014). Forskjellen mellom versjonene ligger blant annet i hvordan DSB anbefaler bruk av visuelle modeller, matriser og figurer som kan nyttes under presentasjon av helhetlig ROS-analyse. Begge versjoner beskriver eksempelvis at man bør sammenstille alle analyseskjemaene i et risiko- og sårbarhetsbilde (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 2014, s. 50; 2022b, s. 28), men 2022-versjonen viser også forslag til figurer for en samlet fremstilling av helhetlig ROS.

4.2.5 Instruks for statsforvaltere

Statsforvalterne ansees som statens utøvende organ ned mot det kommunale nivået. Samtidig er myndigheten til statsforvalterne ovenfor kommunene begrenset til at de skal føre tilsyn og kontrollere kommunenes virksomheter, samt at de fungerer som klageinstans for kommunale vedtak (Statsforvalteren, 2023). Dette skyldes kommunenes selvstyret, som medfører at «innbyggerne har rett til å styre lokale anliggender gjennom lokale folkevalgte organer» (Grunnloven, 1814, § 49). «Kommunene og fylkeskommunene utøver sitt selvstyre innenfor nasjonale rammer. Begrensninger i det kommunale og fylkeskommunale selvstyret må ha hjemmel i lov.» (Kommuneloven, 2018, § 2-1). Selvstyret til kommunene gjør at de blant annet kan tilpasse vedtak og praksis gitt gjennom eksempelvis forskrift ut ifra faglige og lokalpolitiske vurderinger.

Statsforvalterinstruksen (2022) vektlegger samordningsfunksjonen til statsforvalteren. Samordning kan defineres som «en prosess der selve kjernen er at ulike mål, verdier, aktiviteter, ressurser eller andre premisser blir sett i sammenheng, prioritert, avveid og tilpasset til hverandre.» (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, 2023). Vi tolker samordningsfunksjonen til statsforvalterne som at det medfører en aktiv rolle i både beredskapsarbeid og krisehåndtering, både lokalt mot den respektive kommune og regionalt innenfor de ulike ansvarsområdene.

Statsforvalterinstruksen sier også at statsforvalteren skal bidra til å forenkle og effektivisere den statlige virksomheten i fylket, herunder bidra til samarbeid mellom kommuner. Videre sier statsforvalterinstruksen at statsforvalter skal bistå med veiledning og medvirke til at de pålagte samfunnsoppgavene blir løst (Statsforvalterinstruksen, 2022). Statsforvalterinstruksen går ikke spesifikt inn på beredskapsarbeidet til kommunene, men dette arbeidet ligger implisitt i det som beskrives som pålagte samfunnsoppgaver, jf. sivilbeskyttelsesloven. Beredskapsarbeidet, herunder roller, ansvar, myndighet og målsettinger blir beskrevet i mer detalj i Instruks for statsforvalteren og Sysselmaster på Svalbard sitt arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering, samt i de årlige tildelingsbrev til Statsforvalter.

4.2.6 Instruks for statsforvalteren og Sysselmaster på Svalbard sitt arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering

Hensikten med instruks for statsforvalteren og Sysselmaster på Svalbard sitt arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering er å gi retningslinjer for statsforvalterens arbeid med beredskap og samfunnssikkerhet, samt for samordningen under krisehåndtering.

Instruksen gjelder i fred, krise og krig. Ut ifra instruksens virkeområde så anser vi at det er tre viktige underkapitler som konkretiserer oppgavene til statsforvalteren som er spesielt relevante for studien.

Under kapittel IV fremkommer det at statsforvalterens ansvar for å samordne, holde oversikt og informere om arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i fylket inkluderer utarbeidelse av en risiko- og sårbarhetsanalyse for fylket (fylkesROS). Denne prosessen skal inkludere regionale aktører, samt kommunenes helhetlige ROS-analyser. Kapittelet sier også at gjennom fylkesROS så skal det utarbeides en fireårig oppfølgingsplan, som skal forankres i embetets ledelse. Kapittelet presiserer viktigheten av forankring og oppfølging av tiltak «gjennom grundig behandling i fylkesberedskapsrådet. Det er videre avgjørende at fylkesberedskapsrådets medlemmer sørger for god forankring og tydeliggjøring av tiltakene hos egen overordnet ledelse» (Instruks for statsforvalteren og Sysselmesteren på Svalbard sitt arbeid med samfunnssikkerhet, 2022, Kap. IV). Oppfølgingsplan skal oppdateres årlig og status skal gis til fylkesberedskapsrådet.

Under kapittel V kommer statsforvalterens oppgaver som veileder og pådriver frem. Det gjelder spesielt innenfor systematisk og målrettet beredskapsarbeid. Veiledning dekker både kommuners oppfyllelse av krav til samfunnsplanlegging gitt gjennom plan- og bygningsloven og sivilbeskyttelseslovens § 14 og 15, og den sivile beredskapsplanleggingen i fylket. Instruksen sier videre at statsforvalteren skal ta initiativ og legge til rette for øvelser og andre kompetansehevende tiltak, samt under evaluering av både øvelser og hendelser for å sikre læring både lokalt og regionalt. Kapittel VI hjemler statsforvalterens oppgaver som tilsynsmyndighet mot kommunene, og deres opprettholdelse av sivilbeskyttelsesloven §§ 14 og 15, inkludert forskrifter relatert til disse paragrafene. Statsforvalterens rolle og oppgaver under kommunal krisehåndtering blir blant annet beskrevet i kapittel IX Statsforvalterens regionale samordningsansvar ved håndtering av uønskede hendelser. Av de ti oppgavene som er tildelt statsforvalterne kan det være en fordel at kommunalt nivå er bevisst på at statsforvalterne skal bidra og etablere gjensidig informasjonsutveksling, skaffe oversikt over situasjon og kartlegge kommunens behov, avklare spørsmål og anmodninger fra kommunene, skaffe ekstra ressurser mot sentrale myndigheter, samordne den sivil-militære bistanden og bistå kommunene med normaliseringstiltak (Instruks for statsforvalteren og Sysselmesteren på Svalbard sitt arbeid med samfunnssikkerhet, 2022).

4.2.7 Tildelingsbrev til statsforvalter 2023

I instruksene nevnt under punkt 4.2.5 og 4.2.6 blir statsforvalterens ansvar og oppgaver beskrevet. Statsforvalter skal eksempelvis gjennomføre tilsyn eller ta initiativ og legge til rette for beredskapsøvelser for kommunene, men den sier ingenting om ambisjon ut mot kommunene, til

sammenligning med forskrift om kommunal beredskapsplikt (2011). Vi legger til grunn at målsettinger for beredskapsarbeid i stor grad er styrt av ressurser. Statsforvalteren får sine målsettinger og styringsparametre gjennom årlig tildelingsbrev gitt av Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD).

I tildelingsbrevet til statsforvaltere står det at det er en målsetting om at statsforvalteren i perioden 2019-2024 skal «gjennomføre øvelser for alle kommuners kriseorganisasjoner» (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2023, s. 14). KDD sier også at statsforvalteren bør bruke eksisterende øvelsesarenaer og invitere med flere kommuner og andre aktører der det er naturlig. Vi tolker dermed tildelingsbrevets målsetting om at alle kommuners kriseorganisasjoner skal trenes i regi av statsforvalteren minimum en gang hvert fjerde år.

Tildelingsbrevet sier også at statsforvalteren skal «Gjennomføre tilsyn med kommunal beredskapsplikt i kommunene, med vekt på kriseledelse og overordnet beredskapsplan» (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2023, s. 15). Samtidig sier tildelingsbrevet at det «samlede tilsynsbelastningen for den enkelte kommune ikke skal være for stor» (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2023, s. 41). Vi tolker tildelingsbrevets beskrivelse av tilsyn til at det ikke er en gitt hyppighet og/eller målsetting på hvor ofte tilsyn skal føres direkte rettet inn mot beredskap i kommunen. I et utdrag fra tilsynskalenderen til Statsforvalteren i Oslo og Viken ser det ut til å gå fire til seks år mellom tilsynene av kommunal beredskapsplikt (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020). Tildelingsbrevet sier at statsforvalterens rapportering på tilsyn skal føre til læring og forbedring i kommunen ved at rapporten skal gi en «kort beskrivelse av hva som er gjort for å fremme og formidle læring hos kommunene i de tilsynene som er gjennomført, og effekten av dette» (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2023, s. 42).

4.2.8 Stortingsmelding 5 (2020-2021) – Samfunnssikkerhet i en usikker verden

Stortingsmelding 5 (2020-2021) beskriver viktigheten av lokal og regional beredskap, samt sivil- militært samarbeid. Vi har tatt med denne stortingsmeldingen da den belyser viktigheten av kompetanse i beredskapsarbeidet. «Utvikling av kunnskap og kompetanse er grunnlaget for alt forebyggende arbeid. I møte med nye risikoer og trusler er evnen til å skjønne dem og vurdere aktuelle forebyggende tiltak avgjørende» (Meld. St. 5 (2020-2021), s. 8).

Stortingsmelding 5 (2020-2021) sier videre at «Læring etter øvelser og hendelser bedrer evnen til å håndtere fremtidige hendelser.» (Meld. St. 5 (2020-2021), s. 8). I hele dokumentet blir ordene

«øvelse», «kompetanse» og «kunnskap» nevnt henholdsvis 56, 139 og 85 ganger. På strategisk og politisk nivå er det tydelig at kompetanse er vurdert som avgjørende for beredskapsarbeidet. Studien vil ikke belyse hva som politisk gjøres for å lykkes med den faktiske kompetansebyggingen som blir beskrevet gjennom stortingsmeldingen, men det kan bidra til å belyse viktigheten av kompetansebygging også på kommunalt nivå. Videre kan Stortingsmelding 5 (2020-2021) også forstås som at det er viktig at ledelsen, i denne sammenheng regjering og Stortinget, har gitt sin tilslutning til det som er beskrevet, som dermed forplikter i en eller annen grad. Lederforankring av beredskapsarbeidet kan dermed forstås til å være viktig for å lykkes med det systematiske samfunnsikkerhetsarbeidet, uavhengig om det kommunalt, regionalt eller nasjonalt nivå.

4.2.9 Evalueringsrapporter fra kvikkleireskred i Viken

Desember 2020 gikk det et stort kvikkleireskred i Gjerdrum med dødelig utfall og store materielle skader. I 2016 gikk det et noe mindre kvikkleireskred i Asak i Sørums kommuner, nå en del av Lillestrøm kommune, med dødelig utfall, men med mindre materielle skader. Ved å analysere evalueringsrapporter fra disse kvikkleireskredene ønsker vi å belyse felles funn fra de to kvikkleireskredene som kan knyttes mot nettverk, erfaringslæring, øvelser og evalueringer, samt utarbeidelse av helhetlig ROS. Begge kvikkleireskredene gikk innenfor samme region som Statsforvalteren i Oslo og Viken (tidligere Fylkesmannen i Oslo og Akershus) blant annet har ansvaret for å gjenopprette funksjoner ved ødeleggelse og sørge for læring fra hendelser, jf. punkt 4.2.6. Vi har benyttet Hovedredningsentralens evalueringsrapport «Redningsaksjonen og den akutte krisehåndteringen under kvikkleireskredet på Gjerdrum» (2021), Rapport fra ekspertutvalg «Årsakene til kvikkleireskredet i Gjerdrum 2020» (2021) og Fylkesmannen i Oslo og Akershus rapport «Evaluering av krisehåndteringen etter skredet i Sørums kommuner 10.11.16» (2017).

Fra Fylkesmannens evalueringsrapport (2017) etter Asak-skredet kom det frem at Sørums kommunes kriseledelse hadde øvd i forkant av skredet, men ikke på et scenario innen skred. Sørums kommunes helhetlig ROS hadde jord- og leirras som et av områdene med størst risiko. Fylkesmannen påpeker i rapporten at det vil «styrke krisehåndteringskompetanse ytterligere å øve på scenarier som kommer ut med høyest risiko i kommunenes helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyser.» (Fylkesmannen i Oslo og Akershus, 2017, s. 13), samt at det vil være hensiktsmessig at kommuner med samme utfordringer med kvikkleire bør øve spesifikt på scenarioer med kvikkleire. Fylkesmannens evalueringsrapport (2017) avslutter med å fremme forslag til oppfølging, hvor blant annet Fylkesmannen bør ta «... initiativ til å gjennomføre øvelser med skred som tema. Øvelsene må gjennomføres i samarbeid med kommuner, politi, NVE og andre som vil få en rolle ved slike

hendelser.» (Fylkesmannen i Oslo og Akershus, 2017, s. 14). Til sammenligning ble det i Hovedredningssentralens evalueringsrapport (2021) beskrevet at kommunal kriseledelse bør involveres i samvirkeøvelser med nødetatene i større grad. Grunnkompetansen i redningstjeneste ble påpekt å være for lav både på individ- og organisasjonsnivå hos de involverte aktørene, samt at «...utdanning, øvelser (interne og felles) og andre samvirkeaktiviteter bør prioriteres» (Hovedredningssentralen, 2021, s. 18). Evalueringsrapporten (2021) presiserer at Statsforvalter og lokal redningssentral er viktige aktører for å øke kunnskapen innen redningstjeneste, blant annet innen roller og koordineringsbehov mellom innsatsleders kommandoplass og kommunens kriseledelse. Fra ekspertutvalgsrapporten (2021) kommer det frem at Gjerdrum kommune hadde i 2013 bistand fra konsulentfirmaet PwC til å utarbeide helhetlig ROS. Der ble jord- og leirskred vurdert til å ha kritisk konsekvens med en meget høy sannsynlighet, som førte til at jord- og leirskred ble plassert i «rød sone» i risikomatriksen. I 2019-versjonen av helhetlig ROS ble flom, jord- og leirras omtalt som samme uønsket hendelse, men kvikkleire ble ikke beskrevet nærmere. Denne uønskede hendelsen ble vurdert som mindre sannsynlig med ubetydelig konsekvenser, med unntak av økonomiske konsekvenser som var moderate. Det førte til at flom, jord- og leirras ble satt i grønn sone i risikomatriksen, og «Dette er en nedjustering av risikoen og tiltaksbehovet fra ROS-analysen fra 2013.» (Gjerdrumutvalget, 2021, s. 122).

Begge evalueringsrapportene belyser viktigheten av kjennskap og tillit blant aktørene involvert i krisen. Under Sørums-skredet ble lensmannens rolle, kjennskap til kommunen og tilstedeværelse i kriseledelsen dratt frem som en suksessfaktor. «Lensmannens tilstedeværelse i kriseledelsen var uvurderlig for samarbeidet og kommunikasjonen mellom kommunen og politiet» (Fylkesmannen i Oslo og Akershus, 2017). Under Gjerdrum-skredet ble det påpekt at den tilliten og kjennskapen som aktørene hadde til hverandre, var «... et svært godt utgangspunkt for ledelsen og gjennomføringen av redningsarbeidet.» (Hovedredningssentralen, 2021, s. 54). Nettverk, øvelser og håndtering av andre hendelser blir dratt frem som arenaer hvor slik tillitt og kjennskap kan etableres. Det bør bemerkes at evalueringsrapporten fra Hovedredningssentralen (2021) vektlegger redningsaktørene, og således kan ikke kommunal kriseledelse defineres direkte som en redningsaktør og det er heller ikke kommunen som leder redningsarbeidet. Samtidig var kommunen en viktig aktør i redningsarbeidet og krisehåndteringen. Evalueringsrapporten (2021) belyste derimot at det manglet en representant fra kommunens kriseledelse i innsatsleders kommandoplass fra politiet, men det ble løst med liaison fra politiet i kommunens kriseledelse. Årsaken til at det manglet var at kommunen i «... liten grad har dialog med denne delen av politiet i kommunalt beredskapsråd eller øvelser» (Hovedredningssentralen, 2021, s. 78). Uavhengig av dette, så sier evalueringsrapporten at «samlet

sett synes samarbeidet mellom kommunens kriseledelse og politi som leder av redningsaksjonen i all hovedsak å ha fungert godt» (Hovedredningssentralen, 2021, s. 79). Kjennskap til andre beredskapsaktører er et likhetstrekk mellom de to kvikkleireskredene. Vår vurdering er at tillit er en kritisk faktor for selve krisehåndteringen, som kan bygges gjennom relasjoner og ulike samhandlingsarenaer, være seg gjennom øvelser, beredskapsråd eller andre forum. Sikring av skredområdet er et annet område som har store likhetstrekk mellom kvikkleireskredet i Sørums og Gjerdrum. Evalueringsrapporten i Sørums (2017) påpekte usikkerhet rundt vakthold av skredområdet, etter at arbeidet endret status fra «pågående redningsaksjon» til «søk etter antatt omkomne». Det var en del diskusjoner rundt hvem som skulle ta ansvaret for sikring; om det var politiet, Sørums kommune, Røde Kors eller Sivilforsvaret. Det endte med at de delte på denne oppgaven uten at det ble enighet om hvem som egentlig hadde ansvaret. I rapporten (2017) ble det fremlagt forslag om at kommuner med nærhet til hverandre kan gå sammen om å kjøpe materiell som sperregjerder, og at man får en oversikt over hvem som har hva slik at kommunene kan låne av hverandre. Det ble også fremmet et forslag om at Fylkesmannen bør følge opp læringspunktet om sikring av skredområdet (Fylkesmannen i Oslo og Akershus, 2017). Evalueringsrapporten i Gjerdrum (2021) påpeker at «Kriseledelsen i Gjerdrum kommune opplever overgangen fra «redningsaksjon» til «søk etter antatt omkommet» som krevende» (Hovedredningssentralen, 2021, s. 52). Kommunen må overta ansvaret for sikringen, og må leie inn et privat vaktsselskap til å overta vaktholdet fra Heimevernet og Sivilforsvaret. Evalueringsrapporten (2021) beskriver læringspunktet som at kommune og politi må avklare rolle- og ansvarsfordelingen etter en redningsaksjon, og «... det er behov for mer veiledning i hva det innebærer for en kommune å «ta over» et skadested fra politiet.» (Hovedredningssentralen, 2021, s. 18).

4.2.10 DSBs kommuneundersøkelse 2022

«DSB har siden 2002 gjennomført en spørreundersøkelse blant landets kommuner om status for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i kommunen. Undersøkelsens formål er å få et overordnet bilde av status på samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i kommune-Norge.» (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 2022a, s. 2)

For 2022 besvarte 85 % av landets kommuner undersøkelsen. Funn fra kommuneundersøkelsen 2022 viser at 100 % av kommunene som besvarte undersøkelsen har en helhetlig ROS, men at 32 % har en som er eldre enn fire år gammel, jf. § 2 i forskrift om kommunal beredskapsplikt (2011). Det er 94 % som har helhetlig ROS forankret i kommunestyret. DSB har i undersøkelsen valgt å fremheve en kommentar fra kommunenes spørreskjema som samsvarer med flere av funnene fra våre

intervjuer; «Vi har planer og behov for utarbeidelse av ny/revidering av ROS, men har ikke hatt kapasitet under koronapandemien» (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 2022a, s. 5). På spørsmål relatert til § 3 i forskriften (2011) svarer 82 % at de har utarbeidet mål for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap, og 72 % har utarbeidet plan for oppfølging av samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet. På spørsmål relatert til § 4 forskriften (2011) svarer 98 % av kommunene som besvarte undersøkelsen at de har en overordnet beredskapsplan, men at 34 % har en som er for gammel. En av kommunene har kommentert at «Planen er et arbeidsdokument som utvikles parallelt med revisjon av ROS» (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 2022a, s. 12). 73 % svarer at overordnet beredskapsplan er utarbeidet med utgangspunkt i helhetlig ROS, mens 23 % svarer at den bare er delvis utarbeidet med utgangspunkt i helhetlig ROS. 90 % av kommunene mener at nytten med å jobbe med helhetlig ROS er svært eller ganske stor, mens 8 % mener hverken eller. En kommentar fra undersøkelsen sa at «Grundig arbeid med ROS og forankring i organisasjonen bidrar til å øke risikobevisstheten blant ansatte i kommunen på alle nivåer.» (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 2022a, s. 30).

På spørsmål om overordnet beredskapsplan eller plan for oppfølging var forankret i kommunestyret svarte henholdsvis 78 % og 74 % av kommunene på at dette var gjort. Selv om dette ikke er lovpålagt, mener DSB at det fornuftig med slike årlige forankringer i kommunens ledelse (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 2021, s. 30-31). Dette kan eksempelvis gjøres i beredskapsrådet i kommunen. 76 % av kommunene i undersøkelsen svarer at de har etablert et beredskapsråd, mens 21 % har det ikke.

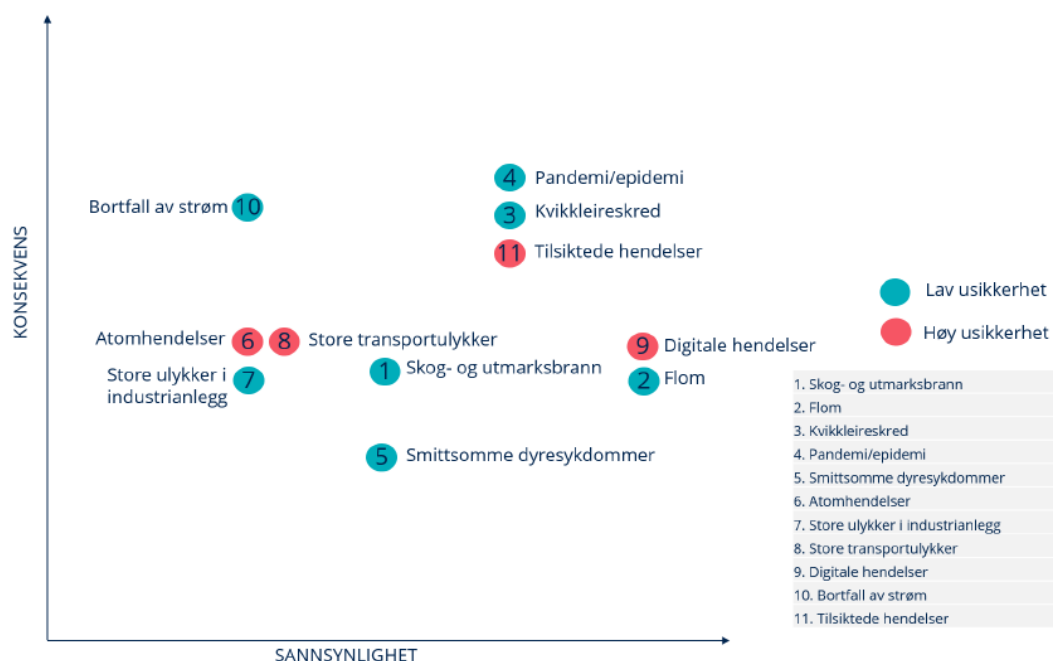
4.2.11 Risiko- og sårbarhetsanalyse for Oslo og Viken – fylkesROS 2022

Kravet til å utarbeide regional risiko- og sårbarhetsanalyse, kalt fylkesROS, fremkommer gjennom Instruks for statsforvalteren og Sysselmester på Svalbard sitt arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering, beskrevet under 4.2.6. Vi har valgt å ta med fylkesROS (2022) fra Statsforvalteren i Oslo og Viken (SFOV) i dokumentstudiet da det gir et sammenligningsgrunnlag mot de kommunale ROS-analysene i neste kapittel.

FylkesROS for Oslo og Viken (2022) er den første etter sammenslåing av tidligere fylkesmannsembeter, og sånn sett utarbeidet etter mange av kommunenes helhetlige ROS-analyser benyttet i denne studien. Samtidig har fylkesROS (2022) benyttet grunnlaget fra de tidligere fylkesROS fra Oslo og Akershus, Østfold og Buskerud. Pandemien og håndteringen av denne medførte at arbeidet fra 2019 ble satt på vent, og det ble besluttet å bruke et konsulentfirma i 2021

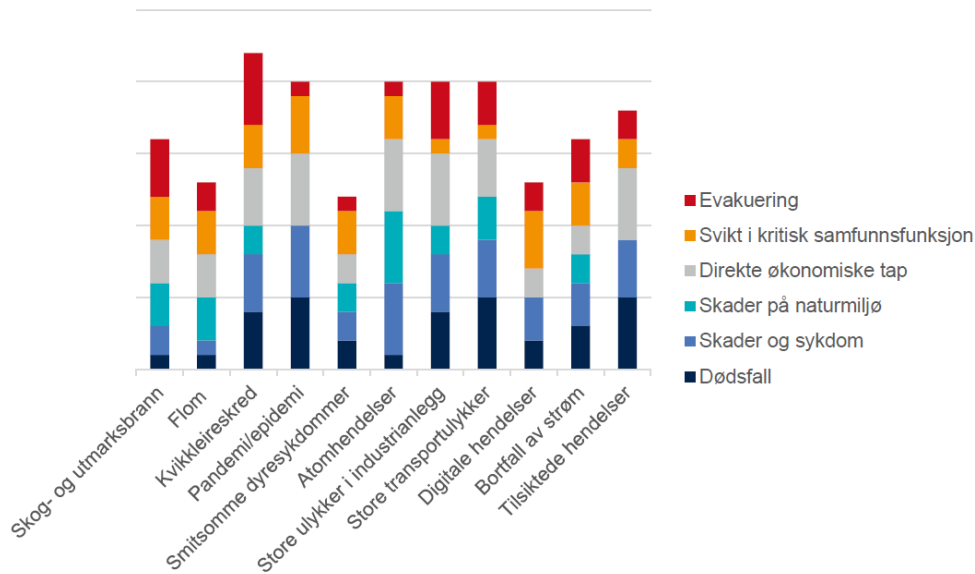
til å ferdigstille rapporten. Konsulentfirmaet skulle lede og fasilitere prosessen frem til utarbeidelse av rapporten som skulle utgjøre grunnlaget for fylkesROS. Statsforvalteren var tett innlemmet i hele prosessen og det ble innledningsvis gjennomført større arbeidsmøter som inkluderte både regionale aktører og kommunene, som skulle bidra til at fylkesROS skulle oppleves som relevant for kommunene. Analysen ble også sendt på høring til alle kommuner før den ble godkjent (Statsforvalteren i Oslo og Viken, 2022).

FylkesROS (2022) har analysert elleve uønskede hendelser. Gjennom sammendraget helt innledningsvis i fylkesROS (2022) beskriver den forenklet formål, metode og resultater som bidrar til å skape forståelse hos leseren. Ved å bruke to figurer får de visualisert resultatene av ROS-analysen på en enkel og oversiktlig måte. Den første figuren i sammendraget, vist ved Figur 5 presenterer det store risikobildet som de elleve utvalgte hendelsene i fylkesROS utgjør, herunder konsekvens, sannsynlighet og grad av usikkerhet.



Figur 5 Samlet risikobilde fra fylkesROS 2022 (Hentet fra Statsforvalteren i Oslo og Viken, 2022, s. 5)

Fra det samlede risikobilde fra fylkesROS kan vi se at risikoen, som er summen av konsekvens og sannsynlighet, er størst for pandemi/epidemi, kvikkleireskred og tilsiktede hendelser. Av disse tre er det størst usikkerhet (rød sirkel) knyttet til vurderingene av tilsiktede hendelser (11). FylkesROS har gjennom den andre figuren i sammendraget visualisert det totale omfanget av de uønskede hendelsene og konsekvensen for de ulike samfunnsverdiene, vist ved Figur 6.



Figur 6 Konsekvenser for de ulike konsekvenstyper og-kategorier fra fylkesROS 2022 (Hentet fra Statsforvalteren i Oslo og Viken, 2022, s. 6).

«Samfunnsverdiene er grunnlaget for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap.» (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 2022b, s. 16). Det kan derfor synes som det er hensiktsmessig å vise konsekvenser for samfunnsverdier i sammendraget. I Figur 66 ser vi at eksempelvis at hendelsen kvikkleireskred har totalt sett høyest konsekvenskategori, hvor konsekvenstypen «evakuering» (rød farge) utgjør den største delen. Til sammenligning har atomhendelser en noe lavere total konsekvenskategori, men en desto større andel av konsekvenskategorien skyldes «direkte økonomiske tap» (grå farge) eller «skader på naturmiljø» (blå farge).

4.2.12 Helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS) og kommunene

Krav om å utarbeide helhetlig ROS er som nevnt forankret i forskrift om kommunal beredskapsplikt (2011) og sivilbeskyttelsesloven (2010) og skal være «... plangrunnlaget for kommunens samfunnssikkerhetsarbeid.» (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 2021, s. 19). Det underbygger viktigheten av både prosessen med og produktet av den helhetlig ROS-analysen i kommunene. Helhetlig ROS gir kommunene den oversikt og kunnskap om de risiko, sårbarheter og nødvendige tiltak som må til for å styrke samfunnssikkerhetsarbeidet. ROS gir grunnlaget for å utarbeide mål og plan for oppfølging av samfunnssikkerhetsarbeidet, som igjen gir grunnlag for øving og forbedring (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 2021, s. 14). Derfor anbefaler også DSB at «Kommunestyret bør involveres både i oppstarten av arbeidet og når analysen foreligger» (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 2021, s. 19).

De utvalgte kommunale helhetlig ROS er ulike hva angår struktur, visualisering, metodikk og omfang. Funnene våre fra analysen av de fire ROS-analysene er basert på forskrift om kommunal beredskapsplikt §§ 2 til 6, med grunnlag i DSBs veileder til helhetlig ROS-analyser i kommunen (2022) og veileder til forskrift om kommunal beredskap (2021). Selv om fylkesROS har egen veileder og har noen forskjeller sammenlignet med veileder til helhetlig ROS i kommunen, så har vi vurdert at kommunal veileder er tilstrekkelig til å bruke for å kunne sammenligne fylkesROS med kommunenes helhetlig ROS.

Vår forutsetning for analysen er at dersom det politiske nivået i kommunen skal godkjenne viktige styrende dokumenter så må det være tydelige og godt begrunnede dokumenter som ligger til grunn. Selv om politisk-administrativ ledelse har vært involvert før oppstart av arbeidet med helhetlig ROS, kan man ikke forvente at politisk nivå har satt seg inn i hele den helhetlig ROS før den besluttes, ei heller at de har tilstrekkelig fagkompetanse til å forstå analysen full ut. Dermed er det vår oppfatning at helhetlig ROS bør ha en visuell og lett-forståelig tilnærming, gjerne i et sammendrag, for å få nødvendig reell forankring når helhetlig ROS godkjennes hos både politisk og administrativ ledelse.

Vår analyse av de helhetlige ROS vil vektlegge hvor tydelig formålet til paragrafene i forskriften (2011) etterleves i dokumentene, basert på beskrivelsene fra de forskjellige veilederne. Graden av å etterleve de lovpålagte minimumskrav gitt i forskrift om kommunal beredskapsplikt har vi synliggjort i Tabell 2. En paragraf vil i veilederne ha flere anbefalinger og presiseringer. Denne nedbrytningen kan sees i vedlegg 4 og det er summen av disse som er visualisert gjennom fargekoder i Tabell 2. Der informasjonen ikke kom eksplisitt frem i selve dokumentene har vi brukt funn fra intervjuer for å få frem forskjeller og likheter. Grønn farge betyr at det er tydelig beskrevet og samsvarer med veilederens punkter. Gul farge betyr at det er nevnt i helhetlig ROS, men mangler noen beskrivelser eller underpunkter sammenlignet med veilederen. Oransje farge betyr at det er kun er delvis nevnt i helhetlig ROS, og mangler flere beskrivelser sammenlignet med veilederen. Blå farge betyr at det ikke fremkommer eksplisitt i ROS-analysen, men det er mulig punktet i forskriften er beskrevet i et annet styringsdokument, virksomhetsplan eller andre strategiske kommunale dokumenter som for eksempel kommuneplanens samfunnsdel.

Paragraf i Forskrift om kommunal beredskapsplikt	FylkesROS Oslo og Viken	Gjerdrum kommune	Lillestrøm kommune	Fredrikstad kommune
§ 2 Helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse				
Første ledd: "Kommunen skal gjennomføre en helhetlig ROS ...»				
Andre ledd: «Den ... skal forankres i kommunestyret»				
§ 2 a - eksisterende og fremtidige ROS-faktorer i kommunen				
§ 2 b - risiko og sårbarhet utenfor kommunens geografiske område				
§ 2 c - hvordan ulike ROS-faktorer kan påvirke hverandre				
§ 2 d - særlige utfordringer knyttet til kritiske samfunnsfunksjoner og tap av kritisk infrastruktur				
§ 2 e - kommunens evne til å opprettholde sin virksomhet når den utsettes for en uønsket hendelse ...				
§ 2 f - behovet for befolkningsvarsling og evakuering				
Fjerde ledd: «... relevante offentlige og private aktører inviteres med i arbeidet med utarbeidelse av ROS-analysen ...»				
Femte ledd: «Der det avdekkes behov for videre detaljanalyser skal kommunen foreta ytterligere analyser ...»				
§ 6 – Oppdatering/revisjon "Risiko- og sårbarhetsanalysen skal oppdateres i takt med revisjon av kommunedelplaner...				

Tabell 2 Sammendrag av lovpålagte krav i fylkesROS og helhetlig ROS

Funnene i Tabell 2 tilsier at kommunene overordnet sett tilfredsstillende minimumskravene i forskriften til helhetlig ROS. Vår vurdering av § 2 e viser at det er denne paragrafen som gjennomgående blant kommunene fremstår som minst tydelig. Veilederen til forskrift om kommunal beredskapsplikt (2021) sier dette om § 2 e: «Når kommunen vurderer sårbarheter må § 2 c) og d) sees i sammenheng» (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 2021, s. 21). Siden § 2 e må sees i sammenheng med §§ 2 c og 2 d vil manglende tydelighet i en av paragrafene påvirke vår vurdering av tydeligheten i § 2 e. Veilederen (2021) anbefaler under § 2 c å beskrive hvordan uønskede hendelser påvirker kritiske samfunnsfunksjoner, forholdet mellom uønskede hendelser og

eventuelle følgehendelser, samt hvordan svikt i en eller flere kritiske samfunnsfunksjoner påvirker andre kritiske samfunnsfunksjoner. Lillestrøm har eksempelvis et eget kapittel som nettopp beskriver risiko- og sårbarheter som påvirker hverandre. Det nevnes bare kort forholdet mellom hendelser og følgehendelser, og det er heller ingen beskrivelse av hvordan uønskede hendelser påvirker kritiske samfunnsfunksjoner eller hvordan svikt i en eller flere kritiske samfunnsfunksjoner påvirker andre kritiske samfunnsfunksjoner. Samtidig sier Lillestrøm at «I forebyggingssammenheng er sammenhenger mellom risikoer og sårbarhet og årsakssammenhenger svært viktig» (Lillestrøm kommune, 2018, s. 11).

Uønsket hendelse	Kritiske samfunnsfunksjoner som blir berørt												
	Forsyning av mat, varme og medisiner	Evne til å ta imot evakuerte	Forsyning av energi	Forsyning av drivstoff	Elektronisk kommunikasjon og IKT	Drikkevann og avløpshåndtering	Fremkommelighet og transport	Oppfølging av særlig sårbare grupper	Nødvendige helse- og omsorgstjenester	Sosialtjenester	Nød- og redningstjeneste	Styringsvevne og kriseløse	Krisekommunikasjon
1. Bussulykke i tunnel							X		X			X	X
2. Flom i elv som rammer by		X	X		X		X			X			
3. Skred i boligområde		X	X	X	X		X	X	X	X		X	X
4. Brann på sykehjem		X						X	X		X		
5. Skyteepisode på skole		X						X	X		X	X	X

Figur 7 DSBs eksempel på en sammenstilling av hvordan uønskede hendelser påvirker kritiske samfunnsfunksjoner (Hentet fra Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 2022b, s. 58)

Gjerdrum fremstår som tydeligere i helhetlig ROS relatert til § 2 c da de har et eget kapittel som beskriver sårbarheter hvor de som eneste kommune bruker matriser for å vise hvordan uønskede hendelser påvirker kritiske samfunnsfunksjoner eller hvordan svikt i en eller flere kritiske samfunnsfunksjoner påvirker andre kritiske samfunnsfunksjoner (Gjerdrum kommune, 2019b). Gjerdrum har derimot ikke beskrevet følgehendelser eller i nevneverdig grad beskrevet det veilederen anbefaler å ta stilling til under § 2 e, «Om de kritiske samfunnsfunksjonene vil kunne gjenoppta sin virksomhet etter at hendelsene har inntruffet.» (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 2021, s. 21). Fredrikstad kommune har påpekt særlige utfordringer knyttet til kritiske samfunnsfunksjoner og tap av kritisk infrastruktur under de spesifikke hendelsesbeskrivelsene, men har til gjengjeld i liten grad beskrevet forholdet mellom uønskede hendelser og eventuelle følgehendelser, eller følgehendelser generelt, eller hvordan svikt i en eller flere kritiske samfunnsfunksjoner påvirker andre kritiske samfunnsfunksjoner (Fredrikstad kommune, 2022a).

Tabell 3 Tabell 3 prøver å synliggjøre forskjeller og likheter i de helhetlige ROS på struktur og

omfang. I tabellen har vi valgt å ta med en spesifikk hendelse, kvikkleireskred, for å se på kommunenes vurdering av samme type hendelse.

	FylkesROS Oslo og Viken	Gjerdrum kommune	Lillestrøm kommune	Fredrikstad kommune
Antall beskrevne uønskede hendelser	11 hendelser	10 hendelser	20 hendelser	17 hendelser
Antall sider med analyse	82 av 120	20 av 30	25 av 40 (48 av 59 i delrapport)	104 av 122
Siste godkjente versjon	2022	2019	2018	2022
Forrige versjon	-	2013	-	2014
Beskrevet metodikk iht. veileder	Ja	Ja	Ja	Ja
Hendelser med størst risiko eller bevisst fremhevede hendelser i helhetlig ROS	Pandemi/epidemi	Ikke presisert	Kvikkleireskred	Klimaendringer
	Kvikkleireskred		Flom i Glomma	Datasikkerhet
	Tilsiktede hendelser		Ulykke ved atomreaktor	Kraftforsyning
Utarbeidelse av helhetlig ROS-analyse (* informasjon fra intervjuer i respektive kommuner)	Konsulentfirma utarbeidet rapport, i tett samarbeid med SFOV	* Konsulentfirma utarbeidet rapport, med innspill fra kommunen	Internt i kommunen ved beredskapsmedarbeidere og fagmiljø.	Internt i kommunen. Ledet av beredskapsleder, involvert interne og eksterne
Vurdering av hendelsestype skred (kvikkleire/jord- og leirras)				
Risikovurdering	Rød	Grønn/gul	Rød	Rød
Konsekvenskategori – dødsfall/alvorlig skadde	Stor 25-50/100-500	Begrenset 0 / få og små	Svært alvorlig 5 / 20	Ikke presisert
Konsekvenskategori - direkte økonomisk tap	Stor (1,5-3,5MRD)	Moderat (1-10MILL)	Svært alvorlig (10-50 MILL)	Store (inntil 100 MILL)
Konsekvenskategori – skader på natur	Liten (<1 år restitusjon)	Begrenset (<1 års restitusjon)	Mindre alvorlig (<1 års restitusjon)	Store (<10 år ved arealskade 30-300 km ²)
Antall beskrevne tiltak	8 anbefalte	3 iverksatt 9 anbefalt	6 iverksatt 4 anbefalt	13 iverksatt 18 anbefalt
Tydelig overordnet risikobilde/-matrise	Ja	Nei	Ja	Nei
Matrise/figur over utvalgte hendelser og belastinger på kritiske samfunnsfunksjoner	Nei	Ja	Nei	Nei
Matrise/figur over svikt i kritiske samfunnsfunksjoner og gjensidige avhengigheter	Nei	Ja	Nei	Nei

Tabell 3 Funn på omfang, struktur og vurdering fra fylkesROS og helhetlig ROS

Hendelsesbeskrivelsene med tilhørende tiltak utgjør naturlig nok den største delen av samtlige ROS,

men det ser ikke ut til å være noen sammenheng mellom omfanget på analysen og de minimumskrav forskriften for kommunal beredskap setter.

Tabell 3 viser blant annet at det er stor forskjell i detaljgraden på hendelsesbeskrivelsene og analysene, herunder antall beskrevne tiltak, gjennom antall sider dette utgjør i helhetlig ROS. Fredrikstad har den største helhetlige ROS, flest hendelser og flest tiltak pr. hendelse, samtidig er det den som har færrest visuelle figurer eller matriser. Bruken av matriser og figurer er lave hos alle kommunene. Vi har ingen funn som forklarer årsaken til dette, men en årsak kan være at alle de kommunale helhetlig ROS er utarbeidet før siste versjon av veileder til helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse (2022) som har flere eksempler på visuelle fremstillinger, jf. punkt 4.2.4. Gjerdrum og Fredrikstad skiller seg ut ved at de lot det gå henholdsvis 6 og 8 år mellom siste og forrige godkjente versjon av kommunens helhetlige ROS. Hvorvidt manglende forankring i kommunestyret har påvirket Gjerdrum og Fredrikstad kommunes beredskapsarbeid i de periodene vil ikke studien gå inn på. Fredrikstad og Lillestrøm har utarbeidet den helhetlig ROS internt i kommunen, med støtte av interne og eksterne aktører, mens Statsforvalteren i Oslo og Viken og Gjerdrum har brukt konsulentfirmaer, dog med ulik grad av involvering i prosessen. Ut fra fylkesROS kan man forstå at prosessen med bruk av konsulentfirmaet var nødvendig og god, mens gjennom intervjuer kommer det frem at Gjerdrum kommune var mindre fornøyde.

Alle kommuner har beskrevet metodikken de har benyttet innledningsvis i helhetlig ROS, og beskrivelsene samsvarer i all hovedsak slik trinnene er beskrevet i veileder til helhetlig ROS i kommunen (2022). Det gjennomgående unntaket er vurderinger av usikkerheten knyttet til de vurderinger som er gjort for sannsynlighet og konsekvens av en gitt hendelse, samt graden av styrbarheten kommunen kan utøve mot risikoen av hendelsen. Følgehendelser av en uønsket hendelse er også en gjenganger som er utelatt av de kommunale helhetlige ROS. For Gjerdrum som benyttet et konsulentfirma stiller saken seg annerledes da man må forvente at et konsulentfirma har fagkompetanse på utarbeidelsen av helhetlig ROS, både prosessuelt og resultatmessig. Fredrikstad skiller seg ut rent metodisk ved at det ikke tydelig kvantifiseres hva risikoaksepten for sannsynlighet og konsekvens er i hendelsesvurderingene, selv om dette er beskrevet innledningsvis i helhetlig ROS. Fredrikstad bruker en mer kvalitativ beskrivelse. Uten denne kvantifiseringen blir det også desto mer komplisert å utarbeide risikomatriser.

Gjerdrum skiller seg ut ved at de ikke hadde vurdert kvikkleire som en egen hendelse, men inkludert den slags hendelse blant flom, jord- og leirras. Gjerdrum skiller seg også ut i risikovurderingen ved

hendelsen vi valgte å se på, ved at de har vurdert akseptansenivået til grønt for konsekvenskategoriene, med unntak av gult for økonomi (Gjerdrum kommune, 2019b, s. 11). Om årsaken til dette ligger i tidligere nevnte manglende inkludering og involvering i prosessen om å utarbeide helhetlig ROS, kan vi ikke si med sikkerhet. Samtidig kommer det frem fra intervjuene med informanter i Gjerdrum kommune at de hadde tillit til konsulentfirmaets fagkompetanse innen ROS, med bakgrunn at konsulentene hadde utført helhetlig ROS for andre kommuner på Øvre Romerike.

4.2.13 Overordnet beredskapsplan i kommunene

Hensikten med beredskapsplanen er at «Planen skal hjelpe kommunen å lede kommunens krisehåndtering dersom det inntreffer uønskede hendelser.» (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 2021, s. 24). Det skal være tydelig når beredskapsplanen ble oppdatert og hvem som har ansvaret for revideringen. Den skal oppdateres som minimum årlig, men det fremkommer ikke gjennom forskrift om kommunal beredskapsplikt (2011) på hvilket nivå og hvor ofte kommunens beredskapsplan skal godkjennes, til sammenligning med helhetlig ROS-analyse. «Dersom kommunen velger å gjøre overordnet beredskapsplan til handlingsdel til kommuneplanen, regulerer dette også på hvilket nivå kommunen skal fatte enkelte beslutninger. Det innebærer at kommunestyret skal vedta planen» (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 2021, s. 29). Det betyr at kommunene avgjør selv på hvilket ledelsesnivå i kommunen som skal godkjenne beredskapsplanen, være seg det politiske eller det administrative. Dersom kommunen ikke velger å gjøre overordnet beredskapsplan til handlingsdel til kommuneplanen, forstås revidering som «årlig gjennomgang og endringer med påfølgende oppdatering og behandling i kommunens ledelse» (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 2021, s. 31).

Beredskapsplanene til Gjerdrum, Lillestrøm og Fredrikstad kommune er svært ulike, og i varierende grad er de utarbeidet iht. forskrift om kommunal beredskapsplikt og tilhørende veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt (2021). De overordnede beredskapsplanene benyttet i denne analysen er godkjente planer som ligger tilgjengelig på Internett, med unntak av Fredrikstad sin. Der har vi valgt å bruke den siste reviderte versjonen fra 2022, tilsendt fra kommunen. På tidspunktet vår studie ble ferdigstilt var den ikke publisert.

Vår analyse av de overordnede beredskapsplaner vektlegger hvor tydelig paragrafene kommer frem i dokumentene, som i hvilken grad de har forholdt seg til veilederen til forskrift om kommunal beredskapsplikt (2021). Funnene våre fra analysen av de tre overordnede beredskapsplanene er basert på §§ 4 til 10 i forskrift om kommunal beredskapsplikt, og videre analyse av DSBs veiledere til

forskrift om kommunal beredskap. Det må poengteres at det kun er § 4 bokstav a til e som er lovpålagt skal inngå i overordnet beredskapsplan for kommunen. §§ 5 til 10 er tatt med da enkelte av kommunene beskrives disse paragrafene i overordnet beredskapsplan. Gitt det lovpålagte krav til årlig oppdatering og revisjon har vi også her vektlagt hvor tydelig punktene fremstår i kommunenes overordnede beredskapsplan, etter samme metodikk benyttet til analysen av kommunenes helhetlig ROS-analyser. Se kapittel 4.2.12 fjerde avsnitt for metodisk beskrivelse av analysen.

Tabell 44 er et sammendrag og visualisering av hovedfunn fra kommunenes overordnede beredskapsplan, og Tabell 55 viser struktur og utvalgte detaljer relevant i videre analyse. Begge tabeller er basert på vedlegg 5, som viser nedbryting av den enkelte paragraf i flere deler slik som veilederen (2021) beskriver. Grønn farge betyr at det er tydelig beskrevet i beredskapsplanen og samsvarer med veilederens punkter. Gul farge betyr at det er nevnt i beredskapsplanen, men mangler noen beskrivelser eller underpunkter sammenlignet med veilederen. Oransje farge betyr at det er kun er delvis nevnt i beredskapsplanen, og mangler flere beskrivelser sammenlignet med veilederen. Blå farge betyr at det ikke fremkommer eksplisitt i beredskapsplanen, men det er mulig punktet i forskrift er beskrevet i et annet styringsdokument, virksomhetsplan eller andre strategiske kommunale dokumenter som for eksempel kommuneplanens samfunnsdel. Flere av vedleggene i overordnet beredskapsplan er unntatt offentligheten, og dermed ikke vurdert i studien.

Paragraf i Forskrift om kommunal beredskapsplikt	Gjerdrum kommune	Lillestrøm kommune	Fredrikstad kommune
§ 4 Beredskapsplan, første ledd - Utarbeide generisk plan, med utgangspunkt i helhetlig ROS, samordnet med interne og eksterne beredskapsplaner			
§ 4 a – Plan for kommunens kriseledelse			
§ 4 b – Varslingsliste			
§ 4 c – Ressursoversikt			
§ 4 d – Evakueringsplan og EPS			
§ 4 d – Plan for befolkningsvarsling			
§ 4 e – Plan for krisekommunikasjon			
§ 5 – Samarbeid mellom kommuner			
§ 6 – Oppdatering/revisjon			
§ 7 – Øvelser og opplæring, første ledd - øvelser			
§ 7 – Øvelser og opplæring, andre ledd - opplæring			
§ 8 – Evaluering etter øvelser og uønskede hendelser			
§ 9 – Dokumentasjon			
§ 10 – Tilsyn			

Tabell 4 Sammendrag av lovpålagte krav i overordnede beredskapsplaner

Omfang og struktur på overordnet beredskapsplan	Gjerdrum kommune	Lillestrøm kommune	Fredrikstad kommune
Antall sider	14	21	9
Siste revisjon	2021	2022	2022
Siste godkjente plan	2019	2022	2017
Godkjennes på hvilket nivå	Kommunestyret (hvert 4.år)	Årlig i kommune- direktørens ledergruppe	Ikke beskrevet
Involvering/beskrivelse av beredskapsrådet	Møtes minimum en gang pr. valgperiode	Møtes minimum en gang i året	Ikke beskrevet

Tabell 5 Sammendrag av struktur og omfang fra kommunenes overordnede beredskapsplaner.

Gjennomgående for alle tre kommunenes overordnede beredskapsplaner er at de stort sett er i tråd med de lovpålagte kravene. Unntakene kan synes være å ha en plan for befolkningsvarsling basert på helhetlig ROS (§ 4 d) for Gjerdrum og Fredrikstad, samt ha en ressuroversikt (§ 4 c) for Fredrikstad. Begge disse kommunene beskriver derimot befolkningsvarsling i helhetlig ROS. En oppdatert ressuroversikt er i Fredrikstads overordnede beredskapsplan beskrevet som et av flere suksesskriterier for krisehåndtering, men er samtidig ikke nevnt videre i selve beredskapsplanen eller henvist til som vedlegg. Det lovpålagte kravet om at beredskapsplanen skal inneholde en ressuroversikt er fordi en ressuroversikt «... skal gi opplysninger om kommunens og andre samfunnssikkerhetsaktørers kompetanse og ressurser som kan være tilgjengelig for å håndtere uønskede hendelser.» (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 2021, s. 27). Selv om ressuroversikten ikke er beskrevet i overordnet beredskapsplan, betyr det ikke at den ikke ligger i Fredrikstad kommunes styringsdokumenter eller -system, men vi har ikke hatt tilgang til en slik oversikt.

Kravet til årlig revisjon er i varierende grad ivarettatt av kommunene, samtidig som alle kommunene beskriver både ansvaret for og hvilke frekvenser oppdateringer og revisjoner skal utføres på. Pandemien fra 2020 til 2022 kan være en faktor som påvirket oppdateringer i den perioden, men det forklarer ikke Fredrikstads manglende oppdatering på fem år. Når ett av de tre presiserte dokumentene som skal utgjøre grunnlaget for kommunenes helhetlige og systematiske samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid ikke er oppdatert kan det tyde på manglende lederforankring og/eller ressurs- og kompetansemangler i kommunen.

Analyse av § 7 øvelser og opplæring og § 8 evaluering etter øvelser og uønskede hendelser bør sees i sammenheng fordi bestemmelsene i §§ 7 og 8 er «... gitt for å synliggjøre at erfaringer og læring gjennom øvelser og uønskede hendelser er viktige for å videreutvikle samfunnssikkerhetsarbeidet. Evaluering og læring er også viktige elementer i kommunens helhetlige og systematiske arbeid med samfunnssikkerhet...» (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 2021, s. 32). Øvelser og opplæring kommer i liten grad frem i de overordnede beredskapsplanene til kommunene, selv om «Opplæring gis først og fremst i forbindelse med øvelser, men kan også gis som egen internopplæring» (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 2021, s. 32). Gjerdrum skiller seg positivt ut ved at de beskriver at de «... skal ha et system for opplæring som sikrer at alle som er tiltenkt en rolle i kommunens krisehåndtering, har tilstrekkelige kvalifikasjoner» (Gjerdrum kommune, 2019a, s. 11). Lillestrøm henviser kun til forskriften og presiserer at det skal øves jevnlig, men opplæring nevnes ikke med et ord i beredskapsplanen (Lillestrøm kommune, 2022). Fredrikstad

er mer ambisiøse hva angår øvelser og sier «Beredskapsplanen øves hvert år» (Fredrikstad kommune, 2022b, s. 5), men for opplæring nevnes ikke noe annet enn at dokumentasjon av opplæring skal gjøres i DSB-CIM. § 8 evaluering etter øvelser og uønskede hendelser er tydeligere i kommunenes beredskapsplaner. Det er derimot kun evalueringene av uønskede hendelser som kommunene beskriver, og ikke øvelser. Det er noe varierende beskrivelse av prosedyre og forankring av evalueringene i kommunens ledelse. Gjerdrum beskriver dette med en setning hvor ansvaret for evaluering er lagt på kriseledelsen, mens både Lillestrøm og Fredrikstad er mer tydelig på prosedyren for og behandling av evalueringene.

Det er mulig at områder som inngår i §§ 7 og 8 er tydeligere beskrevet i andre kommunale styringsdokument, men disse er ikke analysert. Veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt anbefaler blant annet at kommunens system for opplæring kan dokumenteres «... gjennom plan for oppfølging eller kommunens kompetanseplan» (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 2021, s. 32).

4.2.14 Oppsummering dokumentstudier

De lovpålagte føringene som ble innført gjennom sivilbeskyttelsesloven (2010) satte for første gang krav til en helhetlig sektorovergripende kommunal beredskapsplikt. Loven med tilhørende forskrift om kommunal beredskapsplikt (2011) pålegger kommunen en rekke minimumskrav i deres samfunnssikkerhet- og beredskapsarbeid. Veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt (2021) og veileder til helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse i kommunen (2022) gir ytterligere presiseringer og anbefalinger for hva som bør inngå i kommunens overordnede beredskapsplan og helhetlig ROS. Statsforvalteren har også en viktig oppgave og stort ansvar inn mot det systematiske samfunnssikkerhets og beredskapsarbeidet i kommunene. Oppgavene inkluderer blant annet å bevisstgjøre og informere kommunene om fylkets risiko- og sårbarheter gjennom involvering i prosessen med å utarbeide selve analysen, kalt fylkesROS (2022). Statsforvalter skal også ha en veiledende rolle, samt legge til rette for kompetansehevede tiltak, som eksempelvis fasilitere for øvelser og/eller bidra i evaluering av øvelser og hendelser, samt foreta tilsyn. Evalueringsrapporter fra kvikkleireskredene i Sørumsund (2016) og Gjerdrum (2020) kommune viser at statsforvalteren ikke alltid klarer å følge opp evalueringene fra uønskede hendelser, enten ved å fasilitere for øvelser og kompetanseheving eller følge opp konkrete erfaringer, som eksempelvis sikring av skredområder. I tildelingsbrev til statsforvalterne (2023) blir tilsyn og den tilhørende rapporteringen beskrevet som noe som skal bidra til læring og forbedring hos kommunene, men hyppigheten på tilsyn blir ikke beskrevet.

Kommunenes helhetlig ROS er svært forskjellige i både struktur, omfang, metodisk tilnærming og prosess for utarbeidelse, men synes totalt sett være utarbeidet i tråd med de lovpålagte minimumskrav med noen få unntak. Eksempelvis viser historikken at det lovpålagte kravet om godkjenning i kommunestyret, og den lederforankringen det gir, ikke er ivaretatt i to av kommunene. De har i varierende grad fulgt anbefalingene veileder til helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyser i kommunen (2022) beskriver, være seg komplette vurderinger av uønskede hendelser eller bruk av visuelle figurer/matriser.

Kommunenes overordnede beredskapsplaner er også svært forskjellige i både struktur og omfang, men er stort sett i tråd med minimumskrav gitt gjennom forskrift om kommunal beredskapsplikt (2011). Graden av lederinvolvering hos kommunene fremstår også ulikt i både hyppighet og på hvilket nivå i kommunens politiske og/eller administrative ledelse disse forankres. Det er stort språk i hvordan kommunene beskriver og tydeliggjør øvelser og evaluering av disse, samt at opplæring og kompetanse er i liten grad beskrevet i de overordnede beredskapsplaner, selv om dette ikke er lovpålagt. Kommunen kan imidlertid velge å beskrive og dokumentere øvelser, opplæring, kompetanse og evalueringer i andre strategiske kommunale dokumenter, som denne studien ikke har analysert.

5 Analyse og drøfting

Innledningsvis vil vi analysere funnene presentert under kapittel 4 og knytte disse mot studiens tre forskningsspørsmål. Analysene vil resultere i delkonklusjoner som vil svare ut forskningsspørsmålene. Avslutningsvis vil de viktigste faktorene fra delkonklusjonene inngå i drøftingen som skal lede frem til at vi kan besvare problemstillingen i kapittel 6.

5.1 Hvordan operasjonaliserer kommunene de lovpålagte føringene i sin beredskapsdokumentasjon?

Forskningsspørsmålet vil se på hvordan kommunene bryter ned de lovpålagte oppgaver gitt gjennom sivilbeskyttelsesloven (2010) og forskrift om kommunal beredskapsplikt (2011), og gjør dette om til egne beredskapsdokumenter. Analysen av denne operasjonaliseringen vektlegger både prosessen og produktene som inngår i kommunens beredskapsdokumentasjon. Analysen vil avslutningsvis vurdere om kommunenes beredskapsplaner oppnår hensikt og formål gitt gjennom forskrift og lov.

5.1.1 Lov og forskrift

Lov- og forskriftspålagte føringer utgjør viktige elementer i det Eriksen et al. (2021) beskriver som strukturen til beredskapsarbeidet, og skal bidra til et fungerende og lettfattelig beredskapsarbeid. Flere informanter poengterte at etter sivilbeskyttelsesloven ble innført fikk det kommunale beredskapsarbeidet det nødvendige rammeverket som bidro til å systematisere og prioritere beredskap. Flere av informantene sa også at uten de lovpålagte oppgavene så trodde de at vesentlig mer av beredskapsarbeidet ville blitt utført sjeldnere og/eller i mindre omfang enn hva som er tilfellet i dag. De fleste av informantene hevdet samtidig at selv om det er lovpålagte oppgaver og minimumskrav som gjelder, så opplever de at det ikke blir prioritert nok ressurser til beredskapsarbeidet, enten det gjelder tid, penger eller personell.

Eriksen et al. (2021) beskriver viktigheten av at ledelsen aktivt involverer seg, tilrettelegger, og deltar i beredskapsarbeidet. Ved at ledelsen stiller krav og mål til beredskapen bestemmer man hvor god beredskapen skal være i organisasjonen. Det teoretiske bidraget om at ledelsen må involveres i beredskapsarbeidet understøttes også gjennom forskrift om kommunal beredskapsplikt (2011) og veileder til helhetlig ROS i kommunen (2022), som sier henholdsvis at helhetlig ROS skal godkjennes av kommunestyret minimum hvert fjerde år, samt at politisk og administrativ ledelse skal involveres i arbeidet med helhetlig ROS. Overordnet beredskapsplan har ikke det samme lovpålagte kravet om godkjenning av politisk og/eller administrativ ledelse. Samtidig er forskriften tydelig på at den skal oppdateres årlig og at det skal oppgis hvem som har revidert den. Veileder til kommunal beredskapsplikt (2021) er derimot tydelig på at § 6 i forskriften medfører en årlig gjennomgang med kommunens ledelse. Vi kan vise til at det er bred enighet blant informantene om at lovpålagte føringer er én av de viktigste faktorene for regulering av det helhetlige kommunale beredskapsarbeidet, herunder å få den nødvendige lederforankring og lederinvolvering. Dokumentstudien av kommunenes helhetlig ROS og overordnede beredskapsplaner viser at kommunene i ulik grad følger kravene gitt i forskrift om kommunal beredskapsplikt. Vi har i kapittel 4.2.12 og 4.2.13 belyst at kommunene i studien i varierende grad etterlevde kravene om blant annet revisjon og oppdateringer av både helhetlig ROS og overordnet beredskapsplan. Det være seg forankring av helhetlig ROS i kommunestyret eller ha årlige gjennomganger med kommunens ledelse av beredskapsplanverket. Dokumentstudien viste også at kommunene har svært ulik tilnærming til å etterkomme kravene til opplæring og øvelser gitt i forskriften, spesielt i de overordnede beredskapsplanene.

En svakhet i analysen av de kommunale dokumentene kan sies å være at vi ikke hadde tilgang til alle

vedleggene i kommunenes overordnede beredskapsplaner eller andre styrende beredskapsdokumenter. Disse dokumentene kunne potensielt beskrevet mer om kommunenes tilnærming til øvelser, evalueringer og opplæring. Vi mener derimot at den svakheten har blitt redusert gjennom funn fra intervjuene, hvor informanter fra samtlige kommuner belyste at den systematiseringen av opplæring og øvelser som forskriften legger opp til er gjennomgående mangelfull hos kommunene i studien.

5.1.2 Prosesser og produkter

Eriksen et al. (2021) beskriver at prosessen i beredskapsarbeidet må starte med å kartlegge og danne seg et risikobilde. Uten å forstå hva som kan gå galt og hva slags konsekvenser vi kan forvente inntreffer, blir det vanskelig å danne et slikt risikobilde. Samtidig handler kartlegging også om å etablere risikoforståelse. Et godt risikobilde er altså avhengig av en god risikoforståelse i organisasjonen. Hensikten med helhetlig ROS er å gi kommunene plangrunnlaget for deres samfunnssikkerhetsarbeid. Helhetlig ROS skal danne risikobildet til kommunen, med den oversikten og kunnskapen om risiko, sårbarheter og nødvendige tiltak som må fattes for å mitigere konsekvenser av uønskede hendelser. Dokumentstudien viser at kommunenes helhetlig ROS er svært forskjellige, både i struktur, omfang, metodisk tilnærming og prosess for utarbeidelse, og de etterlever minimumskravene gitt i forskriften (2011). Som drøftet under kapittel **Feil! Fant ikke referanse kilden.**, er lederinvolvering og -forankring viktig for det kommunale beredskapsarbeidet, og i denne sammenhengen, hvor vi ser på prosessene og produktene, bidrar lederinvolvering til å sette rammene for selve utarbeidelse av helhetlig ROS. Del 1 i veileder for helhetlig ROS i kommunen (2022) er tydelig på at politisk-administrativ ledelse skal involveres i utarbeidelsen av helhetlig ROS, herunder sette av ressurser til utarbeidelsen. Forskriften sier også at relevante offentlige og private aktører inviteres med i arbeidet, som forstås eksempelvis som å inkludere kommunens beredskapsråd. Både intervju og dokumentstudien bekrefter at kommunalt beredskapsråd er involvert i alle kommunenes helhetlig ROS, som minimum før den blir godkjent av kommunestyret.

Uansett hvilket nivå som beslutter valg av arbeidsmåte med helhetlig ROS, om det skal være drevet av interne ressurser eller eksterne konsulenter, så bør valget være forankret i kommunes beredskapskompetanse, tid og tilgjengelig fagpersonell. Gjerdrum har tatt et bevisst valg om å bruke konsulenter ved minimum de to siste utarbeidelsene av helhetlig ROS, og vil bruke det også i fremtiden da konsulenter skal besitte en høyere fag- og metodekompetanse innen ROS-analyser enn hva kommunen har. Samtidig bekreftet informanter fra Gjerdrum at de ikke var helt fornøyd med rapporten fra konsulentene, og spesielt prosessen og involveringen i arbeidet var de spesielt

misfornøyd med. Til sammenligning ble det samme konsulentfirmaet benyttet i utarbeidelsen av rapporten som utgjorde grunnlaget for fylkesROS (2022). FylkesROS beskriver at prosessen med utarbeidelsen bestod av tett involveringen av både statsforvalteren, regionale aktører og kommunene. En informant fra Gjerdrum som deltok i prosessen med fylkesROS påpekte at prosessen ble opplevd som betraktelig bedre når konsulentene fungerte som både veiledere og fasilitatorer. Informanten sa videre at det bidro til at vedkommende satt igjen med mer kunnskap og kompetanse enn gjennom prosessen som hadde gått i egen kommune. Lillestrøm og Fredrikstad bruker på den andre siden etatenes beredskapskoordinatorer, i tillegg til beredskapslederen, til å drive prosessen fremover og skrive ut analysen. De lener seg i stor grad på innspill og involvering av fagmiljøene som ligger i kommunene ved utarbeidelse av helhetlig ROS. Flere av informantene eksemplifiserte disse fagmiljøene, som var sammenfallende med medlemmer som er beskrevet i kommunenes beredskapsråd eller kriseledelse. Som belyst under kapittel 4.2.12 viste alle de tre helhetlig ROS-analysene at det var en eller annen grad av mangel i metodikken ved vurderingen av uønskede hendelsen sammenlignet med veileder for helhetlig ROS (2022). Kommunebeskrivelser og bruk av visuelle fremstillinger som veilederen (2022) anbefaler, som eksempelvis risikomatriser eller -bilder, er også i varierende grad benyttet i de kommunale helhetlig ROS. Ulikhetene hos kommunenes helhetlig ROS kan ha sammenheng med at de er tilpasset den enkelte kommunes særegenheter. Samtidig ser vi at det vil kunne være hensiktsmessige at kommunene, spesielt de innen samme region, har en mer enhetlig tilnærming til helhetlig ROS. Dette vil kunne forenkle eller forbedre samarbeidet mellom kommuner om utarbeidelse av helhetlig ROS, slik forskriftens § 5 legger opp til.

Det fremstår ikke som at det er noen direkte sammenheng mellom kvaliteten på de helhetlig ROS-analysene vi har studert og hvorvidt de er utarbeidet med eksterne konsulenter. Dette står kanskje i kontrast til hva en kan forvente fra fageksperter som vi må anta at konsulentene er, eller som en informant sa «jeg ville uansett ikke vært så god som dem. For de har jo mengdetrening.». Både intervjuer og fylkesROS (2022) tyder på at det heller er involvering av kommunens ansatte i prosessen, i tillegg til eksterne aktører, som gjør at helhetlig ROS blir så komplett som den burde være. Involvering av ansatte i prosessen vil i tillegg kunne gi kompetansemessige gevinster innen både prosess, metode og risikoforståelse. Kommuneundersøkelsen 2022 viste at 90 % av kommunene som besvarte mente at nytten med å jobbe med helhetlig ROS er svært eller ganske stor, hvor en respondent bemerket at «Grundig arbeid med ROS og forankring i organisasjonen bidrar til å øke risikobevistheten blant ansatte i kommunen på alle nivåer.» (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 2022a, s. 30). En aktiv bruk av DSBs veileder til forskrift om

kommunal beredskapsplikt (2021) og veileder til helhetlig ROS i kommunen (2022) vil kunne gi kommunen økt metode- og prosesskompetanse relatert til utarbeidelse av ROS. Vi anser at kommunenes helhetlig ROS sammenfaller med hensikten og formålet gitt gjennom forskriften.

Helhetlig ROS legger grunnlaget for å utarbeide overordnet beredskapsplan i kommunen, selv om 23 % av kommunene i kommuneundersøkelsen 2022 svarte at den bare er delvis utarbeidet med utgangspunkt i helhetlig ROS. Hensikten med kommunenes overordnede beredskapsplaner er å være et verktøy for krisehåndteringen av uønskede hendelser i kommunens kriseledelse, derav minimumskravene gitt gjennom forskrift om kommunal beredskapsplikt. Definisjonen til Eriksen et al. (2021) av beredskap er at «Beredskap er forberedelse og utøvelse av konsekvenshåndtering ved uønskede situasjoner». Dermed gir det mening at en overordnet beredskapsplan både er en plan for den kommunale kriseledelsen (*utøvelse*) og en beskrivelse av hva kommunen gjør for å forebygge (*forberedelse*). Samtidig kan det skape en usikkerhet hos kommunene mot hva som må og bør stå i overordnet beredskapsplan, ut over minimumskravene, og i hvilken grad det skal beskrives. Eksempelvis er krav til opplæring og øvelser i forskriften ikke en del av minimumskravene, men er samtidig helt essensielt for kommunens beredskap. Læring og øving vil analyseres mer inngående i kapittel 5.2.

Veileder til forskrift for kommunal beredskapsplikt sier også at planen bør ha en generisk tilnærming slik at den ikke favner spesifikke situasjoner og uønskede hendelser. Informantene bekreftet at gjennom både pandemihåndtering og kvikkleireskredet på Gjerdrum har de sett viktigheten av et generisk planverk. Flere av informantene påpekte også at planene måtte være detaljert nok til å beskrive grunnleggende informasjon som er nødvendig for kriseledelsen i den innledende fasen av krisehåndteringen. Det kan eksempelvis være ressuroversikter, varslingslister, myndighet og ansvarsområder og stedfortredere. På den andre siden hevdet noen av informantene at planverket kan være såpass omfattende at man mister oversikten og ikke finner den informasjonen man faktisk trenger, da enhver hendelse er forskjellig. Tiltakskort ble dratt frem som et eksempel som både kan være nyttig for beredskapsarbeidet, men kan også oppleves som en begrensende faktor under krisehåndtering. Spesielt antall og usikkerhet knyttet til gyldighet kunne oppleves som hemmende. Det er vanskelig beskrive hva balansen mellom for mye og for lite informasjon i en overordnet beredskapsplan skal være, da enhver plan må tilpasses den respektive kommune og dens særegenheter. Vi vil derimot hevde at planen også bør oppleves som relevant for kriseledelsen, som tross alt skal godkjenne den og bruke den når krisen oppstår.

Analysene gjort i kapittel 4.2.13 viste at kommunenes overordnede beredskapsplaner er svært forskjellige i både struktur, innhold og omfang, og de etterlever veilederen til kommunal beredskapsplikt og forskriften i varierende grad. Gitt forskriftens krav om at kommunene skal kunne dokumentere hvordan de følger opp de ulike virkemidler i den kommunale beredskapsplikten, så kan det synes som at flere av kommunene bruker overordnet beredskapsplan som dokumentasjonsgrunnlag i større grad enn som en kriseledelsesplan. Dersom kommunene legger til grunn at overordnet beredskapsplan også skal utgjøre dokumentet som gjør at de tilfredsstiller dokumentasjonskravet i forskriften, bør beredskapsplanen være tilstrekkelig konkret. Eksempelvis hjelper det lite å ramse opp en rekke krav fra forskriften i overordnet beredskapsplan, dersom disse ikke forklares og konkretiseres i den videre planen eller spesifiserte vedlegg. Kommunene kan ha både plan for oppfølging og strategiske styringsdokument for beredskapsarbeidet i tillegg til helhetlig ROS og beredskapsplan. Plan for oppfølging og andre strategiske dokumenter er sannsynligvis bedre egnede dokumenter til å tilfredsstille forskriftens krav til dokumentering av beredskapsarbeidet, som kunne ført til at overordnet beredskapsplan i større grad var et kriseledelsesverktøy. Lillestrøm kommune skiller seg ut ved at de bevisst har kalt overordnet beredskapsplan for «Beredskapsplan – Plan for kommunal kriseledelse», som på mange måter underbygger hensikten med overordnet beredskapsplan. Kommunene bør være bevisst på hva som skal og bør stå i en overordnet beredskapsplan og hva som kan stå i andre dokumenter for å ivareta andre krav i forskriften. Selv om kommunene stort sett fyller minimumskravene i forskriften, kan det stilles spørsmål om man faktisk oppnår hensikten med overordnet beredskapsplan ved å bare tilfredsstille minimumskravene. Siden beredskapsplanen skal godkjennes og gjennomgås av kriseledelsen bør det være en balanse i planverket mellom at planen blir for generisk eller for detaljert, ved å ha en bevisst tilnærming til bruk av henvisninger til vedlegg, tiltakskort eller andre dokumenter og beredskapsplanen i seg selv.

5.1.3 Delkonklusjon

Det er tydelig at lover og forskrifter er essensielt for det kommunale beredskapsarbeidet, som bidrar til at beredskapsarbeidet får politisk-administrativ ledelsesforankring. Analysen av kommunenes helhetlig ROS og overordnet beredskapsplaner viser at kommunene operasjonaliser de lovpålagte føringene på ulike måter, og at de, med noen unntak, tilfredsstiller minimumskravene gitt gjennom forskriften (2011). Unntakene er knyttet til revisjoner, oppdateringer og forankring av planverket hos kommunestyret eller administrativ ledelse innen gitte tidsfrister.

Denne analysen tyder på at involvering av politisk-administrativ ledelse er en av de viktigste

faktorene for å lykkes med å operasjonalisere forskrift om kommunal beredskapslikt. Uten lederinvolvering i prosessene med å utarbeide de viktigste dokumentene i kommunens helhetlige og systematiske beredskapsarbeid reduseres validiteten og hensikten med planverket.

Gjennom analysen har vi også kommet frem til at kunnskap om DSBs veiledere inngår som en av de viktigste faktorene for at kommuner skal operasjonalisere lovpålagte føringer. Det bidrar til å øke prosess- og metodekompetansen nødvendig for å jobbe systematisk med helhetlig ROS og overordnet beredskapsplan. Aktiv bruk av DSBs veiledere er nødvendig uavhengig av om man benytter interne eller eksterne ressurser for å utarbeide helhetlig ROS, enten om det trengs for å kvalitetssikre produkter eller utarbeide de internt. Bruk av visuelle fremstillinger og sammendrag av kommunens totale risikobilde kan sannsynligvis bidra til å øke ledelsens risikoforståelse ut over det som er beskrevet som minimumskrav.

Analysen peker også på at det kan være hensiktsmessig å ha et bevisst forhold til hvilke beredskapsdokumenter som skal brukes til kriseledelse, og hvilke som skal brukes for å dokumentere kommunal beredskapsplikt. Et slikt bevisst forhold vil kunne bidra i arbeidet med å operasjonalisere lovpålagte føringer.

5.2 Hvordan overfører kommunene erfaringer til erfaringslæring for å bygge beredskapskompetanse?

I denne delen vil vi analysere funn fra kapittel fire for å svare ut forskningsspørsmålet. Analysen baserer seg på faktorene øvelser, evaluering og erfaringslæring. Vi har søkt etter å forstå hvordan erfaringslæring benyttes til å bygge beredskapskompetanse, og hvilke årsaker og sammenhenger som påvirker dette.

5.2.1 Øvelser

Samtlige informanter oppgir øvelser som viktig for erfaringslæring. Dette støttes av Filstads (2016) deltakerperspektiv hvor man gjennom praktisk arbeid og sosialisering legger til rette for læring og kunnskapsdeling.

Funn fra intervjuene viser at kommunene oppgir diskusjonsøvelser som den formen det er lettest å øve. Ifølge DSBs veileder i planlegging, gjennomføring og evaluering av øvelser - grunnbok (2016) egner diskusjonsøvelser seg for å bygge forståelse og kjennskap til planverk, identifisere ansvars- og rollebeskrivelser, diskutere problemstillinger og scenarioer, og planlegge øvelser. Informantene

mener at diskusjonsøvelser er en mindre ressurs- og tidkrevende øvelsesform, som setter i gang ulike prosesser innen erfaringsdeling og problematisering av caser. Informantene som uttalte seg om diskusjonsøvelser er også fornøyd med utbyttet man får av den type øvelse. Digitale møteplasser som Teams gjør også at diskusjonsøvelser kan gjennomføres uten at man må fysisk treffes, og man kan spare tid. Samtidig ønsker informantene flere fullskalaøvelser med brannvesen, politi, sivilforsvar og andre relevante aktører for å få et større læringsutbytte. Dette støttes av DSBs øvingsveileder (2016) som sier at fullskalaøvelser er omfattende og ressurskrevende øvelser som egner seg blant annet for å teste roller, evner, kompetanse, samvirke og samordning på tvers av etater og andre aktører. Videre viser funn fra intervjuene en indikasjon på at kommunene nedprioriterer fullskalaøvelser i egen regi i da fullskalaøvelser er svært ressurskrevende. En årsak er at fullskalaøvelser må planlegges i god tid; alle må sette av tid, være seg brannvesen, politi og sivilforsvar. En annen årsak er at man må ha et scenario, en lokasjon og noen som tar ansvaret for å lede og administrere planleggingen.

Funn fra intervjuene viser at deltakelse på øvelser i regi av statsforvalter prioriteres, da utbyttet er stort og det anses som viktig for kommunens og regionens beredskap. Informantene påpeker at pandemien førte til at øvelsene knyttet til pandemi og atombereidskap ble utsatt, men samtlige har deltatt på IKT-øvelsen høsten 2022. Det er ikke gitt at utvidet tilgang på tid og ressurser i kommunene ville ført til mer bruk av fullskalaøvelser i egen regi. For å planlegge slike øvelser er ressurser i form av personell viktig, men ressursene må også være kompetente. Dårlig planlegging gir dårlige øvelser, noe som igjen påvirker erfaringsoverføringen. Med tanke på involvering av eksterne aktører i disse øvelsene, må også de sette av tid og ressurser for å planlegge, delta og evaluere. Dersom kommunen klarer å utnytte ressursene slik at man får gode øvelser vil erfaringslæring overføres, men da må de være bevisste på egen kompetanse og bruk av den. Det å benytte øvelser som arena for erfaringslæring er viktig for kommunens beredskapsarbeid og kompetanse. Dette støttes av DSBs veileder som sier at øvelser er viktig for å øke kompetanse og for å samvirke med relevante aktører (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 2016).

Øvelser er også viktige i kommunens kriseledelse for å få en indikasjon på hvor god beredskap man har, hva man må forbedre for å oppnå et godt helhetlig systematisk beredskapsarbeid, og for å kunne øke egen evne til krisehåndtering. Det er imidlertid viktig at kriseledelsen har et bevisst forhold til hva de skal øve på, hvem som skal involveres og hvordan øvelsen skal gjennomføres for å få et godt utbytte av øvelsene. På et systematisk nivå antas det at øvelser som involverer flere mekanismer i organisasjonen og eksterne aktører vil være hensiktsmessig. Viktigheten av øvelser

støttes av Nonaka og Takeuchi (Jacobsen og Thorsvik, 2013) og teorien rundt læringsspiralen hvor de mener at sosialisering og å være fysisk sammen er formen for overføring av taus til taus kunnskap. Selv om samhandling og sosialisering er viktig for overføring av taus kunnskap, så er det ikke nødvendigvis en garanti for at en slik overføring vil skje. Dersom man ikke er observant eller har personlig vilje for å lære vil man ikke være mottakelig for å tilegne seg taus kunnskap. Dette støttes av Illeris (2012) som hevder at læring er styrt av blant annet viljen til å lære og motivasjon. En måte å overføre erfaringer til erfaringslæring på er gjennom evaluering, noe neste del av analysen vil ta for seg.

5.2.2 Evaluering

Vi tolker forskriftens § 8 om krav til evaluering av øvelser og hendelser som et forsøk på å overføre den tause kunnskapen eksplisitt. Forskriften sier at «... der evaluering gir grunnlag for det skal det foretas nødvendige endringer i risiko- og sårbarhetsanalysen og beredskapsplaner» (Forskrift om kommunal beredskapsplikt, 2011, § 8). Nonaka og Takeuchis (Jacobsen og Thorsvik, 2013) teori underbygger dette da de påpeker at for å opprettholde læring må man stadig vurdere inkludering av ny taus kunnskap. Funn fra intervjuene viser at det forsøkes å gjøre ny taus kunnskap eksplisitt, men at evalueringer krever tid og ressurser. Dokumentstudien av kommunenes overordnede beredskapsplaner viser at uønskede hendelser skal evalueres, men det fremkommer ikke like tydelig at også øvelser skal evalueres. Informantene bekrefter imidlertid at de er klar over at øvelser skal evalueres. Samtidig bemerker to av informantene at det er en utfordring å sette av tid i hverdagen når det er andre oppgaver som må utføres. Man kan stille spørsmål ved om evalueringer etter øvelser blir tildelt den samme oppmerksomhet som evalueringer etter uønskede hendelser dersom det ikke blir beskrevet i overordnede beredskapsplan. En tydelig opplæring- og øvingsplan kan muligens bidra til å systematisere evalueringer etter øvelser. En informant uttalte at de satt på mange erfaringer etter en hendelse, men at ordinære arbeidsoppgaver knyttet til drift gjorde at det ikke var tid til å skrive ned alle erfaringer. Det tar tid å utarbeide grundige evalueringer, særlig de som er kommuneovergripende, som eksempelvis pandemi-evalueringen. I februar 2022 var pandemien ikke lenger ansett som en krise, men to av informantene uttalte at de arbeidet med den evalueringen når intervjuene ble avholdt, ett år senere. En informant eksemplifiserte evaluering av øvelser ved å trekke frem en øvelse der engasjementet og deltakelse var høyt. Etter øvelsen var det et evalueringsmøte for deltakerne med gode diskusjoner og refleksjoner. Ledelsen sendte i etterkant ut et evalueringsskjema, men da var oppslutningen for å svare lav. Det kan tyde på at beredskapsfokuset endres etter at øvelsen er over, og at det er viktig å planlegge slik at evaluering skjer i nær tid etter øvelse. I DSB øvingsveileder (2016) anbefales det å samle inn førsteinntrykk rett

etter øvelser. Dette tyder igjen på at kompetanse til planlegging av øvelsen fra start til slutt er viktig for å lære, og at man må være bevisst på at tidsaspektet kan medføre at førsteinntrykkene og fokuset fra øvelsen forsvinner i hverdagens andre oppgaver.

Informantene fra Gjerdrum har tatt læring ved å delta i andre aktørers evalueringer av krisehåndteringen av skredet. De lærte mye av aktørenes refleksjoner, som har medført endringer i beredskapsarbeidet og kommunens kompetanse har økt. Kommunens egen evaluering av skredet var ikke ferdigstilt da intervjuet ble avholdt, noe som igjen sier noe om tid som må settes av til evaluering av uønskede hendelser på et kommuneovergripende nivå.

5.2.3 Overføring av erfaringslæring

All læring når det kommer til stykket, er erfaringslæring, sa Kolb (1984). Vi har så langt analysert øvelser og evalueringer, og vil nå analysere evalueringsrapporter og deltakelse i nettverk for å belyse overføring av erfaringslæring.

Kommuner er i utgangspunktet ikke en beredskapsorganisasjon og grunnet deres store omfang og variasjon av arbeidsoppgaver, samt en relativt sjelden forekomst av alvorlige hendelser som arter seg som kriser, får man ikke testet beredskapsapparatet i tilstrekkelig grad. Dette gjelder selv nødetater som ofte har begrenset med reelle beredskapssituasjoner og erfaringsgrunnlag, som betyr at man har et stort behov for å lære av andres krisehendelser (Eriksen et al., 2021).

Evalueringsrapportene fra kvikkleireskredene i Sørums og Gjerdrum, viser til tre felles læringspunkter som omhandler ressurser, ansvarsroller og sikring av skadested. Sørums kommune håndterte i 2016 en krise knyttet til skred, deretter håndterer nabokommunen Gjerdrum i 2020 samme type hendelse med større omfang. Funn fra dokumentstudien viser at Gjerdrum kommune gjorde flere av de samme erfaringene som Sørums kommune gjorde under kvikkleireskredet. Det reiser spørsmål knyttet til hvorvidt kommuner, selv med nær lokasjon og samme grunnforhold, deler erfaringer i tilstrekkelig grad. Filstad (2016) mener at man gjør hverandre mer kompetente ved å dele kunnskap, og gjennom deling av erfaringer kan man styrke hverandres beredskapsarbeid. En informant fra Gjerdrum eksemplifiserte erfaringslæring på tvers av kommuner ved å trekke frem vakthold av skredområdet og samarbeid med andre aktører. Politiet hadde ansvar for sikring og vakthold av skredområdet, helt frem til status på krisehåndteringen ble endret fra «pågående redningsaksjon» til «søk etter antatt omkomne». Dette var ikke kommunen forberedt på, og de ble usikre på hva dette ansvaret innebar. Det var mange nysgjerrige tilskuere og tilreisende rundt området, og det måtte

gjøres tiltak raskt. De skulle sikre området med sperregjerder og avse personell til vakthold, noe de ikke hadde for hånden. Evalueringsrapporten fra skredet i Sørums kommuner påpeker at Sørums kommuner hadde utfordringer med akkurat det samme etter leirskredet i 2016. Det ble derfor anbefalt at kommuner med nærhet til hverandre burde gå sammen om å kjøpe materiell, som sperregjerder. Anbefalingen støttes av forskrift for kommunal beredskapsplikt § 5 som sier at kommuner bør samarbeide med hverandre, hvis hensiktsmessig, for både å løse beredskapsoppgaver og kunne utnytte hverandres ressurser.

Argyris og Schöns (1996) modell for enkel- og dobbeltkretslæring viser til dobbeltkretslæring som læring hvor det har vært en refleksjon rundt hvorfor en utfordring oppstod, og det blir gjort endringer i de styrende faktorene. Sørums og Gjerdrums kommuner har evalueringsrapporter som viser utfordringer og læringspunkter, og begge kommunene har sannsynligvis lært av dette, hver for seg. Selv om kommunene har en dobbeltkretslæring, har de ikke hatt dette på tvers av hverandre. Ved å reflektere rundt andre kommuners kriser, lese evalueringsrapporter og stille spørsmål rundt de utfordringene som oppstod kan også andre kommuner nyttiggjøre seg av læringen. De kan bruke denne læringen til å gjøre endringer på sine styrende faktorer slik at de unngår å gjenta andres erfaringer.

Kommuners egne erfaringer er også viktige for kommunens beredskapskompetanse. En informant sier at kommunen etter krisehåndtering, har mye mer tyngde ved utarbeidelse av ROS-analyse, og at de bruker erfaringene i utarbeidelsen og revidering av analysen. En informant uttalte at de som har håndtert en krise sammen, sitter på en annen erfaring enn en som ansettes etter krisen. En nytilsatt tilegner seg hovedsakelig eksplisitt kunnskap, eksempelvis som informantens beskrev gjennom kommunens on-boarding prosess for nyansatte. Taus kunnskap er ifølge Lai (2013) opparbeidet over tid gjennom erfaringer, og ofte er man ikke bevisst på denne kunnskapen, noe som gjør den vanskelig å reflektere over. Funnet indikerer at det eksisterer en taus kunnskap som ikke er gjort eksplisitt, og at kommunene er bevisst på at erfaring fra krisehåndtering også eksisterer som taus kunnskap i kommunen. Intervjuene viser også at det kan være en utfordring å omgjøre disse erfaringene fra hendelser til læring.

Arbeidet med å gjøre kunnskap fra erfaringer eksplisitt er ressurs- og tidkrevende, og flere av informantene uttalte at de har mange arbeidsoppgaver, krav og systemer de skal følge opp i hverdagen. Dersom ledelsen krever at skriftliggjøring skal prioriteres, legges det et større press på kommunens ansatte. Det er kanskje ikke så nødvendig å gjøre all kunnskap eksplisitt, men det er

hensiktsmessig å vurdere grundig hvilken konkret kunnskap som kan nyttiggjøres av flere og dermed bør gjøres eksplisitt.

Illeris (2012) viser til at motivasjon og vilje er en faktor for å lære. Gjerdrum kommune har merket en stor etterspørsel fra andre kommuner og aktører rundt erfaringene fra krisehåndteringen. En informant uttalte at alle kommunens ansatte kunne reist på turné og holdt innlegg om disse erfaringene, da de blir forespurt på alle nivåer i kommunen. Dette tyder på at kommuner har et ønske, en vilje og en motivasjon til å ta til seg læring fra andre kommuners erfaringer, og å dele egne erfaringer med andre. Det å dele erfaringer via innlegg er også erfaringslæring, hvor man gjør kunnskap eksplisitt, og får nye refleksjoner fra mottakerne, som spørsmål eller diskusjoner.

En annen arena for å dele erfaringer er deltakelse i nettverk. Samtlige informanter trakk fram nettverk som deres hovedarena for erfaringslæring på tvers av kommuner og andre aktører. Samtlige kommuner viser til, både i dokumentstudiene og i intervjuene, at de deltar i ulike nettverk knyttet til beredskap. Funn fra intervjuene viser også at alle kommunene deltar på kurs og seminarer i regi av DSB og statsforvalter. Argyris og Schön (1996) skiller mellom hvordan-læring som enkeltkrets og hvorfor-læring som dobbeltkrets. Ved å delta på kurs og i nettverk vil man kunne dele erfaringer rundt *hvordan* ting gjøres, men også få en innsikt i *hvorfor*. Dette kan medvirke til en dobbeltkretslæring, dersom man har en vilje til å vurdere hvorfor man gjør som man gjør.

Informantene svarer også at rolleavklaring er viktig i beredskapsarbeidet og gjennom deltakelse i nettverk kan rolleavklaring diskuteres og bli tydeligere. Disse nettverkene er viktige arenaer for erfaringslæring og kunnskapsdeling slik at beredskapskompetanse kan bygges. Læring i nettverk støttes av Illeris (2012) som mener at å etablere nettverk, både interne og eksterne, er tiltak for læring. En fordel med deltakelse i nettverk er at beredskapskompetansen kan styrkes i samhandling med andre, som bekreftes av en informant som svarer at i nettverksmøtene har kompetansen for å bygge opp ROS-analyse blitt styrket i stor grad. Dette viser at øvelser, trening og nettverk utpeker seg som viktige læringsarenaer for å bygge beredskapskompetanse.

5.2.4 Delkonklusjon

Analysen viser at kommuner overfører erfaringer til erfaringslæring hovedsakelig gjennom deltakelse i nettverk, deretter gjennom deltakelse på øvelser og i evalueringer. Overføring av taus kunnskap foregår under hendelseshåndtering, i øvelser og i nettverk gjennom sosialisering og diskusjon. Informantene sier at tid og ressurser begrenser muligheten for erfaringsoverføring. Kommunene har

et ønske om å øve mer og nevner spesifikt fullskalaøvelser. Kommunene øver mest i form av diskusjonsøvelser både fysisk og digitalt som er minst ressurskrevende og gjør at de får gjennomført flere øvelser. Videre viser analysen at det skal settes av tid til evalueringer, men det fremkommer ikke fra intervjuene hvorvidt det blir gjort. Dokumentstudiene viser til at uønskede hendelser skal evalueres, men evaluering av øvelser er beskrevet i liten grad. Analysen viser også at kommuneovergripende evalueringer av uønskede hendelser kan ta lang tid da de skal gjennom mange ledd i organisasjonen. Uavhengig om kommunen har gjennomført øvelser eller erfart en uønsket hendelse bør evaluering planlegges og gjennomføres rett etter øvelsen eller den uønskede hendelse, for å unngå at erfaringer går tapt og potensialet for læring reduseres.

Analysen viser tilfeller hvor kommuner selv med nærhet til hverandre ikke har delt eller oppfattet læringspunkter fra tidligere uønskede hendelser, med den konsekvens at man gjentar de samme feilene. Samtidig viser analysen at gjennom nyetablerte og eksisterende nettverk har kommunene skapt flere gode arenaer for erfaringslæring som vil kunne motvirke at viktige erfaringer mellom kommuner går tapt.

Vi har ingen funn som tilsier at kommunene ikke har tilstrekkelig beredskapskompetanse, men analysen viser at samtlige kommuner mangler en systematisk plan for øvelser og opplæring. Vi ser at erfaringslæring blir brukt for å bygge beredskapskompetanse og at kommunene ser viktigheten av erfaringslæring for å styrke kompetansen. Samtidig er tid og ressurser en hemmer for å oppnå erfaringslæring.

5.3 Hvilke faktorer hemmer og fremmer det helhetlige og systematiske beredskapsarbeidet i kommunen?

Delkonklusjonene fra de ovennevnte forskningsspørsmålene har belyst at både lovpålagte føringer og beredskapskompetanse kan virke som fremmere på kommunens beredskapsarbeid. Dette forskningsspørsmålet har til hensikt å belyse andre faktorer som empirien har pekt mot som kan hemme eller fremme det helhetlige og systematiske beredskapsarbeidet i kommunen. Gjennom analyseprosessen har vi valgt ut faktorene *lederinvolvering*, *organisatoriske endringer* og *kultur* som stammer fra rammeverket i beredskapsmodellen til Eriksen et al. (2021). Faktorene *samordning med eksterne aktører* og *statsforvalterrollen* har i større grad blitt valgt ut med bakgrunn i empiriske funn.

5.3.1 Lederinvolvering

Beredskapsarbeidet er avhengig av at ledelsen aktivt involverer seg, tar ansvar, eierskap,

tilrettelegger, deltar og er fullt innforstått med at beredskap er et strategisk nødvendig virkemiddel for organisasjonen (Eriksen et al., 2021). Dokumentstudiene viser til at lederinvolvering av beredskapsarbeidet er viktig for å lykkes med det systematiske samfunnssikkerhetsarbeidet, på kommunalt, regionalt og nasjonalt nivå. Funnene fra intervjuene viser samtidig at seks av syv informanter nevner at manglende tid og ressurser er en utfordring for det kommunale beredskapsarbeidet. Informantene har i ulik grad spesifisert beredskapsarbeid i sin stillingsprosent, som betyr at man må balansere tilgjengelig tid på beredskap med de mer dagligdagse oppgavene som er hjemlet i stillingsinstruksen. Manglende økonomiske midler til å utføre beredskapsarbeidet blir også nevnt som en hemmer i det helhetlige og systematiske beredskapsarbeidet. Flere av informantene svarte at dersom det innføres nye lovpålagte føringer for beredskap medfølger det ikke økte rammer i budsjettet. En informant poengterte at omprioritering av midler må balanseres med annen lovpålagt tjenesteyting i kommunen. Dette vil kunne medføre at beredskap blir nedprioritert og at føringene blir utført på et minimumsnivå. Engen et al. (2021) påpeker at beredskap koster penger, og ledere og politikere vil kunne møte utfordringer med å prioritere ressurser til beredskap dersom man er usikker på hva som er god nok beredskap.

Vi har tidligere belyst viktigheten av lederinvolvering for å få operasjonalisert de lovpålagte føringene i kommunen. For å få systematikk i det helhetlige beredskapsarbeidet kan det virke som man også helt avhengig av lederinvolvering. Beredskapsarbeidet er avhengig av en ledelse som sier at beredskap skal prioriteres, som engasjerer de ansatte, og legger til rette for erfaringslæring og kompetanseheving.

5.3.2 Samordning med eksterne aktører

Samvirkeprinsippet fremhever viktigheten av at aktørene, både myndigheter og virksomheter, som har oppgaver knyttet til både samfunnssikkerhetsarbeidet og selve krisehåndteringen tar ansvar for å samvirke med hverandre (Njå et al., 2020). Samordningsrollen og -ansvaret til kommunene blir presisert i forskrift om kommunal beredskapsplikt (2011). I dokumentstudiene kan vi vise til at involvering av eksterne aktører i kommunens beredskapsarbeid kan bidra til å øke kommunens evne til krisehåndtering. Kommunalt beredskapsråd er en arena for gjensidig utveksling av informasjon mellom beredskapsaktørene i kommunen, som kan bidra til å forbedre samarbeid på tvers av beredskapsaktørene i kommunen. DSBs kommuneundersøkelse (2022) viser at 76 % av kommunene i undersøkelsene svarte at de hadde etablert et beredskapsråd, hvilket også Gjerdrum, Lillestrøm og Fredrikstad også har. Dokumentstudiene viste at Gjerdrum kommune i overordnet beredskapsplan har beskrevet at de skal møte beredskapsrådet minimum hvert fjerde år og ellers ved behov.

Lillestrøm kommune har på sin side stadfestet årlig møte med beredskapsrådet som et minimum. Vi oppfatter det som at kommunene oppfyller anbefalingene til å opprette og involvere beredskapsrådet i kommunens planer, men omfanget og hyppigheten på møtene kan i beredskapsplanen til Gjerdrum virke som det er for sjeldent. Fra evalueringsrapportene i dokumentstudiene nevnes det at en av suksessfaktorene under Sørums-skredet var lensmannens kjennskap til kommunen, hans relasjon til eksterne aktører og tilstedeværelse i kriseledelsen. Under Gjerdrum-skredet trekkes også relasjonen og tilliten beredskapsaktørene hadde til hverandre frem som svært fordelaktig for redningsarbeidet.

Sivilbeskyttelsesloven (2010) plikter kommunen å utarbeide en beredskapsplan, som blant annet må inneholde varslingslister, ressursoversikt og evakueringsplan. Det vises derimot gjennom intervjuene at under kvikkleireskredet i Gjerdrum så visste ikke de beredskapsansvarlige i kommunen hva de skulle etterspørre av ressurser; de visste ikke hva de trengte eller hva de andre aktørene hadde av ressurser. Hvordan de skulle håndtere tilførsel av ressurser hadde de heller ikke en plan for. Gjerdrum kommune hadde utarbeidet en ressursoversikt i sin overordnede beredskapsplan, men når de sto ovenfor en krisehendelse, klarte de ikke å bruke denne oversikten på en hensiktsmessig måte. Gjerdrum, Fredrikstad og Lillestrøm har alle en ulik tilnærming til ressursoversikt i beredskapsplanen. Hendelsen viser viktigheten av at kommunen har en bred tilnærming til involvering og samvirke med andre offentlige og private beredskapsaktører, slik at man har en viss grad av kontroll på både fysiske og kompetansemessige ressurser man kan spille på ved en krisehåndtering.

5.3.3 Statsforvalterens rolle

Statsforvalterens rolle innbefatter å være veileder og pådriver for at samfunnsoppgaver blir løst i tillegg til å føre tilsyn med kommunene jf. statsforvalterinstruksen (2022) beskrevet i kapittel 4.2.5. Statsforvalteren har tilsynsmyndighet, men ellers ingen direkte styringsrett over kommunene. Statsforvalterens har imidlertid en samordningsmyndighet og -funksjon som blir beskrevet i statsforvalterinstruksen (2022), som vi forstår medfører å ta en aktiv rolle inn mot kommunenes beredskapsarbeid og krisehåndtering. Instruks for statsforvalteren og Sysselmeister på Svalbard sitt arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering (2022) beskriver blant annet statsforvalternes ansvar for å holde oversikt og informere om arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i fylket, herunder utarbeidelse av fylkesROS, jf. kapittel 4.2.6. Intervjuene viser at flertallet av informantene fremhevet statsforvalterens aktive rolle, spesielt knyttet mot det å holde kommunene oppdatert på nye regelverk, endringer i forskrifter, kompetansetiltak og oppdateringer på beredskapssituasjonen. Disse oppdateringene vil

kunne bidra til å øke eller opprettholde kommunenes beredskaps- og risikoforståelse i regionen, og sammenfaller godt med ansvaret beskrevet i instruksene (2022). Informantene beskriver at slik informasjon kommer blant annet som nyhetsbrev, og at slike informasjonsoppdateringer blir sendt fra statsforvalteren til kommunenes beredskapspostbokser (e-post). Enkelte av informantene sa at det tidvis kommer veldig mye informasjon, og da er det kommunens jobb å sile ut det som er relevant, for så fordele informasjonen videre til rett person og rett etat/virksomhetsområde. Informanter fra alle tre kommuner poengterte også at tilgangen til denne informasjonen og beredskapspostboksene var gitt til medlemmer av kommunens kriseledelse, samt beredskapskoordinatorer i etatene/virksomhetsområdene. Samtidig presiserte to av informantene at selv om informasjonen kommer ut til både ledelsesnivået og nedover i etatene/virksomhetsområdene, har man ingen systemer som fanger opp at informasjonen faktisk er prosessert og/eller behandlet.

Tilsyn fra statsforvalter oppleves av informantene som nødvendig og nyttig for kommunen, og dokumentstudien viser at tilsyn gjennomføres i praksis hvert fjerde til sjette år. Tilsynsrapportene etter tilsyn skal belyse hva som er gjort under tilsynet for å fremme og formidle læring. En informant fortalte at under forrige tilsyn fremstod ikke representantene fra statsforvalteren nødvendigvis så opptatt av innholdet i de lovpålagte dokumentene, eksempelvis ROS og beredskapsplaner, men mer opptatt av at dokumentene var til stede. Videre nevner samme informant at kommunen ønsker mer detaljerte tilbakemeldinger på innhold i kommunens planverk under tilsyn fra statsforvalter, da man alltid kan bli bedre. Denne opplevelsen står i så fall i motsetningsforhold til slik vi forstår instruksene til statsforvalter, og det som står i tildelingsbrevet om at tilsyn skal føre til utvikling og læring i dokumentstudien.

Under krisehåndteringen i Gjerdrum ble statsforvalter etter anmodning fra kommunen bedt om hjelp for å avlaste rapporteringsbehovet hos statsforvalteren, som ble for omfattende for kommunen. Statsforvalter sendte da ut en Liaison for å redusere behov for rapporter og tilby veiledning under krisehendelsen. Informantene fra Gjerdrum kommune så på dette som et meget vellykket samarbeid, da kommunen fikk frigjort mye tid og ressurser og fikk et stort utbytte av statsforvalters fagkompetanse i krisehåndteringen. Dette eksemplifiserer statsforvalterens samordningsrolle for kommuner under krisehåndtering, spesifisert i statsforvalterinstruksene (2022). Vi har fått indikasjoner fra kommunene på at statsforvalter har fått en mer aktiv rolle i beredskapsarbeidet deres. Informantene forklarer at de ser på statsforvalterrollen som styrket etter kommunesammenslåingene og at de opplever at statsforvalter har fått en økt fagkompetanse, som

kommunene nyttiggjør seg av. Stadig nye risikoområder og komplekse sammensatte trusler gjør at behovet for bistand til kommunen synes være større nå enn noensinne.

Statsforvalteren skal ta initiativ til og legge til rette for øvelser og andre kompetansehevende tiltak, samt evaluere øvelser og hendelser for å sikre læring både lokalt og regionalt jf. kapittel 4.2.6. I tildelingsbrevet (2023) til statsforvalter omtalt i kapittel 4.2.7, fremkommer det at alle kommuners kriseorganisasjoner skal trenes i regi av statsforvalteren minimum en gang hvert fjerde år. I evalueringsrapportene fra leirskredet i Gjerdrum (2021) og Fylkesmannens evalueringsrapport (2017) fra Sørumsund, beskrevet i kapittel 4.2.9, påpekes behovet for å spesifikt øve på leirskred for å bedre krisehåndteringsevnen i kommunen. Et annet evalueringsspørsmål er at grunnkompetansen som redningstjeneste er for lav på individ- og organisasjonsnivå i kommunene. Det må derfor gjennomføres samordningsøvelser med andre etater som politi og NVE, for å bedre rolleforståelse og ansvarsområder under krisehendelser. Det er som tidligere nevnt statsforvalters oppgave å følge opp at kommunene gjennomfører disse tiltakene. I etterkant av intervjuene kunne en informant informere over e-post at Statsforvalteren i Oslo og Viken har fulgt opp noen av læringspunktene fra evalueringsrapporten fra Hovedredningssentralen (2021). Informanten nevnte at Statsforvalteren hadde gjennomført en workshop om proaktiv stabsmetodikk hvor kvikkleireskred var øvingsscenario i mars 2023 (Informant 1, 2023).

5.3.4 Organisatoriske endringer

Noen av kommunene forklarer at de har gjennomført organisatoriske endringer som følge av erfaringslæringen fra kvikkleireskredet i Gjerdrum. Lillestrøm kommune forklarte at de i etterkant av leirskredet har ansatt en geolog i 100 % stilling for å styrke kommunens fagkompetanse innen grunnforhold, som et forebyggende sikkerhetstiltak. De har også gjort endringer ved å forbedre sitt system for mottak av bekymringsmeldinger relatert til eksempelvis grunnforhold.

Gjerdrum kommune på sin side har planlagt en annen omorganisering av beredskapsarbeidet. De skal tilsette en beredskapskoordinator i 100% stilling underlagt tekniske tjenester, som også vil få ansvaret for oppdatering av overordnet beredskapsplan. Dette kan synes å være en fordelaktig reorganisering da teknisk drift til daglig har mye hendelsehåndtering gjennom blant annet vann og avløp som en av informantene påpekte. Videre skal arbeidet med helhetlig ROS-analyser flyttes til plan og bygg avdelingen i kommunen, noe som også virker som en hensiktsmessig løsning med bakgrunn i at plan og bygg til daglig jobber med risiko og sårbarhetsanalyser i forbindelse med utbygging og reguleringsplaner med hjemmel i Plan- og bygningsloven (2008). Nåværende

beredskapskoordinator vil også få en mer overordnet sekretariats-rolle i beredkapsorganiseringen, som vil kunne bidra til å styrke det helhetlige systematiske beredkapsarbeidet i kommunen. Disse endringene basert på erfaringene fra Gjerdrum skredet samsvarer med det Eriksen et al. (2021) beskriver om at endringer i omgivelser og risiko er viktig å vurdere for å avdekke om det kreves eventuelle justeringer i beredkapsarbeidet. Endringene er også et resultat av erfaringslæring, beskrevet kapittel 5.2.3.

De overnevnte organisatoriske endringene planlagt og gjennomført av henholdsvis Lillestrøm og Gjerdrum kommune kan bidra til at de i større grad klarer å etterleve og forbedre sitt helhetlige og systematiske beredkapsarbeid. Vi tolker det som at Gjerdrum-skredet har vært en utløsende årsak for organisasjonsendringen, hvor endring av rutiner og struktur har blitt revidert og styrket for å bedre kommunens evne til krisehåndtering. Til sammenlikning har Fredrikstad kommune gjort organisatoriske endringer med å tilføre ny beredkapskompetanse til organisasjonen ved ansettelse av nåværende beredkapsjef, med påfølgende endring av kriseorganisasjonen. Omorganiseringene er eksempler på det Argyris og Schön (1996) beskriver som dobbeltkretslæring, hvor det i Gjerdrum er basert på erfaringer, mens det i Fredrikstad er basert på tilførsel av kompetanse. Begge kommunene har i større grad enn tidligere fått operasjonalisert likhetsprinsippet ved å tilpasse kommunens daglige organisering mot en lik organisering som ved kriser.

Et annet relevant punkt innen organisatoriske endringer er ansvarsområder og roller. En informant fra Lillestrøm kommune forklarer at ansettelse av beredkapskoordinator i hver virksomhet/etatsnivå i kommunen hadde vært svært nyttig for å styrke beredkapsarbeidet. Lillestrøm har en beredkapskoordinator i 100 % stilling på etatsnivå. Fredrikstad kommune trakk også frem viktigheten av å ha en beredkapskoordinator på etatsnivå ansatt i en 100% stilling, i motsetning til dagens løsning. Fredrikstad kommune har i tillegg til en fast ansatt beredkapsjef utnevnt beredkapskoordinatorer i hvert fagområde. Gjerdrum kommune har også beredkapskoordinatorer på etatsnivå, men informantene forklarer at mange av beredkapskoordinatorene ikke har tildelt en gitt stillingsprosent knyttet til beredkapsarbeid, noe som antas vil kunne påvirke deres evne til å legitimere tilstrekkelig med tid på beredkapsarbeidet. Det kan derfor tyde på at selv om man tillegger ansatte beredkapsansvar er det ikke nødvendigvis effektivt og fremmende for beredkapsarbeidet, før man også spesifiserer i hvor stor grad beredskap skal være en prioritert ansvarsoppgave, som tidligere nevnt med lederinvolvering.

5.3.5 Kultur

Oppfattelsen av beredskapskulturen i kommunene viser seg å være noe blandet, der noen av informantene forklarte at man mangler oversikt nedover i organisasjonen for å kunne gi et nøyaktig bilde av beredskapskulturen. En av informantene forklarer at lederinvolvering er nødvendig for å skape en god beredskapskultur i kommunen. En informant fra Lillestrøm kommune forklarte at de har utnevnt januar som en sikkerhetsmåned, der kommunen i større grad enn vanlig vektlegger beredskapsarbeid og jobber med ROS og beredskapsplaner. Det antas at en slik prioritering av beredskapsarbeidet vil være et positivt bidrag. På en annen side betyr det ikke nødvendigvis at det er en god beredskapskultur i kommunen selv om ledelsen vektlegger beredskap i denne perioden. Det er viktig å poengtere at beredskapskultur ikke alene skapes av lederinvolvering, men skapes fra hver enkelt ansatt i organisasjonen. Vi trekker kultur inn i studien da beredskapsmodellen til Eriksen et al. (2021) beskriver kultur som en av de fire sentrale elementene i rammeverket som tilrettelegger for gode arbeidsprosesser innen beredskap, i likhet med kompetanse, struktur og ledelse. Jacobsen og Thorsvik (2013) beskriver at kultur i stor grad kan påvirke atferden til de ansatte i organisasjonen og at kultur er en sammensetning av de ansattes felles verdier, meninger og oppfatninger som skaper en slags norm for hvordan man skal opptre i organisasjonen. Det er lite fra intervjuene som tilsier at informantene har et bevisst forhold til hva slags beredskapskultur det er i kommunen selv om noen av informantene nevnte viktigheten av en god beredskapskultur, som starter med ledelsen. Til tross for et noe vagt forhold til beredskapskultur svarer fem av syv av informantene at de føler kommunen er beredskapsklar og i stand til å håndtere en omfattende hendelse, og at de jevnt over har tillit til egen evne til krisehåndtering. Dette kan ses i lys av Jacobsen og Thorsvik (2013) som beskriver at tillit er viktig for kulturen og at tillit kan fungere som et substitutt for administrativ kontroll og informasjon. Det kan derfor tyde på at kommunene har en slags ubevisst beredskapskultur, men de har tillit til hverandre som igjen gjør at de føler seg selvsikre på kommunens evne til krisehåndtering.

5.3.6 Delkonklusjon

Analysen av hvilke faktorer som hemmer og fremmer det helhetlige og systematiske beredskapsarbeidet viser nødvendigheten av en ledelse som prioriterer beredskap og legitimerer tilstrekkelig med tid og ressurser. For å samordne beredskapsarbeidet med eksterne aktører er forståelse av roller og ansvar, samt oversikt over ressurser avgjørende for både det helhetlige og det systematiske beredskapsarbeidet, da kanskje spesielt under krisehåndtering. Statsforvalter viser seg å være en viktig faktor for å fremme kommunenes helhetlige og systematiske beredskapsarbeid både i rollen som veileder, pådriver og tilsynsfunksjon. Alle kommunene har gjennomført eller skal

gjennomføre organisatoriske endringer, være seg på bakgrunn av erfaringer, endring i omgivelser og/eller risiko, eller tilførsel av kompetanse. Organisatoriske endringer vil kunne styrke deres helhetlige og systematiske beredskapsarbeid.

Avslutningsvis ser vi at kulturdimensjonen er en viktig del av et fungerende helhetlig beredskapsarbeid, men analysen viser ikke tydelig funn som tyder på at kommunene er bevisst på egen beredskapskultur. Samtidig anser kommunene seg som sikre på egen krisehåndteringsevne, som kan skyldes at de har stor grad av tillit innad i egen organisasjon.

5.4 Drøfting

Delkonklusjonene fra forskningsspørsmålene danner grunnlaget for å diskutere og deretter svare ut studiens problemstilling. Delkonklusjonene viste at lovpålagte føringer, erfaringslæring, samordning og samvirke, statsforvalteren, ledelse og kultur er alle faktorer som kan forsterke kommunenes helhetlige og systematiske beredskapsarbeid. Samtidig viser delkonklusjonene to gjentakende faktorer for det som kan være utfordrende for kommunenes beredskapsarbeid; ledelse og ressurser. Den videre drøftingen vil se disse to faktorene i lys av rammeverket i beredskapsmodellen til Eriksen et al. (2021). Rammeverket skal ifølge Eriksen et al. (2021) sørge for at beredskap innlemmes med andre funksjoner og gjøremål i virksomheten gjennom funksjonelle og gode arbeidsprosesser. I

5.4.1 Ledelse

Ledelse innebærer å sette rammer og gi retning for beredskapsarbeidet, og man kan derfor tenke seg at det er ledelsen som er mekanismen som bør drive det kommunale beredskapsarbeidet frem i en gitt retning. Det er ledelsen som beslutter og prioriterer ressursbruken, være seg tid, penger eller kompetanse, derfor kan man hevde at de sitter på det som gir retning og fremdrift i kommunens beredskapsarbeid. Selv om ledelse og ressurser var to gjentakende faktorer for det som oppleves utfordrende med kommunalt beredskapsarbeid ifølge våre informanter, mener vi at det er en forenkling og sannsynligvis et unyansert bilde på utfordringene.

Politisk-administrativ ledelse vil alltid stå i dilemmaet om hvordan man skal prioritere ressursene i kommunen. Politisk ledelse vil kanskje prioritere ressursene til de daglige tjenesteytelsene, som en kommune driver med mesteparten av tiden, mens administrativ ledelse vil kanskje prioritere de mindre synlige oppgavene, som eksempelvis beredskap. Lovpålagte oppgaver bidrar til at politisk-administrativ ledelse ikke uten videre kan bortprioritere minimumskravene, samtidig står de altså i dilemmaet om fordeling av ressurser. Beredskap handler om å forberede seg på det som eventuelt

kommer, men vi har også sett at det er sjeldent at kommunene kommer opp i krisesituasjoner. Det innebærer fortsatt at ressurser som eksempelvis gjerder for å sikre et skredområde på en eller annen måte må være tilgjengelig når det trengs. Forskriften (2011) påpeker allerede at kommunene skal samarbeide på tvers og mot andre beredskapsaktører i kommunen, og analysen viser at det gjør også kommunene på enkelte områder, eksempelvis gjennom nettverk. Samtidig viser erfaringene fra kvikkleireskredet i Gjerdrum at kontroll på tilgjengelig ressurser var et forbedringsområde, men også at kommuner i regionen og andre aktører trår til når krisen oppstår. Kommunenes utfordringer knyttet til ressurser ser ikke ut til å være knyttet direkte mot krisehåndtering, for der har de nå både allerede omfattende erfaringer med flere år med krisehåndtering under korona-pandemien, og det er flere arenaer for erfaringsutveksling mellom kommunene enn tidligere. På en side så er altså kommunene trygge på at de skal håndtere en krise, for det er de «jævla gode på» som en informant hevdet, altså det som beredskapsarbeidet skal bidra til. På den andre siden så er det enighet blant de fleste informantene at det er for mange oppgaver, ikke bare beredskapsoppgaver, men også de mer daglige tjenesterrelaterte oppgavene, som går ut over beredskapsarbeidet. Flesteparten hevdet at det ikke prioriteres tilstrekkelige ressurser til beredskapsarbeidet. Spørsmålet som vi må stille oss er om det bare er de manglende tildelte ressursene i tid, penger eller folk, som hemmer beredskapsarbeidet, eller er det også at oppgavene utføres på en uhensiktsmessig måte eller at det mangler lederinvolvering eller prioritering? Spørsmålet peker i retning av at det både er betinget av kompetansenivå og beslutningsgrunnlag. For at politisk-administrativ ledelse skal kunne beslutte så handler det om at de bør ha forståelse for hva de faktisk skal prioritere i beredskapsarbeidet, med tydelige konsekvensbeskrivelser for hva som skjer hvis det ikke prioriteres. Risikoforståelse, belyst gjennom blant annet helhetlig ROS, skapes ved at man er oppdatert på gjeldende risikobilde. Det vil vi hevde at ledelsen ikke er dersom helhetlig ROS kun er oppe i kommunestyret hvert fjerde år, som er minimumskravet. Ledelsen bør også ha tilstrekkelig med kunnskap om beredskapsarbeidet. Dersom det er gjennom overordnet beredskapsplan ledelsen danner grunnlaget for mye av dette arbeidet, bør i så fall overordnet beredskapsplan være tydelig på hva loven sier, og konkret på hva kommunen gjør med kravene. Først når politisk-administrativ ledelse har tilstrekkelig grunnlag for å fatte beslutninger og prioritere oppgavene, kan man konkludere at man har for lite ressurser.

5.4.2 Struktur

Som vi kom inn på under drøfting av ledelse, opplever informantene at det er for mange oppgaver og for liten tid til utføre beredskapsarbeidet. Samtidig stilte vi spørsmål ved hvorvidt beredskapsoppgavene ble hensiktsmessig utført. I rammeverket i modell for beredskapsarbeid

(Eriksen et al., 2021) vil struktur handle om både organisering av beredskapsmedarbeiderne internt i kommunen, samt tilnærming til samvirke med eksterne aktører. Strukturen vil derfor påvirke det helhetlige og systematiske beredskapsarbeidet i kommunene.

Kommunene har beredskapsledere i faste stillinger, og et varierende antall beredskapskoordinatorer i fulltids og deltidsstillinger. Analysen pekte på at uten stillingsbeskrivelser med tydelig beskrevet rolle, ansvar og stillingsprosent relatert til beredskapsarbeidet, er det vanskelig å skape autonomi for de som har rollen som beredskapskoordinatorer. Denne usikkerheten påvirker både kommunens evne til å absorbere informasjon og oppdateringer gitt fra ulike fagmyndigheter, fra for eksempel DSB eller statsforvalteren, samt operasjonalisere informasjonen. Selv med autonomi hos beredskapsmedarbeiderne så er det ikke gitt at man jobber så effektivt og hensiktsmessig som man burde, dersom ressursene er knappe. Analysen har vist at alle kommunene har gjort organisatoriske endringer i en eller annen grad på bakgrunn av erfaringer, endring i omgivelser og/eller risiko, eller tilførsel av kompetanse som positivt vil påvirke det helhetlig og systematiske beredskapsarbeidet. Organisering av beredskapsarbeidet bør sammenfalle med likhetsprinsippet i de nasjonale prinsippene for sikkerhet og beredskap. Vår analyse tyder på at endringen Gjerdrum kommune har gjort, og skal innføre, kan være et eksempel til etterfølgelse på hensiktsmessig organisering. Gjerdrum kommune synes å ha gjort en god analyse på bakgrunn av kompetanse, daglig gjøremål, og ikke minst, erfaringer fra egen krisehåndtering. Omorganisering i Gjerdrum kommune virker for oss som en løsning som både har hensyntatt at de har knappe ressurser, og effektiviserer bruken av disse, i tillegg til at den bygger på kompetanse som både teknisk- og plan- og bygg besitter i dag. Dermed blir ikke beredskap noe som oppleves som en fristilt tilleggsoppgave, men det blir en mer integrert del av hverdagen.

Vi vil hevde at en tilpasset struktur av beredskapsarbeidet i kommunen og en hensiktsmessig organisering av dedikerte beredskapsmedarbeidere kan bidra til at man får en bedre utnyttelse av ressursene, både når det gjelder tid, penger og kompetanse. I tillegg til kosteffektivisering kan også en hensiktsmessig organisering bidra til at kommunen får økt evne til krisehåndtering, jf. likhets- og ansvarsprinsippet. Et tettere interkommunalt samarbeid vil også kunne bidra til at ressurser kan unyttes mer hensiktsmessig, jf. samvirkeprinsippet.

Kommunenes samordning og samvirke med eksterne aktører er i varierende grad beskrevet i de overordnede beredskapsplanene. Beredskapsrådene som alle kommunene har, blir dratt frem som en av arenaene for å samordne beredskapsarbeidet, utveksle erfaringer og bidra i prosessene med

helhetlig ROS. Gjerdrum har som minimum satt hvert fjerde år for når beredskapsrådet skal møtes, mens Lillestrøm har satt minimum årlig. Analysen viste at kommunene stort sett oppnår minimumskravene slik de er beskrevet i forskrift om kommunal beredskapsplikt (2011). Det kan imidlertid stilles spørsmålstegn ved om den beskrevne hyppigheten på møtene med beredskapsrådet er tilstrekkelig for å oppnå relasjonsbygging, og for å få et reelt utbytte av arenaen for samordning som beredskapsrådet utgjør. Selv om at kommunene beskriver at beredskapsrådene møtes ved behov, fremstår det som uhensiktsmessig å beskrive en svært sjelden hyppighet for møtene, gitt at kommunene synes kun å oppnå minimumskravene gitt gjennom forskrift.

5.4.3 Kompetanse

Vår analyse viste at kommunene bruker erfaringslæring for å bygge beredskapskompetanse, som er avgjørende for kommunenes systematiske beredskapsarbeid. Deltakelse i nettverk, øvelser og evalueringer står frem som arenaer hvor erfaringslæring primært oppstår. Samtidig påpeker informantene at tid og ressurser står i veien for både å øve i det omfanget kommunene ønsker, samt gjennomføre gode evalueringer. Gode evalueringer vil kunne sikre at taus kunnskap blir gjort eksplisitt og muliggjør for dobbelkretslæring i organisasjonen. Alle kommunene ønsker å gjennomføre flere fullskalaøvelser for å trene samordningsrollen og kriseledelsen. Erfaringsrapporter tilsier at det er nødvendig og teorien underbygger også viktigheten av å øve fullskala for å teste beredskapen. Samtidig viser intervjuene våre at det gjennomføres fullskalaøvelser i svært liten grad. Dersom en av kommunene vi har studert alene skulle planlagt, koordinert, gjennomført og evaluert en fullskalaøvelse, tyder alt på at en kombinasjon av mangel på tid, penger og riktig kompetanse vil kunne stå i veien for å kunne gjennomføre en slik øvelse. Tettere samarbeid med andre kommuner, som også forskriften (2011) underbygger, ville derimot kunnet fordelt belastningen på ressursene. Når fullskalaøvelser er såpass krevende vil vi hevde at uten flere beredskapskoordinatorer i fulltidsstilling er det lite realistisk at en kommune kan stå med hovedansvaret for en fullskalaøvelse. Samtidig er kommunene kapable til å øve både kriseledelse og andre funksjoner i beredskapsorganisasjonen gjennom mindre ressurskrevende øvelser, som eksempelvis diskusjons- eller spilløvelser.

Analysen har påpekt viktigheten av statsforvalteren i rollen som veileder, pådriver og tilsynsfunksjon for kommunalt beredskapsarbeid. Det er gjennom de rollene vi mener at mulighetsrommet for fullskalaøvelser ligger. Statsforvalteren er gjennom instruks (2022) pålagt å ta initiativ og legge til rette for øvelser og andre kompetansehevende tiltak, samt evaluering av både øvelser og hendelser for å sikre læring både lokalt og regionalt. Forskriftens krav om hyppighet for øvelse av kommunenes

overordnede beredskapsplanverket styrer ikke type øvelse, bare at det skal gjennomføres annethvert år, og er heller ikke begrenset til at kommunene selv må planlegge og gjennomføre øvelsen. Statsforvalteren har gjennom tildelingsbrevet (2023) en ambisjon om å fasilitere øving for kommunene hvert fjerde år, og med en kombinasjon av interne lav-terskel øvelser i kommunene og samarbeid med andre kommuner ser vi at det er mange muligheter for å få øvd kommunenes beredskapsorganisasjon og kriseledelse, men det må styres. I tillegg til å øve bør kommunene ha en grunnkompetanse på hva beredskapsarbeidet innebærer og hvordan man jobber strukturert og systematisk med beredskapsarbeid. Analysen viser at kommunene kan bygge kompetanse gjennom flere arenaer. Arenaene inkluderer blant annet involvering av ansatte i prosesser som utarbeider, reviderer og oppdaterer planverk, eller statsforvalteren og DSB som gjennomfører kurs, seminarer og tilsyn som kommunens ansatte deltar på eller blir involvert i. Kompetanse er en ressurs som ikke utnyttes eller utvikles dersom tiden til personellet blir omprioritert til andre oppgaver. Samtidig kan personell som får tildelt tid, uten nødvendig kompetanse, utnytte den knappe ressursen på en lite effektiv måte. Vi hevder at for at kommunene skal lykkes med både bygge og benytte kompetanse på en mest mulig effektiv måte så krever det at kommunene utarbeider både opplærings- og øvelsesplaner og styrer kompetansen mer bevisst etter disse planene. Planene bør være samordnet på tvers av kommunene, som kan starte i nettverkene, og bør forankres i regionale fora for å skape en helhetlig utnyttelse av ressursene.

5.4.4 Kultur

Analysen viste at kommunene er sikre på egen krisehåndteringsevne, basert på den tilliten som ble bygget opp innad i kommunene etter to sammenhengende år med krisehåndtering under koronapandemien, samt kvikkleireskredet for Gjerdrum spesielt. Jacobsen og Thorsvik (2013) mener at tillit har en sterk effekt på kulturen, hvor en god kultur vil påvirke og øke tilliten mellom ledelse og ansatte i ulike deler av organisasjonen. Dersom vi snur om på det Jacobsen og Thorsvik (2013) sier, så vil tillit til hverandre tyde på en god kultur, og dermed kunne vi hevde at kommunene har en sterk beredskapskultur nettopp fordi de har vært gjennom en omfattende krisehåndtering. Analysen viste derimot at det ikke var klare funn på hvorvidt kommunene hadde god eller dårlig beredskapskultur, men informantene påpekte derimot at ledelsen er viktig for å skape ønsket kultur i kommunen. Eriksen et al. (2021) viser til at ledelsen må vise at de prioriterer sikkerhet og beredskap for å skape en god kultur. Det er lett å tenke seg at ledelsen uttrykker at de aksepterer en mindre god beredskapskultur hvis de omprioriterer ressurser. Vi vil hevde at ledelsen både kan prioritere annerledes, samtidig som de kan uttrykke en målsetting om en sterk beredskapskultur. Når det er lang tid mellom kommunale kriser er det kanskje vanskelig å opprettholde

beredskapskulturen, men nå står alle kommunene i en særstilling etter korona-pandemien, og beredskap har fått et nytt fokus. Vi vil hevde at ved å bygge kulturen rundt erfaringene fra egen og andres krisehåndtering, kan jobben forenkles med både å bygge og vedlikeholde beredskapskulturen. Kommunene kan altså bygge en mer bevisst beredskapskultur gjennom prioritering av ressurser, ledelsens involvering og erfaringer. For å vedlikeholde eller opprettholde ønsket kultur bør ledelsen fortsette å involvere seg, selv om de må omprioritere ressurser. Mark Fields, tidligere sjef for Ford Motor Company, baserte seg på den verdenskjente forskeren Peter Druckers utsagn om viktigheten av kultur, og sa «Culture eats strategy for breakfast and transformation for lunch» (Guley & Reznik, 2019). Kulturen kan ikke undervurderes i kommunenes beredskapsarbeid, for beredskapskulturen skal bidra til at ting skjer når uønskede hendelser oppstår, selv om planverk eller ressursene ikke er optimalisert.

6 Konklusjon og avslutning

6.1 Konklusjon

Under innledningen til denne studien ble det henvist til rapporter og NOUer som belyste svakheter og mangler i kommunenes beredskapsarbeid. De tre kommunene vi har studert har alle forskjellige utfordringer, samtidig som utfordringene har visse likhetstrekk. Hensikten med studien har vært å belyse ulike utfordringer fra ulike vinkler slik at kommunene lettere kan fatte tiltak for å forbedre systematikken og helheten i beredskapsarbeidet sitt. Det har vært vår intensjon at funnene fra studien skal være generaliserbare, og dermed ikke begrenset til de tre respektive kommunene i studien.

Studiens problemstilling var:

Hva kjennetegner utfordringene ved kommunalt helhetlig og systematisk beredskapsarbeid, og hvordan kan kommunene styrke eget beredskapsarbeid?

Drøftingen viste to gjentakende faktorer for det som kan være utfordrende for kommunenes beredskapsarbeid; ledelse og ressurser. Drøftingen av de to faktorene viste imidlertid at det ikke kunne sees på som to separate faktorer, men at de heller må sees i sammenheng. Drøftingen forsterker det teoretiske bidraget fra Eriksen et al. (2021) og viser at ledelse ikke kan sees på som en enkel komponent i rammeverket for beredskapsarbeid. Ledelse bør heller sees på som en gjennomgående faktor for at kommunene skal kunne styrke det helhetlige og systematiske beredskapsarbeidet. Det er ledelsen som prioriterer hvilke oppgaver som skal gjøres fremfor

eksempelvis dedikerte beredskapsoppgaver, og dermed tiden som skal brukes på beredskapsarbeid. Det er ledelsen som prioriterer om spesifikke tiltak identifisert gjennom eksempelvis helhetlig ROS skal gjennomføres eller heller benyttes mot dagligdagse tjenester som skole eller barnehager. Det er ledelsen som prioriterer om det skal settes av midler til å gjennomføre øvelser eller dra på kompetansehevende kurs og seminarer. De lovpålagte føringene gir ledelsen, men også beredskapsmedarbeiderne, det nødvendige rammeverket for at kommunene jobber mot det Staten anser som minimumskrav til kommunal beredskapsplikt. Ledelsen kan dermed ikke uten videre prioritere bort oppgaver og aktiviteter som er definert som minimumskrav.

Det er også ledelsen som styrer kompetansen; gjennom ansettelsesprosesser, kompetansehevende tiltak eller om man bruker riktig person med riktig kompetanse på rett sted. Ledelse og ressurser må derfor sees under ett, men som drøftingen har belyst, beredskap handler ikke bare om å få tilført mer midler, kommunene må også utnytte ressursene mer effektivt og heller ikke begrense seg ved å se kun internt i kommunene. Selvfølgelig vil færre oppgaver frigi mer tid, men det forutsetter også de ansatte har riktig kompetanse. Tilstrekkelig beredskapskompetanse i kommunen vil dermed hjelpe ledelsen til at det jobbes mer helhetlig og systematisk, blant annet ved å utarbeide planverk og beredskapsdokumentasjon som er relevante og etterlever hensikten. Riktig kompetanse på rett sted vil kunne forbedre beredskapsarbeidet, men det handler også om å jobbe mer hensiktsmessig ved å eksempelvis gjøre organisatoriske endringer for å få mer effekt av ressursene. De allerede godt etablerte arenaene, nettverkene og forumene som kommunene deltar i og får mye av sin erfaringslæring fra, vil kunne utnyttes bedre dersom de eksempelvis har tydelige mandater og et reelt handlingsrom. Eksempelvis er møter med kommunenes beredskapsråd som gir en unik mulighet for å bygge relasjoner, men også for å gjennomføre lavterskel-øvelser slik at man får et omforent syn og forståelse for planverk eller aktuelle risikoer. Skal kommunene oppnå mer med de ressursene de bruker i dag bør oppgaver knyttet til beredskap stadfestes og forankres i ledelsen. Det vil kunne gi tydelige avklaringer av rolle, ansvar og myndighet som gir rom for autonomi hos beredskapsledere og -koordinatorer i arbeidet både internt i kommunen og eksternt.

Gjennom rollen til statsforvalter som pådriver, veileder og fasilitator for å få samordnet det regionale og lokale beredskapsarbeidet kan det kommunale helhetlige og systematiske beredskapsarbeidet forbedres. Kommunene i studien opplever statsforvalteren som en aktiv aktør gjennom eksempelvis å tilrettelegge for øvelser, gjennomføre seminarer for å knytte prosesser til planverk eller ved tilsyn. Samtidig som kommunene må følge opp initiativene og prioritere deretter, må også statsforvalteren følge opp hendelser, evalueringer og læringspunkter fra tidligere øvelser og

hendelser i regionen for å hjelpe kommunene med å omsette erfaringer til erfaringslæring.

En kultur som vektlegger beredskap trenger ikke være avhengig av hvor mye ressurser som brukes på beredskapstiltak, men i større grad avhengig av en ledelse som spiller på verdier, holdninger, erfaringer, og setter rammene for ønsket kultur ved å involvere seg. En god kultur kan kompensere for mangler i det systematiske beredskapsarbeidet, og vil også være en viktig faktor for å forbedre kommunalt beredskapsarbeid, men spesielt for å kunne håndtere kriser når de oppstår.

Ledelse fremstår som den viktigste komponenten i kommunalt beredskapsarbeid. Samtidig kan det virke som den samme komponenten kan knyttes til det mest utfordrende ved kommunens helhetlige og systematiske beredskapsarbeid. Denne studien vil derimot ikke konkludere med at det er politisk-administrativ ledelse i kommunene i seg selv som er utfordringen, men vil heller peke på at det er hvordan beredskapsarbeidet ledes og styres som kjennetegner utfordringene. Dersom ledelsen ikke sitter på den fulle og hele forståelsen av hva kommunal beredskapsplikt består av, hva risikobildet i kommunen er og hva som er forventet fra ledelsen, kan man heller ikke forvente involvering og prioritering av ressurser. Studien peker også på at lovpålagte føringer og beredskapskompetanse kan ha positiv påvirkning på kommunens helhetlige og systematiske beredskapsarbeid, men uten ledelsens involvering og forankring vil denne påvirkningen kunne ha mindre effekt.

6.2 Refleksjoner og videre forskning

Studien har i likhet med andre rapporter og utredninger påpekt mangler i både kommunenes og det regionale beredskapsarbeidet. Det er imidlertid viktig å være bevisst på situasjonen kommunene befinner seg i, og har stått i de tre siste årene. Det har vært både fylkes- og kommunesammenslåinger med tilhørende omorganisering, to år med sammenhengende krisehåndtering under koronapandemien, i tillegg til et katastrofalt kvikkleireskred som også krevde støtte fra nabokommuner. I dag er det den sikkerhetspolitiske situasjonen i Europa som har og fortsatt vil kreve tiltak som går ut over det som er ansett som normal drift, herunder ivaretagelse av ukrainske flyktninger. Studien har bevisst ikke omhandlet krisehåndtering, men etter en uønsket hendelse har oppstått tilstreber man å normalisere situasjonen. Kommunene i studien har etter vårt syn evnet på en meget god måte å normalisere situasjonen i etterkant av en krise, men det har nok samtidig påvirket mulighetene deres for å videreutvikle beredskapen da de har hatt hendene fulle.

Studien har belyst at planverk og prosesser med revisjoner, oppdateringer og godkjenninger tar mye

tid og ressurser, og kanskje også *for* mye ressurser gitt at kommunene i begrenset grad bruker planverket når krisen oppstår. Avviket som synes å være mellom kravene i forskrift om kommunal beredskapsplikt og kommunale beredskapsdokumenter kan muligens løses ved en revisjon av forskriften. Løsningen innebærer en vurdering av hvorvidt det skal tilføres flere eller mer detaljerte krav, både for å kunne forenkle kommunens beredskapsarbeid, men også forplikte beredskapsarbeidet til et høyere nivå enn dagens minimumskrav.

Studien har hatt et bredt utgangspunkt. Ved å favne så bredt har vi ikke kunnet gå i detalj på funn, men det brede datamaterialet har samtidig gjort det mulig å trekke frem forskjeller og likheter på tvers av kommuner. Det har bidratt til at vi har fått et helhetlig bilde av hvordan ulike faktorer henger sammen. Vårt snevre utvalg av informanter kan være en svakhet ved studien, da funnene til en viss grad baserer seg på enkeltpersoners utsagn. Selv om studien har dekket likestilte funksjoner og på ulike nivå hos alle kommunene ville et utvidet utvalg, eksempelvis ved å inkludere samtlige kommunedirektører og ansatte lenger ned i etatene/virksomhetsområdene, kunne gitt et annet datagrunnlag. Ved å benytte litteratur- og dokumentanalyser for å underbygge og motbeviser våre informanters påstander, mener vi at vi på den måten likevel har klart å innfri studiens kvalitetskriterier.

Vår studie har påpekt at kultur er en viktig styrkemultiplikator for beredskapsarbeidet, men vi har ikke gått i dybden på hva som er en bra beredskapskultur eller hvordan organisasjonen som helhet tenker om beredskapskulturen. Dersom vi hadde gjennomført en kvantitativ studie ville vi hatt muligheten til å inkludere langt flere respondenters perspektiver, som er nødvendig for å kunne beskrive og analysere kultur. Vi tror også det kan være interessant å gjennomføre en kvantitativ studie knyttet til ledelse og ressursbruk i beredskapsarbeidet, hvor vår analyse av kommunenes helhetlig ROS og overordnede beredskapsplaner kan benyttes som et utgangspunkt. En slik studie mener vi ville vært hensiktsmessig å kombinere med DSBs kommuneundersøkelser.

Referanser

- Argyris, C. & Schön, D. A. (1996). *Organizational learning II : theory, method, and practice*. Addison-Wesley.
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. (2023, 23. februar). *Samordning*. <https://dfo.no/fagomrader/etats-og-virksomhetsstyring/samordning>
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. (2014, oktober). *Veileder til helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse i kommunen*. DSB. <https://www.dsbinfo.no/dsbno/2014/tema/veiledertilhelhetligrisikoogsarbarhetsanalyseikommunen/>
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. (2016, Oktober 2016). *Grunnbok: Introduksjon og prinsipper*. DSB. https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/veiledere-handboker-og-informasjonsmaterieill/veiledere/grunnbok_oving.pdf
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. (2021, september). *Veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt*. DSB. <https://www.dsb.no/veiledere-handboker-og-informasjonsmaterieill/veileder-til-forskrift-om-kommunal-beredskapsplikt/>
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. (2022a). *Kommuneundersøkelsen* (2022). DSB. <https://www.dsb.no/menyartikler/statistikk/kommuneundersokelsen/>
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. (2022b, oktober). *Veileder til helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse i kommunen*. DSB. <https://www.dsb.no/veiledere-handboker-og-informasjonsmaterieill/veileder-til-helhetlig-risiko--og-sarbarhetsanalyse-i-kommunen2/>
- Elkjær, B. (2000). The Continuity of Action and Thinking in Learning. *Outlines. Critical practice studies*, 2(1), 85-102. <https://doi.org/10.7146/ocps.v2i1.5132>
- Engen, O. A. H., Kruke, B. I., Lindøe, P., Olsen, K. H., Olsen, O. E. & Gould, K. A. P. (2021). *Perspektiver på samfunnssikkerhet* (2. utgave. utg.). Cappelen Damm akademisk.
- Eriksen, J., Rake, E. L. & Sommer, M. (2021). *Beredskapsanalyse* (1. utgave. utg.). Cappelen Damm akademisk.
- Filstad, C. (2016). Organisasjonslæring : fra kunnskap til kompetanse.
- Forskrift om kommunal beredskapsplikt. (2011). *Forskrift om kommunal beredskapsplikt* (FOR-2021-12-17-3723). Lovdata. <https://lovdata.no/forskrift/2011-08-22-894>
- Fredrikstad kommune. (2022a). *Helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse 2022 - ROS-ANALYSE FOR FREDRIKSTAD KOMMUNE*.
- Fredrikstad kommune. (2022b). *Overordnet beredskapsplan*.
- Fylkesmannen i Oslo og Akershus. (2017). *Evaluering av krisehåndteringen etter skredet i Sørum 10.11.16*, . <https://sorum.custompublish.com/getfile.php/3957962.1502.qauluzs7tqttni7/Fylkesmannen+s+rapport+-+Del+A+6.+okt.pdf>
- Gjerdrum kommune. (2019a). *Overordnet beredskapsplan*. <https://www.gjerdrum.kommune.no/siteassets/pdf-bibliotek/overordnet-beredskapsplan---gjerdrum-kommune---tekn.-rev-juni-2021---uten-vedlegg.pdf>
- Gjerdrum kommune. (2019b). *Overordnet ROS-analyse*.
- Gjerdrumutvalget. (2021). *Årsakene til kvikkleireskredet i Gjerdrum 2020 - Rapport fra ekspertutvalg*, . Olje- og energidepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/arsakene-til-kvikkleireskredet-i-gjerdrum-2020/id2872948/>
- Grunnloven. (1814). *Kongeriket Norges Grunnlov* (LOV-1814-05-17). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/1814-05-17-bm>
- Guley, G. & Reznik, T. (2019). Culture Eats Strategy for Breakfast and Transformation for Lunch, . <https://journal.jabian.com/culture-eats-strategy-for-breakfast-and-transformation-for-lunch/>
- Hinchey, P. H. & Dewey, J. (2018). *Democracy and education : an introduction to the philosophy of education*. Myers Education Press. <https://ebookcentral.proquest.com/lib/hilhmr->

- [ebooks/reader.action?docID=5377970](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/redningsaksjonen-og-den-akutte-krisehandteringen-under-kvikkleireskredet-pa-gjerdrum/id2856806/)
- Hovedredningsentralen. (2021). *Evaluering av redningsaksjonen på Gjerdrum*. J.-o. beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/redningsaksjonen-og-den-akutte-krisehandteringen-under-kvikkleireskredet-pa-gjerdrum/id2856806/>
- Illeris, K. (2012). *Læring*. Gyldendal akademisk.
- Informant 1. (2023). *Oppfølginsspørsmål etter intervju*.
- Instruks for statsforvalteren og Sysselmasteren på Svalbard sitt arbeid med samfunnssikkerhet, b. o. k. (2022). *Instruks for statsforvalteren og Sysselmasteren på Svalbard sitt arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering*, (FOR-2021-12-10-3466). Lovdata. <https://lovdata.no/forskrift/1981-08-07-3642>
- Irgens, E. J. (2011). *Dynamiske og lærende organisasjoner : ledelse og utvikling i et arbeidsliv i endring*. Fagbokforl.
- Jacobsen, D. I. & Thorsvik, J. (2013). *Hvordan organisasjoner fungerer* (4. utg.). Fagbokforl.
- Johannessen, A., Christoffersen, L. & Tuft, P. A. (2021). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode* (6. utgave. utg.). Abstrakt forlag.
- Kommunal- og distriktsdepartementet. (2023). *Tildelingsbrev*. Hentet 8. mars fra <https://styringsportalen.statsforvalteren.no/2023/styringsdokumenter/>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2020, i.d.). *Tilsynskalender*. Statsforvalterens fellestjenester. Hentet 4.april fra <https://tilsynskalender.statsforvalteren.no/>
- Kommuneloven. (2018). *Lov om kommuner og fylkeskommuner* (LOV-2018-06-22-83). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/2018-06-22-83>
- Kvale, S., Brinkmann, S., Anderssen, T. M. & Rygge, J. (2015). *Det kvalitative forskningsintervju* (3. utg. utg.). Gyldendal akademisk.
- Lai, L. (2013). *Strategisk kompetanseledelse* (3. utg. utg.). Fagbokforl.
- Lillestrøm kommune. (2018). *Risiko- og sårbarhetsanalyse for Lillestrøm kommune - del 1 hovedrapport*.
- Lillestrøm kommune. (2022). *Beredskapsplan - Plan for kommunal kriseledelse*.
- Meld. St. 5 (2020-2021). (2020). *Samfunnssikkerhet i en usikker verden*. Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-5-20202021/id2770928/>
- Meld. St. 10 (2016-2017). (2016). *Risiko i et trygt samfunn. Samfunnssikkerhet*. J.-o. beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-10-20162017/id2523238/>
- Meld.St. 5 (2020-2021), S. i. e. u. v., Det kongelige justis- og beredskapsdepartementet, <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-5-20202021/id2770928/>
- Njå, O., Sommer, M., Rake, E. L. & Braut, G. S. (2020). *Samfunnssikkerhet : analyse, styring og evaluering*. Universitetsforlaget.
- NOU 2021: 6. (2021). *Myndighetenes håndtering av koronapandemien. Rapport fra Koronakommisjonen*. <https://www.koronakommisjonen.no/kommisjonens-rapport-og-presentasjoner/>
- NOU 2022: 3. (2022). *På trygg grunn — Bedre håndtering av kvikkleirerisiko*. Olje- og energidepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2022-3/id2905694/>
- NOU 2022: 5. (2022). *Myndighetenes håndtering av koronapandemien - del 2. Rapport fra Koronakommisjonen*. <https://www.regjeringen.no/contentassets/d0b61f6e1d1b40d1bb92ff9d9b60793d/no/pdfs/nou202220220005000dddpdfs.pdf>
- Plan- og bygningsloven. (2008). *Lov om planlegging og byggesaksbehandling* (LOV-2008-06-27-71). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/2008-06-27-71>
- Sivilbeskyttelsesloven. (2010). *Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelseiltak og Sivilforsvaret*, (LOV-2010-06-25-45). Justis- og beredskapsdepartementet.

- <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2010-06-25-45>
Statsforvalteren. (2023, 11. januar). *Om oss*. Hentet 8. mars fra
<https://www.statsforvalteren.no/nb/portal/Om-oss/>
- Statsforvalteren i Oslo og Viken. (2022). *FylkesROS 2022 - Risiko- og sårbarhetsanalyse for Oslo og Viken*. <https://www.statsforvalteren.no/siteassets/fm-oslo-og-viken/samfunnssikkerhet-og-beredskap/forebyggengde-amfunnssikkerhet/fylkesros-oslo-og-viken-2022.pdf>
- Statsforvalterinstruksen. (2022). *Instruks for statsforvaltere* (FOR-2021-12-10-3466). Lovdata.
<https://lovdata.no/forskrift/1981-08-07-3642>
- Tjora, A. H. (2017). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis* (3. utg. utg.). Gyldendal akademisk.
- Tjora, A. H. (2018). *Viten skapt : kvalitativ analyse og teoriutvikling*. Cappelen Damm akademisk.
- Viken fylkeskommune. (2023, 7. mars). *Fakta og tall om Viken*. Viken fylkeskommune.
<https://viken.no/om-fylkeskommunen/fakta-og-kart-over-viken/fakta-og-nokkeltall-om-viken/fakta-om-viken/fakta-og-tall-om-viken/>

Vedlegg 1: Intervjuguide

Intervjuguide

1. Gjennomgang av informasjonsskrivet med samtykkeskjema.
2. Innledning
 - a. Formål med oppgaven
 - b. Struktur og hensikt med intervju
 - i. Vi har satt av inntil en time til intervjuet og ønsker å holde det semi-strukturert. Det vil si at du står fritt til å uttale deg om de ulike temaene, men vi vil kunne avbryte deg dersom vi ser tiden ikke strekker til for å gjennomgå hovedspørsmålene våre.
 - ii. Vi kommer ikke til å bruke navn i studien, men vil enten bruke din tittel/rolle eller bare kommunen du arbeider i. Dette vil kunne være vesentlig for å vise sammenheng mellom organisasjon, læring og hvordan man arbeider systematisk med beredskapsarbeid på tvers av kommunene.
 - iii. Hensikten med intervjuet er todelt. Det er å få avkrefte eller bekrefte funn fra dokumentstudien og teorigrunlaget vårt, samt få andre innspill som kan være relevante for å besvare problemstillingen.
 - iv. Spørsmål før vi begynner?
3. Generelle spørsmål
 - a. Hva er din stillingstittel og i hvilken kommune er du tilsatt og hvor lenge har du vært tilsatt i kommunen?
 - b. Hvilken bakgrunn har du? (Studie/arbeidserfaring/annen kompetanse).
 - c. Kan du kort si hva du legger i beredskap og beredskapsarbeid?
 - d. Hvor stor andel av hverdagen vil du anta at du bruker på beredskapsarbeid, være seg øvelser, gjennomgang av planverk, konferanser/møter osv.?
 - e. Har du de siste 5-10 årene deltatt i en eller annen grad av krisehåndtering? Kan du si noe den omfattende hendelsen?
4. **Tema 1 – forskningsspørsmål 1** – Hvordan operasjonaliserer kommuner overordnede føringerne for beredskap gitt gjennom lover og forskrifter?

Innledning: Beredskap kan forstås som de tiltak som skal hindre at farlige situasjoner får utvikle seg til ulykker eller som skal redusere konsekvensene når noe først har gått galt (Aven et al, 2004). For en organisasjon er beredskap dens evne til å håndtere og redusere skadevirkningene av uønskede hendelser som kan føre til skade på, eller tap av liv, helse, miljø og materielle verdier (Norsok, 2004). Det er flere føringer fra overordnet nivå, være seg stat eller fylkeskommune, som skal regulere kommunenes beredskapsarbeid.

- a. Hvordan opplever du statens og/eller fylkeskommunens inngripen gjennom lover og forskrifter i deres beredskapsarbeid?
 - i. Er det for mye overordnet styring og kontroll av kommunens beredskapsarbeid?
 - ii. Er det mye rapportering eller andre tidstyver som du mener er irrelevant?
 - i. Opplever du at med nye overordnede føringer så følger det med midler til å utføre nødvendige tiltak?
 - ii. Hva slags lovverk og andre føringer som berører beredskap og sikkerhetsarbeidet i kommunen kjenner du til, og hvordan holder man seg oppdatert?

- b. Hvordan opplever du at kommunens langsiktige mål, strategier, prioriteringer og plan for oppfølging av samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet kommuniseres internt og nedover i organisasjonen?
 - i. Hvordan kommuniseres dette spesifikt?
- c. Kan du si noe om din rolle i kommunens risiko og sårbarhets analyser (ROS-analyser), fra utarbeidelse til evaluering, herunder utvikling, iverksettelse og oppfølging av tiltak?
 - i. Hvor ofte opplever du at disse brukes i det daglige beredskapsarbeidet og oppdateres?
 - ii. Bruker dere veiledere fra DSB eller andre fag-etater i deres beredskapsarbeid?
 - iii. Føler du at man besitter nødvendig kompetanse til å utarbeide og bidra i helhetlig ROS-analyser, og hvem utfører analysen?
- d. Hvordan opplever du kontroll av de overordnede føringene fra tilsynsmyndigheter?
 - iii. Opplevs tilsyn som et viktig bidrag eller virkemiddel til kommunens beredskapsarbeid? Hvis nei, hvorfor ikke?

5. Tema 2 – forskningsspørsmål 2 - Hvordan bruker kommunen læring og kunnskapsdeling til å bidra i kommunens beredskapsarbeid?

Innledning: Kompetanse kan sies å være summen av kunnskap, ferdigheter, evner og holdninger. Læring er noe som skjer når et individ eller en organisasjon tilegner seg og bearbeider erfaringer og kunnskap, være seg gjennom formelle og uformelle læringsarenaer, som eksempelvis øvelser, seminarer, kurs, diskusjoner ved lunsjbordet osv. Med organisasjonslæring mener vi en organisasjon som effektivt evner å tilegne seg ny kunnskap som medfører enkle eller mer krevende organisatoriske endringer. Det kan være endring av rutiner og prosedyrer eller mer omfattende endringer av organisasjonens struktur, kultur eller etablert forståelse.

- a. Kan du si noe om hvordan du opplever at din kommune jobber generelt mot å være en lærende organisasjon, herunder bygge kompetanse og dele kunnskap blant de ansatte?
 - i. Kan du også si noe om hva du opplever som de største hindrene og de beste driverne for læring innad i din kommune?
 - ii. Settes det av tid til refleksjon og evaluering av aktiviteter og hendelser?
- b. Kan du si noe hvordan du opplever at din kommune jobber mer spesifikt med kompetanseheving og læring innenfor beredskap, herunder utveksle erfaringer og kunnskapsdeling?
 - i. Er erfaringsutveksling og kunnskapsdeling noe som må tas initiativ til av den enkelte eller er det satt i system?
 - ii. Er det en plan for opplæring og bruk av beredskapsplanverket, eller er det mer tilfeldig?
 - iii. Hvilke læringsarenaer opplever du kommunen bruker, er det kursdeltakelse, fagdager, bevisst bruk av tid for å reflektere over læringsutbytte og måloppnåelse av ulike aktiviteter?
- c. Kan du si noe om hvordan du opplever at kommunen jobber med å lære fra andre kommuners erfaringer, være seg fra øvelser eller uønskede omfattende hendelser?

- i. På hvilken måte samarbeider dere med andre kommuner ift. beredskapsarbeid?

6. Tema 3 – systematisk beredskapsarbeid

Innledning: Med systematisk beredskapsarbeid mener vi summen av en kommunes beredskapsarbeid. Vi har vektlagt operasjonalisering av overordnede føringer og læringsdimensjonen så langt. De følgende spørsmålene vil gå litt mer spesifikt på andre relevante spørsmål knyttet til beredskap og krisehåndtering.

- a. Kan du si noe om hva du oppfatter som kommunens største risiko hva angår omfattende hendelser?
 - i. Opplever du at kommunens tiltak i planer og ROS-analyser samsvarer med risikoen?
- b. Kan du si noe om hvordan du opplever øvelsene i kommunen bidrar til kollektiv kunnskap og læring om beredskapsarbeidet og evne til forbedret krisehåndtering?
- c. Hva tenker du om kommunens nåværende systematiske beredskapsarbeid og evne til å takle "kriser"?
 - i. Hva er dine tanker rund kommunenes evne til å forberede seg mot kriser?
 - ii. I hvilken grad føler du kommunen er så beredskapsklar som den bør være for å håndtere neste omfattende hendelse?
 - iii. Hva tenker du kan være en flaskehals i kommunens beredskapsarbeid?
- d. Hvordan oppfatter du sikkerhetskulturen i kommunen?
- e. Hvis du skulle trekke frem tre ting du mener er det mest vesentlige i kommunens beredskapsarbeid, hva ville det vært?

7. Avslutning

- a. Har du noe mer å tillegge?
- b. Kan vi kontakte deg igjen dersom det blir aktuelt?

Til slutt vil vi igjen takke deg for at du stilte opp.

Vedlegg 2: Informasjonsskriv og samtykkeerklæring informanter

Vil du delta i forskningsprosjektet

Kommunalt beredskapsarbeid og organisasjonslæring –

En studie i kommuners evne til å lære fra erfaring.

Dette er en forespørsel til deg om å delta i et forskningsprosjekt om organisasjonslæring sett i sammenheng med beredskapsarbeid. I dette skrevet gir vi deg informasjon om hensikt og omfang på prosjektet, og hva din deltakelse vil innebære for deg.

Formål

Formålet med prosjektet er å se på hvordan kommuner bygger erfaringsbasert kompetanse innen beredskap, og se det i sammenheng med egen og andres håndtering av omfattende hendelser. Med omfattende hendelser mener vi både kriser, katastrofer eller større ulykker. Våre funn håper vi skal kunne bidra med å belyse generelle svakheter ved kommuners nåværende læreevne som grunnlag for å kunne forberede seg mot neste krise.

Prosjektets problemstilling er:

Hvordan bygger kommuner kompetanse for systematisk forbedre eget beredskapsarbeid?

Dette vil vi gjøre ved å besvare to forskningsspørsmål.

Det første forskningsspørsmålet er «Hvordan implementerer kommuner overordnede føringer for beredskap gitt gjennom lover og forskrifter?»

Her ønsker vi å se på hvordan kommuner operasjonaliserer overordnede føringer, som eksempelvis lover og forskrifter, opp mot egne konkrete beredskapsplaner, risikoanalyser osv.

Vår første hypotese er at overordnede føringer har positiv effekt på kommunens beredskapsarbeid, samtidig som det potensielt kan oppleves som omfattende med alle kravene som blir stilt.

Det andre forskningsspørsmålet er «Hvordan bruker kommunen læring og kunnskapsdeling til å bidra i kommunens beredskapsarbeid?». Her ønsker vi å se på forskjellige dimensjoner ved læring og kunnskapsdeling i kommuner. Vi vil se på i hvilken grad kommunene bruker formelle og uformelle arenaer for kunnskapsdeling, herunder egne og andres erfaringer fra øvelser og omfattende hendelser, samt se på hvordan det implementeres i beredskapsarbeidet.

Vår andre hypotese er at kompetanse vil i positiv grad påvirke organisasjonens evne til kontinuerlig systematisk beredskapsarbeid, og videre at denne systematikken forbedrer evne til krisehåndtering.

Dette er en masteroppgave, hvor arbeidet er utført av en gruppe på tre studenter fra Høgskolen i Innlandet.

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

Høgskolen i Innlandet er ansvarlig for prosjektet.

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Vi har foretatt et strategisk utvalg av intervjuobjekter ut ifra arbeidssted og stilling, og har valgt ut to til tre fra hver kommune til intervju.

Hva innebærer det for deg å delta?

Studien er en kvalitativ undersøkelse, hvor vi ønsker å utføre en dokumentstudie av relevant data for deretter intervju aktuelle personer som har en rolle i kommunens beredskapsarbeid. Her søker vi å få avkrefte og bekrefte funn fra dokumentstudien og teorigrunnet, i tillegg til å få andre innspill som

kan være relevant for å besvare problemstillingen. Intervjuene vil bli tatt opp via diktafon (lydopptak) og senere transkribert. Vi har satt av inntil en time til intervju pr. objekt, hvor spørsmålene omfatter temaer som læring, kompetanse, overordnede føringer fra staten, beredskapsarbeid og systematisk forbedring.

Det er frivillig å delta

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

Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger

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

De som vil ha tilgang til dine opplysninger vil være deltakere av denne masteroppgaven (tre studenter), samt veileder ved Høgskolen i Innlandet; Bjørn Tallak Bakken.

For å sikre at uvedkommende ikke får tilgang til personopplysninger vil dette lagres på Høgskolen i Innlandet sin sikre server, med Feide-innlogging.

Deltakere vil anonymiseres.

Hva skjer med personopplysningene dine når forskningsprosjektet avsluttes?

Prosjektet vil etter planen avsluttes når oppgaven blir godkjent, i løpet av juni 2023. Datamateriale med dine personopplysninger vil da slettes.

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag fra Høgskolen i Innlandet har Personverntjenester vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Dine rettigheter

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

- innsyn i hvilke opplysninger vi behandler om deg, og å få utlevert en kopi av opplysningene
- å få rettet opplysninger om deg som er feil eller misvisende
- å få slettet personopplysninger om deg
- å sende klage til Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger

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

- Høgskolen i Innlandet ved Bjørn Tallak Bakken, telefon 901 96 149 eller e-post bjorn.bakken@inn.no.
- Vårt personvernombud: Uman Asghar, e-post usman.asghar@inn.no

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

- Personverntjenester på epost (personverntjenester@sikt.no) eller på telefon: 53 21 15 00.

Med vennlig hilsen

Fredrik Kolstø, Sondre Zakariassen og Ann Helen Kilde Kjørvik

Samtykkeerklæring

Jeg, [ditt navn i blokkbokstaver]..... har mottatt og forstått informasjon om prosjektet «Kommunalt beredskapsarbeid og organisasjonslæring – *En studie i kommuners evne til å lære fra erfaring*», og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

- å delta i intervju

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

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

Samtykkeerklæring samles inn ved oppstart intervju. Skjemaet kan også sendes signert som E-post til 136171@stud.inn.no og 128809@stud.inn.no

Vedlegg 3: Godkjenning Sikt



[Meldeskjema](#) / [Kommunalt beredskapsarbeid og organisasjonslæring – En studie i ko...](#) / Vurdering

Vurdering av behandling av personopplysninger

Referansenummer
208867

Vurderingstype
Standard

Dato
18.01.2023

Prosjekttittel

Kommunalt beredskapsarbeid og organisasjonslæring – En studie i kommuners evne til å lære fra erfaring.

Behandlingsansvarlig institusjon

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

Prosjektansvarlig

Bjørn Tallak Bakken

Student

Ann Helen Kilde Kj rvik

Prosjektperiode

01.11.2022 - 30.06.2023

Kategorier personopplysninger

Alminnelige

Lovlig grunnlag

Samtykke (Personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav a)

Behandlingen av personopplysningene er lovlig så fremt den gjennomføres som oppgitt i meldeskjemaet. Det lovlige grunnlaget gjelder til 30.06.2023.

[Meldeskjema](#)

Kommentar

OM VURDERINGEN

Sikt har en avtale med institusjonen du forsker eller studerer ved. Denne avtalen innebærer at vi skal gi deg r d slik at behandlingen av personopplysninger i prosjektet ditt er lovlig etter personvernregelverket.

DE REGISTRERTES RETTIGHETER

Prosjektet vil gjøre tiltak for å ivareta de registrertes rettigheter etter personvernforordningen (art. 12 nr. 1 og 2), og gi informasjon i samsvar med art. 13/14.

De registrerte har i utgangspunktet rett til innsyn, retting, sletting av sine opplysninger, hvis de sikkert kan identifiseres i datamaterialet. Hvis en registrert tar kontakt om sine rettigheter, anbefaler vi at du rådfører deg med institusjonen din så snart som mulig, for bistand. Institusjonen har plikt til å vurdere om rettighetene skal/kan innfris, og svare den registrerte innen en måned. Personverntjenester kan også kontaktes for r d og veiledning om rettigheter.

FØLG DIN INSTITUSJONS RETNINGSLINJER

Vi har vurdert at du har lovlig grunnlag til å behandle personopplysningene, men husk at det er institusjonen du er ansatt/student ved som avgjør hvilke databehandlere du kan bruke og hvordan du må lagre og sikre data i ditt prosjekt. Husk å bruke leverandører som din institusjon har avtale med (f.eks. ved skylagring, nettp rreskjema, videosamtale el.)

Personverntjenester 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).

MELD VESENTLIGE ENDRINGER

Dersom det skjer vesentlige endringer i behandlingen av personopplysninger, kan det være nødvendig å melde dette til oss ved å oppdatere meldeskjemaet. Se våre nettsider om hvilke endringer du må melde: <https://sikt.no/melde-endringer-i-meldeskjema>

OPPFØLGING AV PROSJEKTET

Vi vil følge opp ved planlagt avslutning for å avklare om behandlingen av personopplysningene er avsluttet.

Lykke til med prosjektet!

Vedlegg 4: Analyse av helhetlig ROS og fylkesROS

Vedlegg 4 - Analyse av helhetlig ROS og fylkesROS					
Forskrift om kommunal beredskapsplikt	Veileder til kommunal beredskapsplikt og helhetlig ROS i kommunen	FylkesROS (2022)	Gjerdrum kommune (2019)	Lillestrøm kommune (2018)	Fredrikstad kommune (2022)
§ 2. Helhetlig risiko- og sårbarhets- analyse første ledd "Kommunen... skal kartlegge, systematisere og vurdere sannsynligheten for uønskede hendelser som kan inntreffe i kommunen og hvordan disse kan påvirke kommunen" andre ledd "... skal forankres i kommunestyret"	Kommunestyret bør involveres både i oppstarten av arbeidet og når analysen foreligger. Kommunens politiske og administrative ledelse bør formidle tydelig hva som kan aksepteres av risiko og sårbarhet og hvilke mål og strategier de har for å styrke samfunnsikkerheten i kommunen.	Godkjennes i fylkesberedskapsrådet	Tydelig	Tydelig	Tydelig
eksisterende og fremtidige risiko- og sårbarhetsfaktorer i kommunen (§ 2a)	I vurdering av fremtidige risiko- og sårbarhetsfaktorer er det viktig å se på endringer i slike faktorer, som for eksempel planer for fremtidig utvikling og konsekvenser av klimaendringer.	Tydelig	Ikke beskrevet	Tydelig	Tydelig
risiko og sårbarhet utenfor kommunens geografiske område som kan ha betydning for kommunen (§ 2b)	Helhetlig ROS skal omfatte vurdering av faktorer utenfor kommunens geografiske grenser, som kan ha betydning for samfunnsikkerheten, spesielt uønskede hendelser som berører kritiske samfunnsfunksjoner.	Tydelig	Ikke beskrevet	Tydelig	Tydelig
hvordan ulike risiko- og sårbarhetsfaktorer kan påvirke hverandre (§ 2c)	Helhetlig ROS skal omfatte en vurdering av hvordan ulike risiko- og sårbarhetsfaktorer påvirker hverandre. Bør vektlegge:		Nevnes	Nevnes	Nevnes
	Hvordan uønskede hendelser påvirker kritiske samfunnsfunksjoner	Tydelig	Tydelig	Nevnes	Nevnes
	Forholdet mellom uønskede hendelser og eventuelle følgehendelser	Tydelig	Ikke beskrevet	Delvis nevnt	Ikke beskrevet
	Hvordan svikt i en eller flere kritiske samfunnsfunksjoner påvirker andre kritiske samfunnsfunksjoner	Tydelig	Tydelig	Ikke beskrevet	Ikke beskrevet
særlige utfordringer knyttet til kritiske samfunnsfunksjoner og tap av kritisk infrastruktur (§ 2d)	Med kritisk infrastruktur menes de tekniske installasjonene som sikrer leveranser til kritiske samfunnsfunksjoner. I arbeidet med helhetlig ROS må kommunen vurdere om disse kritiske funksjonene er dekkende og relevante.	Tydelig	Nevnes	Nevnes	Tydelig (gjenspeiles i vurderingen av den enkelte hendelse)
kommunens evne til å opprettholde sin virksomhet når den utsettes for en uønsket hendelse og evnen til å gjenoppta sin virksomhet etter at hendelsen har inntruffet (§ 2e)	Hvilke kritiske samfunnsfunksjonene som kan bli berørt av de uønskede hendelsene, og om kommunen klarer å opprettholde sin virksomhet under hendelsene	Tydelig	Delvis nevnt	Nevnt	Tydelig
	Hvilke konsekvenser et eventuelt bortfall vil få for andre samfunnsfunksjoner	Tydelig	Tydelig	Ikke beskrevet	Delvis nevnt
behovet for befolkningsvarsling og evakuering (§ 2f)	Dersom kommunen mener det vil være behov for befolkningsvarsling, følges dette opp gjennom å ta utgangspunkt i eksisterende nasjonale ordninger. En eventuell plan for befolkningsvarsling vil inngå i overordnet beredskapsplan (§ 4 d)	Nevnes	Nevnes	Tydelig	Tydelig
	Vurdere behovet for og omfang av en eventuell evakuering. Resultatene følges opp i plan for oppfølging og i plan for evakuering i overordnet beredskapsplan (se §§ 3 og 4 d).	Tydelig	Tydelig	Tydelig	Tydelig
Kommunen skal påse at relevante offentlige og private aktører inviteres med i arbeidet med utarbeidelse av risiko- og sårbarhetsanalysen (§ 2, 4. ledd)	I tillegg til å involvere kommunens politiske ledelse, administrasjon og egne fagområder, skal kommunen invitere eksterne aktører inn i arbeidet	Tydelig	Tydelig	Nevnes	Tydelig
Der det avdekkes behov for videre detaljanalyser skal kommunen foreta ytterligere analyser eller oppfordre andre relevante aktører til å gjennomføre disse. Kommunen skal stimulere relevante aktører til å iverksette forebyggende og skadebegrensende tiltak. (§ 2, 5. ledd)	Metoden for å gjennomføre helhetlig ROS utvikles jevnlig. Det gjelder også begrepsbruken. Nå omtales eksempelvis forebyggende og skadebegrensende tiltak ofte som sannsynlighets- og konsekvensreducerende tiltak. Disse tiltakene samles i plan for oppfølging av samfunnsikkerhetsarbeidet (§ 3 a). Planen behandles i kommunens ledelse.	Tydelig	Ikke beskrevet	Tydelig	Tydelig

<p>§ 3. <i>Helhetlig og systematisk samfunnsikkerhets- og beredkapsarbeid</i></p> <p>"På bakgrunn av den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen skal kommunen: a. utarbeide langsiktige mål, strategier, prioriteringer og plan for oppfølging av samfunnsikkerhets- og beredkapsarbeidet".</p>	<p>De langsiktige målene bør være forankret og godt kjent i kommunen. Målene gir kommunen noe å strekke seg etter, og noe å vurdere resultatene opp mot.</p> <p>"I plan for oppfølging beskrives kommunens plan for å styrke samfunnsikkerheten på bakgrunn av helhetlig ROS. Planen bør inneholde langsiktige mål, strategier og prioriterte tiltak."</p> <p>DSB anbefaler at plan for oppfølging blir et sentralt dokument i kommunens arbeid, og "navet" i det systematiske samfunnsikkerhetsarbeidet</p>	Ikke relevant	Ikke beskrevet (beskrevet i overordnet beredkaps-plan)	Nevnes (Tiltak skal inngå i plan for oppfølging av samfunnsikkerhet og beredskap)	Nevnes ("Analysen har vist at kommunen må jobbe for å ytterligere forbedre arbeidet med helhetlig og systematisk samfunnsikkerhetsarbeid...")
<p>b. vurdere forhold som bør integreres i planer og prosesser etter lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)</p>	<p>Kommunen velger selv hva som skal være innholdet i planer etter pbl. Forskriften § 3 b) gir kommunen en plikt til å vurdere om funn fra helhetlig ROS, mål, plan for oppfølging og overordnet beredkapsplan bør integreres og følges opp i planer og prosesser etter pbl.</p> <p>(Helhetlig ROS og plan for oppfølging skal ligge til grunn for kommunens arbeid med samfunnsikkerhet og beredskap. Den skal også ligge til grunn for planer etter plan- og bygningsloven)</p>	Ikke relevant	Ikke beskrevet	Tydelig	Nevnes
<p>§ 6. <i>Oppdatering/revisjon</i></p> <p>"Risiko- og sårbarhetsanalysen skal oppdateres i takt med revisjon av kommunedelplaner... og for øvrig ved endringer i risiko- og sårbarhetsbildet."</p>	<p>Helhetlig ROS skal oppdateres i takt med revisjon av kommunedelplaner. Dette innebærer at kommunen hvert fjerde år i forbindelse med ny kommunal planstrategi, skal ta stilling til planbehovet for perioden (se pbl §§ 11-4, 10-1). I denne sammenheng vurderes det også om helhetlig ROS skal revideres.</p> <p>Forrige revisjon:</p>	Første for SFOV	2013	Nevnes (Første for Lillestrøm kommune)	2014

Metodikk og utforming av ROS						
S e t t e r a m m e r	Mål og føringer for Helhetlig ROS "Minimumsnivået for kommunens mål for helhetlig ROS må være at kravene i lov og forskrift skal oppfylles."					
	Tydelig samfunnsverdi og konsekvenstyper "Helhetlig ROS skal skape bevissthet om de samfunnsverdiene kommunen skal beskytte, gi kunnskap om hva som kan true og påvirke verdiene, og vise hva som må til for å beskytte dem."	Eksempelvis Liv og helse, Samfunnsstabilitet, Natur og miljø, Materielle verdier	Tydelig	Tydelig	Tydelig (Del 2)	Tydelig
	Kategorisere konsekvenstypene. Deretter spesifisere sannsynlighet i intervaller og definere i kategorier		Tydelig	Tydelig	Tydelig (Del 2)	Tydelig
	Kommunen må også spesifisere kritiske samfunnsfunksjoner og -tjenester . Disse skal ligge til grunn for vurderingen av sårbarhet	Kritiske samfunnsfunksjoner/-tjenester er: Forsyning av mat, varme og medisiner, Evne til å ta i mot evakuerte, Forsyning av energi, Forsyning av drivstoff, Elektronisk kommunikasjon og IKT, Drikkevann og avløpshåndtering, Nødvendig helse- og omsorgstjenester, Oppfølging av særlig sårbare grupper, Kritiske velferdstjenester, Fremkommelighet og transport, Nød- og redningstjeneste, Styringsevne og kriseledelse, Krisekommunikasjon	Tydelig	Nevnes	Tydelig (Del 2)	Delvis nevnt (ikke spesifisert, generelt om kritiske samf. funksjoner)
	Det er sårbarheten i og avhengigheten mellom de kritiske samfunnsfunksjoner vi er opptatt av når vi vurderer de utvalgte hendelsene.	DSB er også opptatt av hvordan funksjoner og tjenester påvirker hverandre, og hva kommunen må gjøre for å være forberedt dersom funksjonene/tjenestene og/eller leverandører av disse svikter.	Tydelig	Tydelig	Nevnes	Ikke beskrevet
	Det er ikke alltid den uønskede hendelsen i seg selv, men følgende hendelser av den, som utfordrer samfunnsikkerheten og dermed samfunnsverdiene		Tydelig	Tydelig (kap 6)	Nevnes	Ikke beskrevet
	Som del av helhetlig ROS skal det lages en beskrivelse av kommunen både som virksomhet og geografisk område, kalt kommunebeskrivelse	Trekk ved kommunen som kan gi sårbarhet for uønskede hendelser, samt bør beskrive befolknings sammensetning, egenskaper som er viktige i totalforsvaret på lokalt nivå og se utover kommunens geografiske grenser.	Tydelig	Delvis nevnt	Ikke beskrevet	Nevnes

G j e n n o m f ø r e	Identifisere farer og trusler, og deretter velge ut hendelser som er relevante for helhetlig ROS		Tydlig	Tydlig	Tydlig	Tydlig
	Beskrive utvalgte uønskede hendelser		Tydlig	Nevnes	Tydlig	Tydlig
	Vurdere risiko og sårbarhet for hver uønskede hendelse:					
	* Sårbarhet		Tydlig	Nevnes	Tydlig	Tydlig
	* Sannsynlighet		Tydlig	Tydlig	Tydlig	Delvis nevnt
	* Konsekvenser		Tydlig	Tydlig	Tydlig	Tydlig
	* Usikkerhet		Tydlig	Ikke beskrevet	Ikke beskrevet	Ikke beskrevet
	* Risiko		Tydlig	Tydlig	Tydlig	Tydlig
	* Tiltak som kan redusere risiko og sårbarhet		Tydlig	Tydlig	Tydlig	Tiltak
	* Vurdere styrbarhet	<ul style="list-style-type: none"> • Høy: Kommunen har både ansvar, virkemidler og lovpålagt plikt til å følge opp foreslåtte tiltak. • Middels: Kommunen har ikke selv virkemidlene, men kan som lokal myndighet være pådriver overfor eksterne aktører. • Lav: Kommunen har verken ansvar eller virkemidler til foreslått oppfølging. 	Ikke beskrevet	Ikke beskrevet	Ikke beskrevet	Ikke beskrevet
	De hendelsene som er vurdert, er grunnlaget for en sammenstilt helhetlig ROS. Helhetlig ROS skal legges frem for administrativ ledelse i kommunen.	<p>Vedlegg 6: Forslag til figurer for å presentere en hendelse og se en sammenstilt helhetlig ROS</p> <p>"For å gi oversikt over de viktigste resultatene fra risiko- og sårbarhetsvurderingen kan disse presenteres i en tabell!"</p> <p>"Sårbarheter i i kritiske samfunnsfunksjoner og påkjenninger på beredskapen"</p> <p>Sammenstilt helhetlig ROS i tabell eller som figur</p>	Ja	Nei	Nei	Nei
	DSB anbefaler at helhetlig ROS viser det som påvirker kommunens samfunnsverdier og kritiske funksjoner og -tjenester (hendelser og sårbarheter), og forslag til hvilke tiltak kommunen bør prioritere for å følge opp og styrke samfunnsikkerhetsarbeidet.	Risikomatrikse visualisert: "Risiko- og sårbarhetsvurderingene for alle de vurderte uønskede hendelsene kan oppsummeres i matriseform."	Nei	Nei	Ja	Nei
		Utvalgte uønskede hendelser og belastninger på kritiske samfunnsfunksjoner, visualisert	Nei	Ja	Nei	Nei
		Sviikt i kritiske samfunnsfunksjoner og gjensidige avhengigheter, visualisert	Nei	Ja	Nei	Nei
		"Slike avhengigheter kan påvirke kommunens styringsevne og evne til å beskytte befolkningen, opprettholde egen virksomhet, tjenester og evne til kriseledelse, og gir indikatorer for hvor det kan være viktig	Nei	Ja	Nei	Nei
	Valgt tilnærming til utarbeidelse	Internt drevet, eksternt drevet, eksternt støttet osv	Norconsult prosjesleder og utarbeidet rapport i tett samarbeid med regionale og lokale aktører	Norconsult innhentet analyseskjema fra kommunen, og utarbeidet sluttprodukt. Mindre fornøyd med samarbeidet	Utarbeidet av beredskapsmedarbeidere, bidrag fra fagmiljø og interne og eksterne aktører	Utarbeidet i prosjektgruppe, ledet av BL, involvering gjennom arbeidsmøter
Sammendrag med overordnet risikobilde/viktigste risiko		Tydlig	Delvis nevnt	Ikke beskrevet	Ikke beskrevet	
Stedstypiske risiko, største risiko eller fokuserte risikoområder		Pandemi/ epidemi Kvikkleireskred Tilsiktede hendelser	Ikke beskrevet	Kvikkleire- skred Flom i Glomma Ulykke ved atomreaktor	Klimaendringer Datasikkerhet Kraftforsyning	

Vedlegg 5: Analyse av kommunenes overordnede beredskapsplaner

Vedlegg 5 - Analyse av overordnede beredskapsplaner				
Forskrift om kommunal beredskapsplikt	Veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt	Gjerdrum kommune	Lillestrøm kommune	Fredrikstad kommune
§ 4. Beredskapsplan, første ledd				
"... med utgangspunkt i den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen utarbeide en overordnet beredskapsplan."	Planen bør ha en generisk tilnærming (all hazard approach) Overordnet beredskapsplan skal inneholde særskilte prosedyrer/ beredskapstiltak som er laget på bakgrunn av funn i helhetlig ROS.	Ja Tydelig	Ja Tydelig	Ja Tydelig (egne tiltakskort)
"... samordne og integrere øvrige beredskapsplaner i kommunen"	DSB anbefaler at kommunen utarbeider overordnet beredskapsplan i samarbeid med øvrige samfunns-sikkerhetsaktører. En god arena for et slikt samarbeid vil være det kommunale beredskapsrådet Beredskapsplan bør gi en struktur som viser sammenheng mellom overordnet beredskapsplan og beredskapsplaner innen ulike fagområder	Tydelig Delvis nevnt	Tydelig Tydelig	Ikke beskrevet (Beskriver beredskapsråd som del av tiltak i ROS) Tydelig
"... være samordnet med andre relevante offentlige og private krise- og beredskapsplaner."	I tillegg til kommunens ulike beredskapsplaner, vil det også være beredskapsplaner hos andre relevante aktører som skal samordnes med overordnet beredskapsplan.	Ikke beskrevet	Ikke beskrevet (men aktørene er det)	Ikke beskrevet
§ 4 a plan for kommunens kriseledelse	Hvem er kriseledelsen og dens oppgaver, rolle- og ansvarsfordeling Forberedte fullmakter og prosedyrer	Tydelig Tydelig	Tydelig Tydelig	Tydelig Delvis nevnt
"som gir opplysninger om hvem som utgjør kommunens kriseledelse og deres ansvar, roller og fullmakter, herunder hvem som har fullmakt til å bestemme at kriseledelsen skal samles	Beslutningsmyndighet til å innkalle kriseledelsen Dersom etablering av krisestab, bør oppgaver beskrives tydelig	Tydelig Tydelig	Tydelig Delvis nevnt (Oversikt over medl. i CIM)	Tydelig (henviser til eget tiltakskort)
varslingsliste (§ 4b)	Kontaktinformasjon til de som har en rolle i kommunens kriseorganisasjon	Tydelig (CIM og eget vedlegg)	Tydelig (i CIM)	Tydelig (Gjennom DSB- CIM)
"over aktører som har en rolle i kommunens krisehåndtering"	Kontaktinformasjon til andre relevante samfunns-sikkerhetsaktører	Nevnes (eget vedlegg)	Nevnes (i CIM)	Ikke beskrevet
ressursoversikt (§ 4c)	Ressursoversikt skal gi opplysninger om kommunens kompetanseoversikt og interne ressurser	Tydelig (eget vedlegg)	Tydelig (i CIM)	Ikke beskrevet
"opplysninger om hvilke ressurser kommunen selv har til rådighet og hvilke ressurser som er tilgjengelige hos andre aktører ved uønskede hendelser.>"	Ressurser og kompetanse hos andre samfunns-sikkerhetsaktørers	Tydelig (eget vedlegg)	Nevnes	Ikke beskrevet
Evakueringsplan (§ 4d)	Overordnet beredskapsplan skal inneholde evakueringsplan	Tydelig	Tydelig (egen plan)	Ikke beskrevet (ROS pkt. 6.2)
"evakueringsplaner ... basert på den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen"	Beskrevne tiltak for å ivareta berørte personers grunnleggende behov Kommunen skal ha prosedyrer for å etablere et evakuert- og pårørendesenter (EPS) med driftsapparat	Tydelig Tydelig	Tydelig (egen plan) Tydelig	Ikke beskrevet (ROS pkt. 6.2) Delvis nevnt (egen fagplan)
§ 4d ... plan for befolkningsvarsling basert på den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen"	Vurdert behov for egen plan for befolkningsvarsling	Ikke beskrevet (ROS, tiltak for hendelser)	Tydelig (egen plan)	Ikke beskrevet (ROS pkt. 6.1)
	Beskrivelse av roller, ansvar, rutiner for iverksettning av befolkningsvarsling	Ikke beskrevet	Tydelig	Ikke beskrevet (mulig fagplan krise kom.)
plan for krisekommunikasjon (§ 4 e)	Mot egen befolkning	Nevnes (egen plan)	Tydelig (egen delplan)	Tydelig (egen fagplan)
"... med befolkningen, media og egne ansatte"	Rutiner for å samarbeide med andre samfunns-sikkerhetsaktører slik at krisekommunikasjonen fremstår mest mulig samordnet og helhetlig	Nevnes (egen plan)	Tydelig (egen delplan)	Delvis nevnt (egen fagplan)
	Plan for krisekommunikasjon bør beskrive fordeling av roller og ansvar, lokaler og rutiner for kommunens arbeid med krisekommunikasjon	Ikke beskrevet (egen plan?)	Tydelig (egen delplan)	Ikke beskrevet (egen fagplan?)

<p>§ 5. Samarbeid mellom kommuner</p> <p>«Der det er hensiktsmessig bør det etableres samarbeid mellom kommuner om lokale og regionale løsninger av forebyggende og beredskapsmessige oppgaver, med sikte på best mulig utnyttelse av de samlede ressurser»</p>	Mulig samarbeid mellom kommuner for å løse samfunnsikkerhets-oppgaver, helhetlig ROS og/eller overordnet beredskapsplan	Nevnes (ØRU-kommuner)	Nevnes	Ikke beskrevet
	Samarbeid om å utvikle fagspesifikke beredskapsplaner og felles øve overordnede beredskapsplaner	Delvis nevnt	Ikke beskrevet	Ikke beskrevet
<p>§ 6. Oppdatering/revisjon</p> <p>«Kommunens beredskapsplan skal til enhver tid være oppdatert, og som et minimum revideres en gang pr. år»</p>	Hvem som er ansvarlig for oppdatering av planen	Tydelig	Tydelig	Tydelig
	Med hvilken frekvens dette skal skje	Tydelig	Tydelig (ila. jan mnd)	Tydelig
	Når den sist er oppdatert	Tydelig	Tydelig	Tydelig
	Med revisjon menes en årlig gjennomgang og endringer med påfølgende oppdatering og behandling i kommunens ledelse	Tydelig (I kommunestyret hvert 4. år)	Tydelig (I kommunedirektørens ledergruppe hvert år)	Ikke beskrevet
<p>§ 7. Øvelser og opplæring, første ledd</p> <p>«Kommunens beredskapsplan skal øves hvert annet år. ... Kommunen skal øve sammen med andre kommuner og relevante aktører der valgt scenario og øvingsform gjør dette hensiktsmessig.»</p>	Kommunene bør planlegge, gjennomføre og evaluere øvelser i samarbeid med interne og eksterne aktører	Tydelig	Ikke beskrevet	Ikke beskrevet
	Kriseledelsen, ev. hele eller deler av kommunens øvrige kriseorganisasjon, øver sammen	Nevnes	Delvis nevnt (Kun henvisning til forskrift)	Delvis nevnt
	Deltakelse på øvelse hvert 2. år	Tydelig	Ikke beskrevet	Tydelig
<p>Andre ledd:</p> <p>«Kommunen skal ha et system for opplæring som sikrer at alle som er tiltenkt en rolle i kommunens krisehåndtering har tilstrekkelige kvalifikasjoner»</p>	Kommunen skal dokumentere sitt system for opplæring, i eks. plan for oppfølging eller kompetanseplan	Delvis nevnt	Ikke beskrevet	Delvis nevnt
<p>§ 8. Evaluering etter øvelser og uønskede hendelser</p> <p>«Kommunen skal etter øvelser og uønskede hendelser evaluere krisehåndteringen.»</p>	Kommunen kan lage en generell prosedyre for hvordan hendelser og øvelser skal evalueres	Delvis nevnt	Nevnes (kun hendelser omtales)	Tydelig (Bruke CIM)
	Etter uønskede hendelser der kommunen har etablert kriseledelse skal kommunen evaluere krisehåndteringen	Tydelig	Tydelig	Tydelig (beredskapsleder)
	Kommunen bør ha rutiner for hvordan evalueringer håndteres i kommunens ledelse.	Ikke beskrevet	Tydelig (godkjennes av kommunedirektør)	Ikke beskrevet
<p>§ 9. Dokumentasjon</p> <p>«Kommunen skal kunne dokumentere skriftlig at forskriftens krav er oppfylt.»</p>	Dokumentere hvordan de ulike virkemidlene i kommunal beredskapsplikt er fulgt opp	Tydelig (alle punkter er inkludert i beredskapsplan)	Tydelig (alle punkter er inkludert i beredskaps-plan)	Tydelig (Bruke CIM)
	Dokumenter hvordan virkemidlene blir oppdatert og videreutviklet.	Nevnes (Kommunestyret hvert fjerde år)	Tydelig (RiskManager og P360 (sak/arkivsystem))	Tydelig (Bruke CIM)
<p>§ 10. Tilsyn</p> <p>«Statsforvalteren fører tilsyn med lovligheten av kommunens oppfyllelse av plikter etter denne forskriften»</p>	Kommunene skal følge opp funn fra statsforvalterens tilsyn slik at samfunns-sikkerhetsarbeid er i tråd med lov, forskrift og tilpasset lokalsamfunnet.	Tydelig	Ikke beskrevet	Ikke beskrevet