

Masteroppgåve

Betre føre var enn etter snar?

Ein case-studie om korleis ein kommune arbeider
førebyggjande med samfunnstryggleik.

Viviann Kjøpstad

Samfunnsplanlegging og leiing
2020

31220 ord



HØGSKULEN
I VOLDA

Samandrag

Studien har sett på korleis ein middels stor kommune på Vestlandet arbeider førebyggjande med samfunnstryggleik. Denne undersøkinga er ein case-studie av korleis ein kommune følgjer opp arbeidet frå ei kartlegging av risiko til iverksetting av risikoreduserande tiltak. Case-studien rettar særleg merksemd mot korleis kommunen organiserer arbeidet med risikoreduserande tiltak og kva som påverkar gjennomføring av førebyggjande tiltak i etterkant av ROS-analysen.

Datagrunnlaget er intervju med toppleiarane i kommunen og skriftlege kjelder som ROS-analysen, kommuneplanen og økonomiplanen. Organisasjonsteori og teori om risikoanalyser blir brukt til å beskrive korleis kommunen arbeider med samfunnstryggleik. Eit instrumentelt og eit institusjonelt organisasjonsperspektiv vert brukt for å forklare hovudfunn i studien.

Resultata i studien viser at kommunen ikkje nyttar ROS-analysen med tiltakslista til eit systematisk arbeid med førebygging for samfunnstryggleik. Kommunen arbeider med førebyggjande tiltak, men desse er ikkje knyta til ROS-analysen. Kjennskapen til tiltakslista, som var utarbeidd som ein del av ROS-analysen, var mangelfull blant toppleiarane. Berre ein av dagens toppleiarar var med å utarbeide ROS-analysen. ROS-analysen var prega av at teknisk sektor var sterkt deltakande i utarbeidinga, og dette fekk også konsekvensar for kva tiltak som kom på tiltakslista.

Intervjua viste at sektorleiarane skildra organiseringa og ansvaret for arbeid med førebyggjande tiltak som avklart, tydeleg og god. Avklart organisering og fordeling av ansvar var ikkje tilstrekkeleg for å sikre gjennomføring av førebyggjande tiltak i etterkant av ROS-analysen.

Kommunen opplevde ikkje samordningsutfordringar. Sjølv om dette tilsynelatande kan verke berre positivt, har studien vist til ulike forklaringar på dette som gjer at biletet ikkje treng vere eintydig positivt. Manglande samordningsutfordringar kan vere fordi ein berre har tiltak der ansvaret kan plasserast hos ein sektor eller at ein berre prioriterer tiltak der ansvaret er plassert i eigen sektor. Det kan også vere fordi kommunen prioriterer fysiske tiltak framfor meir tidkrevjande tiltak som krev bidrag frå fleire sektorar over tid som haldningsskapande arbeid.

Generelle og vage målsetnader, nasjonalt og lokalt, gjer det vanskeleg å rapportere på gjennomføring av tiltak på bakgrunn av desse måla.

Informantane i studien viste til at viktige førebyggjande tiltak som haldningsskapande arbeid krev merksemd over tid. Difor er det avgjerande for iverksettinga av tiltak at ein har eldsjeler som pådrivarar og motivatorar.

Summary

This is a case study of how a medium sized municipality in Vestland is doing risk prevention work for societal safety. The study is evaluating how a municipality is following up on identifying risks and how they implement their risk reducing measures. The case study focus is on how the municipality is organizing the risk prevention work and how it affects the implementation of risk reducing measures after the Risk Analysis.

Interviews with the top-level administrative executives in the municipality, written sources like the Risk Analysis, planning documents and finance plan are the data for this study. Organizational theory and Risk Analysis theory is used to describe how the municipality is doing the risk prevention work for societal safety. An instrumental and an institutional perspective is applied to explain the findings in this study.

The result of this study shows that the municipality is not using the Risk Analysis and the list of measures in a systematic way to reduce risk for societal safety. The municipality is doing work to reduce the risk but the measures they are taking is not according to the Risk Analysis. The top-level administrative executives had limited knowledge of the list of measures to reduce risk included in the Risk Analysis. Only one of the current top-level administrative executives participated in the process of making the Risk Analysis. The Risk Analysis process where dominated by representatives of the technical department and this had consequences for the types of risk reducing measures that finally made it on the list.

The interviews showed that the top-level administrative executives considered the organization and placing of responsibility as defined, precise and appropriate. This study shows that a well-defined organizational structure and a clearly defined responsibility were not sufficient to ensure the implementation of risk reducing measures from the Risk Analysis.

The municipality did not suffer from coordination challenges, and this seems as a positive aspect. The study shows some different, more negative, explanations, e.g. lack of coordination challenges could possibly be because all the departments only have risk reducing measures where the responsibility is placed directly at a single department. A second explanation can be that the department only prioritize the measures where the responsibility is placed in their own department. Another possible explanation can also be the municipality is prioritizing only physical measures on the expense of the more time-consuming and inter-departmental like awareness raising measures.

Vague and overall goals, both nationally and locally, makes it difficult to implement risk reducing measures based on these goals.

The informants in this study highlighted that important risk reducing measures, like awareness raising measures are dependent on attention over time. And this means it is a very important factor to have highly motivated employees as a driving force when implementing the measures.

Føreord

Mange kommunar har fått testa sine beredskapsplanar og nokre har kanskje angra på at beredskapsplanane og ROS-analysene ikkje var tilstrekkeleg oppdaterte. Det er noko med kriser som gjer at beredskap kjem fort på agendaen men korleis er det med vårt kontinuerlege førebyggande arbeid? Korleis har ein tenkt om pandemi på førehand og korleis har ein vurdert behov for smitteutstyr og andre tiltak før krisa set inn? Slike refleksjonar gjorde at eg ville sjå korleis ein kommune arbeider førebyggande for samfunnstryggleik. Det var utgangspunktet for studien. Det har vore lærerikt og spennande å gjennomføre studien men sjølvsagt ikkje utan slit.

Takk til dei velvillige og tolmodige informantane i kommunen. Utan dykk hadde eg ikkje kome i mål med studien.

Eg har fått gode og grundige innspel frå rettleiar ved Høgskulen i Volda, Eirik Hammersvik. Tusen takk for det.

Kollegaer, vener og familie har vore oppmuntrande og støttande. Takk til dykk!

Bergen 24.05.20

Viviann Kjøpstad

Innholdsliste

Samandrag	II
Summary.....	III
Føreord.....	1
Innholdsliste.....	7
1. Innleiing	10
1.1 Tema og problemstilling.....	11
1.2. Om studien.....	13
1.3 Presisering og avgrensing av studien.....	14
1.4. Disposisjon for oppgåva	15
2. Samfunnstryggleik og heilskapelege risiko- og sårbaranalysar.....	16
2.1. Omgrepet samfunnstryggleik	16
2.2 Nasjonale målsetnader for samfunnstryggleik	17
2.3 Prinsipp for nasjonalt tryggleiks -og beredskapsarbeid.....	19
2.4. Tilhøvet mellom stat og kommune	20
2.5 Krav til kommunar for samfunnstryggleik og beredskap	21
2.6 ROS-analysar.....	22
2.7 Beredskap	25
2.8 Systematisk og heilskapleg arbeid med samfunnstryggleik	26
3. Metode	29
3.1 Case-studie.....	29
3.2 Val av case – utvalskriterie og tilgang.....	32
3.2.1 Anonymisering og forskingsetikk	33
3.2.2 Forskingsdeltakarar	35
3.2.3 Intervju	35
3.2.4 Skriftlege kjelder	37
3.4. Refleksjonar kring metoden og gjennomføringa	39
3.4.1. Validitet.....	39
3.4.2. Reliabilitet	40
4. Teoretiske perspektiv	42
4.1. Organisasjonsstruktur	43
4.2. Avgjerder og avgjerdsprosessar.....	45

4.3.	Iverksetjing	47
4.4.	Fleirnivåstyring.....	49
4.5.	Samordning og spesialisering	50
4.6	Forklarande perspektiv	52
4.6.1.	Instrumentelt perspektiv	52
4.6.2	Institusjonelt perspektiv	54
5.	Presentasjon av kommunen.....	57
5.1.	Organisering	57
5.1.1	Ansvar for samfunnstryggleik	59
5.1.2.	Spesialiseringprinsipp.....	59
5.2.	ROS-analysen	60
5.2.1.	ROS-rapporten	61
5.2.2.	Analysane	62
5.2.3.	Tiltakslista	62
5.2.4.	Dei uønska hendingane	62
5.3.	Fleirnivåstyring.....	63
5.4.	Mål og rapportering i kommunen	64
5.4.1.	Kommuneplanen sin samfunnsdel	65
5.4.2.	Kommuneplanen sin arealdel	66
5.4.3.	Økonomiplan og årsmelding	67
5.1.1	Samordning, mål og rapportering.....	70
6.	Analyse	71
6.1.	Førebyggjande arbeid med samfunnstryggleik.....	71
6.2.	Oppsummering av hovudfunn	72
6.3.	To ulike perspektiv på organisasjonen	74
6.4	Kjennskap til ROS-analysen og tiltakslista	75
6.4.1	Kjennskap frå eit instrumentelt perspektiv.....	76
6.4.2	Kjennskap frå eit institusjonelt perspektiv	76
6.5	Ansvar og spesialisering	77
6.5.1	Spesialisering sett frå eit instrumentelt perspektiv.....	78
6.6.	Manglande horisontale samordningutfordringar	80
6.6.1	Instrumentell forklaring.....	81
6.6.2	Institusjonell forklaring	82

6.7	Utfordringar i arbeid med samfunnstryggleik	84
6.7.1.	Prioritering av ikkje-fysiske førebyggjande tiltak.....	85
6.7.2.	Kapasitetsutfordringar	87
6.8.	Fleirnivåstyring og bruk av mål.....	89
6.8.1.	Instrumentell forståing	91
6.8.2.	Institusjonell forståing.....	92
6.8.3.	Kommunale mål som styringsverktøy.....	92
6.9.	Betydning av eldsjel	94
6.10.	Iverksettingsutfordringar.....	96
7.	Avslutning og oppsummering	99
7.1.	Betre føre var enn etter snar?.....	99
7.2.	Andre studiar om bruk av ROS-analysar i kommunar	102
7.3.	Vidare forskning	102
	Figurliste.....	105
	Tabelliste	105
	Litteraturliste	106
	Vedlegg	111
	Vedlegg 1.Tilbakemelding frå NSD.....	112
	Vedlegg 2. Intervjugaid	113
	Vedlegg 3. Informasjonsskriv og samtykkeerklæring.....	115

1. Innleiing

Dei siste tiåra er det gjort mykje forskning i høve samfunnstryggleik og spesielt i høve krisehandtering. Fleire store naturhendingar og den store terrorhendinga i 2011 har ført til større fokus på korleis det offentlege er førebudd, og har tilstrekkeleg rutinar og materiell til å kunne handtere kriser og uønska hendingar. Dette gjeld både på nasjonalt, regionalt og kommunalt nivå. Det er forventa at det offentlege både arbeider for å forebygge uønska hendingar og er i stand til å handtere hendingane når dei skjer. Den seinare tids korona-krise med Covid-19 virus har vist oss at tema som samfunnstryggleik og beredskap ikkje berre er eit nasjonalt anliggende men noko som berører heile heile samfunnet. Difor er samarbeid på tvers av geografi, forvaltningsnivå og saksfelt naudsynt. Auka frykt for terror, naturkatastrofar og pandemiar har ført til større merksemd på kritiske samfunnsfunksjonar og større krav til ein forvaltningspolitikk som handterer dette (Fimreite, Lægreid, & Rykkja, 2014).

Kommunane er dei som er nærmast innbyggjarane og mykje av arbeid innan samfunnstryggleik skjer i kommunane. Eg har difor valt å studere ein kommune. Studien ser på korleis ein kommune er organisert for samfunnstryggleik og korleis organiseringa påverkar arbeid med risikoreduserande tiltak i etterkant av gjennomført heilskapleg risiko- og sårbaranalyse (ROS-analyse).

Under den pågåande situasjonen med koronavirus er det stilt spørsmål ved det førebyggjande arbeidet og om ein i tilstrekkeleg grad har hatt naudsynt oversikt over behov for og lager av utstyr. DSB analyserte ulike krisescenario for landet i 2019 i *Analyser for krisescenarioer 2019*. I denne analysa vart det vurdert at i det samla risikobiletet var pandemi det som var høgast i høve sannsyn og konsekvensar (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 2019). Det mest trulege scenarioet var pandemi men kva har ein gjort i høve til denne analysen? 2020 er prega av eit pandemi-utbrot og stort fokus på førebygging og manglande beredskapslager har merksemda vore retta mot korleis vi som land, og som samfunn, er budde på slike hendingar. Dette gjer det interessant å studere problemstillingar som kva kommunen har gjennomført av risikoreduserande tiltak i etterkant av ROS-analysen? Kommunane er ansvarlege for å vurdere risiko i sitt geografiske område. Er det slik at ei tiltaksliste i ettertid av ei ROS-analyse vert arbeidd med systematisk i alle sektorane? Korleis bruker kommunen den kunnskapen dei har om risiko til redusere risikoen?

Sidan kommunane har ansvar for innbyggjarane sin tryggleik inneber dette at kommunane må ha oversikt over kva som kan skje av uønska hendingar og ha ein beredskap dersom noko

skulle skje. For å få denne oversikta er kommunane pålagde å gjennomføre risiko -og sårbaranalysar på kommunenivå. I Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (Sivilbeskyttelseslova), som var gjeldande frå 010110, er det stilt krav om at kommunane skal gjennomføre heilskapleg risiko- og sårbaranalyse (ROS). Gjennom plan- og bygningslova har det vore krav om ROS-analysar i arealplanlegging i lang tid. ROS-analysane har stor grad vore knyta til naturhendingar som skred, flaum, vind samt ulukker som trafikkulukker og ureining knyta til verksemdsulukker. Det som var nytt etter 2010 var at kommunane vart pålagde å gjere ei ROS-analyse som skulle avspegle risiko for kommunen som organisasjon og kommunen som samfunn innanfor kommunen sitt geografiske område. Det var ikkje lenger knyta berre til arealbruksendringar som ROS-analysar i arealplanlegging har dekkja.

Når det gjeld kommunane sitt handlingsrom er det avgrensa korleis ein kommune kan førebygge uønska hendingar som kjem som resultat av større strukturelle samfunnsutfordringar som td klimaendringar, arbeidsløseproblematikk, fattigdomsutfordringar, terrorhandlingar m.m. Det er forventningar til kommunane om å førebygge i høve lokale verknader og det som dei kan på lokalt nivå. Dette inneber at kommunen også må sjå til utfordringar der ansvaret ikkje nødvendigvis kan leggjast på ein sektor eller avdeling.

Mange av studiane innan samfunnstryggleik og beredskap har sett på koordinering og samordning i sentralforvaltninga (Fimreite, Langlo, Lægreid, & Rykkja, 2014) (Lægreid & Rykkja, 2017; Rykkja L. H., 2008) (Christensen, Danielsen, Lægreid, & Rykkja, 2014) (Høydal, 2007). Studiar på kommunenivå, som eg har sett, har i hovudsak vore retta mot krisehandling (Langlo & Reitan, 2014) (Langlo, 2014). (Husabø, 2013) (Dalheim, 2009). I den oppgåva vil eg rette blikket mot kva som skjer i etterkant av at kommunen har gjennomført ei ROS-analyse der dei avdekka risiko og vurderte risikoreduserande tiltak.

1.1 Tema og problemstilling

Det er no på tide å revidere den gjeldande heilskaplege ROS-analysen for dei kommunane som gjorde si første ROS-analyse etter innføring av Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (Sivilbeskyttelseslova) i 2010. Det er difor interessant å sjå på om ROS-analysen har resultert i tiltak som igjen har påverka risikobilete i kommunen.

Korleis organiserer kommunen arbeidet med samfunnstryggleik for å få gjennomført risikoreduserande tiltak?

I denne studien vil eg forsøke å beskrive empirisk korleis ein kommune arbeider med samfunnstryggleik med særleg fokus på det risikoreduserande arbeide og korleis arbeidet med den kartlagte risikoen i den heilskapelege ROS-analysen heng saman med det vidare arbeidet med risikoreduserande tiltak. I studien vil eg bruke organisasjonsteoretiske omgrep og teoriar for å kunne forstå og forklare dei fenomen og prosessar som blir beskrive. Slik vil studien ha både eit beskrivande og teoriprøvande føremål. Sjølv om samfunnstryggleik som tema heng nært saman med beredskapsarbeid vil denne studien utelukkande sjå på kartlegging av risiko og førebygging av risiko. Korleis kommunen organiserer beredskapsarbeidet eller korleis kommunen løyser kriser og uønska hendingar er ikkje ein del av denne studien.

Problemstilling:

Å beskrive og forklare korleis kommunal organisering av samfunnstryggleiksarbeidet påverkar gjennomføring av førebyggjande tiltak i etterkant av ROS-analysen.

Det å definere forskingsspørsmåla er det viktigaste steget i ei undersøking og årsaken til dette er at forskingsspørsmåla skal romme både substans og form. Substans er kva undersøkinga handlar om og form handlar om kven, kvar, kva, kvifor eller korleis (Yin R. , 2006, s. 24). Denne studien vil sjå korleis kommunen ivaretek det heilskapelege og systematiske førebyggjande arbeidet i kommunen med særleg vekt på tilhøvet mellom ROS-analyse og oppfølging av tiltak for å redusere risiko. Men for å beskrive og forklare dette vil eg bryte forskingsspørsmåla i fem delar:

- korleis kommunen organiserer arbeidet
- kva ansvar har den einskilde leiar
- korleis påverkar mål arbeidet til kommunen
- korleis rapporterer kommunen på det førebyggjande arbeidet
- korleis var prosessen då kommunen laga sin heilskapelege ROS-analyse.

Ved å beskrive desse prosessane og fenomena vil eg få ei forståing av korleis kommunen ivaretek samfunnstryggleik og drøfte moglege forklaringar på dei fenomena som eg beskriv.

1.2. Om studien

Denne undersøkinga er ein case-studie av korleis organisering og ansvar knytta til samfunnstryggleik påverkar gjennomføring av risikoreduserande tiltak i etterkant av ei ROS-analyse. Studien er gjennomført som ein kvalitativ case-studie der ein erfaringane frå ein kommune blir brukt til å diskutere problemstillinga. Gjennom intervju med sentrale leiarar og gjennomgang av skriftlege kjelder for kommunen vil eg sjå på korleis kommunen er organisert og korleis denne organiseringa påverkar arbeid med samfunnstryggleik. Skriftlege kjelder er ROS-analysen, tiltakslista, årsmelding, økonomiplan og gjeldande kommuneplanar.

I studien vil eg nytte teoriar organisasjonsteoriar om organisering, spesialisering, samordning, avgjerder, iverksetting og fleirnivåstyring for å beskrive fenomenen. Som forklarande perspektiv vil eg bruke det instrumentelle perspektivet og det institusjonelle perspektivet. Begge perspektiva, kvar for seg og saman, vil bidra til å forstå og forklare korleis kommunen arbeider førebyggjande med samfunnstryggleik. Desse teoretiske perspektiva skal bidra til å forklare korleis formelle strukturar, kulturar og mytar påverkar aktørar og organisasjonen.

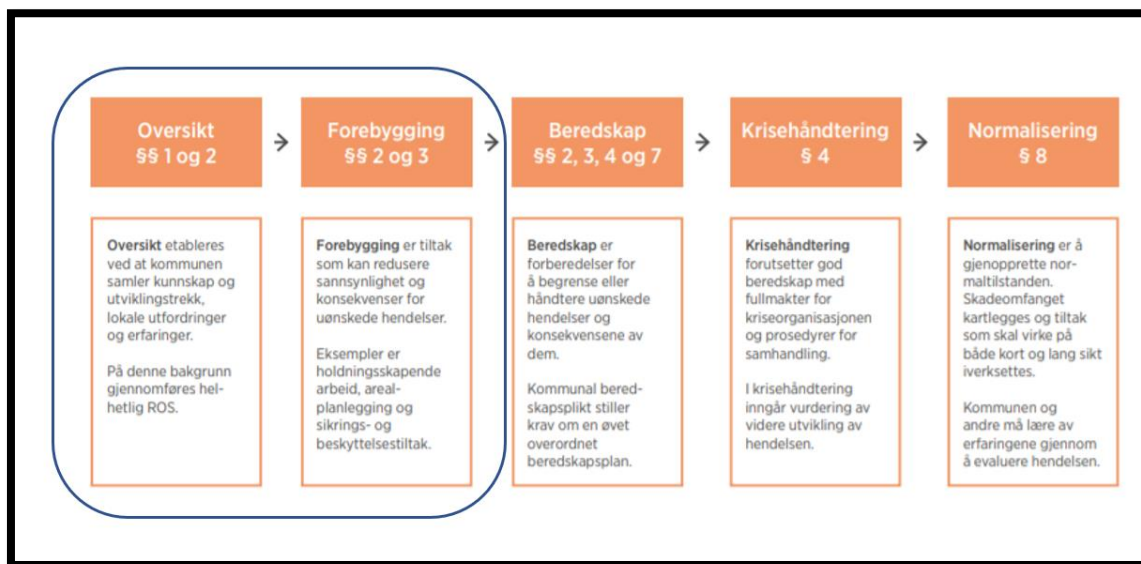
Det instrumentelle perspektivet er bygd på ei oppfatning om at organisasjonar er reiskapar eller instrument retta mot å nå visse mål som blir rekna for viktige i samfunnet. Den formelle organisasjonsstrukturen har posisjonar og reglar for kven som kan eller bør gjere kva og korleis ulike oppgåver bør eller skal utførast (Christensen, Egeberg, Lægreid, Roness, & Røvik, 2015). Dette perspektivet kan forklare korleis organisasjonsstrukturen påverkar handlingane til aktørar og organisasjonen. Eg vil då sjå om strukturane kan forklare dei fenomenen som eg finn i studien. Det andre perspektivet er det institusjonelle perspektivet med kulturperspektiv og myteperspektiv som to variantar av det institusjonelle perspektivet. Kulturperspektivet bygger på at organisasjonen er påverka av dei uformelle normene og verdiane som har vakse fram i organisasjonen og at dette har betydning for korleis organisasjonen handlar. Myteperspektivet bygger på at organisasjonane er del av institusjonelle omgjevnader med normer som påverkar korleis organisasjonane bør vere utforma eller handle (Christensen et al, 2015). Dersom ikkje strukturane kan forklare dei fenomenen som studien beskriv er det mogleg at det institusjonelle perspektivet kan vise andre moglege forklaringar og påverknadsfaktorar.

I denne studien vil eg sjå på korleis ein middels stor vestlandsk kommune har organisert arbeid med kartlegging av risiko og førebyggjande tiltak. Studien vil først beskrive kva

kommunen gjer og vidare peike på moglege forklaringar dei fenomena som blir beskrive. Studien vil nytte teori både innan risikoanalyse-, organisasjons- og samfunnstryggleiksfeltet.

1.3 Presisering og avgrensing av studien

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) viser korleis ein skal arbeide heilskapleg med samfunnstryggleik i figur 1.



Figur 1 Heilskapleg arbeid med samfunnstryggleik med mitt fokusområde i blå firkant (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), 2018)

I min studie vil eg sjå korleis ein kommune arbeider med samfunnstryggleik i høve til kartlegging av risiko og førebygging. I Fig.1 over er det vist til at første del av arbeidet er å få oversikt over risiko (ROS-analysen) før det neste steget er å førebygge utifrå avdekka risiko i første steg. Det er koplinga mellom desse to eg vil studere. Det er krevjande å arbeide førebyggande då dette inneber å førebu seg på og vurdere risikoreduserande tiltak på uønska hendingar som ein forhåpentlegvis ikkje vil oppleve. Det er vist til utfordringar i høve til samordning innanfor «Wicked issues». Omgrepet «wicked issues», eller vanskelege saksområde på norsk, er beskrive som vonde eller vanskelege saksområde som går på tvers av forvaltningsnivå og sektorgrensar (Fimreite et al, 2014, s. 22).

ROS-analysar, gjennomføring av risikoreduserande tiltak og beredskapsarbeidet heng tett saman. I denne studien har eg valt å konsentrere meg om det førebyggande arbeidet og har difor ikkje sett på beredskapsarbeid eller krisehåndtering. Sjølv om ein kan sjå beredskap som ein av det førebyggande arbeidet er det i denne studien ikkje fokus på korleis beredskapen er eller korleis kommunen har organisert beredskapsarbeidet sitt. Det er heller ikkje eit studie av

korleis kommunen har handtert kriser eller lært frå kriser. Det har ikkje vore spørsmål om det normative om kva risikoreducerande tiltak dei meiner de burde gjennomført som dei ikkje har gjort.

Datagrunnlaget for studien vart innhenta i siste halvdel av 2019 og bygger difor i hovudsak på informasjon frå siste avslutta kalenderår 2018 eller før.

1.4. Disposisjon for oppgåva

I kapittel 2 vil eg gjere greie for dei relevante omgrepa og den konteksten som temaet samfunnstryggleik må forståast utfrå. Historisk utvikling, politiske føringar og lov og regelverk for samfunnstryggleik og beredskap vil vise kva mål og forventningar som ligg på kommunane. Forskingsspørsmålet om korleis målsetnader påverkar det kommunale arbeidet vil vere bygge på denne informasjonen.

Vidare vil eg vise kva metodiske val eg har gjort og diskutere desse vala i kapittel 3. I kapittel 4 vil eg gjere greie for omgrep som skal bidra til å beskrive casen og teoriar som skal forklare data. Teoriane skal vere grunnlag for drøftinga av problemstillinga og forskningsspørsmåla. Forskingsspørsmål som korleis kommunen organiserer arbeidet for samfunnstryggleik, kva ansvar leiarane har og korleis kommunen rapporterer på det førebyggjande arbeidet vil bli diskutert ut frå organisasjonsteoriane som blir presentert i dette kapittelet.

I kapittel 5 vil eg presentere empirien som studien bygger på. Dette gjeld både data frå intervju og frå skriftlege kjelder. Her vil eg gje ein presentasjon av kommunen. Dette gjeld korleis kommunen er organisert, kva ansvar leiarane oppfatar at dei har og korleis prosessen var då kommunen utarbeidde den gjeldande vedtekne ROS-analysen.

Siste delane av oppgåva er drøfting av data i kapittel 6 der eg bruker omgrep og teoriar for å forklare data. I analysen vil eg drøfte problemstillinga og forskningsspørsmåla. Teoriane som vart presentert i kap. 4 legg grunnlaget for drøftingane. Studien vil svare på korleis organisering påverkar kommunen si gjennomføring av førebyggjande tiltak i etterkant av ROS-analysen. Kommunen organisering for samfunnstryggleik vil inkludere ei drøfting av spesialiseringsprinsipp og samordning. Kapittel 7 er avslutning og oppsummering.

2. Samfunnstryggleik og heilskaplege risiko- og sårbaranalysar.

I denne delen vil eg først gjere greie for utviklinga av krav til kommunane i høve samfunnstryggleik. Dette viser korleis samfunnsutviklinga har ført til nye og endra krav til kva kommunane har ansvar for, og forventningane som er til kommunane for innbyggerane sin tryggleik. Det er krav i lov og forskrifter men også forventningar frå innbyggerane. Innbyggerar forventar at kommunen er trygg tenesteytar og at kommunane tek vare på innbyggerane sine til ei kvar tid. Kommunane må forhalde seg til alle desse krava og forventningane og eg vil i kapittel 5, når eg presenterer kommunen som er case, kome tilbake til korleis dette påverkar kommunen.

2.1. Omgrepet samfunnstryggleik

Samfunnstryggleik er eit omdiskutert omgrep og tvitydig både i norsk politisk samanheng og i internasjonal akademisk kontekst. Samfunnstryggleik gjeld risiko og sårbarhet i samfunnet. Det kan vere område som er kritiske for heile eller viktige delar av samfunnet og der problemstillingane er så komplekse at dei involverer fleire ulike organisasjonar, myndighetsorgan eller land (Fimreite et al, 2014, s. 17).

Samfunnstryggleik er eit felt som femnar breidt og som dekker arbeid innanfor alle sektorar. Christensen og Læg Reid (2007) og Rykkja (2009) skriv at oppgåvene knyta til samfunnstryggleik og beredskap vert kjenneteikna av at dei er grenseoverskridande og særleg utfordrande (Rykkja L. H., 2014). Dette gjer at samfunnstryggleik vert rekna som eit «wicked issue». Feltet femnar om fleire arenaer og omsyn samstundes, det krev fleire fagområde for å få effektive avgjerder (O'Toole, 2014). Det vil seie at samfunnstryggleik er eit felt der ein krev innsats frå fleire sektorar og der utfordringane kan vere grenseoverskridande i høve geografi og organisering. Når utfordringar går på tvers av sektorar og forvaltningsnivå er det i mange tilfeller også ulike ansvarlege myndigheiter og aktørar. Det kan difor vere naudsynt med samordning. Samordning i høve samfunnstryggleik er når ein sørgar for at ulike mål, aktivitetar, verkemiddel og ressursar vert sett i samanheng og prioriterast, vegast opp mot og tilpassast kvarandre. Samordning handlar i denne samanhengen om å avklare ansvar, fordele oppgåver og sørge for naudsynte avklaringar og avgjerder (Det kongelige norske justis -og politidepartement, 2016).

Samfunnstryggleik vart første gang definert politisk i regjeringa si Stortingsmelding nr 17. *Samfunnssikkerhet. Veien til et mindre sårbart samfunn* (Det kongelige justis-og politidepartement, 2002). Meldinga kom etter at regjeringa sette ned eit Sårbarhetsutval som skulle greie ut om samfunnet si sårbarheit og kome med forslag til tiltak. Samfunnsendingar viser til auka fokus på til dømes terrortrugslar, trugslar frå organisert kriminalitet og klimaendingar (Det kongelige justis-og politidepartement, 2002). Samfunnstryggleiken vert påverka av både utviklinga i vårt eige samfunn men også av globale utviklingstrekk. Hendingar i andre delar av verda kan få konsekvensar for vår eigen tryggleik (Det kongelige norske justis -og politidepartement, 2016).

I denne studien bruker eg den same definisjonen av samfunnstryggleik som i stortingsmeldinga frå 2002 men fokuset er på fredstid slik at militære trugsmål er utelete.

«Samfunnssikkerhet brukes i denne meldingen for å beskrive den evne samfunnet som sådan har til å opprettholde viktige samfunnsfunksjoner og ivareta borgernes liv, helse og grunnleggende behov under ulike former for påkjenninger. Samfunnssikkerhetsbegrepet brukes bredt og dekker sikkerhet mot hele spekteret av utfordringer, fra begrensede, naturskapte hendelser, via større krisesituasjoner som representerer omfattende fare for liv, helse, miljø og materielle verdier, til sikkerhetsutfordringer som truer nasjonens selvstendighet eller eksistens» (Det kongelige justis-og politidepartement, 2002, s. 4)

2.2 Nasjonale målsetnader for samfunnstryggleik

Den norske stat har hatt eit lovverk om beredskap sidan 1936, i det som var lov om civilt luftvern. Etter 2.verdskrig vart beredskapen auka, og i 1953 kom Sivilforsvarslova. Her vart det klargjort at Sivilforsvaret både skulle verne sivilbefolkninga i krig, men også planlegge og iverksette tiltak på skader i fredstid (Det kongelige justis-og politidepartement, 2010)).

I 2010 kom det endringar i Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelseslova) der det mellom anna vart innført kommunalt beredskapsansvar. Bakgrunnen for endringa var ønske om at lova skulle moderniserast på grunn av framvekst av nye trugselbilete og ei vurdering av at det var ei dreining av risikobilete der ein har behov for Sivilforsvaret også i hendingar i fredstid. Det vart med dette auka merksemd i høve til uønska hendingar og gradvis mindre fokus på krig mellom statar, slik lov om civil luftfart og den første sivilbeskyttelseslova i 1953 tok utgangspunkt i.

Samfunnstryggleiks-og beredskapspolitikken er samordning gjennom formell organisasjonstruktur. Tidlegare var sakene fordelt på einingar under fleire departement som Justisdepartementet og Forsvarsdepartementet. Etter 2003 vart politikkområdet samla i eit direktorat (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap) under Justisdepartementet (Christensen et al , 2015). I høve til arbeidet med samfunnstryggleik og beredskap, har Justisdepartementet hatt ansvaret for dette politikkområde i lang tid. Etter terrorangrepa i 2011 vart det endra til Justis -og beredskapsdepartementet for å styrke og tydeleggjere departementet si rolle som samordningsdepartement for samfunnstryggleik og beredskap (Justis- og beredskapsdepartementet, 2017)

I Stortingsmelding. 17 - *Samfunnssikkerhet. Veien til et mindre sårbart samfunn* viser Sårbarutvalet til at det er fleire hovudmål med regjeringa sitt arbeid med samfunnstryggleik:

1. Effektiv forebygging av kriser og alvorlig svikt i samfunnskritiske funksjoner
2. Effektiv håndtering av kriser
3. God organisering av samfunnets beredskapsapparat (Det kongelige justis-og politidepartement, 2002)

Det er lov om kommunale beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (Sivilbeskyttelseslova) som legg grunnlag for førmål og krav til kommunane i høve samfunnstryggleik og beredsskap. Dette er meir konkretisert i forskrift om kommunal beredskapsplikt.

Det har vore mykje merksemd rundt krisehandtering og organisering kring kriseberedskapen særleg etter 11 september og 22 juli hendingane. Fokus på det førebyggjande arbeidet har vore mindre framtrudande, i alle fall fram til koronautbrotet våren 2020. Det som kjem fram i St. melding 10, *Risiko i et trygt samfunn. Samfunnsikkerhet* (Det kongelige norske justis -og politidepartement, 2016), peikar på noko av dei utfordringane som kommunane står overfor når det gjeld samfunnstryggleik. Vi kan kartlegge risiko innanfor mange område men vi veit ikkje kva hendingar som vil skje eller når.

«*Samfunnssikkerhet handler om å arbeide systematisk med mulige hendelser som det er usikkert om noen gang vil skje. Vi må evne å tilpasse tiltakene til endringer i risiko- og sårbarhetsbildet*» (Det kongelige norske justis -og politidepartement, 2016)

Førebygging, slik det er definert i Stortingsmelding 10, er ein vid definisjon som peikar på alt arbeid som anten kan redusere sannsynet for at ei hending kan skje eller konsekvensen dersom hendinga likevel skulle skje. Det er denne definisjonen som eg legg til grunn vidare i studien:

«Forebygging er alt arbeid som kan redusere muligheten for at en uønsket hendelse inntreffer, eller på forhånd redusere konsekvensene av en mulig hendelse. Forebygging kan være beskyttelseiltak, reguleringer, standarder eller holdningsskapende arbeid. Eksempler på forebyggende tiltak er arealplanlegging som tar hensyn til faremomenter, rassikring, arbeid for å motvirke radikaliserings, bruk av anti-virusprogrammer, adgangskontroll og sikring av bygninger og datasystemer. Det kan også være etablering av doble eller alternative løsninger (redundans), slik at for eksempel et bortfall av strøm kan erstattes med strømleveranse fra en annen kilde. Forebyggende tiltak skal være på plass før hendelser oppstår, og inngår derfor i normaltilstanden (Det kongelige norske justis- og politidepartement, 2016)

2.3 Prinsipp for nasjonalt tryggleiks -og beredskapsarbeid

Etter Sårbarutvalet sin rapport i 2000 kom regjeringa Bondevik II med ei ny stortingsmelding. Stortingsmelding. nr 22 *Samfunnssikkerhet. Samvirke og samordning* (Det kongelige justis- og politidepartement, 2008). Denne meldinga stadfesta at det var tre prinsipp som skulle gjelde for nasjonalt tryggleiks- og beredskapsarbeid. Prinsippa skulle gjelde både i høve til årsaksreduksjon og konsekvensreduksjon.

- 1) **Ansvarsprinsippet** – Her er det slått fast at den som har ansvaret i ein normalsituasjon og så har eit ansvar i dei tilfella der det er ei ekstraordinær hending.
- 2) **Likskapsprinsippet** – Dette føreset at den organisasjonen ein har i den daglege drifta skal vere mest mogleg lik den organisasjonen ein har under kriser.
- 3) **Nærleiksprinsippet** – Inneber at kriser skal handterast på eit lågast mogleg nivå

I Stortingsmelding nr 29 *Samfunnssikkerhet* frå regjeringa Stoltenberg II i 2012 stadfesta den at desse overordna prinsippa framleis skal gjelde (Det kongelige justis- og beredskapsdepartement, 2012) I denne meldinga går ein noko meir konkret i å vise til at ansvarsprinsippet, om det er myndigheit, verksemd eller etat som har ansvaret, så gjeld dette under kriser og at ein har ivaretek krav og forventningar i høve samfunnstryggleik og beredskap (Det kongelige justis- og beredskapsdepartement, 2012). Etter 22 juli vart det i Stortingsmelding 29 lagt vekt på eit fjerde hovudprinsipp for arbeid med samfunnstryggleik

og beredskap, **Samvirkeprinsippet**. Det vert lagt vekt på at kommunane er viktige samvirkeaktørar for naudetatane.

«Samvirkeprinsippet stiller krav til at myndighet, virksomhet eller etat har et selvstendig ansvar for å sikre et best mulig samvirke med relevante aktører og virksomheter i arbeidet med forebygging, beredskap og krisehåndtering» (Det kongelige justis- og beredskapsdepartement, 2012).

Her vert det også vist til at alle aktørar både på sentralt, regionalt og lokalt nivå har ei forplikting til å samordne sitt beredskapsarbeid med andre.

2.4. Tilhøvet mellom stat og kommune

Kommunane har ansvar for mykje av arbeidet knytta til innbyggjarane sin tryggleik. Nærleiksprinsippet, som inneber at kriser skal handterast på lågast mogleg nivå, gjer at kommunane er sentrale i samfunnstryggleiks – og beredskapsarbeidet. Staten fører tilsyn med kommunane sitt arbeid innan samfunnstryggleik og beredskap med heimel i sivilbeskyttelseslova. Det er Fylkesmennen som gjennomfører tilsyna. Tilhøvet mellom stat og kommune heng saman med korleis staten styrer kommunane sitt arbeid gjennom lov og regelverk. Eg ønsker å studere korleis statlege målsetnader påverkar det kommunale arbeidet for samfunnstryggleik. Difor er det viktig å sjå korleis staten kan styre kommunane og kva som er opp til den kommunale sjølvrådetretten.

I Noreg er det ein einskapleg stat noko som inneber at vi berre har ei lovgjevande forsamling og at lovene gjeld for heile landet. Difor er alt som skjer i den norske offentlege sektoren i prinsippet nasjonal politikk. Det er Stortinget som har den lovgjevande og løyvande funksjonen medan Kongen og regjeringa har det utøvande ansvaret. Domstolane har den dømande myndigheita. Dette er bygt på maktfordeling og maktbalanse som bærande prinsipp (Jacobsen, 2009). Sjølv om Grunnlova ikkje nemner kommunane var det eit stort innslag av lokalstyre ved utforminga av Grunnlova og formannskapslovene frå 1837 viser til at kommunane er ei avledda statsmakt. Dette inneber at staten kan pålegge kommunane dei oppgåvene staten vurderer er naudsynte og viktige. Samstundes er det slått fast at kommunane er sjølvstendige rettssubjekt som gjer at staten ikkje kan pålegge kommunane oppgåver utan at det er heimla i lov. Kommunane skal styrast av eit lokalt folkevalt organ, og det er dermed

ikkje staten som kan utpeike organ til å styre kommunane. Kommunane si myndigheit er negativt avgrensa ved at dei fritt kan ta på seg oppgåver som ikkje er definert av staten men dei må utføre dei oppgåvene som er definert frå statleg hald. Kommunane har også sjølvstendige inntekter og dermed ein eigen økonomi (Jacobsen, 2009).

Når staten gjennom prosessar der avgjerdsmynde vert overført til eit lågare forvaltningsnivå som ein kommune kan ein bruke omgrepet desentralisering. I ein sentralisert organisasjon blir endelege eller viktige avgjerder tatt på overordna nivå medan det er forventa at desse avgjerdene vert følgt opp på lågare nivå (Christensen et al, 2015). Slik er det også i arbeidet med samfunnstryggleik og beredskap. Mykje av ansvaret er lagt til kommunane som har ansvar både for kommunen som tenesteytar og som samfunn.

Det er ulike måtar staten kan styre korleis kommunane skal gjere oppgåvene sine. Dette kan vere gjennom lovreguleringar som kommunelov og sivilbeskyttelseslova. Det kan også vere gjennom ulike forskrifter. Men staten kan også påverke avgjerder gjennom rettleiing (Jacobsen, 2009).

Det at kommunane er egne rettssubjekt, og ikkje ein del av den hierarkisk oppbygde statlege forvaltninga, gjer at det ikkje går nokre direkte kommandoliner frå til dømes ein statsråd gjennom embetsverk i departementet og til ein kommunal tenestemann innan same sektor (Bakkevig, 1997).

2.5 Krav til kommunar for samfunnstryggleik og beredskap

Det er lov om kommunale beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (Sivilbeskyttelseslova) som legg grunnlag for førmål og krav til kommunane i høve samfunnstryggleik og beredsskap. Lova er frå 2010 og det er difor relativt nye lovkrav til kommunane. Føremålet for lova er slått fast i § 1:

«Lovens formål er å beskytte liv, helse, miljø, materielle verdier og kritisk infrastruktur ved bruk av ikke-militær makt når riket er i krig, når krig truer, når rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare, og ved uønskede hendelser i fredstid».

Vidare er det i kapittel IV og V gjort greie for kva pliktar kommunane har i høve sivilforsvaret og at det er krav om at kommunane har gjennomført ROS-analyse og utarbeide ein beredskapsplan.

Krava til kommunane er meir konkretisert i forskrift om kommunal beredskapsplikt. Også her er føremålet vist til i § 1:

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

Forskrift om kommunal beredskapsplikt konkretiserer både føremål, krav til ROS-analyse og krav til beredskapsplan.

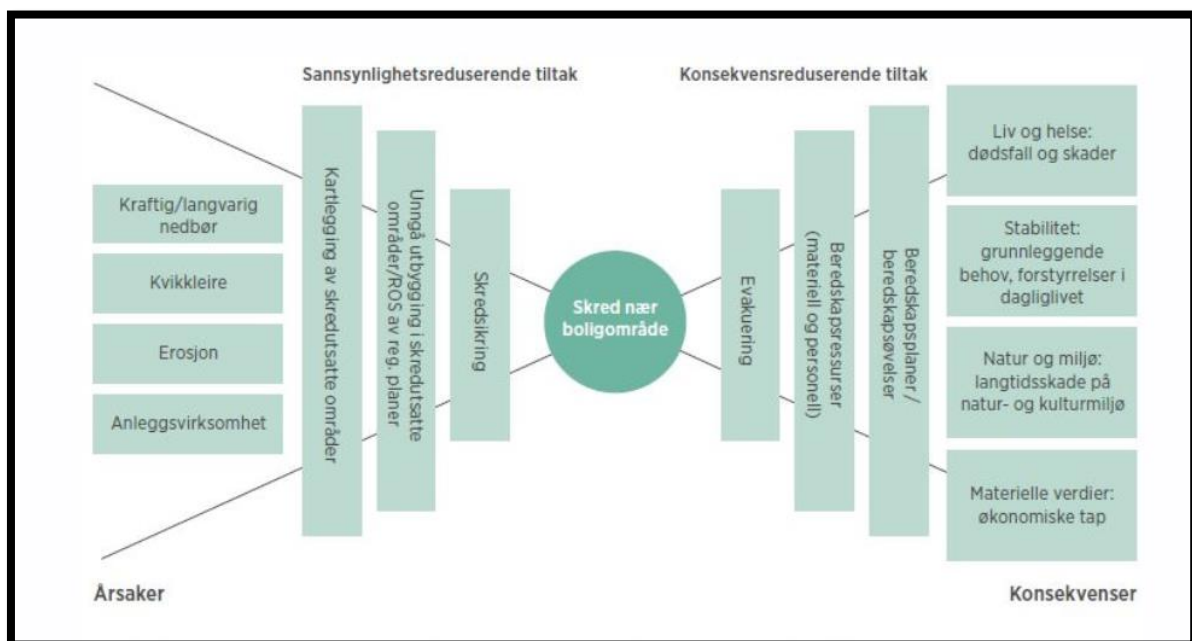
I tillegg til dette legg regjeringa fram nasjonale forventningar til regional og kommunal planlegging. Det er i føreordet slått fast at det er fleire store utfordringar som samfunnet står framfor. Dette gjeld mellom anna «Å skape eit trygt samfunn for alle» . Regjeringa skriv mellom anna planlegginga er eit av dei viktigaste verktøya som kommunane og fylkeskommunane har, og presiserer det ansvaret kommunar og fylkeskommunar har i høve til å handtere dei utfordringane som er vist til. Dette gjeld også i høve det å skape eit trygt samfunn for alle.

2.6 ROS-analysar

Risikoanalyse er ein metode for å identifisere dei uønska hendingane som kan skje og få fram kva som er årsaks- og konsekvensbiletet (Aven, Røed, & Wiencke, 2010, s. 14). Det viktige her er at ein ønskjer å kartlegge og beskrive risikoen. Ved å kartlegge årsaksbiletet kan ein vurdere tiltak som reduserer sannsynet for at hendinga inntreff. Likeeins kan ein ved å vurdere konsekvensane dersom ei hending skulle skje vurdere tiltak som kan redusere konsekvensane gitt at hendinga skjer. Både årsaks -og konsekvensreducerande tiltak vil vere risikoreducerande tiltak. Slik kan ein ved å kartlegge potensielle hendingar vurdere om det er førebyggjande tiltak som kan setjast i verk.

Det fins mange ulike metodar for å analysere risiko. Risikoanalysar kan brukast både i høve uønska hendingar men også i samband med hendingar som er ei moglegheit eller eit potensiale for vekst, framgang eller utvikling (Aven, Røed, & Wiencke, 2010). Hendingar kan gje både positive og negative konsekvensar og ei ROS-analyse kan verte brukt både om hendingar som kan gje positive og negative konsekvensar men det er mest vanleg å bruke ROS-analysar i samband med hendingar som kan føre til negative konsekvensar. Eit døme på eit slikt positivt scenario er den moglegheita som kan oppstå for di verksemd til vekst og utvikling dersom ein konkurrent går konkurs (Aven, Røed, & Wiencke, 2010, s. 14). Sjølv om den initierande hendinga kan vere positiv og ønska så vil eg vidare i denne studien ta utgangspunkt i at den initierande hendinga er ei uønska hending som potensielt kan gje negative konsekvensar.

Ei ROS-analyse er ein metode der ein kartlegg kva uønska hendingar som kan skje, sannsynet for at hendinga kan skje, og korleis hendingane kan påverke lokalsamfunnet (konsekvensar dersom hendinga skjer). Dersom hendinga har store konsekvensar og usikkerheita er stor vil det innebere stor risiko sjølv om sannsynet for at hendinga vil skje er låg. Innhaldet i ei overordna og heilskapleg ROS-analyse på kommunenivå skal dekkje både naturhendingar, ulukker og tilsikta hendingar (som td sabotasje og terror).



Figur 2 Døme på sløyfediagram med utgangspunkt i uønska hending-skred. (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 2014)

I fig.2 ser ein den initierande hendinga i midten av sløyfa. Her er eksempelet skred. Dei førebyggjande tiltak vil vere både dei som reduserer sannsynet for hendinga vist på venstre side av den uønska hendinga i fig 2 og dei konsekvensreduserande tiltaka som vist på høgre side av fig. 2. Både sannsynsreduserande tiltak og konsekvensreduserande tiltak er risikoreduserande (og førebyggjande) tiltak. Heilt til venstre i sløyfa er det vist dei årsakene som kan føre til hendinga, skred. Konsekvensane av hendinga, skredet, er vist heilt til høgre. Ved gode konsekvensreduserande tiltak kan ein reduserere konsekvensen om hendinga skjer. I ei ROS-analyse skal ein vurdere alle desse forholda som vist i fig.2.

Risikoanalyser skal kartlegge og auke kunnskapsgrunnlaget for å gje eit underlag for å kunne ta gode avgjerder. Den heilskaplege ROS-analysen hjelpe kommunane til å ta gode avgjerder i samband med kva som er naudsynt å prioritere i høve risiko i kommunen. Ei heilskapleg ROS-analyse for kommunen ser på risiko på kommunenivå. Den femnar om både kommunen som organisasjon og kommunen som geografisk område. Den overordna ROS-analysen må ikkje forvekslast med den ROS-analysen som kommunen gjer i samband med kommuneplanen sin arealdel. I kommuneplanen sin arealdel skal ein risiko- og sårbarvurdere endra arealbruk på eit konkret og faktisk areal til dømes dersom ein har eit areal som ein ønskjer skal bli eit nytt bustadområde. Den overordna ROS-analysen ser på uønska hendingar på eit overordna nivå.

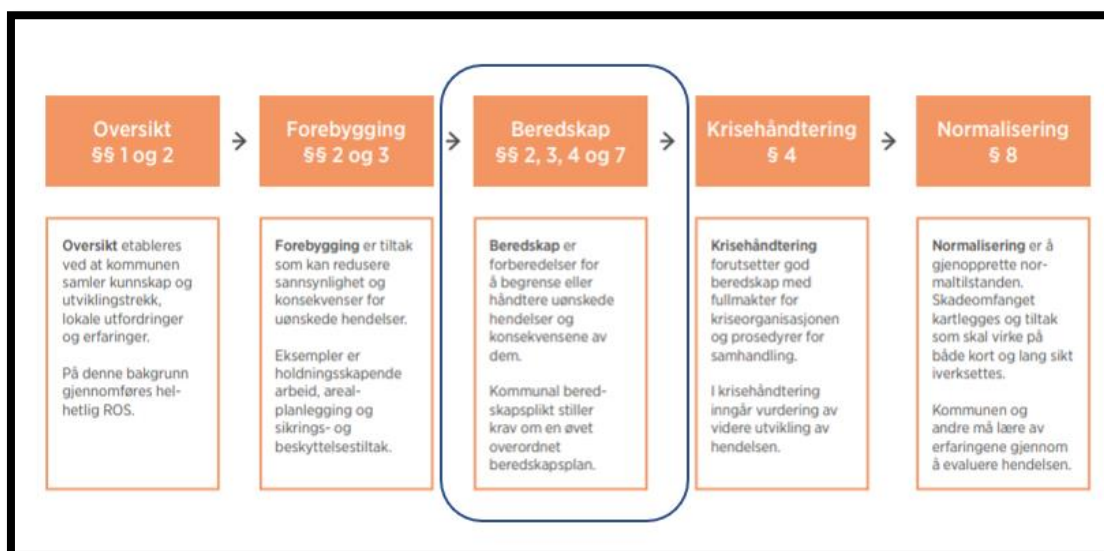
I sivilbeskyttelseslova § 14 er det heimla at kommunane er pålagde å gjennomføre ei heilskapleg ROS-analyse. Det står:

«Kommunen plikter å kartlegge hvilke uønskede hendelser som kan inntreffe i kommunen, vurdere sannsynligheten for at disse hendelsene inntreffer og hvordan de i så fall kan påvirke kommunen. Resultatet av dette arbeidet skal vurderes og sammenstilles i en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse»

Risikoanalyser vert ofte brukt for å tilfredsstille myndigheitskrav og regelverk, men sjølv om dette er viktig vil ein ikkje utnytte potensialet i ei risikoanalyse fullt ut (Aven, Røed, & Wiencke, 2010, s. 16). Dersom kommunen utarbeider ei ROS-analyse, men ikkje bruker denne til å styre kva risikoreduserande tiltak som skal gjennomførast i ettertid, vil ikkje kommunen bruke analysen til avgjerdsstøtte. I eit slikt tilfelle vil ein kunne tenke at ROS-analysen blir eit frittståande arbeid og ikkje ein del av det systematiske arbeidet med å redusere risiko. Denne studien vil sjå om kommunen bruker ROS-analysen som avgjerdsstøtte i høve kva førebyggjande tiltak kommunen gjennomfører.

2.7 Beredskap

Sjølv om denne studien ikkje tek føre seg beredskap, krisehandtering eller normalisering heng samfunnstryggleik nært saman med beredskap. Dette viser figuren under. Difor vil eg kort gjere greie for krav til kommunane når det gjeld beredskap for å klargjere kva som er avgrensinga opp mot min studiefokuks (Oversikt (ROS-analyse) og førebygging).



Figur 3 Heilskapleg arbeid med samfunnstryggleik med beredskap i blå boks (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), 2018, s. 14).

Det er lagt tydelege føringar for kommunane sitt ansvar for innbyggjarane sin tryggleik innanfor sitt geografiske område. Dette er heimla i Forskrift om kommunal beredskapsplikt. Forskrifta klargjer kva som ligg i ansvaret til kommunane i høve til samfunnstryggleik og beredskap. Her kjem det fram at kommunen skal lage ein beredskapsplan i etterkant av ROS-analysen. Det er gjevne nokre minimumskrav for kva beredskapsplanen skal innehalde:

«Beredskapsplanen skal inneholde en oversikt over hvilke tiltak kommunen har forberedt for å håndtere uønskede hendelser. Som et minimum skal beredskapsplanen inneholde en plan for kommunens kriseledelse, varslingslister, ressursoversikt, evakueringsplan og plan for informasjon til befolkningen og media.»

Vidare står det i forskrift om kommunal beredskapsplikt at kommunane skal arbeide systematisk og heilskapleg med samfunnstryggleiksarbeidet på tvers av sektorar for å redusere risiko. Slik skal alle kommunar både kartlegge den risikoen som er innanfor sin kommune og ha beredskapsplanar dersom ei uønska hending oppstår. Dette kan vere naturhendingar,

ulukker, terror eller andre uønska hendingar som kommunen må handtere. Både kartlegginga av risikoen gjennom risikoanalyse og utarbeiding av beredskapsplan skal vere oppdaterte og arbeidast med jamleg.

2.8 Systematisk og heilskapleg arbeid med samfunnstryggleik

Det er heimla i forskrift om kommunal beredskapsplikt at kommunane pliktar å ha eit systematisk og heilskapleg arbeid med samfunnstryggleik og beredskap i § 3:

«På bakgrunn av den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen skal kommunen

a) utarbeide langsiktige mål, strategier, prioriteringer og plan for oppfølging av samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet.

b) vurdere forhold som bør integreres i planer og prosesser etter lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)».

Dette viser at kommunane skal vurdere langsiktige mål, strategiar og prioriteringar innan arbeidet sitt med samfunnstryggleik. Dei tilhøva som vert avdekka gjennom heilskapleg ROS-analyse for kommunen bør takast med vidare i andre planar og prosessar i kommunen.

Arbeidet med samfunnstryggleik består av fleire ledd og dette er ofte omtalt som ei kjede. I kjeden inngår kunnskapsoppbygging, førebygging og beredskap mot hendingar, handtering av og gjenoppretting etter hendingar, og læring etter hendingar og øvingar (Det kongelige norske justis -og politidepartement, 2016) .



Figur 4 Heilskapleg arbeid med samfunnstryggleik (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), 2018).

I rettleiaren til DSB viser ein til stega i eit heilskapleg arbeid med samfunnstryggleik. Figur 4 viser kjeden med dei ulike stega i prosessen. Det å identifisere og få oversikt over risiko i kommunen er eit av stega medan førebygging basert på oversikta er vist som neste steg. I eit heilskapleg og systematisk arbeid med samfunnstryggleik og beredskap så må ein arbeide med alle delar av arbeidet som vist i figur 4. I min studie vil eg sjå korleis det heng saman på kommunenivå.

Det er slått fast at førebygging i eit samfunnstryggleiksperspektiv handlar om å redusere sannsynet for at ei uønska hending skal skje eller redusere konsekvensane dersom hendinga likevel skulle skje. Dette er definert slik:

«Forebygging er alt arbeid som kan redusere muligheten for at en uønsket hendelse inntreffer, eller på forhånd redusere konsekvensene av en mulig hendelse. Forebygging kan være beskyttelsestiltak, reguleringer, standarder eller holdningsskapende arbeid. Eksempler på forebyggende tiltak er arealplanlegging som tar hensyn til faremomenter, rassikring, arbeid for å motvirke radikaliserings, bruk av anti-virusprogrammer, adgangskontroll og sikring av bygninger og datasystemer. Det kan også være etablering av doble eller alternative løsninger (redundans), slik at for eksempel et bortfall av strøm kan erstattes med strømleveranse fra en annen kilde. Forebyggende tiltak skal være på plass før hendelser oppstår, og inngår derfor i normaltilstanden» (Det kongelige norske justis -og politidepartement, 2016)

DSB lagar kvart år ei kommuneundersøking på bakgrunn av innrapportert tilbakemelding frå kommunane. Her kjem det fram at fleire kommunar har utarbeida mål for arbeidet med samfunnstryggleik og utarbeida planar for oppfølging av arbeidet (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 2019 , s. 18):

«For å kartlegge om kommunene jobber helhetlig og systematisk med samfunnssikkerhetsarbeidet har vi spurt om de har mål for arbeidet og plan for oppfølging. Målsettinger og strategier bør gjenspeile hvordan kommunen vil jobbe for å styrke samfunnssikkerheten og si noe om de valgene kommunen vil ta for å nå sine langsiktige mål.

- 84 prosent av kommunene har utarbeidet mål for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap.*

- 79 prosent har utarbeidet planer for oppfølging av samfunnssikkerhetsarbeidet»*

Året før var det 80 prosent av kommunane som hadde utarbeidd mål for arbeidet med samfunnstryggleik og beredskap medan det var 80 prosent som hadde utarbeidd plan for oppfølging (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 2018).

3. Metode

I dette kapittelet vil eg gjere greie for kva metodiske val eg har gjort og gje ei grunngeving av desse vala. Val av metodisk tilnærming er avhengig av kva ein vil studere. I min studie har eg ønska å beskrive og forklare korleis den kommunale organiseringa av samfunnstryggleiksarbeidet har påverka kommunen si gjennomføring av førebyggjande tiltak i etterkant av ROS-analysen. For å studere korleis ein kommune arbeider med samfunnstryggleik i eit førebyggjande perspektiv har eg valt å sjå korleis kommunen arbeider med tiltak som kan redusere risiko i etterkant av ein ROS-analyse.

For å svare på problemstillinga har eg gjennomført intervju med alle sektorleiarane i den utvalte kommunen og kommunedirektøren. Eg har i tillegg brukt skriftlege kjelder som ROS-analysen til kommunen, kommuneplanar, økonomiplan og årsmelding. I tillegg har eg sett på korleis nasjonal politikk og lovverk set krav til kommunar sitt arbeid med samfunnstryggleik. Eg vil sjå om ROS-analysar og oppfølging av tiltak heng saman og korleis kommunen forhold seg til systematikken som er forventa i lov og regelverk. Vidare ville eg studere korleis kommunen organiserer for samfunnstryggleik og korleis organisering, mål og ansvar kan forklare korleis kommunen arbeider.

3.1 Case-studie

Eg ville undersøke korleis ROS-arbeidet i ein kommune heng saman med risikoreduserande tiltak. Difor ville eg undersøke i djupna korleis ein kommune bruker sin heilskaplege ROS-analyse i arbeidet med å redusere risiko. Eg ville få leiarar sine eigne synspunkt på korleis dei opplevde organiseringa, ansvaret, målsetnadane, rapporteringa for samfunnstryggleik. I studien ville eg sjå om synspunkta til leiarane kunne komplementere det som skriftlege kjelder viser. Difor valte eg eit case-studie av ein kommune i Vestland fylke som hadde gjennomført ROS-analyse før 2017.

Bakgrunnen for at eg har valt case-studie er mellom anna at DSB har årlege kommuneundersøkingar med spørsmål til kommunane om deira samfunnstryggleiks- og beredskapsarbeid. Denne undersøkinga går til alle beredskapskoordinatorar i landet og er ei survey-undersøking. Undersøkinga spør mellom anna om kommunen har gjennomført ROS-analyse og når, om beredskapsplanen er oppdatert med meir (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 2019). Denne undersøkinga er basert på kvantitative data

basert på sjølvrapportering. Fylkesmannen sine tilsyn med kommunane går noko meir i djupna på tema men har som oppdrag å føre tilsyn med om lov og forskrifter er følgt. Begge desse undersøkingane stiller spørsmål til beredskapstilsette i kommunane. Systematisk og heilskapleg arbeid med samfunnstryggleik tenker eg handlar om korleis dette arbeidet er integrert i den ordinære drifta av kommunen. For å kunne sjå korleis kommunen har organisert arbeidet med samfunnstryggleik ville eg sjå korleis og kva toppleiarane i kommunen har ansvar for. Eg vurderte difor at ein case-studie kunne tilføre ny informasjon om kor integrert dette arbeidet med samfunnstryggleik var i ein kommune utfrå fleire informantar sitt synspunkt. Ein case-studie er særst eigna når ein vil forstå kompliserte sosiale fenomen. Samfunnstryggleik er rekna som eit vanskeleg saksområde som går på tvers av forvaltningsnivå og sektorgrenser (Fimreite et al, 2014). Eg har difor valt case-studie som metodisk tilnærming til problemstillinga.

Eit viktig hovudtrekk ved ein case-studie er den ofte blir brukt til å forstå kompliserte sosiale fenomen. Ein case-studie er ein empirisk metode som studerer eit samtidsfenomen i djupna og i den verkelege konteksten. Dette gjeld særleg der avgrensinga mellom fenomenet og konteksten kanskje ikkje er heilt openberr. Definisjonen her viser til to sider ved case-studiar som metode. Den første er at ein ikkje har kontroll på omgjevnadane slik ein har ved til dømes eksperiment. Den andre delen viser til at fenomenet og konteksten ikkje alltid er like lett å skilje klart frå kvarandre i den verkelege verda (Yin R. K., 2018, s. 15). Ein bør nytte case-studiar når ein vil spesifikt vurdere kontekstuelle betingelsar. Dette gjer ein når ein vurderer at konteksten har stor relevans for det som ein studerer (Yin R. , 2006). I forhold til problemstillinga og forskinsspørsmåla mine vil det å forstå korleis kommunen er påverka av omgjevnader og kontekst vere ein viktig del av studien. Det er gjennom å sjå kva som påverkar prosessane at ein kan forstå og forklare ulike fenomen.

Ein kan studere casen som eit tilfelle av ein større klasse av hendingar eller tilfelle. Case-studiar kan vere både enkeltcase-studiar og fleircase-studiar og casane skal vere relevante anten i høve til ambisjonen om prøving eller utvikling av teori (Bukve, 2016). Ein føremon med case-studiar er fleksibilitet. Dei krev med andre ord ikkje så detaljert planlegging og klarlegging som kvantitative studiar. Dette kan gje høve til eit meir utforskande design som krev at det er meir fleksibilitet og potensial for utvikling bygd inn i designet. Ein må likevel planlegge, men det er meir rom for tilpassing og endring undervegs. Case-studie kan også vere eigna om det er vanskeleg på førehand å vite kor mange som må inkluderast i studien.

Case-studiar eignar seg godt til utforskande studie og særleg der ein vil samle fakta og beskrive situasjonar og hendingar (Denscombe, 2010). I denne studien vil eg sjå om kommunen klarer å arbeide heilskapleg og systematisk med samfunnstryggleik slik det er forventa gjennom lov og regelverk. Det er difor spørsmålet om kommunen klarer å følgje opp den risikoen som er avdekket og gjennomføre tiltak for å redusere risikoen. For å studere korleis alle sektorane i kommunen arbeidde med samfunnstryggleik valte eg å intervjuje alle sektorleiarane og kommunedirektøren. Det vart då totalt 8 informantar. Utfrå denne bakgrunnen valte eg å gjere dette til ein enkeltcase-studie utfrå tid og ressursar. Eg forventa også at ved å inkludere alle sektorleiarane så vil gje andre tilbakemeldingar enn dei undersøkingane som inkluderer utelukkande beredskapstilsette. Ved å inkludere alle sektorane i kommunen ville eg kunne sjå om det var ulike svar frå ulike sektorar. Slik kan eg ved bruk av enkeltcase-studie sjå om det gjev bidrag til ny informasjon om korleis kommunal organisering påverkar gjennomføring av førebyggjande tiltak.

Målet med case-studiar der å gå i djupna innanfor eit relativt avgrensa område av studie er det best å nyttiggjere seg av data som intervju, dokument og bilete der antal einingar er forventa å vere ganske små (Denscombe, 2010). Case-studiar kan innehalde, men må ikkje, direkte og detaljerande observasjonar som datakjelde. Ein føremon med case-studiar er at dei vil vere eigna om ein vil forklare koplingar i komplekse fenomen. Då vil case-studiar vere betre enn for eksempel eksperiment eller survey (Yin R. , 2006). Problemstillinga var å beskrive og forklare korleis organisering for samfunnstryggleik påverkar gjennomføring av førebyggjande tiltak. For å forklare samanhengar mellom organisering, omgjevnader og gjennomføring vurderte eg at dette var best eigna gjennom ein case-studie. Eg antok at dette ville vere for komplekst for ein survey.

Det er meir omstridt kor nyttige case-studiar er for å prøve teoriar men det er krav til ein casestudie som at den må vere strukturert og fokusert. Det er viktig at ein er tydeleg på kva vi spør etter slik at framgangsmåten kan repeterast i nye studiar av andre casar som høyrer til same klasse og fenomen (Bukve, 2016, s. 126). Vanlege fordommar mot case-studiar er at desse er mindre ønskelege enn eksperiment eller surveyundersøkingar (Yin R. , 2006). Det kan vere vanskeleg å generalisere til større einingar berre basert på eit case-studie men å gå i djupna på eitt case kan finne nye samanhengar eller kome med nye innspel på eit felt der ein kan samanlikne med andre studiar (Denscombe, 2010). *Case-studiar kan søke å avdekke kva faktorar som er avgjerande i dei enkelte tilfella og bygge generaliseringar på grunnlag av det*

(Bukve, 2016). Yin skriv også at det er mogleg å føreta analytisk generalisering ut frå eit enkelt-case der ein bruker ein utvikla teori som mal som ein kan bruke for å jamføre resultatet frå case-studien. Om då to eller fleire case viser seg å gje støtte til den same teorien er det ein replikasjon som er krevd. Slik blir dei empiriske resultatata sterkare om to eller fleire case støt same teori men ikkje ein like sannsynleg rivaliserande teori (Yin R. , 2006). I denne studien vil eg bruke velkjend organisasjonsteori som er nytta i mange studiar tidlegare (Christensen, Danielsen, Lægreid, & Rykkja, 2014) (Fimreite, Langlo, Lægreid, & Rykkja, 2014) (Lægreid, Sarapuu, Rykkja, & Randma-Liiv, 2014) på mange av dei same fenomena som eg studerer. Dei drøftingane som eg gjer av data i lys av teoriane bør kunne nyttast tilsvarande i andre case og til ein viss grad vere samanliknbare. Men det er ei viktig avgrensing at ein ikkje kan generalisere til ein populasjon, som til dømes alle kommunar eller mange kommunar, på bakgrunn av ein case-studie (Yin R. , 2006). Studien gjev heller ikkje grunnlag for deterministiske årsakssamanhengar, som at dersom du gjer som denne kommunen, så vil resultatet bli likt.

3.2 Val av case – utvalskriterie og tilgang

For å studere om korleis ein kommune arbeider med samfunnstryggleik i eit førebyggjande perspektiv har eg valt å sjå korleis ein kommune arbeider med tiltak som kan redusere risiko i etterkant av ein ROS-analyse. Det kom krav om ROS-analyser for kommunenivå etter vedtak av Sivilbeskyttelseslova i 2010. Eit viktig utvalskriterie var at kommunen hadde gjennomført ROS-analyse før 2017. For å sjå på korleis kommunane følgjer opp det som dei sjølve har avdekka av risiko gjennom arbeid med heilskapleg risiko-og sårbaranalyser (ROS) vil eg studere ein kommune som har gjennomført ein slik analyse og hatt tid til å arbeide med gjennomføring av tiltak i etterkant av ROS-analysen. Det er ein føresetnad for å sjå på korleis kommunen har brukt ROS-analysen til å arbeide med tiltak i etterkant at ROS-analysen vart gjennomført seinast før utgangen av 2017 slik at kommunen kunne ha tid til å rapportere på tiltak som er gjennomført i årsmelding og økonomiplan for 2018.

Dersom kommunar ikkje har gjennomført ROS-analyse på kommunenivå eller har utarbeidd beredskapsplan på bakgrunn av ROS-analysen vil dei ved tilsyn frå Fylkesmannen få avvik i sitt arbeid med samfunnstryggleik og beredskap. Eg har valt å studere ein kommune av middels storleik i Vestland fylke. Det er ikkje så mange store kommunar i Vestland fylke og eg har sett at mange små kommunar framleis manglar ROS-analysar eller får avvik i

tilsynsrapportane. Når eg bruker omgrepet middels stor kommune i vestlandssamanheng så vurderer eg dette til å vere ein kommune med mellom 5000-15 000 innbyggjarar i 2019.

Denne kommunen representerer ein kommune som har gjennomført ROS-analyse og som snart må i gang med revisjon av den gjeldande analysen. Som kommuneundersøkelsen for 2019 viste har 79 % av norske kommunar gjennomført heilskapleg ROS-analyse i kommunen dei siste fire åra. I det perspektivet kan ein hevde at denne kommunen er ein representativ eller typisk case og at lærdomen er at ein kan få god informasjon om gjennomsnittserfaring (Yin R. , 2006). Men på den andre sida kan ein seie at dette kan vere eit ekstremt eller unikt case då denne kommunen har fått gode tilbakemeldingar frå Fylkesmannen på arbeidet sitt med samfunnstryggleik og beredskap (Fylkesmannen i Vestland, 2019).

Den kommunale administrasjonen er leia av ein rådmann eller kommunedirektør som er nemninga i kommunelova (Larsen, 1997) ,og eg vil vidare i studien referere til kommunedirektøren for kommunen sin øvste leiar. Kommunedirektøren i kommunen eg tok kontakt med var positiv til at eg kunne bruke deira kommune som case men ville først drøfte dette med si leiargruppe. Eg sendte informasjon om studien til kommunedirektøren. Leiargruppa var også positive til å delta og då kunne eg førebu meg og avtale vidare framdrift. Dette var einaste kommunen eg tok kontakt med.

3.2.1 Anonymisering og forskningsetikk

I forskningsetikken er det vist til at forskarar må ivareta interessene til dei som deltek i studien (Denscombe, 2010). Dette gjeld både at det vert gitt ut informasjon på førehand om kva studien skal handle om og at ein har dei naudsynte løyva. Studien må vurderast i samsvar med Lov om behandling av personverndata (Personopplysningslova, 2000) og Norsk senter for forskningsdata(NSD) sine retningsliner. Forskaren har informasjonsplikt overfor dei som skal bidra i studien. Informasjonen bør vere skriftleg og forskaren bør innhente skriftleg samtykke frå dei som vert forska på (NSD, 20). Dette er døme på forhold som forskaren må vere merksam på og følgje for at studien skal vere i samsvar med god forskningsetikk. Før kommunen tok stilling til om dei ville delta i studien, gav eg opplysningar om studien, og at eg ville studere korleis kommunen arbeider med samfunnstryggleik og beredskap.

Hovudmålsetnaden med krav og råd til forskaren er å ivareta dei som blir forska på. I denne studien har eg valt å anonymisere kommunen som eg har valt som case. Sjølv om eg har valt

ein kommune, som gjennom tilsyn frå Fylkesmannen får gode tilbakemeldingar, så ønskjer eg at det skal vere fokus på denne kommunen som eit døme på korleis ein kommune arbeider med samfunnstryggleik. Anonymisering inneber ei bearbeiding slik at ingen einskildpersonar kan gjenkjennast i datamaterialet. Datamaterialet må vurderast slik at noko informasjon på slettast eller skrivast om (NSD, 20).

Det å anonymisere kommunen, og dermed også dei særskilte informantane, er også teke på bakgrunn av at eg spør konkret kva leiarane kjenner til og kva dei arbeider med av risikoreducerande tiltak både på kommunenivå og i eigen sektor. Eg vurderer det som truleg at nokre av informantane ikkje vil kjenne så godt til fagfeltet og eg ønskjer ikkje at det i ettertid skal vere fokus på einskildpersonar og kva dei kunne eller meinte. Det interessante i denne studien er korleis ein kommune arbeider med samfunnstryggleik på eit overordna nivå og kva system eller roller som gjer at dette arbeidet fungerer eller eventuelt ikkje fungerer. Gjennom å bruke ein konkret kommune vil eg sjå korleis dei arbeider med målsetnader innanfor temaet samfunnstryggleik, korleis dei organiserer arbeidet og korleis ansvar plassert og korleis arbeidet vert gjennomført.

Samfunnstryggleik er eit stort tema og som med andre «wicked issues» så er det vanskeleg å seie at arbeidet er ferdig eller at no har vi gjort nok. Det er alltid rom for forbetringar sjølv hos kommunar og einskildleiarar som er gode på dette. Gjennom å ikkje namngje informantane vonar eg det var lettare for informantane å vere tydelege og ærlege på kva som dei meiner fungerer godt og kor det er forbetningspotensiale. Anonymitet i høve til kva kommune som var case vart informert til informantane i forkant av intervjuet. Avgjerda var mi og kom ikkje som førespurnad frå informantane.

Anonymisering av kommunen inneber som nemnt over at ein må bearbeide materialet slik at ingen enkeltpersonar kan attkjennast i materialet. Difor har eg også gjort nokre tilpassingar i høve namn på sektorane slik at desse ikkje samsvarer heilt med namn som ein finn att i kommunen sitt organisasjonskart. Eg har vist til namn på sektorane som tilsvarer dei ansvarsområda som ligg til leiar for sektoren. I tillegg har eg gjeve sektorane namn som er vanlege i mange kommunar og som viser kva fagområde dei dekkjer, sjølv om sektorane i røynda kan ha fleire arbeidsoppgåver lagt til seg som ikkje kjem fram av namnet på sektoren. I studien er det vist til dei som er leiarar for fagområde og det er ikkje skilt mellom dei som er leiarar i kommunedirektøren sin stab og dei som er sektorleiarar. Alle rapporterer til

kommunedirektøren og ligg direkte under kommunedirektøren med ansvar i høve sine avdelingar og sektorar og difor har eg vist til alle som leiarar for sin sektor jf.organisasjonskart i kap 5.

I henvisning til personar så er det brukt den kjønnsnøytrale «hen» i staden for ho eller han.

3.2.2 Forskingsdeltakarar

Mange av undersøkingane til DSB og studiar om ROS-analyser, samfunnstryggleik, beredskap og krisehandtering bygger på informasjon frå beredskapsfolka i kommunar og organisasjonar. Slik eg ser det vil ein ikkje få eit systematisk og heilskapleg arbeid med samfunnstryggleik før ein arbeider med temaet som ein integrert del i heile organisasjonen. Difor hadde eg i studien min ønske om å intervjuje alle sektorleiarane i kommunen og kommunedirektøren. Med utgangspunkt i organisasjonsplanen vart det valt ut leiarar med fagansvar for sin sektor eller avdeling som oppvekst, helse og omsorg, plan og byggesak, HR, økonomi, teknisk drift og kultur. Eg tok kontakt med alle via e-post og bad om intervju. På førehand hadde eg avtalt kva dagar som høvde best med kommunedirektøren. Eg laga ei liste med moglege tidspunkt i eit google docx-dokument som var open for alle og som alle kunne skrive inn i. Så kunne informantane skrive seg inn på det tidspunktet som høvde best for dei. Det var totalt 8 forskingsdeltakarar.

3.2.3 Intervju

Kvale og Brinkmann (Kvale & Brinkmann, 2017) skriv at når ein bruker kvalitative forskingsintervju så er det for å forsøke å forstå verda sett frå intervjupersonen si side. Målet er å få fram betydninga av folk sine erfaringar og avdekke deira opplevingar av verda. Forskingsintervjuet kan nyttast til å innhente etterprøvbar kunnskap og det er ein samtale med ein viss struktur og hensikt. Tilnærminga er varsomt spørje-og-lytte-orientert. (Kvale & Brinkmann, 2017). Eg ville studere nærare korleis kommunen organiserer arbeidet med samfunnstryggleik og korleis organiseringa påverkar gjennomføring av tiltak i etterkant av ROS-analysen. Intervju som metode vart føretrekt for å kunne få informantane si beskriving av kva dei sjølve hadde ansvar for og korleis dei oppfatta at kommunen organiserer for samfunnstryggleik. Eg ville difor gjennomføre intervju med topp-leiarane i kommunen i tillegg til kommunedirektøren.

For å gjennomføre eit strukturert case utarbeidde eg ein intervjugaid som vart brukt til alle informantane. Alle informantane vart spurde dei same tema, men dersom dei ikkje kjende til temaet gjekk eg ikkje vidare med oppfølgingsspørsmål. Det viste seg at informantane hadde veldig ulik ståstad frå ha svært god kjennskap til temaet til å kunne lite om temaet. Det vart difor naudsynt å legge til og trekke frå nokre spørsmål undervegs. Slike tilpassingar var også naudsynt for å få flyt i samtalen. Det var mellom anna spørsmål om informanten deltok i arbeidet med den heilskaplege ROS-analysen. Dersom dei hadde jobba der kort tid, eller allereie hadde sagt noko om det, var det sjølv sagt berre å hoppe over det konkrete spørsmålet. Sidan det vart brukt same intervjugaiden på alle informantane førte dette til at nokre av spørsmåla hadde ulik relevans for ulike roller. Dette kunne føre til misforståingar til dømes då eg spurde eine informanten om vedkommande kjende til om hen hadde noko ansvar og vedkommande svarte: «*Nei, ikkje som eg veit om. Ikkje sånn direkte. Men når du spør sånn så har eg det sikkert, men...*» Då var det naturleg å presisere at dette ikkje var eit lurespørsmål og at det ikkje var sikkert at alle hadde konkrete ansvarsoppgåver innanfor alle felt.

På bakgrunn av testintervju vart det rekna at intervjuet ville ta inntil 1 time. Det vart gjennomført ansikt til ansikt intervju. Dette inneber at ein er fysisk til stades og med adgang til ikkje-språkleg informasjon i form av gester og ansiktsuttrykk (Kvale & Brinkmann, 2017). Intervjua vart gjennomført på informantane sitt kontor eller på eit møterom i same området. Intervjugaiden var ei rettesnor for framdrift, men spørsmåla vart stilt i den grad dei var naudsynte. Antal spørsmål varierte utfrå kor utfyllande svaret til informanten var. Nokre gangar var det naudsynt med presiseringar eller døme dersom noko var uklårt anten for meg eller for informanten. Det var tilfelle då informanten stod fast i høve til døme og då kom eg med forslag til eksempel ved å peike på ulike tema som informanten kunne bruke for å finne eigne døme. Det var viktig for meg å gje informantane god tid til å reflektere, bruke tid til å resonnerer og ikkje bryte inn eller kome med presiseringar eller døme for tidleg.

Ingen av intervjua tok lenger enn ein time. Alle vart tekne opp på band. Eg hadde ikkje bedt informantane om å førebu seg på noko særskilt og det var ulikt korleis dei var førebudde. Ingen hadde førebudd seg grundig noko som heller ikkje var naudsynt. I etterkant transkriberte eg intervjua. Det vart gjort ord for ord med sitat som eit muntleg språk slik informanten sa dei. Intervjua vart transkribert på to ulike måtar. Den eine var tale til tekst, der lesing av teksten på bokmål uavhengig av dialekt til informanten, til programmet speechnotes. Den andre metoden var å skrive etter lydbandopptaket direkte i word. Intervjusitata er redigert

i den forstand at eg har teke ut munnlege fyllord som til dømes sant, nok, altså og liknande slik at sitata får eit ryddigare uttrykk.

3.2.4 Skriftlege kjelder

Det er mange relevante kjelder når ein skal studere korleis ein kommune arbeider med samfunnstryggleik. Dette er både ulike kommunale planar som kommuneplan, økonomiplan og ROS-analyse. Krav og forventningar til kva kommunen skal gjere og har ansvar finn ein i lover, NOU'ar og stortingsmeldingar. Eit av forskingsspørsmåla er korleis mål og forventningar til kommunen kan påverke korleis kommunen arbeider med samfunnstryggleik og dokumenta er viktige i høve dette spørsmålet. Under vil eg kort gjere greie for dei typar skriftlege kjelder som i studien medan ei nærare gjennomgang er i kap 2 for lov, forskrifter og nasjonale forventningar. Kommunale planar vil bli presentert nærare i kap 5. Alle planar som vist til over er offentlege dokument som også i hovudsak vil vere handsama på politisk nivå. Kommunar legg desse dokumenta på heimesidene sine og eg har henta dei nemnde planar og meldingar frå kommunen si heimeside.

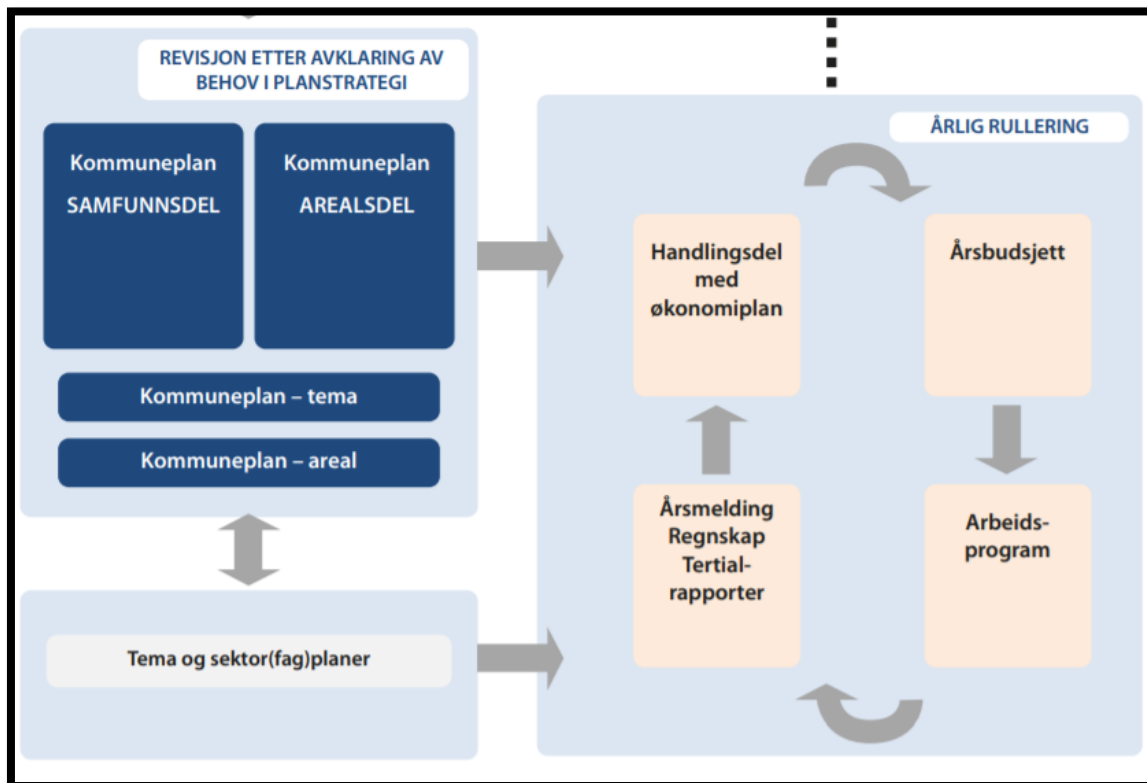
Forventningane til kommunane når det gjeld samfunnstryggleik og beredskap er heimla i lov og forskrifter. Når regjeringa eller eit departement set ned utval og arbeidsgrupper som greier ut ulike forhold i samfunnet vert det lagt fram som NOU (Noregs offentlege utgreiingar) eller som ein rapport (Regjeringa, 2020). I tillegg til lov og forskrifter er det ei rekke NOU'ar som gjer greie for gjeldande regjering sin politikk i utgreiing til Stortinget. NOU'ar peikar både på kva gjeldande status på området er og kjem med anbefalingar om vegen vidare. Desse er vist til i kap. 2 og er offentlege tilgjengelege dokument som ein kan finne på internett.

Alle formelle styringsdokument er viktige for å sjå om og korleis kommunane har omtala risikoreduserande tiltak og gjennomføringa av desse. Organisasjonsplanen, som viser korleis kommunen er formelt organisert, vil vere utgangspunkt for å sjå om eller kor ansvaret for samfunnstryggleik og beredskap er plassert. Organisasjonsstruktur som vist i organisasjonskart vil saman med spørsmål til dei tilsette kunne seie korleis arbeidet er organisert og forankra.

Kommunen har ein ROS-analyse. ROS-analysen utgjer ein rapport, analyseskjema og tilhøyrande tiltaksliste. Tiltakslista vil bygge på scenario i ROS-analysane og vil liste opp naudsynte avbøtande tiltak som skal gjennomførast i organisasjonen. Tiltaka skal redusere

sannsynet for at ei uønska hending skjer eller redusere konsekvensane dersom ei uønska hending skjer.

Overordna planar, som gjeld for heile kommunen som organisasjon, som t.d. kommuneplanen sin samfunnsdel og arealdel vil ha målsetnader og tiltak for å redusere risiko i kommunen både som samfunn og kommunen som organisasjon. Dersom kommunen har ein handlingsdel knyta til den heilskaplege ROS- analysen vil det vere tenleg å sjå på oppfølginga av denne.



Figur 5 Det kommunale plansystemet (Miljøverndepartementet, 2011)

Økonomiplanar, som skal reviderast kvart 4.år, vil måtte omhandle større tiltak som krev meir enn det som kan gjerast i eit normalt budsjettår. Budsjett for førre år vil saman med årsmelding kunne vise tiltak som er gjennomført dette året. Ein kommune som arbeider systematisk og heilskapleg med temaet samfunnstryggleik vil kunne forvente å finne omtale om temaet saman med om tale av risikoreduserande tiltak for alle sektorar og samla for kommunen i årsmelding.

Kommuneplanen sin samfunnsdel skal beskrive mål og strategiar for kommunen si utvikling som organisasjon og samfunn i eit langsiktig perspektiv. Det er forventa at ein vil ha fokus på målsettingar for kommunen sitt arbeid med samfunnstryggleik og beredskap i kommuneplanen sin samfunnsdel. Likeeins vil ein forvente at det er knyta nokre strategiar til

målsettingane som vil seie noko om korleis kommunen skal nå dei målsettingane som er skildra.

I tillegg til kommuneplanar og økonomiplan utarbeider kommunane også fleire andre planar. Kommunale sektorplanar vil innanfor sine område ofte vere ei detaljering av innhaldet av kommuneplanen (Bakkevig, 1997). Kommunen kan ha mange slike tema/ktorplanar som td innan samferdsle, skule, helse og vatn/avlau (VA). Desse planane kan også innehalde ROS-analysar men desse er ikkje del av studien min. Mitt perspektiv er på det overordna nivået i kommunen og den heilskaplege ROS-analysen som gjeld for kommunen som tenesteytar og som samfunn.

3.4. Refleksjonar kring metoden og gjennomføringa

Spørsmåla som vart stilte til informantane byggjer på fagomgrep som eg forventa at informantane hadde ein viss kjennskap til. Likevel kan det vere at omgrep som til dømes samfunnstryggleik burde ha vore gått igjennom på førehand. Det kan vere at informantane oppfatta dette omgrepet ulikt og det er heller ikkje sikkert at dei hadde tenkt i gjennom kva dei eigentleg forstod med dette omgrepet. Samfunnstryggleik er nært knyta til beredskap og det kan sjå ut til at fleire av informantane i stor grad knyta omgrepet til beredskap, det å vere klar og førebudd når ei hending skjer og klare å handtere denne. Den førebyggjande delen der ein kartlegg risiko og gjennomfører avbøtande tiltak for å redusere risiko, oppfatta eg, var det mindre kunnskap om hos informantane.

Eg kjenner fagfeltet nokså godt gjennom jobben min og har difor oversikt over mange trulege scenario som kommunen normalt vil bruke i si ROS-analyse. Dette gjorde at når informantane stod fast på døme eller dersom dei meinte at dei ikkje jobba med noko risikoreduserande tiltak så kunne eg kome med tema som kunne hjelpe dei i gang med refleksjonane deira. Som den eine informanten sa: «*Ja, når du sier det så kommer jeg faktisk på en ting.....*» Dette gjorde til at alle informantane hadde relevante døme på førebyggjande tiltak som dei jobba med i sin sektor sjølv om dei ikkje umiddelbart kom på dei under samtalen.

3.4.1. Validitet

Når det gjeld validitet er det to ting som må vurderast. Det er intern og ekstern validitet. Den interne validiteten handlar om i kva grad vi kan seie at det er samsvar mellom den teoretiske modellen og mønstra i observasjonar og data. Ekstern validitet er vurderinga av om kor

representativt datasettet vårt er for det settet av fenomen som det utgjør ein del av (Bukve, 2016). Vidare er det også slik at data må vere presise nok i høve til meininga med undersøkinga og dei må vere tilstrekkeleg detaljerte. Forskarane må ha spurt dei rette spørsmåla og fått svar som svarer på spørsmåla. Det er viktig at indikatorane som er brukt reflekterer nøyaktig det som blir undersøkt (Denscombe, 2010) .

Bruk av intervju var særleg nyttig for å få avklart kva ansvar som låg til dei ulike sektorleiarane i kommunen. Likeeins var det utdjuping av korleis organiseringa ivaretok samfunnstryggleik som tema. Dette kom ikkje fram av organisasjonskartet og lite gjennom dei skriftlege kjeldene. Korleis kommunen arbeidde for å utarbeide ROS-analysen og kven av dei noverande sektorleiarane som deltok var også noko som kom fram i intervjuet. Det at alle sektorane arbeidde med førebyggjande tiltak, men ikkje nødvendigvis dei i ROS-analysen, var ein viktig del som kom fram i intervjuet. Dei skriftlege kjeldene var nyttige for å sjå korleis kommunen omtalte og rapporterte på samfunnstryggleik, men det var i intervjuet den utfyllande og oppklarande informasjonen kom fram. Informasjon om at leiarane meinte det var avgjerande å ha ei eldsjel for å få gjennomført førebyggjande tiltak kom også fram i intervjuet.

Eit sentralt spørsmål er om metoden som er brukt vil gje data som er eigna for det som skal studerast. Dette gjeld også om metoden gjev tilstrekkeleg informasjon (Denscombe, 2010). Gjennom intervju og vurderinga av skriftlege kjelder vurderer eg at eg har fått pålitelege data som gjev svar i høve problemstillinga. Data som kom fram i intervjuet og skriftleg materiale gjev data, som saman med beskrivande og forklarande teoretiske perspektiv, er eigna til å svare på problemstillinga. Det er viktig at eg har behandla data på ein påliteleg måte men det er også viktig å vurdere om eg har fått sannferdige og ærlige svar. Fleire informantar snakka om manglar i kommunen sitt arbeid, sjølv om dette ikkje var fordelaktig informasjon om kommunen eller eigen sektor. Inntrykket mitt er at informantane var opne og ærlige også om tilhøve som dei ikkje fekk så godt til. Dette gjer at eg meiner at det kan festast lit til dei dataane som eg har.

3.4.2. Reliabilitet

Reliabilitet viser til kvaliteten på metoden. Forskarar må vite at metoden dei bruker er konsistente og ikkje kjem med varierende mål. Det er viktig at viss ein finn ulikheiter i resultat når ein bruker same metoden så er det ein reell skilnad ein måler og ikkje upåliteleg

metodebruk (Denscombe, 2010). Slik handlar reliabilitet om undersøkinga er påliteleg og undersøkinga er påliteleg når andre som gjennomfører den same undersøkinga på ny kjem fram til dei same resultatata (Bukve, 2016).

Det er gjort greie for metoden som er brukt i kap 3.2 og den bygger på velprøvde metodar innanfor case-studiar. Intervjua var basert på skriftlege spørsmål som kan ettergåast i ettertid og som ligg som vedlegg til dokumentet.

Dei skriftlege kjeldene er offentlege dokument. Dokumenta er i hovudsak frå formelt vedtekne planar og analysar både på nasjonalt og lokalt nivå. Dette gjer at ein skal kunne finne att det dokumentgrunnlaget som eg har bygd studien på. Likeeins er intervjua gjort etter ein intervjugaid som er tilgjengeleg og både spørsmåla som vart stilte og metoden som vart brukt er transparent. Eg vurderer difor at resultatata er gyldige etter dei kriteria som her er vist til.

I kva grad studien kan verte påverka av forskaren er noko som også bør vurderast. Eg kan ikkje sjå at det er noko som tilseier at eg skulle ha særskilt negativ innverknad på intervjusituasjonen eller informantane. Eg hadde ikkje kjennskap til informantane på førehand og dei kjende heller ikkje meg. Det kan vurderast om dette kunne vere ei kjelde til usikkerhet for informantane men dei framstod som trygge i situasjonen. Det at eg kjenner fagfeltet kan ha bidrege positivt. Når forskingsdeltakarane stod fast og ikkje kom på døme så kunne eg hjelpe dei på gli. Likeeins kunne eg utdjupe eller forklare ved hjelp av døme om det var noko dei var usikre på eller ikkje forstod.

4. Teoretiske perspektiv

Problemstillinga og forskingsspørsmåla omhandlar fleire fenomen som korleis kommunal organisering av samfunnstryggleiksarbeidet påverkar gjennomføring av førebyggande tiltak i etterkant av ROS-analyse, kva ansvar den einskilde leiar har og korleis mål påverkar arbeidet til kommunen. For svare på forskingsspørsmåla vil eg sjå korleis kommunen arbeider førebyggande og korleis kommunen blir påverka av mål, kan det vere nyttig å sjå på organisasjonsteoriar som viser korleis struktur, spesialisering, iverksetting og tilhøve til omgjevnadane, påverkar avgjerder i organisasjonar. Organisasjonsteorien kan gje moglege forklaringar på både det som blir funne i studien og kan bidra til drøfting om det er funn som ikkje er i tråd med teoriane. Eg vil difor bruke organisasjonsteoretiske perspektiv som er både beskrivande og forklarande.

Dei forklarande perspektiva bygger på det instrumentelle perspektivet og det institusjonelle perspektivet. Eit instrumentelt syn er bygd på ei oppfatning om at organisasjonar er reiskapar eller instrument retta mot å nå visse mål som blir rekna for viktige i samfunnet. Den formelle organisasjonsstrukturen har posisjonar og reglar for kven som kan eller bør gjere kva og korleis ulike oppgåver bør eller skal utførast (Christensen et al, 2015). Det andre perspektivet er det institusjonelle perspektivet, med kulturperspektiv og myteperspektiv, som to variantar av det institusjonelle perspektivet. I dette perspektivet legg ein vekt på at offentlege organisasjonar gradvis utviklar seg til institusjonar der ein gjennomsyrrer og tilfører verdiar til det formelle rammeverket. Denne institusjonaliseringsprosessen utviklar normer og verdiar som kan forklare avgjerdstakingsmønster meir enn formelle normer (Christensen, 2014). Dei ulike perspektiva kan hjelpe oss å forstå og forklare kva som vert gjort og kva som kan påverke handlingsmønster og til slutt det korleis heilskapen vert ivareteke. Ulike perspektiv kan utfylle kvarandre i høve til å forstå og forklare handlingar og haldningar.

Jacobsen og Thorsvik (Jacobsen & Thorsvik, 2019) skriv om menneske si åtferd i organisasjonar. Menneske tilpassar si åtferd til konteksten. For å forstå kva som er spesielt med åtferd i organisasjonar må vi difor forstå kva slags konteksts organisasjonen er i og korleis denne konteksten påverkar åtferda. Alle organisasjonar har det til felles at dei skal løyse ei eller fleire oppgåver. Men bortsett frå dette er det ikkje nødvendigvis så mykje anna som er likt. Eit viktig skilje er mellom vare- og tenesteproduksjon (Jacobsen & Thorsvik, 2019). Eg vil konsentrere meg om det som gjeld tenesteproduksjon då det er dette

kommunane i hovudsak driv med. I tenesteproduksjonen er det ikkje ei vare som skal seljast som vert produsert men ei teneste som kommunane yt til sine innbyggjarar. I tenesteproduksjonen er eit kjenneteikn at ein yt tenester som inneheld to element. Det første er ein fagleg del der ein får faglege råd og ein emosjonell del som går på korleis brukaren oppfattar sjølve relasjonen (Jacobsen & Thorsvik, 2019, s. 28).

Samfunnstryggleik er eit politikkområde som omfattar vanskeleg organisasjonsovergrepande og forvaltningspolitiske utfordringar knyta til spesialisering, samordning og fleirnivåstyring i det politisk-administrative systemet (Fimreite et al, 2014, s. 21). Ein stor andel av offentleg forvaltning og tenesteproduksjon føregår i kommunane og det gjeld særleg for dei delane som angår borgarane sine daglege liv og nære miljø (Larsen, 1997). Kommunen er både eit forvaltningsnivå og eit sjølvstyreorgan og likeeins skal kommunane både vere staten sin forlenga arm og innbyggjarane sin politiske reiskap (Larsen, 1997). Dette skal eg kome meir tilbake til når eg ser på forholdet mellom det kommunale sjølvstyret og fleirnivåstyring.

Studien omfattar også ein del omgrep som eg vil gjere nærare greie for i dette kapittelet. Omgrepa vil vere viktige vidare i presentasjon av empirien og i analysedelen.

4.1. Organisasjonsstruktur

Det er organisasjonsstrukturen som definerer både korleis arbeidsoppgåvene skal fordelast, grupperast, koordinerast og korleis ein skal fordele avgjerdsmynde mellom leiarane og medarbeidarane i organisasjonen (Jacobsen & Thorsvik, 2019). Dette er den formelle organisasjonsstrukturen. Organisasjonsstrukturane består av posisjonar og reglar for kven som bør eller skal gjere kva og korleis ulike oppgåver bør eller skal utførast. Organisasjonar er sett saman av ulike sett av posisjonar og under-einingar og kan sjølv inngå i større einingar. Organisasjonseiningane kan vere delt opp og samordna på ulike måtar (Christensen et al, 2015, s. 35). Korleis kommunane arbeider med beredskapsarbeidet og det risikoreduserande arbeidet kan vere påverka av mellom anna organisasjonsstrukturen. I denne studien vil eg ta utgangspunkt i ein byråkratisk organisasjonsform då kommunen har ei hierarkisk oppbygging med hierarki, arbeidsdeling og rutinar.

Ei byråkratisk organisasjonsform er kjenneteikna av at det er bestemte og offisielle juridiske område som er ordna etter lover og administrative forskrifter. Vidare er prinsippa for eit

kontorhierarki eit system med over- og underordning der det høgare nivået har tilsyn med dei lågare nivåa. Leiinga er basert på nedskrivne dokument. Vidare er leiinga vanlegvis gjennom grundig og kvalifisert opplæring. I klassisk Weber byråkrati er det ved eit fullt utvikla byråkrati naudsynt at tenestemannen arbeider fulltid uavhengig av at tida i byråkratiet er avgrensa. Leiinga av byråkratiet vil følgje generelle reglar, som i hovudsak er stabile, og meir eller mindre uttømmende, og som kan lærast (Weber, 2016).

Byråkratiet, slik det er skildra av Weber, er prega av hierarki, arbeidsdeling og rutinar men også av samordninga som opptrer saman med spesialisering. Hierarki inneber over- og underordning mellom ulike vertikale nivå i organisasjonen (Christensen et al, 2015). I ein kommune er kommunedirektøren overordna sektorleiarane medan sektorleiarane innbyrdes er på same nivå i hierarkiet. Ein overordna har rett til å kommandere og instruere dei som er underordna og dette vert gjort gjennom ordningar for å gje informasjon nedover. Hierarki i ein byråkratisk organisasjon er gjerne knyta til eit karrieresystem der medlemmene ønskjer å stige i gradene og får opprykk på bakgrunn av kvalifikasjonar og prestasjonar. Ei byråkratisk organisasjonsform er prega av at det er mange rutinar dvs reglar og prosedyrar for kven som skal utføre oppgåvene og korleis oppgåvene skal utførast (Christensen et al, 2015).

Jacobsen og Thorsvik (Jacobsen & Thorsvik, 2019) viser til at i ein organisasjon kan ein sjå at svært ulike menneske opptrer på samanliknbare måtar. Dette fordi organisasjonsstrukturen påverkar åtferd. Organisasjonsstrukturen har tre generelle trekk på åtferd. For det første gjeld det korleis ein legg opp til ei fordeling av arbeidsoppgåver som legg til rette for spesialisering. Dette inneber at ein avgrensar kva den einskilde skal arbeide med slik at medarbeidaren vert betre på sitt avgrensa arbeidsområde. Dette vert rekna som ein viktig faktor for å auke effektivitet og produktivitet i ein organisasjon. Vidare er bruk av organisasjonsstruktur eit verkemiddel for å koordinere ulike spesialiserte aktivitetar. Gjennom å koordinere einskildindivid si åtferd kan ein løyse oppgåver og realisere mål som ein ikkje kunne gjort på eiga hand. Ein brukar reglar, rutinar, belønningssystem og formelle strukturar for å få menneska til å opptre som ei samkøyrt gruppe. For det tredje går nye tilsette inn i posisjonar der det er avklart i hovudsak kva dei skal gjere og korleis. Slik skapar ein stabilitet og regularitet i arbeidet og åtferda i organisasjonen vert føreseieleg (Jacobsen & Thorsvik, 2019).

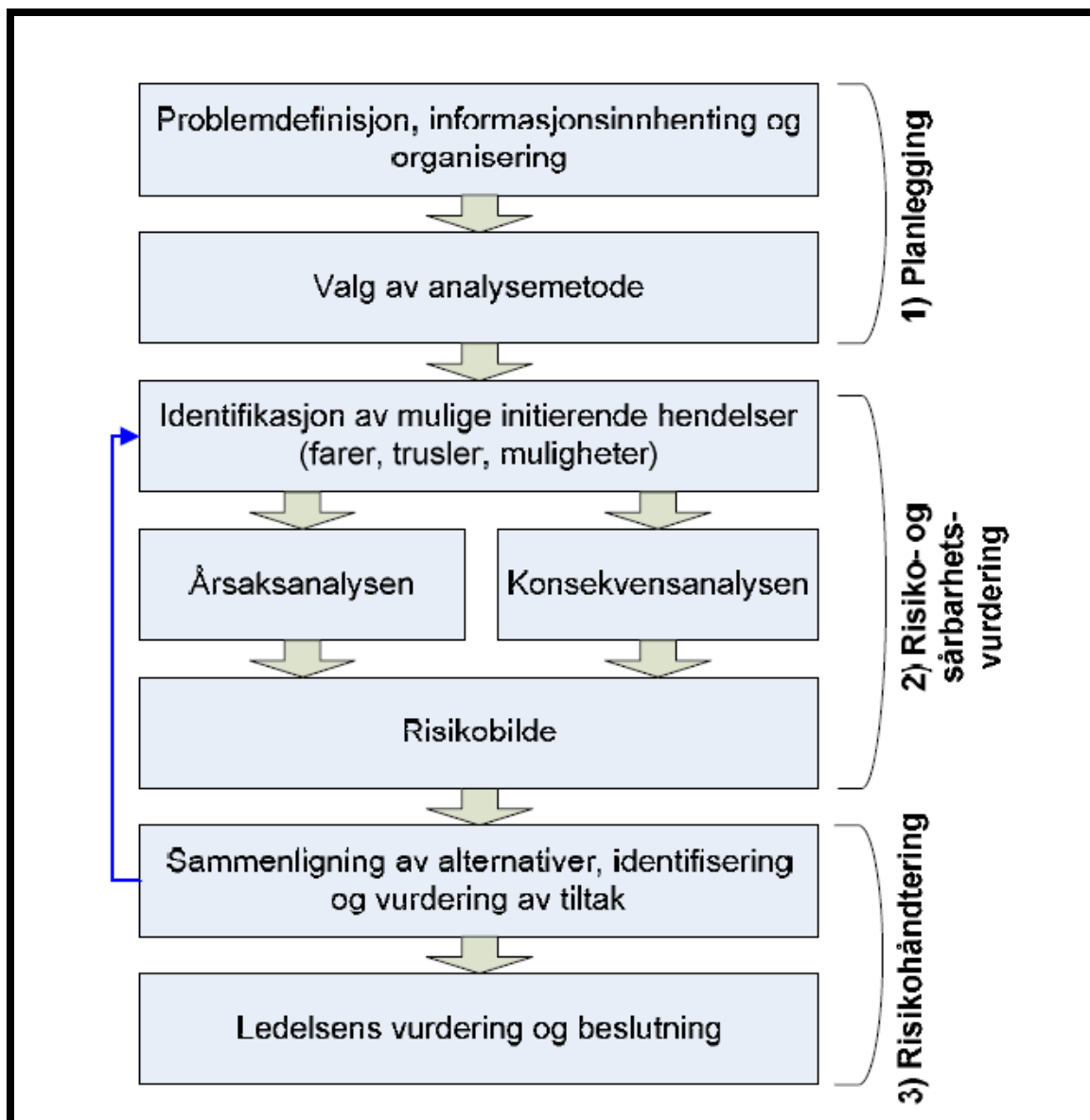
Ein formell organisasjonsstruktur seier noko om kva oppgåver som skal løysast, korleis oppgåvene skal fordelast, koordinerast og korleis mynde til å fatte avgjerder er fordelt i

organisasjonen. I tillegg er det normer og forventningar til korleis personar som har fått tildelt oppgåver, plikter og ansvar skal opptre. Dess fleire ulike spesialiseringar som er i ein organisasjon dess meir aukar behovet for koordinering (Jacobsen & Thorsvik, 2019). Dette vil eg kome meir tilbake til når eg gjer greie for teori omkring spesialisering og samordning.

Mange av dei store samfunnsproblema knytta til mellom anna samfunnstryggleik går på tvers av organisasjonsgrenser, sektorar og styringsnivå (Christensen et al, 2015). Ei slik utvikling inneber at grensene mellom organisasjonane vert meir uklåre, med tilhøyrande problem med å spesifisere klare mål for kvar einskild organisasjon og dette inneber at ein får ein offentleg sektor med delvis inkonsistente prinsipp for styring og samordning og med delvis motstridande mål som kan gje fleksibilitet og handlingsrom, men kan også skape ansvarsproblem. Det kan i praksis skape spenningar i høve til korleis dei ulike omsyna skal avvegast mot kvarandre i offentlege organisasjonar (Christensen et al, 2015).

4.2. Avgjerder og avgjerdsprosessar

Ei ROS-analyse er ein metode der ein kartlegg kva uønska hendingar som kan skje, sannsynet for at hendinga kan skje, og korleis hendingane kan påverke lokalsamfunnet (konsekvensar dersom hendinga skjer). ROS-analysen skal gje støtte til å fatte avgjerder om kva risikoreducerande tiltak organisasjonen ønskjer å gjennomføre.



Figur 6 Risikoanalyseprosess (Aven, Røed, & Wiencke, 2010).

Basert på samanlikning av alternativ, identifisering og vurdering av tiltak skal organisasjonen ta avgjerder på kva risikoreduserande tiltak som skal gjennomførast. ROS-analysen skal difor gje avgjerdsstøtte for kva førebyggjande tiltak som er naudsynt. ROS-analysen er difor ein del av risikohanteringa.

I eit organisasjonsteoretisk historisk perspektiv kan ein sjå på avgjerdstaking basert på teorien om rasjonelle val og rasjonelle handlingar. Rasjonalitet kan definerast som ein spesifikk og kjend gruppe av prosedyrar for å gjere val. Denne prosedyre-knyta definisjonen av rasjonell treng ikkje å innebere at dei rasjonelle prosedyrane nødvendigvis fører til «good outcomes». Dei teoriene om rasjonelle avgjerdsprosessar byggjer på at dei er konsekvensielle og basert på

preferansar. Ei rasjonell prosedyre er ei prosedyre som går etter ein logikk av konsekvensar. Då vil ein velje mellom alternativ på bakgrunn av forventa svar på spørsmål som kva er det som påverkar dei alternative som vi vurderer (March, 1994, s. 2).

Det er ulike måtar å sjå på avgjerdstaking. Det første er om ein kan sjå på avgjerder som valbasert eller regelbasert. Er det slik at avgjerdstakarar følgjer *ein konsekvenslogikk* der ein vel mellom alternativ på bakgrunn av forventa konsekvensar? Eller er det slik at ein handlar utifrå ein *logikk om kva som er passande* der ein vel basert på å kjenne att situasjonar og følgje reglar som er passande til situasjonen. Det andre spørsmålet er om avgjerdstaking er eksemplifisert av klarheit og konsistens eller tvetydigheit og inkonsistent. Kan ein gjennom avgjerder oppnå samanheng og redusere tvetydigheit? Så er spørsmålet om avgjerdstaking er ein instrumentell aktivitet eller ein tolkande aktivitet. For det fjerde er spørsmålet om det er mogleg å beskrive avgjerder som eit resultat av intensjonar, identitet og interesser av sjølvstendig handlande individ eller må ein legge vekt på korleis individuelt handlande personar, organisasjonar og samfunn passar i saman (March, 1994).

Avgjerdstaking er definert som ei forplikting til handling. Avgjerdstaking kan innebere avgrensa identifiserte val sjølv om avgjerder likevel ikkje kan bli plassert i tid eller stad. Det er ikkje berre sjølv avgjerda som kan vere interessant men også avgjerdstakingsprosessen. Det er fleire måtar å sjå avgjerdstakingsprosessar på. Ein kan sjå avgjerdstakingsprosessar som drive av kjensler, oppfinnsomhet og minner som utkrystalliserer seg gjennom bråe avgjerder heller enn som ei lineær rekke av nedbrotne stegvise hendingar. Men sjølv i dei tilfella der ein kan isolere sjølv avgjerda så kan ein sjeldan gjere det med sjølv prosessen som fører til avgjerda difor kan det gje mening i å studere både det individuelle nivået og det kollektive nivået med historie, kultur og den omgjevnaden som avgjerda er teken i (Langley, Mintzberg, Pitcher, Posada, & Saint-Macary, 1995).

4.3. Iverksetjing

Det er vanskeleg å sjå iverksetting utan å knyte det til avgjerdene. Språkleg sett er iverksetting skildra som presens partisipp av setje i verk dvs som vi set i verk, i gang; utførande (iverksettingsvedtak) (Samlaget, 1993). Når det gjeld studie av iverksetting er det vist til at ein ser på kva som skjer, om noko, etter at det politiske vedtak er fatta og det er fastlagt ein

politikk på eit samfunnsområde (Offerdal, 2014, s. 219). Offerdal (2014) viser til at det utvikla seg to hovudtilnærmingar i høve til korleis ein studerte iverksetjingsprosessar. Den første såg prosessen som ovanfrå og ned (top-down). Her ser ein korleis dei målsettingane, som er formulert av aktørar på sentralt nivå, får gjennomslag nedover og utover i organisasjonen. Det vesentlege er då korleis målsettingane er ivareteke slik at praksisen samsvarer med målsettingane. Dersom dette heng godt saman vil det seie at iverksettinga har vore vellukka. Den andre såg iverksettingsprosessen som nedanfrå og opp. Det sentrale spørsmålet var i kva grad og korleis ein iverksettingsprosess bidrog til å løyse eit samfunnsproblem. Det interessante her var korleis ein kunne løyse eit problem uavhengig av kven aktørane var. Fokuset var veldig ulikt i dei to hovudtilnærmingane slik at der ovanfrå og ned såg på i kva grad vedtaket vart gjennomført, såg nedanfrå og opp i kva grad iverksetting av vedtaket ville løyse eit samfunnsproblem (Offerdal, 2014).

Ei anna utfordring er at det kan vere vanskeleg å skilje mellom politikkkutforming og politikkimplementering. Ei utfordring som er vist til er korleis ein kan få intensjonar som er vedtekne på ein legitim måte omsett til resultat. Når resultat frå ein politikk er skuffande vert det ofte skulda på implementeringa av politikken (Hill & Hupe, 2014). Ulike situasjonstilhøve kan også påverke iverksettinga. Dette kan gjelde mellom anna der ein har ei type innblanding (interference) frå andre parallelle iverksettingsprosessar. Med ein kommune som døme viser Offerdal til at dei ulike parallelle iverksettingsprosessane kan dermed fortrenge kvarandre eller dei kan til dels stå i motsetnad til kvarandre. Dette vil særleg vere aktuelt der prosessane føregår i eksisterande organisasjonar, og som har mange ulike oppgåver, i tillegg til den eine som iverksettingsstudien ser på. Då kan fleire tilhøve gjere seg gjeldande og føre til at iverksettinga vert problematisk. For det første kan resultatet av ein politikk kunne motverke effekten av ein annan. Vidare kan dei pålagde oppgåvene vere så mange at dei ulike iverksettingsorgana vil kunne velje kva saker dei ønskjer å satse på. For det tredje kan iverksettinga skildrast som ei form for naturleg utveljing av den politikken som er best eigna til å gjennomførast i ein bestemt samanheng (Offerdal, 2014).

Jacobsen og Thorsvik (Jacobsen & Thorsvik, 2019) viser til at ein i organisasjonsstudiar såg at det vart eit gap mellom intensjonen som ligg i ei avgjerd og dei resultata som ein klarer å oppnå. Dette vert omtala som eit iverksettingsproblem det er då eit avvik mellom avgjerdsla og det endelege resultatet. Det kan vere fleire grunnar til dette. Det er vist til 4 grunnar. Det kan for det første vere at kunnskapsgrunnlaget var mangelfult. Det kan vere at ein manglar

innsikt i kva som var dei naudsynte verkemidla. Vidare kan det vere at ressursane til gjennomføringa var utilstrekkelege. For det tredje kan det vere at dersom ein har ein feil kombinasjon av ressursane så vil gjennomføringa verte umogleg. Dette kan vere td feil tidspunkt eller feil ressursar til rådighet eller ein kombinasjon av desse. For det fjerde kan det vere motstand mot endring frå sentrale grupper. Dette kan vanskeleggjere gjennomføring etter intensjonane (Jacobsen & Thorsvik, 2019).

4.4. Fleirnivåstyring

Samfunnstryggleik og krisehandtering er blitt eit viktig politikkområde i Noreg særleg etter terrorangrepa 22. juli 2011, men også på grunn av store utfordringar vi står overfor i vår tid (Lægreid & Rykkja, 2017). Dette kan til dømes vere klimaendringar som kjem til uttrykk i naturhendingar, pandemiar eller andre kriser som tap av mobildekning, internett, straum eller vasstilgang over lengre tid. Det å ta med eit fleirnivåperspektiv kan bety at ein tek høgde for at det som ein studerer føregår på meir enn eitt nivå. Korleis styring i samfunnet føregår og utviklar seg vert på engelsk omtala som *multi-level governance* (Rykkja L. H., 2008). Fleirnivåstyring er dette omsett til på norsk. Dette er ei bestemt styringsform som vert oppfatta til å ha vorte meir utbreidd dei siste tiåra. Styringa handlar om korleis overordna instansar forsøker å få underliggande einingar eller individ til å opptre i tråd med bestemte mål og reglar (Rykkja L. H., 2008).

På nasjonalt nivå viser Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet (Samfunnssikkerhetsinstruksen, 2017) til at Justis- og beredskapsdepartementet har ei generell samordningsrolle innanfor samfunnstryggleiksområdet. Dette er i tillegg til den rolla dei har som sektordepartement og hovedansvarleg departement. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) skal understøtte departementet i samordningsrolla. Kap VI i samfunnssikkerhetsinstruksen viser til at Justis- og beredskapsdepartementet har ansvar for eit heilskapleg, systematisk og risikobasert arbeid med samfunnstryggleik på nasjonalt nivå på tvers av alle sektorar. Departementet skal føre tilsyn med dei andre departementa (Samfunnssikkerhetsinstruksen, 2017).

Fylkesmannen har viktige oppgåver innan samfunnstryggleik, beredskap og krisehandtering og Fylkesmannen sine oppgåver er mangesidige og omfatter fleire sektorar. Embetet skal både følgje opp og bidra til at Stortinget og regjeringa sine vedtak, mål og retningsliner samstundes

som Fylkesmannen skal ta initiativ til beste for innbyggjarar og næringslivet i fylket (Rykkja L. H., Fylkesmannen som samordningsinstans, 2014). Instruksen for Fylkesmannen sitt beredskapsarbeid kap V viser til at Fylkesmannen skal gje råd, rettleie og vere ein pådrivar for målretta og systematisk arbeid med samfunnstryggleik i fylket. Vidare er det i kap VI vist til at Fylkesmannen skal føre tilsyn med at kommunane oppfyller krav i lover og forskrifter innanfor samfunnstryggleik og beredskap (Instruks for Fylkesmannens beredskapsarbeid, 2015).

4.5. Samordning og spesialisering

Alle store organisasjonar eller kompliserte verksemder krev mange tilsette for å få arbeidet gjort. Når mange skal utføre arbeidet må ein dele opp arbeidsoppgåvene for å få det beste resultatet. Difor seier organisasjonsteori noko om korleis strukturen av samordning påverkar dei ulike arbeidsdelingseiningane. Dess meir ein deler arbeidsoppgåvene opp, dess større er faren for forvirring, og dess meir er det naudsynt med eit overordna tilsyn og koordinering. Det er viktig å sørge for at heilskapen er lik summen av einskiddelane. Når ein deler opp til mindre delar må ein syte for at ein gjer greie for også dei elementa og forholda som ein ikkje kan sjå (Gulick, 2014).

Organisering gjennom utforming av den formelle organisasjonsstrukturen skjer ved ulike grader av og former for spesialisering og samordning. Korleis ein organisasjon er spesialisert og samordna kan gjelde dels mellom posisjonar og undereiningar som organisasjonen er sett saman av og dels forholdet til større einingar som organisasjonen inngår i og dels forholdet til andre organisasjonar som den har samband med (Christensen et al, 2015, s. 38).

Koordinering i eit politikkområde kan skje frå toppen (top-down) men då er det viktig at politikken heng saman og er tydeleg. Då kan også gjennomføringa følgje vanlege administrative liner. Alternativt kan ein argumentere med at mykje går tapt på vegen, og at det ikkje er naudsynt å bruke tid på at politikken skal henge nøye saman, når ein likevel i vanskelege saker må finne løysingane når ein skal iverksetje (Bouckaert, Peters, & Verhoest, 2010).

Den horisontale spesialiseringa inneber ei arbeidsdeling der organisasjonen sine oppgåver vert gruppert i ulike einingar og knyta til konkrete posisjonar. Det som kjenneteiknar den

byråkratiske organisasjonsforma er at det er stor grad av arbeidsdeling. Horisontal spesialisering er knyta til korleis ulike oppgåver vert delt opp på eitt nivå ved hjelp av organisasjonsstrukturen. Det har vore vanleg å skilje mellom fire ulike prinsipp for horisontal spesialisering basert på Luther Gulick:

- 1) Førmåls- eller sektorprinsippet som deler sakene etter føremål eller sektor. Dvs at det til dømes kan vere eigne departement som forsvar, utdanning osv
- 2) Prosessprinsippet deler sakene etter framgangsmåte eller type prosess som skal brukast for å oppnå eit føremål. Det kan til dømes vere ulike einingar for planlegging, budsjett osv
- 3) For klientprinsippet vert alle sakene som angår ei bestemt del av befolkninga i ei organisasjonseining. Dette kan til dømes vere at ein kommune kan samle alle saker for barn og ungdom i ein eigen sektor
- 4) Geografiprinsippet inneber at organisasjonsstrukturen er basert på den territorielle oppdelinga av samfunnet. Dette kan vere ein by som deler opp i fleire bydelsadministrasjonar som kvar tek seg av ulike oppgåver (Christensen et al, 2015).

Hierarki inneber vertikal spesialisering ved at ulike typar oppgåver blir lagt til ulike nivå i organisasjonen eller til organisasjonar på ulike nivå. Vertikal spesialisering handlar om fordeling av ansvar og oppgåver mellom ulike hierarkiske nivå. Dette kan vere til dømes mellom departement og direktorat (Fimreite et al, 2014). Det kan også vere mellom statleg, regionalt og lokalt nivå.

I eit organisasjonshierarki kan det vere ulike spesialiseringsprinsipp for ulike forvaltningsnivå. Det kan vere eitt spesialiseringsprinsipp på eitt nivå og eit anna på høgare eller lågare nivå (Fimreite et al 2014). Ulike spesialiseringsformer krev ulike samordningsmekanismar og ofte er det slik at sterkare spesialiseringsformer fører til aukande krav om samordning (Fimreite et al, 2014, s. 25) I høve til viktige samfunnsproblem så går ikkje desse langs sektorgrenser. Dette vert omtala som «wicked issues» og femnar om til dømes miljø, fattigdom, kriminalitet og samfunnstryggleik. Desse er tverrsektorielle og krev tverrsektorielle strukturar og samarbeid (Christensen et al, 2015). Samordning er eit fleirtydig omgrep der ein kan skille mellom vertikal og horisontal samordning. Vertikal samordning vil i denne samanhengen handle om sektorbasert samordning mellom ulike forvaltningsnivå som mellom stat og kommune. Horisontal samordning er samordning mellom politikkområde eller

sektorar på same nivå. Dette kan vere samordning internt i ein kommune om tema som samfunnstryggleik (Fimreite, Langlo, Lægreid, & Rykkja, 2014).

Utviklinga mot å splitte organisasjonar og auke antal offentlege organisasjonar som er meir fristilte har skapt meir fragmentering og oppsplitting av statsapparatet. Dette fungerer godt så lenge samfunnsproblema følgjer organisasjonsgrensene. Men ein har sett at det for mange saksområde ikkje er tilfelle. Dette gjeld gjenstridige saksområde eller «wicked issues» der ein må sjå på organisasjonsløyningar som er betre til å handtere slike utfordringar på tvers av forvaltningsnivå og sektorgrenser (Fimreite et al, 2014). Det er klårt at dess meir arbeidet er oppdelt dess større er risikoen for forvirring og dess meir behov er det for overvaking og koordinering (Gulick, 2014).

Studien vil beskrive korleis dette er på kommunenivå i denne kommunen. Er det slik at vi kan sjå samordningsutfordringar og at det er uklåre ansvarsforhold og uklår arbeidsdeling? Eller er det slik at den horisontale arbeidsdelinga ikkje påverkar samordninga i kommunen?

4.6 Forklarande perspektiv

Det teoretiske utgangspunktet er at det har betydning korleis myndigheiter er organisert og kva relasjonar det er mellom statlege og kommunale organ. Organisasjonsformer påverkar kva saker som blir sett i samanheng, kva saker som blir skilt frå kvarandre, kva for saker som får merksemd, kva saker som blir ignorert og kva saker som blir motarbeidd. Det er difor fleire ting som påverkar organisasjonar. Det er ei grunnleggande hypotese om at ein ikkje kan forstå innhaldet i den offentlege politikken og offentlege avgjerder utan å analysere styringsverket si organisering og verkemåte (Fimreite, Lægreid, & Rykkja, 2014, s. 28). For å forklare data i denne studien er det brukt to tilnærmingar – det instrumentelle og det institusjonelle perspektivet.

4.6.1. Instrumentelt perspektiv

Det instrumentelle perspektivet byggjer på at ein ser organisasjonar som ein reiskap eller som eit instrument for å nå visse mål som er rekna som viktige i samfunnet. Det instrumentelle kan kome til uttrykk anten ved at organisasjonane og medlemmane handlar føremålsrasjonelt eller ved at organisasjonsstrukturen er utforma på grunnlag av mål-middel-vurderingar som påverkar medlemmane og deira handlingsmåte når oppgåver skal utførast (Christensen et al, 2015). For å forklare dei fenomena som studien viser er utgangspunktet at ut frå eit instrumentelt

perspektiv vil val av spesialiseringsprinsipp spele ei viktig rolle når ein studerer organisering av samfunnstryggleik. Det er dynamiske relasjonar mellom spesialiseringsformer på dei ulike nivåa (Fimreite et al, 2014). Då vil ein forvente at val av spesialiseringsform og organisering for samfunnstryggleik vil ha betydning for utforming og gjennomføring av arbeidet.

Det instrumentelle perspektivet byggjer på konsekvenslogikken der ein i ein avgjerdsprosess vurderer moglege konsekvensar og tek avgjerder utifrå dei forventa konsekvensane. Her føreset ein at medlemmane i organisasjonen føretek rasjonelle val der ein prøver å føresjå forventa konsekvensar og dermed vert alternativa vurdert ut frå dei forventa konsekvensane utifrå personelege preferansar (March, 1994, s. 2). I eit slikt perspektiv vil eit problem vere dersom det er avstand mellom ein ønska og ein verkeleg tilstand. Dersom ein organisasjon har klare og konsistente mål, har full oversikt over alle alternativ og full innsikt i kva konsekvensar desse alternativa vil gje i høve til måla, vil ein ha fullstendig føremålsrasjonalitet (Christensen et al, 2015).

I røynda er det fleire tilhøve som gjer det vanskeleg for menneske å handle etter idealet om perfekt rasjonalitet. Dette vert omtala som avgrensa rasjonalitet. Det inneber at organisasjonsmedlemmer og avgjerdstakarar må forhalde seg til at sjølv om det er mål så er desse ofte ganske uklåre og skiftande. Ein vurderer einskilde moglege alternative løysingar og einskilde konsekvensar av desse samt at ein vurderer alternativa etter kvar som ein har kapasitet til å behandle dei. Ein vel det første tilfredsstillande alternativet som kjem fram (Jacobsen & Thorsvik, 2019).

Ein kan skilje mellom to ulike variantar av det instrumentelle perspektivet. I ein hierarkisk variant vert det lagt vekt på mål og kunnskapar om mål-middelsamanhengar hos leiinga i organisasjonen eller hos dei som organisasjonen er ein reiskap for. Desse aktørane vil ha makt til å oppnå sine mål. Den andre varianten legg opp til at organisasjonen vert oppfatta til å vere samansett av ulike under-einingar og posisjonar som kan ha delvis motstridande mål, interesser og kunnskap. Dette er forhandlingsvarianten der ingen aktørar på eiga hand kan oppnå sine mål og ivareta sine interesser og utfallet vil vere påverka av forhandlingar og kompromiss mellom fleire aktørar (Christensen et al, 2015, s. 35).

Perspektivet er framtidsretta i den forstand at dei formelle reglane viser til korleis ein skal forhalde seg til framtidige situasjonar (Christensen et al, 2015).

4.6.2 Institusjonelt perspektiv

Det er ulike måtar å sjå organisasjonar på. Det instrumentelle perspektivet har fokus retta mot dei formelle arrangementa medan det institusjonelle perspektivet har merksemda retta mot dei uskrivne normene, verdiane og praksisane som har grodd over tid (Fimreite et al, 2014, s. 29).

Selznick (Selznick P. , 1997, s. 18) beskriv skiljet mellom ein organisasjon og ein institusjon som at institusjonen er eit produkt av påverknad frå omgjevnadane. Gjennom sosiale behov og påtrykk vert ein institusjon ein mottakeleg og tilpassningsdyktig organisme. Dette inneber at når ein formell organisasjon utviklar uformelle normer og verdiar, i tillegg til dei formelle så får den institusjonelle trekk og ein kan snakke om institusjonaliserte organisasjonar (Christensen et al, 2015, s. 52). Dersom normer og verdiar i institusjonen ikkje samsvarer med det som skal gjennomførast av formell politikk i organisasjonen kan det oppstå motstand. Denne motstanden er ikkje alltid forventa i ein formell struktur med koordinering og delegering og derfor kan motstanden, når den oppstår, framstå som uføreseieleg og uheldig (Selznick P. , 2014, s. 118).

Det er to hovudretningar innanfor det institusjonelle perspektivet. Det første er der ein ser på offentlege organisasjonar som gradvis utviklar seg som institusjonar der ein tilfører verdiar i den formelle rammeverket (kulturperspektivet). Denne prosessen med institusjonalisering og fører til ei gradvis utvikling av uformelle normer og verdiar som går lenger i å forklare avgjerdstaking enn formelle normer. Den andre er den som meiner at omgjevnadane påverkar avgjerdstaking (myteperspektivet). Offentleg administrasjon og aktørane kan påverke omgjevnadane sine også men her er fokuset på at omgjevnadane påverkar den offentlege administrasjonen (Christensen, 2014, s. 137).

4.6.2.1. Kulturperspektivet

I kulturperspektivet ser ein organisasjonskultur som er kopla til dei uformelle normene og verdiane som veks fram og har betydning for livet i og verksemda til formelle organisasjonar (Christensen et al, 2015). Dette inneber at eit institusjonelt perspektiv byggjer på ei regelbasert tilnærming til avgjerdstaking. Dette er også ein systematisk måte å ta avgjerder på men den fokuserer på at det er ein meningsdannande prosess der ein utviklar identitet og koplar reglar til gjenkjennbare situasjonar (March, 1994, s. 58). Dette inneber at ein, i motsetnad til konsekvenslogikken, ikkje vurderer utifrå moglege konsekvensar av handlingane men ut frå det som vert oppfatta som rimeleg eller akseptabel åtferd. Det betyr at ein koplar handlingsreglar (kulturelle normer) for å kople situasjonar og identitetar. Det som gjer noko til ei passande

handling er avhengig av organisasjonskultur og kva som er normer og uformelle verdiar i organisasjonen (Christensen et al, 2015). Det kulturelt normative og institusjonelle grunnlaget kan vere veldig ulike alt etter kva utvikling organisasjonskulturen har hatt og kva for uformelle verdiar og normer som er vorte dominerande. Ut frå logikken om kva som er passande vil aktørane lære seg kva som er passande og slik få erfaring med kulturen. Det kan også difor vere konkurrerande kulturar og kompleksiteten i kulturelle stimuli vil vere stor for leiarar i offentlege organisasjonar fordi rollene er komplekse og omsyna dei skal ta er mangfaldige. Mangfaldet i leiarstillingane er ofte også stort i høve til formelle rammer for handling (Christensen et al, 2015).

I dette perspektivet ser ein korleis organisasjonar utviklar ein eigen indre logikk og retning som ikkje treng vere eit resultat av dei som skal kontrollere og leie organisasjonane (Perrow, 2014). Dette inneber at organisasjonskultur har betydning for avgjerdstaking og gjennomføring. For sjølv om kultur i organisasjonar som konsept er abstrakt så får kulturen konsekvensar for åtfærd og haldningar som er veldig konkrete (Schein, 2016).

Den betydninga dei historiske røtene til ein organisasjon har for utviklinga av dei kulturelle normene og verdiane er det ein omtalar som *stiavhengighet*. Dette inneber at organisasjonar som vert etablert i ein viss tidsperiode eller prega av særskilte kulturelle kontekstar eller normer og verdiar kan prege den sterkt også seinare. Ein føremon ved stiavhengighet er at dei kan gje stabilitet og djupne til normene og verdiane men den kan også føre til manglande fleksibilitet dersom omgjevnadane endrar seg raskt (Christensen et al, 2015).

4.6.2.2. Myteperspektivet

Myteperspektivet vert også kalla den nyinstitusjonelle skulen (Christensen et al, 2015). Dei sosialt skapte normene i dei institusjonelle omgjevnadane vert kalla myter og i dette perspektivet er ein meir opptekne av omgjevnadane som kan vere meir skiftande. Mytar kan vere idear og meir presise oppskrifter retta mot ei avgrensa gruppe verksemder og dei kan spreiaast raskt. Slik kan ein seie at ei myte er ei legitimert oppskrift på korleis ein bør utforme utsnitt eller delar av ein organisasjon (Christensen et al, 2015).

Omgjevnader vert her definert som alle tilhøve utanfor ein organisasjon som kan ha potensiell effekt på organisasjonar sin effektivitet og legitimitet. Difor kan organisasjonar, som kommunar, både vere under press i høve forventning til dei frå omgjevnadane. Dette vil

kunne føre til at organisasjonane forsøker å ta omsyn til eksterne verdiar og normer i høve til korleis dei organiserer verksemda og organisasjonane kan bruke mål og formell struktur utelukkande som symbol for å sikre legitimitet (Jacobsen & Thorsvik, 2019) . Måten organisasjonen forhold seg til organisasjonsmytar vil avhenge av kva legitimitet den kan ha og korleis den samsvarer med den eksisterande praksisen i kommunen (Christensen et al, 2015). Gjennom dette perspektivet vil ein sjå både avgjerdstaking og iverksetting i høve til kor opne organisasjonen er til krav og forventningar frå omgjevnadane. Krav frå omgjevnadane vil påverke kva organisasjonen og dei tilsette er opptekne av og kva dei klarer å iverksette av tiltak.

5. Presentasjon av kommunen

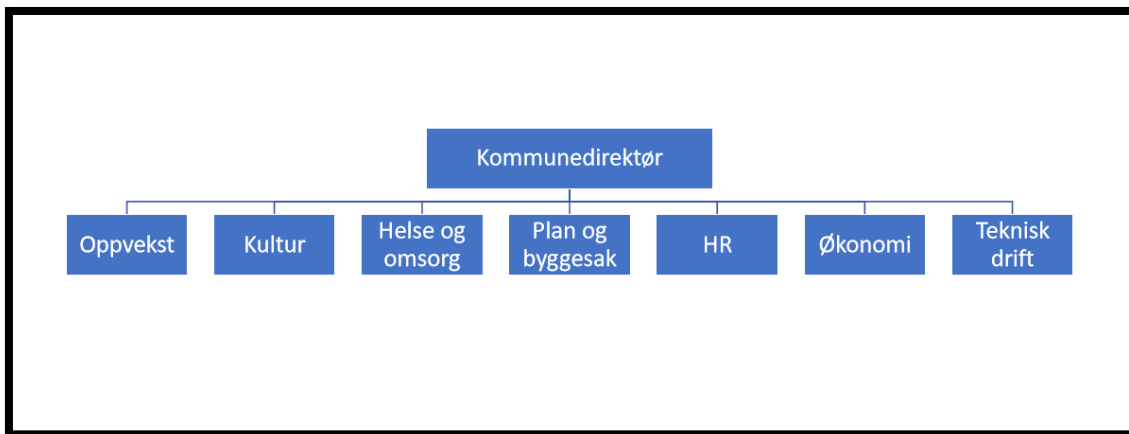
Data til denne studien er samla inn i ein middels stor norsk vestlandsk kommune på 2019 nivå. Kommunen har ein heilskapleg ROS-analyse for kommunen vedteken av kommunestyret. Denne gjer greie for kva risiko kommunen har vurdert på overordna nivå. ROS-analysen skal danne grunnlag for beredskapsplanen jf Sivilbeskyttelseslova og forskrift om kommunal beredskapsplikt. I tilsyn frå Fylkesmannen ang arbeidet med samfunnstryggleik og beredskap har denne kommunen gjennomført ROS-analyse og revidert beredskapsplanen. Er det slik at når ROS-analysen er gjennomført så er jobben avslutta eller føregår det eit kontinuerleg arbeid for å redusere risiko i etterkant av analysen? Kven er det som har ansvaret i tilfelle og korleis er arbeidet organisert? For å kunne svare på desse spørsmåla er det naudsynt å først beskrive kommunen.

For å kunne beskrive korleis kommunen arbeider med samfunnstryggleik og førebyggjande tiltak vil eg i denne delen gje ein presentasjon av kommunen som utgjer casen. Først gjer eg greie for korleis kommunen er organisert, korleis ansvar er plassert og kva spesialiseringsprinsipp som er gjeldande. Vidare vil eg beskrive kort korleis arbeid med utarbeiding av ROS-analysen var organisert og om innhaldet i ROS-analysen til kommunen. Deretter vil eg gjere greie for nasjonale og kommunale målsetnader på feltet og kva kommunen har vist til i sine overordna planar og styrande dokument.

Gjennom nærhetsprinsippet vist i kapittel 2.3 vil kommunar ofte ha ei viktig rolle, både under kriser og uønska hendingar, og for å ivareta innbyggerane sin tryggleik gjennom førebyggjande arbeid. Dette betyr at sjølv om kommunane er det lågaste forvaltningsnivået i høve samfunnstryggleik så vil dei likevel ofte ha ein sentral funksjon og mykje ansvar i høve beredskap og førebyggjande arbeid.

5.1. Organisering

Kommunen er delt inn i einingar, som vidare vert kalla sektorar, og der kvar sektor har sin eigen sektorleiar. Alle sektorleiarane er i kommunedirektøren si leiargruppe. I tillegg er nokre av leiarane, som ligg i stab, i kommunedirektøren si leiargruppe. I organisasjonskartet under er det ikkje vist skilnad på sektorleiar og leiar i stab som er med i kommunedirektøren si leiargruppe. Totalt er det 8 personar i kommunedirektøren si leiargruppe inklusiv kommunedirektøren. Alle sektorleiarane ligg på same nivå i hierarkiet.



Figur 7 Organisasjonskart for kommunen

Informantane skildrar den kommunale strukturen som hierarkisk oppbygd og at det er gjort nokre organisasjonsendringar opp gjennom tidene, men at organisasjonsstrukturen har bygt på dei same prinsippa over lang tid. Ein av informantane fortel dette om korleis dei er organisert i kommunen:

«Det er oppbygd med en hierarkisk modell for så vidt. Det ligner på en gammel etatsmodell. Vi har jo vært ulike veier vi også opp gjennom årene. Vi har ikke vært innom sånn flat struktur som var veldig populært en stund»(intervju: leiar HR).

For kommunen har det vore utfordringar i høve til organisering av arbeidet med samfunnstryggleik og beredskap. Arbeidet har vore delegert til einingar under ein sektor og forsøkt plassert i kommuneleiinga på overordna nivå utan at dei klarte å få dei ønska resultatata med desse forsøka. Først når leiar for teknisk sektor fekk eit ansvar som beredskapskontakt gjekk det betre. Kommunedirektøren seier:

«Ja det har jo vært en mangeårig mare egentlig for det arbeidet med beredskap og samfunnssikkerhet for å få dette arbeidet skikkelig opp å gå. Tidligere har dette arbeidet ligget hos brann og det har vært gjort mange delvise forsøk, men vi slet. Så kom det inn en assisterende kommunedirektør som skulle se på det, men det landet ikke helt. Til dess vi vi fikk det over på teknisk sjef. Ja så teknisk sjef er jo han som er beredskapskontakten og har jo hovedansvaret for å utarbeide beredskapsplanen. Hen har jo gjort en kjempejobb».

Her beskriv kommunedirektøren beredskapskontakten sitt ansvar til i hovudsak vere knyta til å utarbeide beredskapsplanen. Beredskapskontakten vil truleg også ha konkrete roller i krisehandteringa ved ei uønska hending men dette er ikkje tema for denne studien.

5.1.1 Ansvar for samfunnstryggleik

Arbeidet med samfunnstryggleik og beredskap er ikkje lagt til ein spesiell sektor i kommunen. På spørsmål om korleis arbeidet med samfunnstryggleik er organisert kom det fram at informantane meinte at det i stor grad var knyta til leiarstrukturen og at det var fordelt etter ansvarsområde på sektornivå. I eit av intervjua vart det sagt: *«Men jeg tenker at sånn som det er organisert at vi og de andre lederne som har ansvar også har ansvar for dette»* (Intervju: leiar for helse og omsorg). I intervjua fortel informantane om at dei oppfattar det som at det er ei klar deling av arbeidsoppgåvene og at det er tydeleg avklarte og avgrensa ansvarstilhøve og at arbeidsoppgåvene er delegert til sektornivå.

«Vi har en organisasjon som er veldig tydelig, klare ansvarlinjer og kriseledelsen er veldig tydelig, hvilke ansvarsoppgaver de enkelte har så jeg tenker at det er en veldig tydelig organisering. Ja alle vet hva de har ansvar for så det er i alle fall ikke det som lager problemer at en er uklart organisert»(intervju: HR leiar).

Det er leiarane sjølv som beskriv ein avklart situasjon der ansvars- og arbeidsoppgåvene er klart delegert til sektorane og dette er framstilt som ukomplisert og utan synlege utfordringar. Leiarane har sjølv ei oppfatning om at ansvars- og arbeidsoppgåvene er klart delegert til sektorane. Det vart beskrive som at ansvaret for samfunnstryggleik følgjer sektorområda og at det difor er kvar sektorleiar som skal følgje opp innanfor sitt ansvarsområde.

5.1.2. Spesialiseringssprinsipp

Kommunen har ei horisontal spesialisering basert på både førmål- og klientprinsippet. Den horisontale spesialiseringa i kommunen er i hovudsak etter føremål eller oppgåver. Det er eit unntak med oppvektsektoren som er spesialisert etter klientprinsippet. Det å organisere tenester etter klientprinsippet er basert på tanken om at ein då kan gje eit heilskapleg perspektiv på den bestemte delen av befolkninga der alle som arbeider med denne gruppa er organisert i same eining (Christensen et al , 2015). Sektorleiaren fortalde at der ligg tenester for barn, unge og familiar som mellom anna barnehagar, skular, barnevernstenesta, helsestasjonen og pedagogisk-psykologisk tenestekontor. Dei andre einingane er spesialisert

etter oppgåver der til dømes helse og omsorg ytt tenester til alle med behov uavhengig av alder.

5.2. ROS-analysen

Til skilnad frå beredskapsplanen, som skal vere eit verktøy for krisehandteringa og beredskapen, skal ROS-analysen vere eit verktøy for å kartlegge risiko og deretter arbeide for å redusere den risikoen som er avdekket så godt det let seg gjere. Alle kommunar skal vurdere kva type uønska hendingar som kan utfordre kommunen. Hovudkategoriar som naturhendingar, ulukker og tilsikta hendingar vil vere felles for alle kommunar. Ulike kommunar vil måtte vurdere ulike typar hendingar innanfor hovudkategoriane. DSB skriv i sin rettleiar slik om ROS-analysar:

«Grunnlaget for et godt kommunalt samfunns-sikkerhetsarbeid er bevissthet og kunnskap om risiko og sårbarhet gjennom en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse (helhetlig ROS). Denne skal danne grunnlaget for kommunens målrettede arbeid for redusere risiko og sårbarhet, gjennom forebyggende arbeid, styrket beredskap og bedre evne til krisehåndtering»
(Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 2014, s. 7).

Kommunen har gjennomført ei heilskapleg ROS-analyse som gjeld for heile kommunen. Kommunen har i den analysen vurdert uønska hendingar innanfor fleire kategoriar. I føreordet til rapporten står det både om forventningar til kommunen i høve arbeid med samfunnstryggleik og beredskap og ansvaret til kommunen:

«Det er forventningar i samfunnet til at det offentlege skal kunne førebyggja og handtera alle, eller dei fleste hendingar utan at det får store konsekvensar. Dette har ført til at styresmaktene dei seinare åra har sett fokus på arbeid med tryggleik og beredskap på alle nivå i samfunnet, og ikkje minst i kommunane. Kommunane er pålagd å ha eit primæransvar for tryggleiken til innbyggjarane».

ROS-analysen til denne kommunen består av tre deler:

1. Ein *rapport* som oppsummerer dei viktigaste funna, viser metode og framgangsmåte samt peikar på innsatsområde og prioriterte tiltak.

2. Del to er *analyseskjema* som byggjer på rettleiinga til DSB når det gjeld sjølve analyseskjema. Innhaldet i analysane er dei uønska hendingane som kommunen har vurdert som viktigast. Dette er gjennomført som analysar av moglege framtidige scenario.
3. Del tre er ei *tiltaksliste* som er knyta til rapporten og analysane. Tiltakslista skildrar kva førebyggjande tiltak kommunen har vurdert skal gjennomførast for å redusere risiko i høve dei ulike scenarioa.

Det er tre hovudkategoriar av uønska hendingar som er analysert, skildra i rapporten og knyta tiltak til. Dette er:

1. Naturhendingar
2. Ulukker
3. Tilsikta hendingar.

Alle delane av ROS-analysen er kategorisert utifrå desse tre kategoriane med uønska hendingane.

5.2.1. ROS-rapporten

Den heilskaplege risiko- og sårbaranalyza til kommunen vart vedteken i 2015. Arbeidet var organisert som eit prosjekt med ein innleigd prosjektleiar. Kommunedirektøren fortalte dette om korleis kommunen arbeidde med ROS i denne fasen: «*Vi fikk opprettet en gruppe, en stor gruppe som jobbet med ROS-analysen og da leide vi inn en konsulent for å få ekstra driv inn i dette arbeidet*» (intervju: kommunedirektøren). Det var ei tverrfagleg arbeidsgruppa som skulle representere dei ulike sektorane i kommunen. Arbeidet vart gjennomført av arbeidsgruppa og beredskapsrådet fungerte som referansegruppe. Slik vart arbeidet skildra av ein av informantane:

«*Det var ei arbeidsgruppe som besto av dei ulike sektorane i kommunen. Så hadde du og diskusjonar i beredskapsrådet der sivilforsvaret, politi og dei største bedriftene var med*»(intervju: leiar kultur).

Berre ein av dei tilsette som er i leiargruppa i dag var med på å utarbeide ROS-analysen (leiar kultur). To av dei tilsette i leiargruppa jobba ikkje i kommunen på dette tidspunktet. Resten av leiargruppa med kommunedirektøren var tilsette i kommunen men hadde ikkje noko rolle i dette arbeidet. Det var ulike årsaker til at noverande sektorleiarar ikkje deltok i arbeid med

ROS-analysen. Det kunne kome av at andre representerte deira sektor, at sektoren ikkje deltok i arbeidet eller at leiarane hadde andre roller som gjorde at dei ikkje deltok i arbeidet.

I rapporten er det sett av god plass til å beskrive naturhendingar då 70% av rapporten er knyta til desse. 24 prosent av rapporten er sett av til å beskrive uønska hendingar innanfor ulukker medan berre 6% av rapporten er sett av til å beskrive tilsikta hendingar.

5.2.2. Analysane

Analysane femna om dei same 3 hovudgruppene av uønska hendingar. Av dei totale uønska hendingane som denne kommunen har analysert utgjer naturhendingar som skred, flaum og ekstremnedbør 24 % av dei analyserte hendingane. 61 % av hendingane som er analysert er ulukker. Dette kan vere trafikkulukker, brann, atom eller bortfall av energi. Dei tilsikta uønska hendingane utgjer 15% av hendingane i analysen. Døme på tilsikta uønska hendingar kan vere terror, kidnapping eller åtak mot IKT/energi/vassforsyning.

5.2.3. Tiltakslista

Tiltakslista er vedlegg til ROS-rapporten og bygger på ROS-analysane. Tiltakslista viser til dei førebyggjande tiltaka som bør iverksettast basert på innhaldet i ROS-analysane. Tiltakslista har totalt 84 tiltak der dei uønska naturhendingane utgjer 34 % av tiltaka som er føreslegne. Ulukkene har 49% av tiltaka knyta til seg medan dei tilsikta uønska hendingane har 17 % av tiltaka. Det er både generelle førebyggjande tiltak og tiltak knyta til å auke kunnskap og kompetanse i organisasjonen. Det er også tiltak for å betre handtering av kriser og tiltak for å ha betre planar og rutinar.

5.2.4. Dei uønska hendingane

Nærleiksprinsippet fører til at kommunane får ansvar for innbyggjarane sin tryggleik i kriser i ei heil rekke situasjonar frå nasjonale kriser som pandemiar eller heilt lokale kriser som ei skredhending. Førebyggjande arbeid i høve samfunnstryggleik må difor spenne frå dei nære hendingane som kommunen har eit forhold til og til andre hendingar som framstår nærast som utenkelege i store og små kommunar.

Når vi ser på kva typar uønska hendingar som kommunen har fokusert på i ROS-rapporten er det stort fokus på naturhendingar. Naturhendingane utgjer 70% av rapporten og 34 % av alle dei førebyggjande tiltaka sjølv om andelen av scenarioa er berre 24 %.

61% av alle scenario som var analyserte var ulukker. Nesten halvparten av alle tiltak i tiltakslista er innanfor desse kategoriane med hendingar. Men i rapporten er ulukker berre 24 % av sjølve rapporten.

For tilsikta hendingar utgjer dei 15% av alle scenario og 17% av alle førebyggjande tiltak er knytta til dei tilsikta hendingane. Omtalen av tilsikta hendingar utgjer berre 6% av rapporten.

Uønska hending	Rapporten: Andel av sider i rapporten – i prosent (%)	Analyseskjema: Andel analysar – i prosent(%)	Tiltaksliste: Andel tiltak – i prosent (%)
Natur	70	24	34
Ulukker	24	61	49
Tilsikta	6	15	17
Totalt	100%	100 %	100%

Tabell 1 Fordeling på typar uønska hendingar i rapporten, analysane og tiltakslista til kommunen i prosent.

5.3. Fleirnivåstyring

Utviklinga mot fleirnivåstyring inneber ei særleg utfordring for organisasjonar eller system som baserer seg på meir tradisjonell eller hierarkisk styring (Rykkja, 2008). Dette er del av det klassisk styringsproblemet: Kven skal bestemme kva og på kva måte? Nærleiksprinsippet er eit sentralt prinsipp for alt arbeid med samfunnstryggleik og beredskap. Dette inneber at avgjerder skal takast så nær dei det gjeld som mogleg, men likevel på eit så høgt nivå som er naudsynt for å kunne gjennomføre sentrale mål. Dette opnar for styring på fleire nivå. Eit dilemma er når viktige oppgåver vert løyst på eit lågt nivå, som td i kommunane, kan det vere ei utfordring å sikre at overordna nasjonale eller overnasjonale målsettingar vert teke omsyn til og vert gjennomført. Samstundes kan nasjonale eller overnasjonale mål vere så generelle eller lite konkrete at det kan vere vanskeleg for myndigheiter på lågare nivå å gjennomføre dei (Rykkja, 2008, s. 12).

Lov og forskrifter set krav til kommunen og gjer at kommunen må følgje opp desse. Fylkesmannen fører tilsyn med kommunane og skriv rapportar som vurderer om kommunen får godkjent arbeid med samfunnstryggleik og beredskap, eller om dei har avvik som må lukkast før dei får godkjent arbeidet. Tilsyn frå Fylkesmannen vart sett på som ein viktig motivasjon for å få arbeidet gjennomført. Tilsyn bidreg til at kommunen prioriterte å

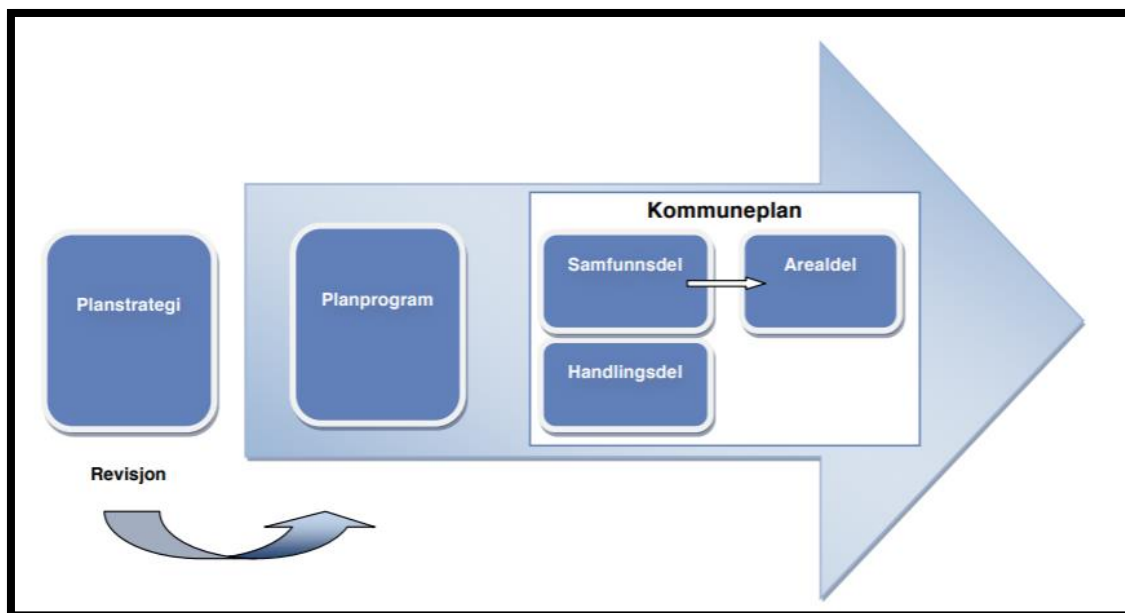
gjennomføre ROS-analysen og dette vart i denne kommunen oppfatta som positivt. «*Vi hadde mangel på den tidlegare og så måtte me laga han. Motivasjonen først var på ein måte å stetta kravet, men..*» (intervju: leiar teknisk drift). Dette viser at arbeidet med dette blir starta for å stette myndigheitskrav. Den vertikale samordninga mellom ulike forvaltningsnivå kan ein sjå gjennom korleis nasjonale mål påverkar arbeidet lokalt. Det er eit lovpålagt krav til kommunane at dei skal gjennomføre ROS-analyse som skal ligge til grunn for revisjon av beredskapsplanen. Men lovkrav var ikkje den einaste motivasjonen til kommunen noko som eg vil kome tilbake til. I høve til korleis kommunen tek omsyn til både nasjonale og lokale målsetnader så viser informantane til lovkrav og oppfølging av dette frå Fylkesmannen si side. Det var ikkje motsetnader mellom nasjonale mål og lokale mål men i kva grad mål bidrog til gjennomføring av tiltak er meir uavklart.

5.4. Mål og rapportering i kommunen

Organisasjonar er eit verktøy for å forme verda slik som ein ønskjer det skal formast (Perrow, 2014). Offisielle mål kan vere mål eller visjonar som er uoppnåelege og formulert som utopiar om det gode samfunnet men mål kan også vere operasjonelle. Operasjonelle mål betyr at dei kan vere instrumentelle, konkrete, spesifiserte, eksplisitte og standardiserte. Mål kan også karakteriserast ut frå kor komplekse dei er. Mål kan vere enkle og eindimensjonale eller mangearta, multiple eller komplekse. Offentlege organisasjonar med mange oppgåver, store ressursar og mange tilsette vil ofte ha meir komplekse mål enn dei organisasjonane med små og enkle oppgåver. Målkomplesiteten kan reflektere graden av spesialisering innad i ein organisasjon eller meir generelt om organisasjonen har spesialisert seg innan eit bestemt område. Målkomplesiteten kan også seie noko om kor mykje verksemda til organisasjonen heng saman med andre organisasjonar si verksemd (Christensen et al, 2015).

Alle kommunar er gjennom plan- og bygningslova pålagde å ha ein kommuneplan.

Kommuneplanen består av to delar- samfunnsdelen og arealdelen. Dette er heimla i plan- og bygningslova § 11-1 (Plan- og bygningsloven – pbl, 2008). Målsettingane til kommunen, både som organisasjon og samfunn, vert fastsett i kommuneplanen sin samfunnsdel.



Figur 8 Kommunepanprosessen (Miljøverndepartementet, 2012)

5.4.1. Kommunepanen sin samfunnsdel

Det er krav til kva *kommunepanen sin samfunnsdel (samfunnsplanen)* skal innehalde i plan- og bygningslova § 11-2 (Plan- og bygningsloven – pbl, 2008): «*Kommunen skal ha en samlet kommunepan som omfatter samfunnsdel med handlingsdel og arealdel*». Vidare er det i § 11-2 ledd gjort klart kva som er føremålet med kommunepanen sin samfunnsdel:

«Kommunepanens samfunnsdel skal ta stilling til langsiktige utfordringer, mål og strategier for kommunesamfunnet som helhet og kommunen som organisasjon. Den bør inneholde en beskrivelse og vurdering av alternative strategier for utviklingen i kommunen».

Kommunen vedtok sin samfunnsdel i 2015. I innleiinga til dokumentet er det vist til forventningar til rolla til denne planen:

«Kommunepanen sin samfunnsdel er det viktigaste dokumentet for kommunen si utvikling og styring fram mot 2030. Planen viser korleis kommunen kan realisera sine moglegheiter for å skapa ei positiv utvikling i kommunen».

Kommunen har teke opp temaet samfunnstryggleik og beredskap i samfunnsdelen. Det er eit eige avsnitt om samfunnstryggleik og beredskap der det er peika på at kommunen skal vere robust og trygg : «*...som ein robust kommune skal vera i stand til å skapa eit trygt og godt miljø og ha beredskap til å møte kriser effektivt*». Kommunen gjer kort greie for kva

samfunnstryggleik og beredskap handlar om. Vidare slår samfunnsdelen fast at kommuneorganisasjonen har, saman med andre eller åleine, ansvar for samfunnstryggleik og beredskap i lokalsamfunnet. Det er skildra at for å ta dette ansvaret er det naudsynt med systematisk arbeid med risiko- og sårbaranalysar og beredskapsarbeid.

Eg tolkar det kommunen skriv om å vere ein robust kommune som ei målsetjing i høve samfunnstryggleik. Målsetjinga er at kommunen skal vere robust og skape eit trygt og godt miljø samstundes som det er vist til at dette skal gjennomførast gjennom systematisk arbeid med risiko- og sårbaranalysar og beredskapsarbeid. Omgrepet robust er i daglegtale knyta til det å vere sterk, hardfør og kraftig. Det motsette av robust er sårbart. Sårbarheit seier noko om kva evne systemet, eller her kommunen, har til å motstå ei hending eller evne til å tole ei hending dersom den skulle skje. Eit robust samfunn har evne til å motstå og tole uønska hendingar og raskt kunne gjenoppta kritiske samfunnsfunksjonar etter ein svikt (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), 2018).

5.4.2. Kommuneplanen sin arealdel

Det at alle kommunar skal ha ein arealdel til kommuneplanen er heimla i plan-og bygningslova(pbl) § 11-5 (Plan- og bygningsloven – pbl, 2008):

«Kommunen skal ha en arealplan for hele kommunen (kommuneplanens arealdel) som viser sammenhengen mellom framtidig samfunnsutvikling og arealbruk. Det kan utarbeides arealplaner for deler av kommunens område. Kommuneplanens arealdel skal angi hovedtrekkene i arealdisponeringen og rammer og betingelser for hvilke nye tiltak og ny arealbruk som kan settes i verk, samt hvilke viktige hensyn som må ivaretas ved disponeringen av arealene».

Kommunen vedtok sin arealdel til kommuneplanen i 2019. For ny arealbruk skal det gjennomførast risiko-og sårbaranalyse. Dette er gjort i kommuneplanen. Krav om ROS analyse i samband med ny arealbruk er heimla i pbl §4-3 (Plan- og bygningsloven – pbl, 2008):

«Ved utarbeidelse av planer for utbygging skal planmyndigheten påse at risiko- og sårbarhetsanalyse gjennomføres for planområdet, eller selv foreta slik analyse. Analysen skal vise alle risiko- og sårbarhetsforhold som har betydning for om arealet er egnet til utbyggingsformål, og eventuelle endringer i slike forhold som følge av planlagt utbygging»

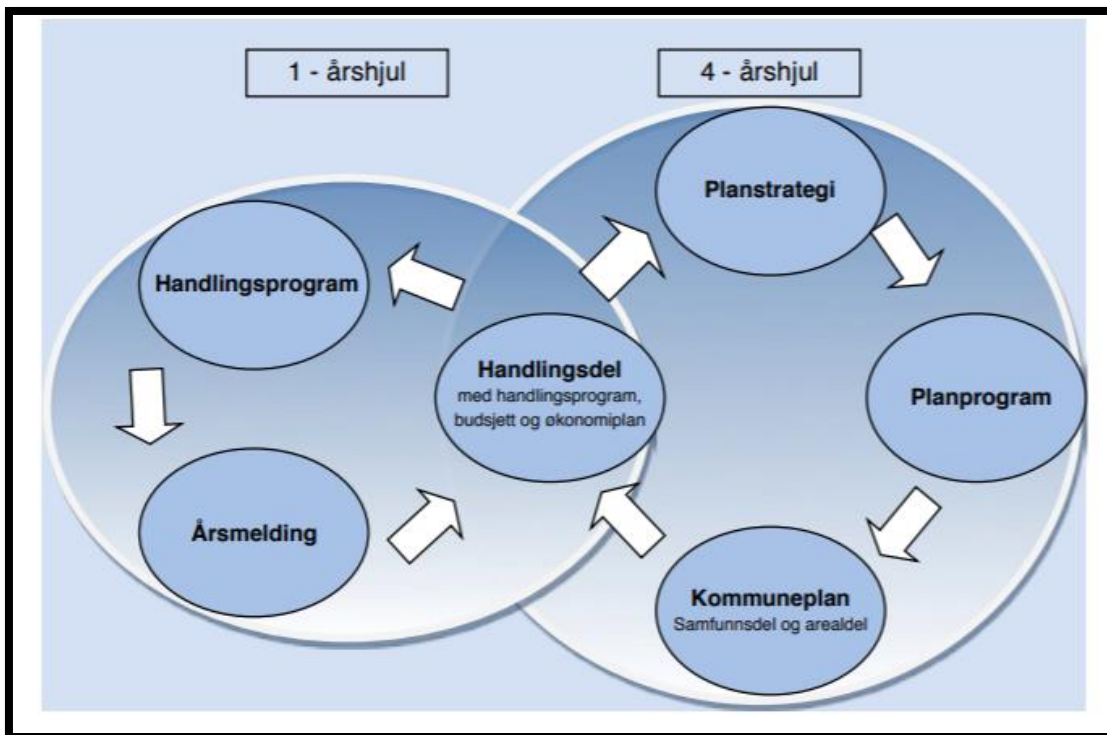
Dette er eit generelt utgreiingskrav som gjeld for planar som legg til rette for ny utbygging. I planomtalen til kommunen sin arealdel er det særskilt omtala naturfarehendingar som skred og flaum samt trafikkfare og ivaretaking av mjuke trafikantar.

Både kommuneplanen sin samfunnsdel og arealdelen er vedtekne etter prosessar der ein har medverknad, ofte arbeidsgrupper, offentlege høyringar og vedtak av kommunestyret. Kommuneplanane vil difor vere eit resultat av løysingar som både administrasjonen og politikarane har vore involvert i.

I tillegg til kommuneplanar utarbeider kommunane også fleire andre typar planar. Nokre kjem som svar på sentrale myndigheiter sine krav og andre etter initiativ frå kommunen sjølv. Dette kan vere temaplanar, kommunedelplanar eller interkommunale planar (Bakkevig, 1997). Eg vil ikkje gå nærare inn på desse typar planar i min studie då eg ser på korleis kommunen følgjer opp det førebyggjande arbeidet innanfor samfunnstryggleik på overordna nivå.

5.4.3. Økonomiplan og årsmelding

I kommunelova er det i § 44 mellom anna sagt følgjande om økonomiplanen til kommunane (Kommunelova – koml, 2018): «*Kommunestyret og fylkestinget skal en gang i året vedta en rullerende økonomiplan. Økonomiplanen skal omfatte minst de fire neste budsjettår*». Det er Fylkesmannen som skal føre kontroll med at kommunestyra sine budsjettvedtak er lovlege (Bakkevig, 1997).



Figur 9 Integrert kommuneplanlegging. Ett-årshjulet som en del av handlingsdelen og 4-årshjulet som en del av kommuneplanprosessen (Miljøverndepartementet, 2012).

I kommunen inneheld økonomiplan for 2019 også årsmeldinga frå 2018. Økonomiplan og årsmelding konkretiserer overordna mål og strategiar.

Økonomiplanen er på nesten 150 sider. Det er fleire ord som kan beskrive arbeid med samfunnstryggleik, førebygging og redusering av risiko. I økonomiplanen er omgrepet førebygging brukt i ulike samanhengar men flest ganger er det brukt i samband med helse.

Førebygging nemnt i samband med:	Antal
Politi og kriminalitet	4
Rus og kriminalitet	4
Generelt	3
ROS	1
Helse – psykisk og fysisk	10
Sosialt arbeid	1
Brann	1
Totalt	24

Tabell 2 Førebygging nemnt i samband med ulike tema i økonomiplanen

Det er i hovudsak i samband med å førebyggje helseutfordringar som omgrepet førebygging er brukt. Vidare er det også i høve rus og kriminalitet og i samband med politiet sitt arbeid

mot kriminalitet. Arbeid i høve førebygging av kriminalitet vil vere knyta til samfunnstryggleik.

Målsetjingar om eit trygt samfunn vert skildra i økonomiplanen. 25 gonger er omgrepet brukt i ulike samanhengar:

Trygg nemnt i økonomiplanen i samband med:	Antal
Mat	1
Trafikk	5
Lokalsamfunn/samfunn	3
HMT/helse/	3
Oppvekst – barnehage og skule	7
Brann	1
	20
Trygg nemnt i budsjettpost	
Trafikk	4
Brann	1

Tabell 3 Trygg nemnt i samband med ulike tema i økonomiplanen

Beredskap er eit omgrep som er brukt 16 gonger i dokumentet. Det er brukt både i samband med helseberedskap, brann og generelt om beredskapsarbeidet til kriseleinga.

Årsmelding skildrar kva som er gjennomført i avslutta år medan økonomiplan skal vise kva økonomiske prioriteringar som kommunen gjer dei neste 4 åra. Administrasjonen i kommunen, ved kommunedirektøren, rapporterer til kommunestyret på kva som er gjennomført i året som gjekk gjennom årsmeldingar og i økonomiplanar. I årsmeldinga for 2018 er det skildra noko av det som er gjennomført i kommunen:

«Kommunen sin overordna ROS-analyse har danna utgangspunkt for kommunen sin overordna beredskapsplan som vart vedtatt i mars 2018. ROS-analysen har og danna utgangspunkt for brannordninga som vart vedtatt i desember 2018 og seinare risikovurderingar gjort i høve flaum, skred og kritiske punkt knytt til offentlege infrastrukturen. Samla har dette arbeidet vore med på vidareutvikla det kommunale kunnskapsgrunnlaget knytt til risiko i kommunen. Fylkesmannen sitt tilsyn viste ingen avvik

innanfor tema. I løpet av 2018 har den kommunale kriseleiinga vorte øvd gjennom fleire varslingsøvingar, skrivebords-øving og ein større beredskapsøving knytt til vassforsyninga i kommunen».

5.4.4. Samordning, mål og rapportering

Den vertikale samordninga mellom ulike forvaltningsnivå kan ein sjå gjennom korleis nasjonale mål påverkar arbeidet lokalt. Det framstår som at nasjonale mål og tilsyn bidreg til at kommunen set temaet på agendaen og dette vart i denne kommunen oppfatta som positivt. Tilsyn frå Fylkesmannen vart sett på som ein viktig motivasjon for å få arbeidet gjennomført. Det var ikkje motsetnader mellom nasjonale mål og lokale mål.

Når det gjeld korleis kommunen tek omsyn til både nasjonale og lokale målsetnader viser informantane til lovkrav og oppfølging av lovkrava frå Fylkesmannen si side. Som vist til i kapitlet om ROS-analysar startar gjerne arbeidet med analysane for å stette myndigheitskrav. Det er eit lovpålagt krav til kommunane at dei skal gjennomføre ROS-analyse som skal ligge til grunn for revisjon av beredskapsplanen. Lovkrava knytta til ROS-analyse og beredskapsplan er gjennomført i kommunen.

Målsetnadane både frå nasjonalt og lokalt framstår som vage, generelle og rapporteringa i økonomiplan og årsmelding handlar mykje i høve til omgrep som trygt samfunn.

6. Analyse

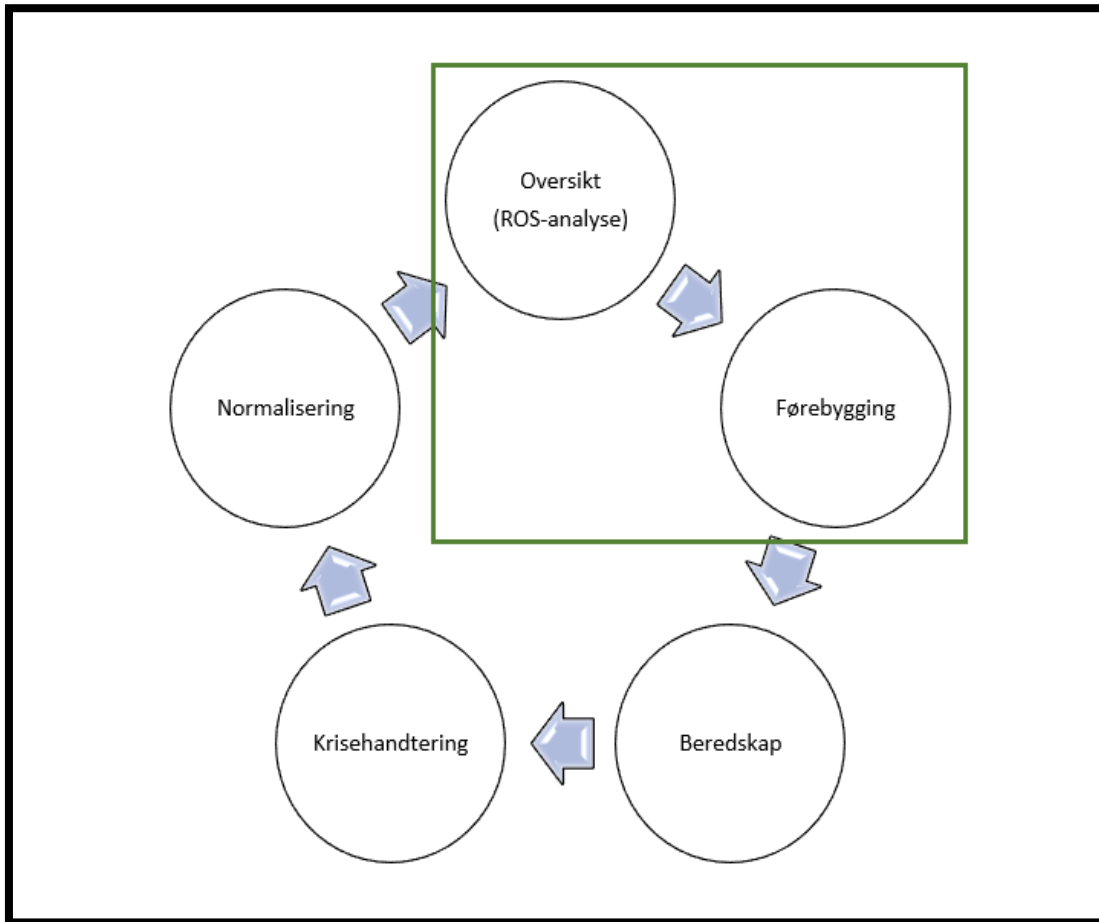
Førebygging i høve risiko i ein kommune må ta omsyn til kommunen som både tenesteytar og som samfunn og vil difor måtte femne breidt. Dette viser også spekteret av uønska hendingar kommunen har vurdert i høve sin heilskaplege ROS-analyse. Kommunar vurderer ulike uønska hendingar innanfor spekteret frå naturhendingar, ulukker som trafikk, brannar og tilsikta hendingar som terror, tap av kritisk infrastruktur, hendingar mot drikkevassforsyning med meir. Høve til å førebyggje hendingane vil variere, og konkretisering av tiltak for førebygging er ein viktig del av arbeidet med den heilskaplege ROS-analysen til kommunen. Dette gjer det interessant å sjå kva ein kommune gjer i etterkant av kartlegginga av risikoen. Difor vil eg undersøke kva kommunen gjer i høve til dei risikoreduserande tiltaka som dei har avdekka er naudsynt. Problemstillinga å beskrive og forklare korleis kommunal organisering av samfunnstryggleiksarbeidet påverkar gjennomføring av førebyggjande tiltak i etterkant av ROS-analysen.

Når ein bruker organisasjonar som forklaringsfaktor kan både formelle og uformelle aspekt kan påverke organisasjonen og individa i organisasjonen si avgjerdstaking og iverksetting. Det å bruke eit instrumentelt-strukturelt perspektiv, som fokuserer på korleis dei formelle strukturane påverkar organisasjonen sine handlingar, kan bidra til å forstå det som skjer i organisasjonen. Eit institusjonelt perspektiv, som legg stor vekt på korleis omgjevnadane påverkar organisasjonar og korleis organisasjonar er påverka av uformelle normer og verdiar, kan vere ein motpol til det instrumentelle perspektivet. Det institusjonelle perspektivet kan dermed vere ein motpol til det instrumentelle perspektivet, ved å seie at dei formelle strukturane ikkje forklarar handlingane i organisasjonen. Ved å bruke desse to ulike syna på organisasjonar som perspektiv kan ein sjå ulike sider ved dei fenomena eg studerer. Slik kan ein også studere samsvaret mellom det fenomenet i casen og mønster i teoriar om det fenomenet som casen representerer (Bukve, 2016, s. 96). To veldig ulike perspektiv kan vere eigna til å sjå kva som i størst grad gjev plausible forklaringar til dei fenomena eg finn i casen min.

6.1. Førebyggjande arbeid med samfunnstryggleik

Som vi såg i kapittel 2.6 pliktar kommunen å ha eit heilskapleg og systematisk arbeid med samfunnstryggleik og beredskap. DSB har illustrert dette som ein stegvis prosess i Fig. 4. s.27 som går frå oversikt til normalisering. Dette arbeidet kan også framstillast som ein prosess der

stega går frå kartlegging (oversikt og ROS-analysar) via førebygging, beredskap, krisehandtering og normalisering tilbake til nye oversikter basert på ny tilgjengeleg kunnskap. Slik kan dette framstillast som ein kontinuerleg prosess som illustrert i fig. 10. under.



Figur 10 Heilskapleg og systematisk arbeid med samfunnstryggleik vist som prosess. Mitt fokusområde i grønt.

I etterkant av ei ROS-analyse der ein har analysert uønska hendingar som ein skal førebu seg på å takle vil det ofte også verte avdekka at det er tiltak ein kan sette i gang for å redusere risiko.

6.2. Oppsummering av hovudfunn

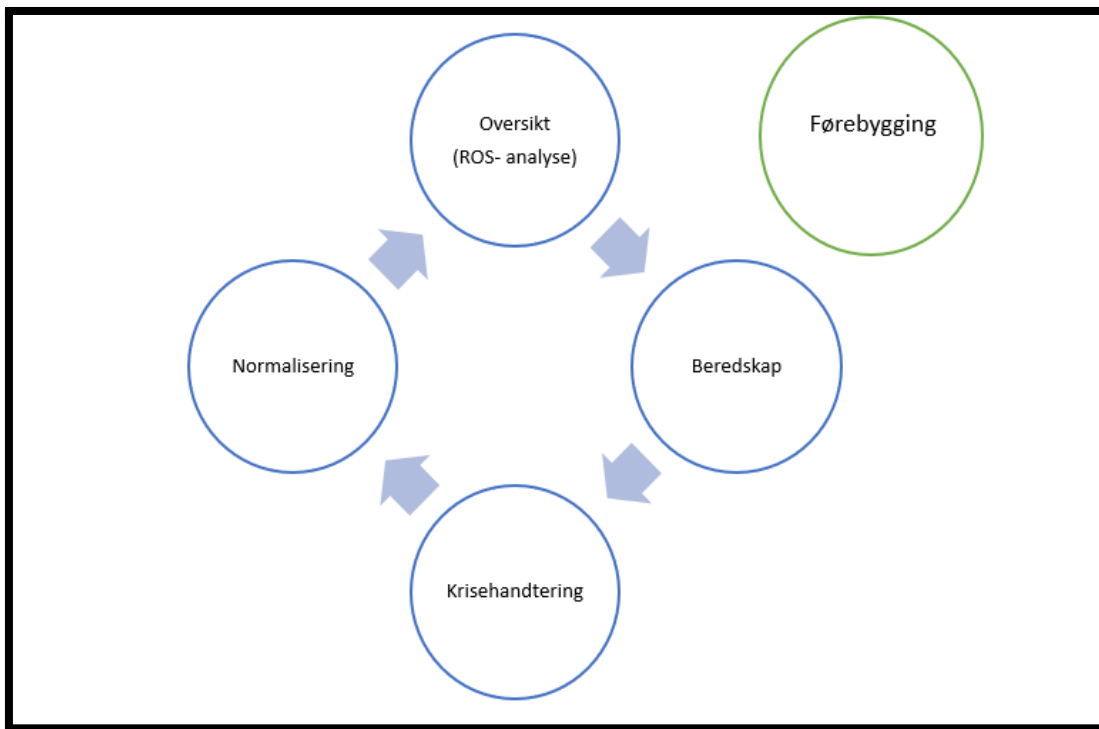
For å jobbe heilskapleg og systematisk arbeid med førebygging er det lagt opp til at kommunane brukar ROS-analysene og vurderer tiltak som bør gjennomførast for å redusere risiko og vere rusta til uønska hendingar. Det krev kunnskap om ROS-rapporten, innhaldet i analysane og tiltakslista. For å koordinere gjennomføring av tiltak krev det også kjennskap til kva dei ulike sektorane har ansvar for. Data i denne casen kan vise korleis sektorleiarar, som

har overordna ansvar i sine sektorar, forhold seg til overordna ROS-analyse og risikoreduserande tiltak for heile kommunen.

I studien er det gjennom intervju og dei skriftlege kjeldene gjort følgjande hovudfunn:

1. Intervjua viste at alle informantane kjente til ROS-rapporten og analysane, men berre ein av sektorleiarane og kommunedirektøren kjente til tiltakslista. Sektorleiarane, med dei to unntaka, hadde lite eller ingen kjennskap til innhaldet i tiltakslista.
2. Sidan kjennskapen var mangelfull arbeidde ikkje sektorleiarane, korkje kvar for seg eller saman, systematisk med førebyggjande tiltak opplista i tiltakslista. Dette med unntak av sektor for teknisk drift.
3. Intervjua viste at sektorleiarane meinte at organiseringa og ansvaret for arbeid med samfunnstryggleik var beskrive som at formell struktur og ansvarforhold er avklart og tydeleg.
4. Intervju eller skriftlege kjelder avdekka ikkje samordningsutfordringar mellom dei ulike sektorane.
5. To hovudutfordringar vart trekt fram i høve førebyggjande arbeid. Det eine handla om kapasitet. Det andre handla om at det er vanskelegare å få prioritert ikkje-fysiske tiltak føre fysisk tiltak.
6. Det er avgjerande for iverksettinga av tiltak at ein har eldsjeler som pådrivarar og motivatorar.
7. Generelle og vage målsetnader, nasjonalt og lokalt, gjer det vanskeleg å rapportere på gjennomføring av tiltak på bakgrunna av desse måla.
8. ROS-analysen, som avgjerdsstøtte og til systematisk førebyggjande arbeid, er ikkje nytta i særleg grad.

Det førebyggjande arbeid ser ikkje ut til å vere forankra i den heilskaplege systematikken i høve kartlegging av risiko gjennom ROS-analyse som arbeidet med samfunnstryggleik og beredskap slik det er forventa å vere jf Fig. 4 s.27. Firen under illustrerer korleis arbeidet kan framstillast som i Fig.11 der førebyggjande arbeid er noko som kommunen gjer, men som ikkje heng særleg saman med kartlegginga og oversikten av risiko som er vist i ROS-analysen.



Figur 11 *Prosess der førebygging ikkje er knytta til heilskapleg ROS-analyse.*

Ein case-studie kan vere relevant for å beskrive korleis kommunen jobbar og gje moglege forklaringar på dei fenomena som vert skildra. Når ein case-studie nyttar etablert teori for å forklare funn er dette teoriprøving (Yin R. , 2006). Ved bruk av klassiske teoriar kan ein sjå denne studien som ein av mange organisasjonsstudiar. Dei funna som blir presentert her viser at sjølv om kommunen arbeider godt med førebyggjande tiltak er ikkje ROS-analysen brukt som verktøy for det systematiske og heilskaplege arbeidet samfunnstryggleik og beredskap. Forklaringar på desse funna kan nyttast saman med andre studiar av kommunar som er opptekne av systematisk og heilskapleg arbeid gjennom organisering, ansvar og iverksetting.

6.3. To ulike perspektiv på organisasjonen

Teoriar om samordning, spesialisering og iverksetting er brukt for å beskrive kommunen og dei data som er presentert. For å forstå og forklare data, vil eg vidare drøfte funna ut frå to ulike perspektiv på organisasjonar. Det vil seie korleis organisasjonsstrukturar-, kulturar og myter påverkar organisasjonen og individa sine handlingar.

Ut frå eit instrumentelt perspektiv vil ein fokusere på kor viktig dei formelle, normative organisasjonsstrukturane er for avgjerdstaking, og korleis formelle organisasjonsstrukturar

påverkar avgjerdstaking og den formelle organiseringa av einingar og roller (Christensen, 2014, s. 136).

Innanfor det institusjonelle perspektivet er det to perspektiv: Det kulturelle perspektivet som fokuserer på verdiar og normer som har grodd fram over lang tid i organisasjonen. Det andre er myteperspektivet som også vert referert til som den nyinstitusjonelle skulen.

Myteperspektivet fokuserer på verdiar i omgjevnadane og som er meir skiftande. Dei sosialt skapte normene i dei institusjonelle omgjevnadane vert kalla mytar (Christensen et al, 2015, s. 75). Det institusjonelle perspektivet kan supplere det instrumentelle perspektivet for å forstå og forklare korleis kommunen handlar innanfor temaet samfunnstryggleik. I gjennomgangen av dei teoretiske perspektiva framstår dei som to heilt ulike perspektiv som ikkje har noko til felles, men det vil gå fram av drøftinga at desse to perspektiva kan i nokon grad utfylle kvarandre og i nokre situasjonar verke saman.

6.4 Kjennskap til ROS-analysen og tiltakslista

Intervjua viste at det var stor skilnad mellom kva dei ulike informantane kjente til både av innhaldet av ROS-analysen, og av tiltakslista for oppfølging i etterkant. Av dei sju sektorleiarane under kommunedirektøren hadde alle kjennskap til at det var gjennomført ei overordna ROS-analyse for kommunen.

I denne kommunen vart det utarbeidd ei liste med tiltak for å følgje opp det som vart avdekka i ROS-analysen. Dette skal kommunen arbeide vidare med. Gjennomføring av førebyggjande tiltak som beskrive i tiltakslista er koplinga mellom avdekka risiko i oversikta (ROS-analysen) og det førebyggjande som vist i Fig 4. s.27. Kunnskapsgrunnlaget gjennom ROS-analysane og det førebyggjande arbeidet skal ligge til grunn for utarbeiding av beredskapsplan og beredskapsarbeidet i kriser. Men korleis er samanhengen mellom ROS-analysen og arbeidet med førebygging i denne kommunen? Ein ting er å kartlegge risiko og lage ei liste med tiltak men kva skjer deretter?

I intervju med leiarane for dei ulike sektorane i kommunen kom det fram at det var veldig ulikt kva kjennskap dei einskilde leiarane hadde til både ROS-analysen og den tiltakslista som var utarbeidd. Av dei sju sektorleiarane under kommunedirektøren hadde alle kjennskap til at det var gjennomført ei overordna ROS-analyse for kommunen. Men det var lite kjennskap til at kommunen har ei tiltaksliste knyta til ROS-analysen og innhaldet i den. Dette betydde også

at sektorleiarar heller ikkje arbeider med dei tiltaka som er opplista i tiltakslista. Informanten seier det slik: «*Nå husker jeg ikke hvilke tiltak vi hadde på vår avdeling. Nei, vi jobber vel ikke med den når jeg ikke vet. Men jeg husker ikke helt*» (intervju: leiar plan og byggesak).

Ingen av sektorleiarane, med unntak av leiar for teknisk drift, hadde kjennskap til innhaldet i tiltakslista, og kva som var gjennomført eller om det var tiltak der som dei har ansvar for å få gjennomført. Dette førte også til at leiarane heller ikkje arbeidde med tiltakslista i etterkant av ROS-analysane.

6.4.1 Kjennskap frå eit instrumentelt perspektiv

I det instrumentelle perspektivet er ansvaret og forventningane knyta til den formelle organisasjonsstrukturen og det er rolla som leiar forventningane er knyta til. Dette inneber at forventningane er upersonlege, og skal vere uavhengig av kven som har rolla eller funksjonen. I ei byråkratisk organisasjonsform, slik kommunen her, er arbeidsoppgåvene fordelt gjennom ei arbeidsdeling (Christensen et al, 2015). I eit instrumentelt perspektiv ville ein forvente at arbeidsoppgåvene er fordelt på ulike sektorar, og at leiar for sektoren hadde ansvar for både gjennomføring og rapportering av iverksettinga av tiltaka. Sektorleiarane i denne kommunen seier at ansvaret og arbeidsoppgåvene er lagt til kvar sektor, men det er likevel manglande oppfølging av dei risikoreduserande tiltaka som er nedfelt i tiltakslista. Dette viser at det å ha ansvar formelt sett, og erkjenne at ein har dette ansvaret, ikkje ser ut til å vere tilstrekkeleg for å få følgt opp arbeid med tiltakslista. Her ser vi at det instrumentelle perspektivet ikkje er tilstrekkeleg for å forstå kvifor dei som har formelt ansvar ikkje følgjer opp som forventa. Her kan truleg eit instrumentelt perspektiv gje ei betre forståing for dei vala som sektorleiarane gjer i sitt arbeid.

6.4.2 Kjennskap frå eit institusjonelt perspektiv

Over såg vi noko overraskande at det var lite kjennskap til innhaldet i ROS-analysen, og tiltakslista hos sektorleiarane. Det er vanskeleg å forstå og forklare funnet ut frå ei instrumentell tilnærming men difor kan kanskje eit institusjonelt perspektiv gje oss ei betre forståing for kvifor dette kan skje. For å komme dit må vi sjå tilbake til 2015 då kommunen skulle utarbeide sin heilskaplege ROS-analyse. Arbeidet var basert både på innleigd prosjektleiar og interne arbeidsgrupper. Berre to av sektorleiarane deltok i arbeidet. Kommunedirektøren, som ikkje var kommunedirektør på det tidspunktet, deltok heller ikkje i dette arbeidet: «*Når det gjelder overordnet rosen så var det jo veldig breidt sammensatt, den*

gruppen der selv med ekstern hjelp»(intervju: leiar kultur). Dette var påstanden om korleis samansettinga av arbeidsgruppene var frå kommunen si side. Dette indikerer, slik eg ser det, at ei brei involvering gjeld alle sektorane i kommunen.

Det er andre utsegn som ikkje er heilt samanfallande med utsegna over. Leiar for teknisk drift oppsummerer arbeidet slik: *«Men arbeidsgruppa var jo veldig sentrert rundt teknisk, det kan ha hatt litt å seie»*. Det framstår som at i arbeidet med utarbeidinga av ROS-analysen, var det mange frå teknisk sektor som tok del i arbeidet, og det kan ha hatt betydning for kva som var analysert og også innhaldet i tiltakslista for kva tiltak som skal gjennomførast. I tiltakslista var det til saman 84 tiltak der 64 av desse er kopla til veg, vatn, bygningar, brann, avlaup, skred, flaum, havnivåstigning og vind. Dette viser at av dei 84 tiltaka ligg 76 % av alle tiltaka i tiltakslista under fagfelt der teknisk sektor har konkrete ansvarsoppgåver. Dette kan nyanserast noko då plan og byggesak-sektoren vil ha ansvar for oppfølging av planarbeidet og byggesakshandsaminga, men teknisk drift vil likevel ha ansvar for praktiske oppgåver knyta til uønska hendingar innanfor desse fagfelta.

I høve til det kulturelle perspektivet så er det vist til korleis betydninga av dei historiske røtene påverkar organisasjonen sine utviklingsvegar. Det er det som blir omtala som *stiavhengigheit*. Dette inneber at dei verdiane og normene som prega organisasjonen i starten vil kunne påverke organisasjonen seinare (Christensen et al, 2015). Dette kan koplast til det at avgjerder inngår i ein «sti», og at dess lenger ein har følgd denne stien, dess vanskelegare kan det vere å snu. Det kan bli slik at bordet fangar, og dette kan forklare kvifor det kan vere vanskeleg å bryte ut av situasjonar ein er kome inn (Jacobsen & Thorsvik, 2019). Stor deltaking i arbeidet med ROS-analysen frå teknisk si side kan ha ført til at både ROS-rapporten, analysane og tiltaka var prega av denne sektoren. Det kan ha ført til at teknisk sektor også følgte opp arbeidet i etterkant, noko som er positivt. På den andre sida kan det også ha bidrege til at dei andre sektorleiarane ikkje følgjer opp på same måte. Dette fordi dei bidrog mindre i utarbeidinga, har færre tiltak innanfor sine fagområde og har mindre forhold til ROS-analysen og tiltakslista.

6.5 Ansvar og spesialisering

I kapittel 5.1 såg vi korleis informantane har ei oppfatning av at både ansvar og arbeidsoppgåver er tydeleg fordelt, og det vart ikkje problematisert det meir overordna som

ikkje er lett å fordele og delegere. Dette verkar oversiktleg og greitt men korleis fungerer det i praksis, når arbeidsoppgåver som går på tvers av sektorane og ansvaret skal fordelast? Når ein ser meir i detalj på korleis organisasjonen arbeider med det førebyggjande arbeidet sitt i etterkant av gjennomføring av lovpålagt ROS-analyse, er det eit meir nyansert bilete av ansvaret til leiarane. Dette kan forklarast med at sjølve feltet samfunnstryggleik er sektorovergripande og gjennomføring av tiltak kan vere avhengig av bidrag frå fleire sektorar. Så kven sitt ansvar er det å følgje opp det som vart avdekka i ROS-analysen?

I utgangspunktet erkjenner leiarane at dei har eit ansvar i høve temaet samfunnstryggleik. Ansvar for samfunnstryggleik er ikkje formelt lagt til ein spesifikk sektor i kommunen, og i ROS-rapporten viste ein til at kvar leiar har ansvar for å følgje opp dette innanfor sin sektor. Leiar for helse seier dette: *«Altså det er jo klart at vi har ansvaret for at ting er på plass og i orden innanfor de temaene som vi har, men de er jo ikke så tydelige som kanskje dette med vann og avløp og overvann og hva det skal være»*. Det er forventningar knyta til at ROS-analysen sine tema og tiltak omhandlar mest det som er innanfor teknisk drift sin sektor. Det kan vere ulike årsaker til at det vart oppfatta som eit tema meir for teknisk drift enn for andre sektorar. Dei erfaringane som kommunen har med uønska hendingar lokalt kan ha betydning for forståinga og forventningane til kva førebyggjande arbeid innanfor samfunnstryggleik betyr for denne kommunen. Dersom kommunen i stor grad har hatt erfaring med naturhendingar som skred, flaum eller straumbrot, vil truleg ha større fokus på teknisk drift sin sektor sitt bidrag enn ein kommune som har hatt erfaring med større overgrepssaker, epidemi eller vassbore sjukdomsutbrot. Slik kan ein sjå at tidlegare erfaringar kan påverke korleis kommunen forhold seg til temaet samfunnstryggleik. Dei erfaringane og normene som vart diskutert i kapittelet over som stiafhengighet, kan også vere med å forklare bakgrunnen for handlingsmønsteret til kommunen i denne samanhengen også. Dei forventningane ein har til den tekniske sektoren kan ha hatt betydning både for kven som deltok i arbeidet, og korleis ein oppfattar ansvaret i høve til oppfølging av tiltak i etterkant. Slik kan ein ut frå eit perspektiv om stiafhengighet sjå korleis ansvaret i teorien ligg hjå alle leiarane, men når arbeidet tek til og oppfølginga skal skje, så er det forventningar til teknisk sektor til større deltaking.

6.5.1 Spesialisering sett frå eit instrumentelt perspektiv

Det er eit grunnleggande trekk ved alle organisasjonar at dei deler ei heilskapleg arbeidsoppgåve opp i mindre deloppgåver slik at ein spesialiserer seg innanfor dei einskilde

oppgåvene. I alle organisasjonar er det ei drivkraft i retning av ei stadig sterkare arbeidsdeling og spesialisering (Jacobsen & Thorsvik, 2019). Grader av og former for arbeidsdeling, rutinar og hierarki legg avgrensingar på den individuelle avgjerdsadferda i offentlege organisasjonar. Det å ha ei definert arbeidsdeling og spesialisering utfrå eit formålsprinsipp kan bidra til at ein skaper kapasitet i organisasjonseininga til å nå bestemte mål (Christensen et al, 2015). Dette kan bety at ein styrker rasjonaliteten på organisasjonsnivå gjennom å ha ei sterk arbeidsdeling og strukturelt organiserere arbeidet gjennom formålsprinsippet.

I kommunen har ein spesialisert arbeidsoppgåvene på eit gruppenivå. Dette inneber at ein i store organisasjonar opprettar grupper med avgrensa ansvar (Jacobsen & Thorsvik, 2019). Kommunen har fordelt arbeidsoppgåver ut frå ulike prinsipp som vart omtalt i kap 5.1.2. I intervjua forklarar leiarane at det er ei klar arbeidsdeling av oppgåver til sektoren, men at det er krevjande med dei tiltaka som ikkje er kjerneoppgåvene til sektoren. «Det er vel kanskje det er alltid det der å ta seg tid til den der forebyggende delen sant at du er veldig på tiltakssiden i kommunene. Vi er jo veldig opptatt av å finne løysningar hele veien» (intervju: leiar HR). Det blir då ei prioritering av løysingar på problem i det daglege slik at sektorane fokuserer på drift av kjerneoppgåvene til sektoren.

I eit perspektiv der ein ser organisasjonen som eit verktøy for å realisere bestemte mål, kan ein forstå dei ulike sektorane basert på ideen om at dei skal løyse kjerneoppgåvene til sektoren. Slik kan ein auke den administrative effektiviteten gjennom å gruppere tilsette i høve til ulike spesialiseringsprinsipp som vist til i kap 5.1.2. Frå ein slik ståstad kan ei tydeleg arbeidsdeling og klar spesialisering gjere det vanskelegare å gjennomføre aktivitetar som ikkje leiarane oppfatar som kjerneoppgåvene til sektoren. Denne oppfatninga kan føre til utfordringar i høve saksfelt som samfunnstryggleik, vanskelege saksområde som går på tvers av sektorgrenser og forvaltningsnivå, med at førebygging ikkje er ein integrert del av kjerneoppgåvene i sektoren. Då kan samfunnstryggleik bli oppfatta som noko som kjem i tillegg til den ordinære drifta i sektoren. Informantar kom med uttalar om at arbeid med førebygging i samsvar med tiltak frå ROS-analysen kom i tillegg til alt det andre ein skal gjere i sektoren: «*I tillegg til det vanlege me skal gjera. Sånn klassisk. Det trur eg ein kjenner på endå meir i ein mindre kommune. Dette er jo ikkje kjerneoppgåve*» (intervju: leiar for økonomi). Slik kan det framstå som eit arbeid som kjem i tillegg til alle dei andre driftsoppgåvene som kvar sektor må løyse i det daglege. Frå eit instrumentelt perspektiv med fokus på mål og resultatstyring kan ein forvente at det er formålsrasjonelt for aktørane å ha

fokus på det som er sett på som kjerneoppgåvene til sektoren. Kva som er rasjonelle val til aktørar når det gjeld avgjerder vil vere avhengig av kva konsekvensar dei alternativa som vert vurdert kan gje og dei preferansane aktørane har (March, 1994). Slik det kjem til uttrykk i utsegnen over kan det oppfattast som at dei meir sektorovergripande og vanskelege problemstillingane som samfunnstryggleik, fattigdomsbekjemping, klima og liknande ikkje er kjerneoppgåvene til alle sektorane, men noko som kjem på toppen av det som sektorane allereie må gjere. Det kan då verte sett på som ei tilleggsoppgåve og ikkje som ein integrert del av det arbeidet som må gjerast. Det framstår då som rasjonelt for aktøren å prioritere kjerneoppgåvene i sektoren føre andre oppgåver. Dette kan vere med å forklare kvifor sektorleiarane, trass i att dei er klare over sine formelle ansvar, ikkje har fokus på oppfølging av tiltakslista som skal redusere risiko etter ROS-analysen.

6.6. Manglande horisontale samordningutfordringar

I intervjuet var det ingen av informantane som trekte fram utfordringar i høve samarbeid eller samordning mellom sektorane i høve førebyggjande arbeid. Generelt er det slik at auka spesialisering fører til større behov for samordning (Fimreite et al, 2014, s. 24). Ingen av informantane beskriv utfordringar i høve førebygging som samordningsutfordringar. Organiseringa er hierarkisk der sektorleiarar har ansvar for sine sektorområde. Alle sektorleiarane er i same hierarkiske linje. Det er beskrive ei klar arbeidsdeling der alle sektorleiarar har ansvar for tiltak innanfor sin sektor. Likevel er det ikkje i intervjuet eller i skriftlege kjelder vist til at dette gjev utfordringar i høve samarbeid på tvers av sektorane eller koordineringsutfordringar. Den formelle organisasjonsstrukturen med spesialisering av arbeidsoppgåvene til sektorane tilseier at overordna og vanskelege saksområde må ha ei viss grad av samordning. Men det var ingen av sektorleiarane eller kommunedirektøren som viste til slike utfordringar. Det var andre utfordringar i høve førebyggjande arbeid men desse kjem eg tilbake til. Det er overraskande at det ikkje er nokre samordningsutfordringar, sidan informantane beskriv ei sterk arbeidsdeling og at alt arbeid er delegert ned til sektornivå.

Eit klassisk problem i offentleg forvaltning gjeld korleis ein skal kople saman problem som har ei territoriell forankring på eit spesielt geografisk område med tenester som har ei organisering basert på sektor eller føremålsprinsipp. Organisering for samfunnstryggleik dreier seg i stor grad om samordning. Utfordringar som samfunnstryggleik, som krev innsats på tvers av forvaltningsnivå og sektorar, må samordnast slik at ein sikrar godt samarbeid. I

denne sammenhengen er samordning ved iverksetting av tiltak, dvs. samordning av aktivitet på lokalt nivå det at eit tiltak for å verte iverksett må ha bidrag frå ulike sektorar i gjennomføringa. Samordning kan vere både vertikal og horisontal. Vertikal samordning er samordning mellom forvaltningsnivå som mellom stat og kommune (Fimreite et al, 2014 s 23). I høve til horisontal samordning så handler dette om korleis kommunen samordnar dei førebyggjande tiltaka sine der det er naudsynt med samarbeid på tvers av ulike sektorar.

På eit nasjonalt og overnasjonalt nivå er det beskrive ein situasjon der ein i høve politikkområde samfunnstryggleik er samde om at det er utfordringar knyta til den sivile beredskapen på grunn av fragmentering og manglande samordning (Langlo & Læg Reid, 2014). På lokalt nivå vil det i arbeid med samfunnstryggleik kunne forventast at det er arbeidsoppgåver som krev tverrfagleg samarbeid, og der fleire sektorar må involverast.

Det at korkje intervju eller dei skriftlege kjeldene peika på samordningsutfordringa kan verke som ei gladsak. Det kan bety at samordning mellom sektorane fungerer veldig godt og at samordningsutfordringar ikkje hindar tiltaksgjennomføring. Det at kommunen ikkje har tydelege samordningsutfordringar kan ha andre forklaringar enn det at kommunen har organisert arbeidet sitt svært godt. Dette vil eg komme tilbake til. Då kan dei ulike organisatoriske perspektiva, instrumentelt og institusjonelt, peike på moglege forklaringar på kvifor dette ikkje var ei aktuell problemstilling for denne kommunen.

6.6.1 Instrumentell forklaring

Ingen av informantane eller i dei skriftlege kjeldene indikerte at kommunen hadde samordningsutfordringar. Leiarane viste til klar arbeidsdeling og spesialisering. Diskusjonen om samordning i det instrumentelle perspektivet kan peike på nokre moglege årsaker til at ein ikkje har eller opplever slike utfordringar.

Ut frå eit instrumentelt perspektiv vil ein kunne forvente at spesialiseringa vil kunne påverke grad av tverrfagleg arbeid og ved eit sterkt fokus på mål og resultatstyring, så vil ein både ha ei sterk grad av spesialisering og ein vil prioritere oppgåver som er klart avgrensa i tid og omfang. Dette inneber at arbeidsoppgåvene er tydeleg definert og at ansvaret er tilsvarande tydeleg plassert. Forventninga er at ein vil ha sterk grad av spesialisering og arbeidsdeling og at ein då vil ha flest oppgåver eller mest fokus på dei oppgåvene som ein kan og må løyse i eigen sektor.

Formelt sett er det kommunedirektøren som har det øvste ansvaret for alle saksfelt i kommunen. Ansvar for førebyggjande arbeid i høve samfunnstryggleik er i den formelle organisasjonsstrukturen ikkje lagt til nokon særskilt sektor. Leiarane inneforstått med at dei hadde ansvar for risikoreduserande tiltak innanfor sitt saksområde jf .5.1.1. I eit instrumentelt perspektiv kan ein forstå den spesialiserte organisasjonsstrukturen kan gje leiarane, i deira roller, ei relativt snever forståingsramme og eit snevrare fokus. Dette kan lette både kapasitets- og forståingsproblema, men det kan også gje kunnskapsproblem. Likeeins kan det også gje problem i høve til å sjå sin eigen aktivitet og rolle i eit breiare perspektiv (Christensen et al, s. 38). Frå ein slik ståstad vil leiarane vere opptekne av at alle arbeidsoppgåver og tiltak i tiltakslista er konkretisert, slik at dei fell under ein av sektorleiarane sine ansvarsområde. Det kan bidra til at ein anten ikkje har tiltak som er sektorovergripande, og krev involvering av fleire sektorar, eller at ein har fokus på å løyse dei arbeidsoppgåvene som konkret er lagt til eigen sektor. Desse forklaringane kan vise kvifor kommunen ikkje hadde samordningsutfordringar.

6.6.2 Institusjonell forklaring

I eit instrumentelt perspektiv vil ein organisasjon forsøke å finne løysingar som er i samsvar med den eksisterande organisasjonskulturen. Det er vist til at arbeidsdelinga har gjort at både ansvaret og arbeidsoppgåvene er lagt til kvar sektor. Dette er i samsvar med korleis kommunen løyser dei fleste daglege arbeidsoppgåvene sine. Men dette kan også ha sine avgrensingar når ein skal arbeide med «wicked issues». På spørsmål om korleis dei arbeider med tiltak som krev involvering av ulike sektorar, svarer informanten frå helse slik:

«... hvis vi risiko-vurderer noe i vår enhet så prioriterer vi jo internt men dersom det blir en kostnad så blir det jo noe som vi må løfte opp og som en må melde inn enten som et akutt-tiltak til kommunedirektøren, eller å melde inn i forbindelse med budsjettsaker. Altså hvis det er større ting som må gjennomføres»(intervju: leiar helse og omsorg).

Her vart det peika på noko som kom fram hjå fleire av informantane. Det var i hovudsak ei utfordring når tiltaket krevde større økonomiske investeringar. Store økonomiske investeringar krev vurdering i høve prioritering og må inn i økonomiplan. Då vil tiltaket verte vurdert opp mot andre tiltak.

Ein annan ting som kom fram som ei utfordring var å arbeide på tvers av sektorane. Ei årsak til dette var at det kan mangle prosjekt der ein kan samordne og arbeide saman på tvers av ulike sektorar. Dette kjem til uttrykk gjennom det ein informant sa:

«Me burde ha hatt prosjekt som me jobba med på tvers. Men så må du gjere det i tillegg. Då er det tungt, og då er dette eitt av tema som kjem fort. Ja det er no ikkje det viktigaste for meg. Det viktigaste for meg er å halde avdelinga i gang eller drifta».(intervju: leiar økonomi).

Det å mangle prosjekt for arbeid på tvers av sektorane kan bidra til å oppretthalde ein måte å handle på ut frå det som er gjenkjennbart. Då kan handlingane skje utfrå erfaringar.

Utviklingsvegane kan slik forklarast utifrå stiavhengigheit. Dette betyr at dei normane og verdiane som låg til grunn tidleg vil kunne ha stor innverknad på handlingsmønster seinare (Christensen et al, 2015). Dersom ein ikkje har erfaring med prosjektarbeid så kan dette få betydning for deltakinga i prosjektet. Det kan, i følge det informanten seier, vere at ein prioriterer arbeid i eigen sektor framfor dei tverrfaglege prosjekta. I logikken om det passande, der ein vel eit handlingsmønster utfrå kva som vert oppfatta som rimeleg eller akseptabel åtferd, kan det å konsentrere seg om eige arbeid som ein kjenner vere rasjonelt (March, 1994).

I denne kommunen har dei i etterkant av ROS-analysen laga ei tiltaksliste som dei skal arbeide med førebyggjande tiltak som skal redusere risikoen i samband med hendingar som er analyserte. Korleis dei skal arbeide vidare med tiltakslista er også skildra. Her står det:

«Her må den einskilde ansvarlege etat/einingsleiar sjølv vurdere korleis lista med føreslegne nye tiltak, snarast og best mogleg, kan takast inn i planverk, rutinar og investeringar. Lista over føreslegne tiltak er ikkje uttømande. Kvar eining må og gjera ei sjølvstendig vurdering av korleis ein best mogleg kan førebyggja eller handtera hendinga».

Her kjem det fram at dette er eit felles ansvar der kvar leiar skal ta ansvar for det som ein sjølve kan gjennomføre. Men for å forstå korleis dette fungerer i praksis kan ein sjå til kven som tek ansvar for tiltakslista og følgjer denne opp. Det at ikkje alle sektorleiarane følgjer dette opp slik det er føresett i rapporten kan ha fleire forklaringar. Når det gjeld ulike tiltak så ser ein at det kanskje ikkje var likt fordelt på alle delar av organisasjonen slik eg var inne på i

kap . 6.4.2:«*Mens helse har mange færre tiltak enn for eksempel det teknisk har lagt inn i den tiltaksplanen*».(intervju: leiar teknisk).

Det at teknisk sektor har brukt ROS-analysar over tid og truleg er meir kjende med denne metodikken kan vere ein årsak til at det vart eit fokus på tekniske tiltak. I høve til naturhendingar som ulike typar skred, flaum, stormflo og andre hendingar som brann og trafikkulukker har det over lang tid vore brukt ROS-analysar i arealplanlegging. I samband med den nye sivilbeskyttelseslova som kom i 2010 vart det pålagt for kommunane å lage heilskapleg ROS-analyse for heile kommunen som ikkje berre vurderte naturhendingar som flaum og skred men også andre typar alvorlege hendingar mot sivilsamfunnet som skuleskytingar, pandemi og andre hendingar som kan skje i kommunen. Det å bruke denne typen metodikk inn i helse-, kultur-, HR-, økonomi- og oppvekstsektorane har vore mindre vanleg enn for plan-, byggesak og på teknisk sektor. Dette kan forklare kvifor teknisk og plan, gjennom erfaringar med arealplanlegging og ROS-analysar, har meir kjennskap til og erfaring med bruk av ROS-analysar enn andre sektorar i kommunen.

Dette kan vere med å forklare kvifor arbeidsgruppene var så dominert av den tekniske delen av kommunen som det kom fram over. Teorien om stivhengighet kan ha både sine fordelar og ulemper for organisasjonar. Det kan vere eit tveegga sverd som kan gje både moglegheiter og avgrensingar (Christensen et al , 2015). Det at delar av kommuneforvaltninga har god erfaring med ROS-analysar kan bidra til å auke kompetansen og auke gjennomføringa av ROS-analysar i og for kommunen. Men på den andre sida kan analysane bli for dominert av teknisk bakgrunn og dermed ha redusert fokus og tiltak innanfor andre fagområde. I denne kommunen var ein tidleg ute og fekk gjennomført ROS-analyse, men i ettertid vert det påpeika av ein informant at analysen kan vere noko dominert av teknisk sektor. Dette kan difor synast som at ein både drog ein fordel ut av erfaring med ROS-analysar frå teknisk, og ei ulempe med at fokuset truleg vart meir knyta til naturhendingar og tiltak knyta til teknisk sektor.

6.7 Utfordringar i arbeid med samfunnstryggleik

Sjølv om ikkje informantane peika på samordningsutfordringar, så var det andre typar utfordringar i høve det førebyggjande arbeidet innan samfunnstryggleik. I intervju problematiserte fleire av informantane at det er vanskeleg å få tid til å arbeide med

førebyggande tiltak som ikkje er fysiske tiltak, og fortel om ei oppleving av at det er enklare å få gjennomført konkrete og fysiske tiltak heller enn det å lage rutinar eller drive haldningsskapande arbeid.

Ein måte å forstå korleis kommunen forhold seg til det førebyggande arbeidet innan samfunnstryggleik på, er basert på korleis kommunen forhold seg til omgjevnadane. I eit institusjonelt perspektiv ser avgjerdstaking i organisasjonar i lys av at både individ og organisasjonen må i møte med omgjevnadane tilpasse seg dei normene om korleis organisasjonen bør vere utforma og kva verdiar som må ligge til grunn for arbeidet. Organisasjonar, som kommunar, må verte oppfatta som legitime i samfunnet, og få aksept for løysingane og handteringane sine (Christensen et al, 2015) . Dette gjeld også innanfor arbeid med krisehandtering og samfunnstryggleik.

6.7.1. Prioritering av ikkje-fysiske førebyggande tiltak

DiMaggio og Powell(1983) og Meyer og Rowan (1977) viste til at i eit institusjonelt perspektiv legg ein vekt på korleis organisasjonen tilpassar sine handlingar til dei verdiane og normene som dominerer i omgjevnadane og som vil styrke organisasjonen sin legitimitet (Fimreite, Lægreid, & Rykkja, 2014, s. 30). For å forstå avgjerder om valet mellom ulike førebyggande tiltak må det erkjennast at krav frå omgjevnadane vil spele ei stor rolle. Dette betyr at avgjerdstakarane vert påverka av krav frå omgjevnadane, i ein slik grad at dette vil vere avgjerande i høve val av løysing. Fleire av informantane brukte arbeid med trafikksikring som døme på kva førebyggande tiltak som er utfordrande for kommunen å arbeide med.

«Viss du tenkjer trafikksikring og då er jo ofte ein fotgjengerovergang som skal til for at det er trygt å gå til skulen, mens alle rapportar seier at då går sikkerheita ned viss du har ein overgang. Det er utfordrande»(intervju: leiar teknisk drift).

Her kom det fram at kravet frå omgjevnadane ofte var fysiske tiltak, men fagmessig så kan slike tiltak vere kontraproduktive, eller i beste fall ha liten effekt. Dette betyr at ein i avgjerdssituasjonen er under press frå omgjevnadane som kan styre kva tiltak som vert valt og iverksett. Slik kan kommunen oppleve press frå omgjevnadane som kan føre til at ein ikkje tek dei avgjerdene som ein fagleg sett har empirisk grunnlag for å seie at dei virkar, men avgjerdene er også påverka av kva omgjevnadane har som forventningar til kva som er høvelege tiltak.

Gjennom organisasjonstrukturen vert det avgrensa mål og omsyn som leiarane må vektlegge, og samstundes filtrerer organisasjonsstrukturen kva alternativ og konsekvensar leiarane har eller kan skaffe seg (Christensen et al, 2015, s. 35). Dette inneber at dersom ikkje førebygging innan samfunnstryggleik når opp i mål og omsyn, vert andre mål og omsyn prioritert, og dermed får dette konsekvensar for fokuset på samfunnstryggleik. Det viser seg at det å skulle prioritere i høve hendingar som forhåpentlegvis aldri eller sjeldan vert noko av framføre ordinære driftsoppgåver i både teknisk, helse, undervisning osv. er vanskeleg. Dette gjeld sjølv om hendingane potensielt kan gje store konsekvensar:

«Hvor mye skal en gjøre med det i forhold til at det er kanskje andre ting som er viktigere i den daglige drift og så man må sette ting litt opp mot hverandre og vurdere hva man skal bruke ressursene på. Så det er en balansegang som man må ha med seg når man skal videre» (intervju:leiar kultur).

Slik vert dei konkrete og daglege driftsoppgåvene prioritert først og i ein travel kvardag vert det vanskeleg å skape handlingsrom til å jobbe førebyggjande. Som diskusjonen over har vist er det kjerneoppgåver og konkrete fysiske førebyggjande tiltak som vert prioritert og dette ser ut til å gå ut over meir overordna og ikkje-fysiske førebyggjande tiltak. Ikkje-fysiske tiltak kan vere tiltak som skal auke kunnskapen og kompetansen i organisasjonen og samfunnet, og tiltak der ein treng vidare analysar og planar. Døme kan vere å lage og følgje gode rutinar, oppdatere kommunedelplanar, oppdatere beredskapsplanar, haldningsskapande arbeid og ROS-analysar m.m.

Ein måte å sjå dei vala aktørane må gjere mellom drift, fysiske tiltak og ikkje-fysiske tiltak er korleis leiarane forhold seg til omgjevnadane. Organisatorisk omdømmebygging er når organisasjonen har ei medviten og planmessig tilnærming til tiltak for å styrke omgjevandane sine oppfatningar av og tillit til organisasjonen. Organisasjonen vil at ein presenterer organisasjonen på ein mest mogleg fordelaktig måte (Røvik, 2010). Det er vanskeleg å seie om organisasjonen har ein medviten strategi som tilseier at krav frå omgjevnaden veg så tungt at tiltak vert gjennomført sjølv om andre tiltak har empirisk meir støtte. Det kan også vere slik at ein gjennomfører fleire tiltak enn naudsynt dersom tiltak krevd frå omgjevnadane er i strid med faglege tilrådingar. Om dette faktisk skjedde som vist til i dømet har eg ikkje gått inn i her, men det er klart at det kan vere fleire moglege handlingsalternativ som organisasjonen står overfor.

Det førebyggjande arbeidet handlar også om å ha ROS-analysar, beredskapsplanar, naudsynt lager av utstyr, rutinar, prosedyrar og tiltakslistar. Informantane fortel om forventningane til det daglege arbeidet og det å skape seg eit handlingsrom til å få på plass rutinar, handlingsplanar og rutinar. Det kan føre til at dei fysiske og konkrete tiltaka som ein lett kan kvittere ut og krysse av for i tiltakslista og som ein kan løyse i eigen sektor som blir prioritert. Slik kan forventningane frå omgjevnadane bidra til at dei meir tidkrevjande og meir «usynlege» tiltaka vert nedprioritert til fordel for andre meir fysiske tiltak og den daglege drifta av sektoren.

«Men det er kanskje ikkje det vanskelegaste å gjere noko med, men det er ei utfordring når du skal jobbe med ting der det ikkje er fysiske tiltak som kan gjerast. Men der du må jobba meir med haldningar og få folk til å forstå at haldningar og innstilling er ei viktigare sak enn dei fysiske tiltaka. Område der det er sånne ting som må på plass, er utfordrande å få til»
(intervju: leiar teknisk drift).

Her fortel informanten om utfordringar i høve til det å jobbe med haldningar og innstillingar og at dette er krevjande å få tid til. Det å få gehør for at svaret på utfordringa ikkje nødvendigvis ligg i fysiske tiltak er beskrive som ei pedagogisk utfordring. Fleire av tiltaka i tiltakslista er anten haldningsskapande tiltak eller andre ikkje-fysiske tiltak. Når informantane opplever at det er vanskelegare å ha kapasitet til å arbeide systematisk med tiltak som ikkje er fysiske kan dette også forklare kvifor fleire av informantane ikkje hadde kjennskap til innhaldet i tiltakslista.

6.7.2. Kapasitetsutfordringar

I ein kommune er det ei lang rekke oppgåver som skal løysast både innanfor drift og utvikling. Dei ulike sektorane har mange krav til kva dei skal gjennomføre. Dette gjeld for alle sektorane. Leiarane fortel om at det kan opplevast som motstridande forventningar og eit krysspress mellom det å handtere situasjonar frå dag til dag og det å arbeide førebyggjande for framtidige potensielle hendingar. Som det vart vist til i førre kapittel var det trekt fram av informantane at det var utfordringar mellom det å ta seg av dagleg drift og det å drive førebyggjande arbeid. Dette viser at leiarane vurderer førebyggjande arbeid opp mot daglege driftsoppgåver når dei skal prioritere mellom arbeidsoppgåver. Dette vert sagt om utfordringa med å sette av tid til å bruke på førebyggjande arbeidet i ein travel kvardag.

«Viss du for eksempel tenkjer pandemi, forberedelse til pandemi, der du skal laga planar og du skal jobba systematisk med korleis håndtere noko sånt, og det er store organisasjonar som må vera med for å få det til. Så er det vanskelegare enn fysiske tiltak som du får på ei tiltaksliste som du kvitterer ut når det er gjort».

Dersom ei uønska hending skulle skje så er det forventningar til kommunen og den einskilde sektoren at ein er førebudd, og at ein har gjennomført dei tiltaka som er praktisk mogleg. Men det leiarane fortel om at dei opplever det som utfordrande å setje av tid til å arbeide førebyggande. I kapittel 6.4 såg ein at det var eit stykke mellom liv og lære når det gjaldt å følge opp den tiltakslista kommunen hadde utarbeidd i etterkant av den heilskaplege ROS-analysen og er dette berre eit kapasitetsproblem? Er det då slik at manglande oppfølging av tiltakslista kan forklarast med kapasitetsutfordringar og at den spesialiseringa og arbeidsdelinga ikkje har vore tilstrekkeleg for å skape eit handlingsrom for å prioritere desse arbeidsoppgåvene?

Informantane fortalde at kommunen arbeidde med mange førebyggande tiltak i høve samfunnstryggleik men desse var ikkje knytta til dei risikoanalysane kommunen har gjennomført. Det var til dømes gjennomført kompetansehevande tiltak for tilsette i høve til vald og overgrep i eit førebyggande perspektiv. Det var også gjennomført andre tiltak som er førebyggande i høve personvern og risiko for informasjon på avvege. Tiltaket vart først initiert som eit tidsbesparande tiltak, men er vurdert til å vere viktig i høve å redusere risikoen for at personleg informasjon kjem på avvege. Andre tiltak som vart iverksett som eit effektiviseringstiltak har ein sett i ettertid, har vore like mykje eit førebyggande tiltak i tryggleiksperspektivet.

I intervju med leiarane kom alle med mange gode døme på førebyggande arbeid innanfor samfunnstryggleik for sin sektor. Dette femna om ulike tema som trafikktryggleik, kompetanseheving av tilsette i høve vald og overgrep mot barn og unge, opplæring av tilsette i korleis møte vald og truslar og tiltak for å betre informasjonstryggleiken. Fleire av desse tiltaka er tiltak som kunne vore knytta til ein heilskapleg ROS-analyse, men dei står ikkje på den tiltakslista som føreligg. No var det ikkje ein del av min studie kvifor dei fekk gjennomført desse tiltaka men ikkje følgte opp tiltak i tiltakslista men det kunne vere interessant å følge det opp. Det er mogleg at dei tiltaka som kommunen iverkset er knytta til ROS-analyser på lågare nivå i organisasjonen, eller at dei er knytta til kunnskapsgrunnlag

knytta til planarbeid som sektorplanar eller andre overordna planar som folkehelseplan eller trafikksikringsplan. Men det som døma viser er at det er kapasitet, vilje og interesse for å arbeide med førebyggjande tiltak i kommunen. Det ser difor ikkje ut til å forklare kvifor ikkje kommunen bruker tiltakslista meir systematisk når det gjeld gjennomføring av førebyggjande tiltak.

6.8. Fleirnivåstyring og bruk av mål

Det er vanleg å definere mål i formelle organisasjonar som at dei er omgrep om eller definisjonar på noko ein ønskjer å oppnå eller realisere i framtida (Christensen et al, 2015). Generelt så kan ein seie at eit mål er ei skildring av ein ønska framtidig tilstand. Måla kan ha ulikt tidsperspektiv, innehalde ulike grader realisme og ha ulik konkretisering (Jacobsen & Thorsvik, 2019). Men korleis kan ein sjå bruk av mål, lover og forskrifter for å styre kommunen sitt arbeid?

I sivilbeskyttelseslova og forskrift om kommunal beredskapsplikt er det vist til at kommunane har ansvar innanfor sitt geografiske område. Det er vist til at kommunane skal ivareta befolkninga sin tryggleik og trygghet. Dette kan ein forstå som eit offisielt mål eller som ein visjon. I samsvar med eit myteperspektiv kan ein forstå slike mål som målsetjingar som skal skape legitimitet og oppslutnad om arbeidet knyta til målsetjingane. Her er det overordna målsetjingar for arbeidet som generelle og på eit høgt abstraksjonsnivå der ein vanskeleg kan vere usamd med føremålet og dei generelle målsetjingane. Desse målsetjingane er ikkje operasjonelle i den forstand at ein kan bruke desse måla til å velje mellom konkrete handlingsalternativ i gjennomføring av handlingar og aktivitetar for å arbeide mot å få gjennomført målsetjingane (Christensen et al, 2015).

For å konkretisere dei målsetjingane som er vist til i føremål til lov og forskrift har regjeringa i melding til Stortinget (Det kongelige justis- og beredskapsdepartement, 2012):

«Det er et mål for regjeringens arbeid med samfunnsikkerhet at befolkningen skal oppleve stor grad av trygghet gjennom å:

-effektivt forebygge og om mulig forhindre uønskede hendelser som kan true liv, helse, viktige verdier og myndighetsfunksjoner og andre kritiske samfunnsfunksjoner.

- sikre en effektiv beredskap og operativ evne og kapasitet til å håndtere alvorlig kriminalitet, kriser og ulykker

-sikre god evne til raskt å gjenopprette samfunnskritiske funksjoner dersom uønskede hendelser ikke har latt seg forebygge

-sikre en god læring på grunnlag av inntrufne hendelser og øvelser

Som vi ser også av desse målsetjingane er dei prega av ordbruk som «oppleve trygghet», «effektivt forebygge» og «sikre». Ut frå eit instrumentelt perspektiv kan det koplast til at det for gjenstridige og særleg problematiske sakskompleks (wicked issues) vil måla ofte vere prega av kompleksitet, tvitydigheit og usikkerheit. Dette fordi løysingane på problema vil vere avhengig av samarbeid på tvers av organisasjonar, policy-område og forvaltningsnivå (Christensen et al, 2015). Her er det laga mål for arbeidet med samfunnstryggleik som gjeld for samfunnet som heilskap og der ulike forvaltningsnivå og private og offentlege organisasjonar må bidra for å gjennomføre måla. Samstundes er måla så vagt formulert at det er eit tolkingsspørsmål kva som ligg i måla, og det kan vere vanskeleg å definere korleis ein skal måle måloppnåing i høve til desse måla. I rettleiar til forskrift om kommunal beredskapsplikt (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), 2018) er det beskrive i føreordet at ein vonar at dette vil tydeleggjere kva krav som ligg for kommunane når det gjeld kommunal beredskapsplikt:

«Vi håper veilederen kan bidra til felles forståelse av kravene til kommunal beredskapsplikt, og til å tydeliggjøre forholdet mellom kommunal beredskapsplikt og annet arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap i kommunen» (mi understreking).

Her ser ein korleis dei overordna måla er forsøkt konkretisert og å skape ei felles forståing for kva som ligg i målsetnadane og dermed også dei forventningane som ligg til kommunane. Likevel kan ein seie at måla framleis er generelle og forventningane er bygd på overordna målsetjingane.

Ein kan også skilje mellom langsiktige mål og kortsiktige mål. Langsiktige mål vert ofte kalla for strategiar og kan ofte vere prega av å vere relativt generelle, visjonære og symbolsk orienterte. Dette gjer at nokre også skiljer mellom langsiktige mål som er intenderte og reelle (Christensen et al, 2015). I ein del tilfelle vil mål ha forholdsvis langt tidsperspektiv. Mykje tyder på at dess lengre tidsperspektiv måla har dess vagare vert dei. Langsiktige mål kan, fordi dei er vage, fungere som vide avgrensingar og gje handlefridom som fremjer improvisasjon

og nytenking innanfor visse rammer. Men slike langsiktige målsettingar kan også vere med på å fremje fleksibilitet og innovasjon (Jacobsen & Thorsvik, 2019).

Forventningane til kommunane i høve arbeid med samfunnstryggleik og beredskap har utvikla seg over tid og vart konkretisert i Sivilberedskapslova frå 2010 og Forskrift om kommunal beredskap. Dette inneber at dei krav som no er til kommunane er relativt nye. Kommunen vil etter kvart ha meir erfaringar med ROS-analysar både på overordna nivå og i alle sektorane. Kommunedirektøren uttrykker utviklinga innanfor samfunnstryggleik og beredskap slik i intervjuet: «så er det jo og en samfunnstrend. Det er jo større fokus på det, mer både i krav og i tilbud» (intervju: kommunedirektøren). Som kommunedirektøren påpeikar har det skjedd endringar i samfunnet som har ført til endringar i arbeidet med samfunnstryggleik. Frå å ha ROS-analysar knytta til tekniske tenester og planlegging er det no meir vanleg å utføre ROS-analysar i ulike felt i kommunen. Ein sjukeheim skal ha ei eiga ROS-analyse. Dette er ei samfunnsutvikling med nye krav til både kommunen som organisasjon og einskilde einingar i organisasjonen. Som kap 6.4.2 viste kan det også ha betydning kven som deltek i utarbeidinga av ROS-analysane og tiltakslistar. Etter kvart som fleire tilsette vil ha erfaring frå utarbeiding av ROS-analyse og oppfølging av tiltak i etterkant så kan det få betydning for korleis kommunen klarer å følgje dette opp i etterkant.

6.8.1. Instrumentell forståing

Bruk av vage og generelle mål kan ein forstå ut frå det instrumentelle perspektivet som at kommunane får eit handlingsrom til å definere korleis dei ønskjer å velje mellom konkrete handlingsalternativ. Kommunane vil oppleve måla som legitime og måla kan bidra til at både omgjevnadane og kommunane vil mobilisere for å arbeide mot desse måla. Likevel er måla styrande for kommunane. Dette ser vi mellom anna i høve nokre konkrete målsetnader som at kommunane skal ha gjennomført risiko- og sårbaranalyse på overordna nivå, kommunane skal ha ein beredskapsplan og det er også krav til innhald i beredskapsplanen. Korleis kommunane løyser det kan variere men det vert ført tilsyn med kommunane i høve desse konkrete krava. Det er Fylkesmannen i det gjeldande fylket som fører tilsyn med kommunane. Tilsyna vil gje avvik dersom kommunane ikkje har oppfylt dei krava som ligg i Sivilbeskyttelseslova og forskrift om kommunal beredskapsplikt. Slik kan meir generelle og overordna målsetjingar likevel danne grunnlag for evalueringar og gjennom tilsyn styre at kommunane gjennomfører arbeid med ROS-analysar, beredskapsplanar og arbeid med samfunnstryggleik. I denne studien har vi sett at lover, forskrifter og mål frå nasjonale styresmakter saman med tilsyn frå

Fylkesmannen bidreg til at kommunen gjennomfører pålagte oppgåver. Dette påverkar kommunen i høve gjennomføring av konkrete oppgåver men dei generelle måla seier ikkje noko om det kvalitative arbeidet.

6.8.2. Institusjonell forståing

I vurderinga av mål frå eit instrumentelt perspektiv så såg ein at mål kan ha ulike funksjonar. Ein kan også vurdere mål ut frå eit institusjonelt perspektiv. Frå eit institusjonelt perspektiv så kan ein forstå målsetjingane ut frå eit ønske om at staten definerer målsetjingar som kan bidra til å styrke fellesskapsverdiar (Christensen et al, 2015). Mål kan vere vage og komplekse for å bygge opp under fellesskapsløysingar og der måla ikkje kan skape konflikt. Det kan vere mål som alle kan samlast om. Då kan også mål framstå som uformelle som kan oppdagast og utviklast gradvis over tid og kan tilpasse seg indre og ytre press (Christensen et al, 2015). Slik kan dei offisielle, og kanskje vage, måla møte dei lokalt utvikla måla i ein kommune. Då kan det vere forskjellar mellom dei offisielle måla og dei måla som har utvikla seg gjennom lokale fastsetjingar av mål eller gjennom operasjonisering av dei overordna måla i lokalt arbeid utan at desse framstår som motsetnader. Slik kan dei verdiar som ligg i kommuneorganisasjonen påverke handlingsmønster og avgjerder som vert tekne i kommunen. Ein kan også lokalt i ein kommune vere påverka av forventningar og press frå omgjevnaden. Det kan kome frå innbyggjarane eller andre organisasjonar. Det kan også vere press mot kommunar frå interne kulturar som kan påverke korleis kommunen arbeider med samfunnstryggleik og beredskap.

Dersom ein ser dette i eit myteperspektiv så kan ein tolke staten sine mål som retta mot det å få brei legitimitet og støtte for måla (Christensen et al, 2015). Slik kan omgjevnadane støtte opp om måla og bidra til påverknad mot kommunane som skal gjennomføre handlingar for å nå måla. Ved å legge fokus på mål som visjonar kan visjonane tilsynelatande peike retning for arbeidet utan at det vert for konkrete og forpliktande avgrensingar i handlingsalternativ eller avgjerdstaking lokalt.

6.8.3. Kommunale mål som styringsverktøy

Dei lokale målsettingane for kommunen er vist til i kommuneplanen sin samfunnsdel. Her var det fokus på kommunen som ein robust kommune som skal skape eit trygt og godt miljø. Vidare er det vist til målsetjing om å ha eit trygt samfunn som er førebudd dersom det skulle skje hendingar. Dette er uttrykt slik:

Samfunnstryggleik:

... skal ha eit trygt samfunn som er førebudd på uventa hendingar slik at menneske, miljø og materielle verdier er tilstrekkeleg sikra mot fare

Dersom ein ser dette målet i samanheng med dei nasjonale måla i sivilbeskyttelseslova (*beskytte liv, helse, miljø, materielle verdier og kritisk infrastruktur ved bruk av ikke-militær makt når riket er i krig, når krig truer, når rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare, og ved uønskede hendelser i fredstid*) så ser ein at den nasjonale målsetnaden går på å verne medan kommunen har fokusert på å ha det trygt og vere førebudd. Dette må ein kunne seie er to sider av same sak og at dei to målsetnadane framstår som komplementære og ikkje i motstrid til kvarandre.

Sivilbeskyttelseslova heimlar konkrete krav til kommunane. Dette gjer at kommunane har krav til kva som må gjerast og Fylkesmannen fører tilsyn med kommunane at dei gjennomfører dette.. Frå eit instrumentelt perspektiv er dette eit tydeleg døme på at klare mål fører til at kommunen gjennomfører aktivitetar som skal bidra til å oppnå desse måla. Tilsyn og avviksmeldingar er ikkje den einaste motivasjonen som leiarane i kommunen har til å få gjennomført dette. Kommunen har også eigne mål for samfunnstryggleik.

Kommunen rapporterer på arbeidet i økonomiplan og årsmelding. Der er det fokus på kva kommunen har gjennomført men ikkje på kva som ikkje er gjort. I eit instrumentelt perspektiv vil ein kunne forvente at målsetnadane til kommunen er målbare og at måla fastset ansvar og at ein kan styre etter dei. Kommunen har definert korleis dei ser føre seg å nå hovudmålet gjennom å utføre følgjande arbeidsoppgåver:

- *Gjennomføra gode risiko- og sårbarheitsanalysar med gode kunnskapsgrunnlag.*
- *Kontinuerleg fokus på førebyggjande tiltak.*
- *Gjennomføra faste øvingar der offentlege og private aktørar samarbeider*

Dei meir instrumentelle måla gjev retning for arbeidet men kommunen som organisasjon har også både eigne målsetnader. Det kan vere andre tilhøve som ligg til grunn. Dei målsetnadane som både kjem frå nasjonale styresmakter og dei måla som ein har vedteke lokalt er både generelle og lite konfliktfylte. Det er målsetnader om trygge samfunn, førebyggje uønska

hendingar og tilsvarande som det er lett å vere samde i. Frå eit instrumentelt perspektiv ser ein då at dei formelle lovkrav viser igjen i arbeidet på forvaltningsorgan på lågare nivå og verkar saman med lokale målsetnader. Ein av informantane fortel dette:

«Men det er klart, me hadde allereie begynt då, før me laga ROS'en å jobba aktivt spesielt med naturhendelsar. Det vart på ein måte ei vidareføring av det arbeidet og det fokuset vi allereie hadde begynt å få. Spesielt på naturhendelsar»(intervju: leiar teknisk drift).

Det kjem fram gjennom intervjua at kommunen har jobba med førebygging og risikoanalysar før dei gjennomførte den heilskaplege ROS-analysen for kommunen. Det å få tilsyn kan sparke i gang meir systematiske prosessar. Dette kan ein forstå som ein dynamikk mellom kulturelle verdiar og instrumentelle mål (Christensen et al, 2015). Likevel kan det vere vanskeleg å rapportere eller synleggjere at tiltak knyta til førebyggjande arbeid vert gjort. Dette vart uttrykt slik av ein av informantane:

«Det er ein del overordna tiltak som er vanskeleg å vurdere. Har du utført dei eller har du ikkje. Det har vore ein del av utfordringane at viss du har slike tiltakslistar som for eksempel - skal jobbe kontinuerleg med sånn og sånn. Det blir eit spørsmål om kva tid har du gjort det, kva tid har du hatt fokus på vannveier i kommunen?» (intervju: leiar teknisk drift).

Det var forklart om døme frå tiltakslista der eit av tiltaka kunne vere å arbeide med at vassvegane til ei kvar tid skal vere opne i høve nedbør og flaum. Her skildrar hen det som utfordrande å vise og dokumentere korleis ein til ei kvar tid har eit fokus på denne type førebygging og kontinuerleg arbeid. Det at det både er vanskeleg å dokumentere om tiltaket er gjennomført, og det er vanskeleg måle i kva grad tiltaket er gjennomført, kan i dette perspektivet der ein har fokus på formell dokumentasjon, mål og resultatstyring føre til mindre merksemd på slike tiltak.

6.9. Betydning av eldsjel

Fleire av informantane, særskilt kommunedirektøren, påpeika at det er viktig med eldsjeler for å gå frå kartlagt risiko til at risikoreduserande tiltak vart gjennomført. Her vart det vist til at det er ikkje nok i seg sjølv med å ha klare ansvars- og oppgåver. For å klare å få gjennomført og sett i gang førebyggjande arbeid er det viktig å ha nokre pådrivarar, eldsjeler, som held tak i

arbeidet og som bidreg til at det avtalte arbeidet vert sett på dagsorden og blir arbeidd med: *«For ein kommune slik som oss så er det , så trur eg mest på å ha eldsjelene»* (intervju: kommunedirektør). I intervjuet vart det trekt fram at ein måtte ha nokon som set førebygging på dagsorden og syt for å få det like høgt prioritert som andre fagfelt. For å kunne få gjennomført tiltak så må ein, i tillegg til ordinær organisering og ansvar, også ha ei eldsjel. Eldsjel er i ordboka skildra som eldhuga person eller ei drivande kraft (Samlaget, 1993).

I organisasjonsteorien er det brukt omgrepet endringsagentar (Jacobsen & Thorsvik, 2019). Indre endringsagentar er tilsette som er sentrale aktørar i organisasjonen og som har god kjennskap og nettverk i organisasjonen. Dei vil skape interesse for, eksperimentere med og validere den pågåande ønska endringa (Birkinshaw, Hamel, & Mol, 2008, s. 832) Endringsagentar utviklar strategiar for endring for å meistre utfordringar og utnytte moglegheiter og iverkset desse strategiane. Det var erfaring med at for å få gjennomført tiltaka så var det viktig at det var nokon som var initiativtakarar og som hadde engasjement til å drive arbeidet. Slik eg oppfatta informantane var ei eldsjel nokon meir enn ein endringsagent, det var nokon som brann for temaet. Det er naudsynt med noko meir enn at ein har og tek ansvar. Det må i tillegg vere ei sterk interesse og vilje for å få dette gjennomført som handlar om meir enn formelt ansvar. Det underliggande frå informantane var at ein måtte ha entusiasme over tid og bygge kompetanse innanfor dette området blant andre tilsette. Dette sa ein av informantane om rolla til eldsjelene: *«Så må du ha noen som er engasjerte og driver det og så må en bygge den kompetansen for å få den der breie forståelsen og kompetansen til å gjennomføre det»* (intervju: kommunedirektøren).

I høve til det overordna arbeidet kom det fram at denne eldsjela var leiari for teknisk drift. For å få gjennomført tiltak ute i sektorane var det viktig å ha nokre eldsjeler som stod på for dette temaet. Det å finne eldsjelene innanfor eigen organisasjon som kan stå på for å få gjennomført tiltak som er tidkrevjande vart rekna som eit avgjerande moment jf informantane: *«Som en start så må du ha noen ildsjeler. For det at alle skal være innom alt det skjer ikke»* (intervju: kommunedirektøren).

Det vert vist til at det er viktig med eit spesielt engasjement for temaet. Det er ikkje nok med formelle strukturar og ansvarsdeling dersom ein ikkje i tillegg har nokon som er den drivande krafta for å få gjennomført dei førebyggjande tiltaka som er naudsynt for kommunen. *«At det er nokon som faktisk står på for å få det like høgt prioritert som alle andre ting»* (intervju:

leiar teknisk drift). I den daglege drifta er det mange arbeidsoppgåver som er viktige. Kap 6.7 viste til at dei ikkje-fysiske tiltaka var vanskelegare å få gjennomført enn fysiske tiltak. «*Det som er utfordrende er jo det å jobbe jevnt og trutt og systematisk over tid*» (intervju: kommunedirektøren). Det å arbeide med haldningsendringar, rutiner eller planar kan vere tidkrevjande og det krev difor innsats over tid. Innsats og engasjement var difor rekna som avgjerande for å halde trykk på det førebyggjande arbeidet. Det var nausynt med ein entusiasme for arbeidet som stamma frå interesse.

Studien viser at sjølv om alle var samde om måla og vurderte førebyggjande ROS-arbeid som viktig var det likevel vanskar med å få følgt opp dei tiltaka som var planlagt og avtalt dersom ein ikkje hadde eldsjeler. Dette kan ha betydning for korleis ein bør tenke om organisering, ansvar og delegering av arbeidsoppgåver dersom det kritiske for gjennomføringa kan vere at det er ei eldsjel i avdelinga, som set tiltaka på dagsorden og sørgar for at arbeidet vert gjennomført.

6.10. Iverksettingsutfordringar

Ut frå eit instrumentelt syn kan ein forvente at det er den kvantifiserbare kunnskapen som vert rådande då denne er lettast å formalisere og systematisere (Irgens, 2011). I eit instrumentelt perspektiv vil ein også forvente at ved å delegerare ansvar til kvar einskild sektorleiar i samsvar med organisasjonskartet vil ein kunne oppnå dei endringar og dei resultat som er nedfelt i planar og tiltakslistar. Gjennom å ha struktur på endringsprosessen og legge opp til planar der ein tek med det som er viktig undervegs så kan ein gjennomføre ein endringsprosess etter eit forløp som nærast let seg programmere. Då vil ein kunne få ein sekvensiell endringsprosess der ein tek steg for steg og til slutt oppnår det som ein ønsker (Irgens, 2011, s. 47).

Tidleg organisasjonsteori hadde ein teori om at det i liten grad var eit problem å få iverksett ei handling når den først var beslutta (Jacobsen & Thorsvik, 2019). Men det som ein ser i denne studien er at det var få av leiarane som følgte opp tiltakslista systematisk. Det vart heller ikkje rapportert på gjennomføringa av dei tiltaka som var vurdert som naudsynte i etterkant av ROS-analysen. Gjennom arbeidsdeling og spesialisering er det forventningar til at ein kan oppnå ei effektiv organisering som gjer organisasjonen produktiv (Christensen et al, 2015). Ei arbeidsdeling skal føre til at organisasjonen vert meir effektiv og kan skape handlingsrom til å få utført fleire arbeidsoppgåver enn utan arbeidsdelinga og spesialiseringa. I denne studien ser

ein at kommunen har kapasitet til å gjennomføre mange tiltak innan samfunnstryggleik men at iverksetting av dei avtalte tiltaka i ROS-analysen er mangelfull.

Endringar av organisasjonar er ofte tvungne fram av endringar i organisasjonen sine omgjevnader (Jacobsen & Thorsvik, 2019). Når organisasjonen opplever ytre press både forvaltningsmessig gjennom lover, forskrifter og tilsyn og gjennom krav frå omgjevdane aukar behovet for å etterleve krava. Som kommunedirektøren var inne på tok det tid før organisasjonen fekk system på det overordna beredskapsarbeidet sitt. Det er beskrevet at alle veit at endring ofte møter motstand. I mange tilfeller vil motstand mot endring ha utgangspunkt i at den einskilde forsvarer noko som er kjent og noko som ein meiner er godt og riktig (Jacobsen & Thorsvik, 2019, s. 378). Som diskusjonen om mål, både nasjonale og lokale, viste var måla som visjonar og lite konfliktfylte. Det er målsetnader som alle kan slutte seg til og som ikkje i seg sjølv vil føre til motstand. Informantar fortalde om utfordringar i høve til kapasitet til å drive førebyggjande arbeid. Dette vart uttrykt slik:

«Og det er jo det å ta seg tid rett og slett til å sette seg ned og gjøre den jobben. Det er å planlegge en prosess, og tenke at setter vi noe inn på den forebyggende siden her nå, så sparer vi noe i etterkant»(intervju:leiar HR).

Ein del av arbeidet med førebygging kan vere i høve daglege rutinar eller å vere føre var om ei uønska hending skulle skje. Det å vere førebudd kan spare arbeid både i dagleg drift eller i kriser. Likevel fortel informantar om at det kan vere vanskeleg i ein travel kvardag å finne tid til slik arbeid. Det er fleire tilhøve som kan føre til eit avvik mellom avgjerd om å gjennomføre førebyggjande tiltak og det endelege resultatet. Dette kan vere at:

1. Kunnskapsgrunnlaget for avgjerda kan vere utilstrekkeleg.
2. Ressursane som vert sett av er ikkje tilstrekkelege for å sette avgjerda ut i livet.
3. Feil kombinasjon av ressursar gjer at gjennomføringa vert umogleg.
4. Det kan vere motstand frå sentrale grupper som gjer det vanskeleg å gjennomføre det som ein har avgjort (Jacobsen & Thorsvik, 2019, s. 331).

Fleire av desse forklaringane kan vere aktuelle i denne studien. I kapittel 6.4 er det peika på at fleire av leiarane hadde lite eller ikkje kjennskap til tiltakslista. Dette gjer det naturleg nok vanskeleg å følgje opp innhaldet i den. Vidare kom det fram i intervju at det ikkje var motstand på grunn av manglande interesse eller at ein ikkje tenkte at dette var viktig arbeid i

kommunen. Men det at det var vanskeleg å få sett av tid og ressursar til arbeidet var ei problemstilling. Avklart organisatorisk struktur med definerte ansvars- og arbeidsoppgåver var ikkje tilstrekkeleg for å iverksette avklarte arbeidsoppgåver knyta til ROS-analysen. Det var få av leiarane som deltok i prosessen med å utarbeide ROS-analysen og dette kan påverke kunnskap om innhaldet og dermed vurdering av kor viktig tiltaka er. Slik kan ein sjå at fleire av desse forklaringsmodellane kan ha bidrege til at kommunen ikkje har følgd opp tiltakslista på ein systematisk måte.

7. Avslutning og oppsummering

I denne studien har eg undersøkt korleis ein utvalt kommune arbeider førebyggjande med samfunnstryggleik. Problemstillinga var å beskrive og forklare korleis kommunal organisering av samfunnstryggleiksarbeidet og kva som påverkar gjennomføring av førebyggjande tiltak i etterkant av ROS-analysen.

I gjennomføringa av ROS-analyse for heile kommunen er det forventat at det vert avdekket svakheter i den kommunale handteringa av nokre av dei analyserte scenarioa. Det kan vere at det er avbøtjande tiltak men at desse ikkje er tilstrekkelege eller at avbøtjande tiltak ikkje er gjennomført. Studien har sett på kva som har skjedd i denne kommunen i etterkant av ROS-analysen. I rapporten til ROS-analysen er det vist til at sektorleiarane må vurdere lista med føreslegne tiltak og korleis tiltaka kan gjennomførast. Men studien viser at sjølv om det blir gjennomført mange førebyggjande tiltak i sektorane og i kommunen. Dei førebyggjande tiltaka, som er gjennomført i sektorane og i kommunen, er ikkje nødvendigvis på tiltakslista tilhøyrande ROS-analysen.

7.1. Betre føre var enn etter snar?

Det er gjennomført ROS-analyse og beredskapsplanen er revidert på bakgrunn av den gjennomførte ROS-analysen. Difor har denne kommunen stetta to av dei formelle krava i sivilbeskyttelseslova og forskrift. I tillegg skal arbeidet med samfunnstryggleik og beredskap vere systematisk og heilskapleg. ROS-analysen er kartlegging av risiko. I etterkant av kartlegginga er det forventning om at kommunen iverkset førebyggjande tiltak for å redusere risiko. Studien har vist at kommunen arbeider med førebyggjande tiltak men det er ikkje nødvendigvis knytta til tiltakslista til ROS-analysen.

Berre ein av sektorleiarane deltok når kommunen utarbeidde ROS-analysen og tiltakslista. Kommunedirektøren deltok heller ikkje i dette arbeidet. Som vi såg i tidlegare kapittel så var det berre sektorleiar teknisk drift som følgte opp tiltakslista på kva som var gjort og kva som gjenstod. Dette viser at det lite systematisk arbeid med den tiltakslista som er tilknytta ROS-analysen. Det er svært få av sektorleiarane som kjenner innhaldet i den, og det vil difor vere tilfeldig om dei førebyggjande tiltaka som kommunen arbeider med er forankra i ROS-analysen.

Kommunen arbeider med mange risikoreduserande tiltak. Alle sektorane kom med døme på aktuelle prosjekt der dei jobba med risikoredusering. Få av sektorleiarane kjente til tiltakslista til ROS-analysen og dette førte til at dei førebyggjande tiltaka som vart gjennomført i kommunen ikkje var forankra i ROS-analysen.

Arbeidet med ROS-analysen var prega av stor deltaking frå teknisk sektor noko som kan forklare kvifor mange av tiltaka på tiltakslista er knytta til praktiske gjennomføringar innanfor teknisk sektor/plan. Dette kan også vere med å forklare kvifor andre sektorleiarar har lite kjennskap til innhaldet i tiltakslista og korleis kommunen ligg an i høve til gjennomføring av desse tiltaka.

Studien viste at det førebyggjande arbeidet ikkje var forankra i den heilskaplege ROS-analysen til kommunen. Når dette manglar får ein heller ikkje den systematikken mellom kartlegging av risiko (ROS-analysen) og det førebyggjande arbeidet med samfunnstryggleik som sivilbeskyttelseslova legg føringar for.

Det førebyggjande arbeid ser ikkje ut til å vere forankra i den heilskaplege systematikken i høve kartlegging av risiko gjennom ROS-analyse som arbeidet med samfunnstryggleik og beredskap slik det er forventa å vere jf. Fig. 4 s.27. Men dette kan også framstillast som i fig.11 s.74, der førebyggjande arbeide er noko som kommunen gjer, men som ikkje heng saman med kartlegginga og oversikten av risiko som er vist i ROS-analysen.

Informantane i studien meinte at kommunen hadde ei god organisering for samfunnstryggleik med avklarte ansvarsforhold. Kommunen er tradisjonelt organisert med hierarki og ulike sektorar på same forvaltningsnivå. Ansvar for samfunnstryggleik er ikkje lagt til ein spesiell sektor i kommunen og leiarane opplyser i intervju at ansvaret følgjer sektorane. Studien peiker på at fleire informantar meinte at det ikkje var nok med formell organisering og plassering av ansvar for å få gjennomført førebyggjande tiltak. Fleire informantar meinte at det avgjerande var at ein hadde ei eldsjel som kunne drive dette arbeidet anten det føregjekk i sektorane eller på kommunenivå. «*At det er nokon som faktisk står på for å få det like høgt prioritert som alle andre ting*» (intervju: leiar teknisk drift). Når det mange arbeidsoppgåver som er viktige så må kommunen ha personar, som gjennom indre motivasjon, må ein ha ei drivande kraft som bidreg til arbeidet over tid. Informantane viste til at dei ikkje-fysiske tiltaka var vanskelegare å få gjennomført enn fysiske tiltak. Det å arbeide med

haldningsendringar, rutiner eller planar kan vere tidkrevjande og det krev difor innsats over tid og då vert eldsjela viktig. Eldsjelene si rolle var å vere pådrivarar og føresetnaden er at dei brenn for temaet, og difor klarer å sette førebyggjande arbeid på agendaen i ein travel arbeidskvardag. Behov for eldsjel gjaldt både på det overordna nivået, der leiar for teknisk drift vart omtalt som eldsjel, men også for førebyggjande arbeid elles i kommunale einingar.

Arbeidsoppgåver og ansvar er spesialisert etter føremåls- og klientprinsippet. Likevel er det få eller ingen uttalte samordningsutfordringar. Dei teoretiske perspektiva er brukt til å forklare moglege årsaker til at kommunen ikkje hadde samordningsutfordringar. ROS-analysen og tiltakslista var prega av teknisk sektor si tilnærming med fleire deltakarar frå denne sektoren i rapport, analysefase og utarbeiding av tiltakslista. Dette kan ha prega innhaldet med mange tiltak innanfor teknisk sektor sitt ansvarsområde. Det at det, relativt sett, er få tiltak som er tverrsektorielle eller som klart er plassert hos andre sektorar enn teknisk, kan også vere med å forklare manglande oppfølging i etterkant frå andre sektorar.

Nasjonale og kommunale mål må seiast å vere vage og generelle innanfor samfunnstryggleik og beredskap. Gjennom organisasjonsstrukturen vert det avgrensa mål og omsyn som leiarane må vektlegge, og samstundes filtrerer organisasjonsstrukturen kva alternativ og konsekvensar leiarane har eller kan skaffe seg (Christensen et al, 2015). Når mål vert vage, generelle og lite konfliktfylte kan mål opplevast som symbolske. Rapporteringa tok føre seg det som var gjennomført men hadde ikkje fokus på det som gjenstod. Når andre omsyn vert prioritert får dette konsekvensar for fokuset på samfunnstryggleik. Leiarane oppfatta ikkje førebygging for samfunnstryggleik som ei kjerneoppgåve og konkrete fysiske tiltak vart prioritert. Dette ser ut til å gå ut over meir overordna og ikkje-fysiske tiltak.

Denne studien har vist at lov, forskrift og tilsyn bidrog til at kommunen gjennomførte dei prosessane som var naudsynt i høve ROS-analyse og beredskapsplanen. Men også andre ting som erfaringar med uønska hendingar bidrog også som motivasjon for arbeidet. . At delar av organisasjonen hadde erfaring med gjennomføring av ROS-analyser frå før av kan også ha bidratt til at kommunen fekk gjennomført prosessen med heilskapleg ROS-analyse for kommunen.

7.2. Andre studiar om bruk av ROS-analysar i kommunar

Det er gjort fleire studiar av ROS-analysar i kommunar. Dette gjeld mellom anna ei masteroppgåve om ROS-analysar i kommunal arealplanlegging (Time, 2012) som er ein studie om kva rolle ROS-analysar spelar i det kommunale arbeidet med å ivareta samfunnstryggleik i arealplanlegging. Studien viste at det er potensial til å bli eit nyttig verktøy men at kommunane treng oppfølging i dette arbeidet. Dette var mellom anna fordi kommunane opplevde metoden som problematisk.

Ein annan masterstudie såg på om kommunane brukte ROS-analysar til å styre risiko i kommunen (Hansen, 2012). Dette var ein kvantitativ studie av 9 kommunar i Hedmark der han også såg på om ROS-analysar vart opplevd som eit godt verktøy for forbetningsarbeid i kommunane. Her var informantane tilsette med tryggleiks- og beredskapsarbeid som arbeidsoppgåver. Studien viste at ein liten andel av kommunane brukte ROS-analyse som verktøy til å styre risiko og studien viste også at eit fleirtal av kommunane utarbeida ROS-analysar og utvikla beredskapsarbeidet på grunn av lovpålagte krav.

Begge desse studiane sine konklusjonar viser noko av det same som min studie. Det er ikkje tilstrekkeleg samanheng mellom ROS-analysane og det førebyggjande arbeid innan samfunnstryggleik. For å få eit systematisk og heiskapleg arbeid med samfunnstryggleik må arbeidet integrerast i alle sektorar i kommunen. Min studie har difor fokus på alle toppleiarane i kommunen. Studien viser at sjølv om ansvaret er klarlagt og organiseringa er tydeleg, er ikkje dette tilstrekkeleg til å få ein systematikk mellom kartlagt risiko og iverksettinga av førebyggjande tiltak. Leiarane peikar på at det å ha ei eldsjel må til for å få kontinuerleg arbeid med risikoreduserande tiltak. Det er viktig å ha pådrivarar som ivrar for temaet og som klarer å få gjennomslag for bruk av ressursar for å få arbeidet gjennomført.

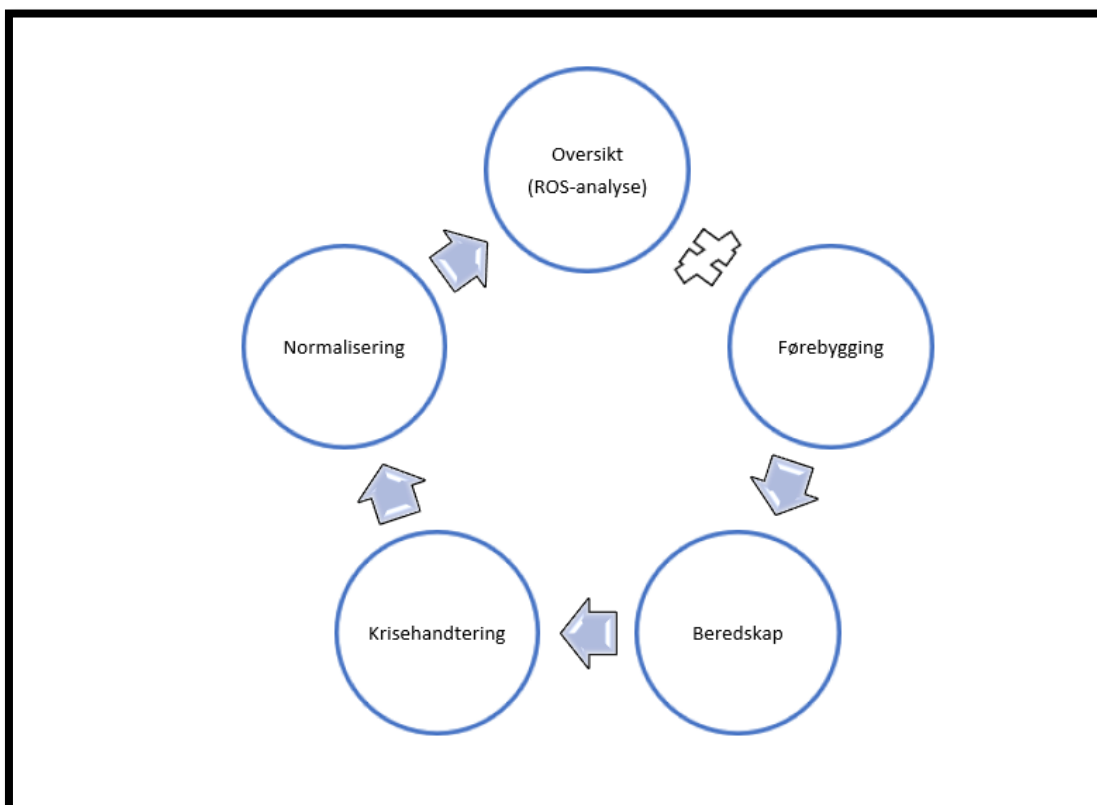
7.3. Vidare forskning

I denne studien har eg sett på nokre tema som berører korleis kommunen arbeider med sitt førebyggjande arbeid innan samfunnstryggleik. Det kunne vere interessant å gå lenger i dette og sjå korleis dei tiltaka som vert gjennomført er forankra. Er det tilfeldig, kjem dei som følgje av uønska hendingar eller er dei forankra i andre temaplanar eller kommunedelplanar? Ein annan måte å sjå forankring på er om deltaking i sjølve ROS-analysane og utarbeiding av tiltakslistene ville påvererke i kva grad sektorleiarane følgjer opp tiltaksarbeidet. No var det

ikkje ein del av min studie kvifor dei fekk gjennomført tiltaka som ikkje stod på tiltakslista, men ikkje følgte opp tiltak i tiltakslista, men det kunne vere interessant å følge det opp.

Denne studien har vist at sjølv om kommunen arbeider godt med mykje førebyggjande tiltak i høve samfunnstryggleik så har dei likevel ei utfordring med å knytte risikoreduserande tiltak til ROS-analysane. Tema som beredskapslager og smittevernplanar er noko som har fått auka merksemd gjennom Covid-19 pandemien dette er typiske eksempel på førebyggjande tiltak som kommunar bør ha vurdert i ROS-analysar og knytta førebyggjande tiltak til. Som studien viser er det ikkje automatikk i at det å ha risikovurdert noko gjer at kommunen set i gang naudsynte førebyggjande tiltak.

Ein annan framgangsmåte kunne vore å sjå på andre kommunar og samanlikne. Kan ein finne noko av dei same funna der og i tilfelle om det er eit mønster kva har det då å seie for korleis ein organiserer arbeidet med samfunnstryggleik? Denne studien seier ikkje noko om samanhengen mellom dei førebyggjande tiltaka som kommunen arbeider med og beredskapsarbeidet til kommunen. Studien viser at dei førebyggjande tiltaka, som er gjennomført i sektorane og i kommunen, er ikkje på tiltakslista tilhøyrande ROS-analyse.



Figur 12. Alternativ framstilling av prosess der førebygging er kopla til beredskapsarbeid men ikkje til ROS-analyse

Framstillinga er vist som ein prosess der det er kopling mellom førebygging og beredskapsarbeidet men der det ikkje er kopling mellom ROS-analysen og førebygginga. Kjeden som viser korleis ein prosess med godt arbeid med samfunnstryggleik og beredskap viser kopling mellom ROS-analyse og førebygging. Studien har vist at denne kommunen ikkje har god kopling mellom ROS-analyse og førebygging. Det kunne også vere interessant å sjå om dei førebyggjande tiltaka som kommunen arbeider med er knytta til beredskapsarbeidet som vist i fig. 12. over.

Det at mange av sektorleiarane ikkje hadde kjennskap til kva som skulle gjerast i høve risikoredusering i etterkant av ROS-analysen kan ha mange årsaker. Det kunne vere interessant å sjå nærare på kva som kan forklare dette. Er det fordi ROS-analysen ikkje var aktuell nok, gjorde manglande deltaking til dårlegare forankring eller er det fordi sektorleiarane ikkje vurderer at den representerer dei viktigaste risikoreduserande aspekta? Dette kunne vere nyttig å forske vidare på for å gjere ROS-analysane og tiltakslistene ein meir integrert del av det førebyggjande arbeidet i kommunen.

Med slike store samfunnsspørsmål er det sjeldan enkle løysingar og oppskrifter som passer til alle kommunar og situasjonar. Eg tenker at det er uheldig om lærdom kjem i etterkant av uønska hendingar og kriser viss ein kunne gjort noko på førehand. Difor er det viktig at kommunane arbeider aktivt og systematisk med å redusere den risikoen dei kan. Like viktig er det at risikoreduserande arbeid også har fokus på å vere førebudde på kriser og uønska hendingar. Difor kan fleire studiar, også case-studiar, kunne gje innspel til kva faktorar som fremjer og hemmer gjennomføring av risikoreduserande tiltak i kommunar. Vidare kartleggingar av dilemma, utfordringar samt suksesskriterie kan hjelpe kommunar til å bli betre innanfor dette fagfeltet utan å gå den tunge vegen via erfaring gjennom kriser og katastrofer.

Figurliste

Figur 1 Heilskapleg arbeid med samfunnstryggleik med mitt fokusområde i blå firkant (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), 2018).....	14
Figur 2 Døme på sløyfediagram med utgangspunkt i uønska hending-skred. (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredsskap, 2014).....	23
Figur 3 Heilskapleg arbeid med samfunnstryggleik med beredskap i blå boks (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), 2018, s. 14).	25
Figur 4 Heilskapleg arbeid med samfunnstryggleik. (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), 2018, s. 14)	27
Figur 5 Det kommunale plansystemet (Miljøverndepartementet, 2011)	38
Figur 6 Risikoanalyseprosess (Aven, Røed, & Wiencke, 2010).....	46
Figur 7 Organisasjonskart for kommunen.....	58
Figur 8 Kommuneplanprosessen (Miljøverndepartementet, 2012).....	65
Figur 9 Integrert kommuneplanlegging. Ett-årshjulet som en del av handlingsdelen og 4-årshjulet som en del av kommuneplanprosessen (Miljøverndepartementet, 2012).	68
Figur 10 Heilskapleg og systematisk arbeid med samfunnstryggleik vist som prosess.Mitt fokusområde i grønt.	72
Figur 11 Prosess der førebygging ikkje er knytta til heilskapleg ROS-analyse.....	74
Figur 12. Alternativ framstilling av prosess der førebygging er kopla til beredskapsarbeid men ikkje til ROS-analyse	103

Tabelliste

Tabell 1 Fordeling på typar uønska hendingar i rapporten,analysane og tiltaklista til kommunen i prosent.	63
Tabell 2 Førebygging nemnt i samband med ulike tema i økonomiplanen	68
Tabell 3 Trygg nemnt i samband med ulike tema i økonomiplanen	69

Litteraturliste

- Aven, T., Røed, W., & Wiencke, H. S. (2010). *Risikoanalyse - Prinsipper og metoder, med anvendelser*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Bakkevig, K. (1997). Forvaltningens planlegging og styring. I T. o. Christensen, *Forvaltningskunnskap* (ss. 199-217). Otta: Tano Aschehoug.
- Birkinshaw, J., Hamel, G., & Mol, M. J. (2008). Management Innovation. *The Academy of Management Review*, Vol.33. No. 4, 825-845. Hentet 03 20, 2020 fra <https://www-jstor-org.hvo-ezproxy-01.hivolda.no/stable/pdf/20159448.pdf?refreqid=excelsior%3Ac4a06698a9356a1712912bfe884c7d0c>
- Bouckaert, G., Peters, B. G., & Verhoest, K. (2010). *The Coordination of Public Sector Organizations. Shifting Patterns of Public Management*. Palgrave Macmillan.
- Bukve, O. (2016). *Forstå, forklare, forandre. Om design av samfunnsvitenskaplege forskningsprosjekt*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, T. (2014). Organization Theory and Public Administration. I G. B. Peters, & J. Pierre, *The SAGE Handbook of Public Administration* (Concise Second Edition. utg., Vol. Concise second edition, ss. 135-142). London: SAGE Publication Ltd.
- Christensen, T., Danielsen, O., Lægreid, P., & Rykkja, L. H. (2014, 09). The Governance of Wicked Issues: A European Cross-Country Analysis of Coordination for Societal Security. (*Working paper 6 - 2014*). Bergen: Uni Research Rokkan Centre.
- Christensen, T., Egeberg, M., Lægreid, P., Roness, P. G., & Røvik, K. A. (2015). *Organisasjonsteori for offentlig sektor (3.utg.)*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Dalheim, E. (2009). *Kommunal krise- Nasjonal vekker. En studie av Bergen kommunes håndtering av giardiautbruddet høsten 2004*. . Bergen: Masteroppgåve. Universitetet i Bergen.
- Denscombe, M. (2010). *Ground Rules for Social Research (2.utg.)*. Maidenhead: Open University Press.
- Det kongelige justis- og beredskapsdepartement. (2012). *Meld.St. 29 Samfunnssikkerhet (2011-2012)*. Oslo: Det kongelige justis-og beredskapsdepartement.

- Det kongelige justis- og politidepartement. (2008). *Samfunnssikkerhet. Samvirke og samordning (St.meld. nr 22 (2007-2008))*. Oslo: Det kongelige justis- og politidepartement.
- Det kongelige justis- og politidepartement. (2002). *Samfunnssikkerhet. Veien til et mindre sårbart samfunn (St.meld. 17. (2002-2002))*. Oslo: Det kongelige justis- og politidepartement.
- Det kongelige justis- og politidepartement. (2010). *Prop.91 L Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven)*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Det kongelige norske justis -og politidepartement. (2016). *Risiko i et trygt samfunn. Samfunnssikkerhet (Meld. St. 10 (2016-2017))*. Oslo: Det kongelige norske justis -og politidepartement.
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB). (2018). *Veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt*. Tønsberg: Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap.
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. (2018). *Kommuneundersøkelsen 2018*. Skien: Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap.
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. (2019). *Kommuneundersøkelsen 2019*. Tønsberg: Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap.
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. (2019). *Analyser av krisescenarioer 2019*. Tønsberg: Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) .
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. (2014, 10). <https://www.dsb.no/>. Hentet 11.18, 2018 fra https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/risiko-sarbarhet-og-beredskap/pdf-er/analyseskjema_helhetlig_ros.pdf
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. (2014). *Veileder til helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse i kommunen*.
- Eriksen, E. O. (1999). *Kommunikativ ledelse*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Fimreite, A. L., Langlo, P., Lægreid, P., & Rykkja, L. H. (2014). *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Fimreite, A. L., Lægreid, P., & Rykkja, L. H. (2014). Organisering for samfunnssikkerhet og krisehåndtering. I A. L. Fimreite, P. Langlo, P. Lægreid, & L. H. Rykkja, *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering (2.utg.)* (ss. 11-34). Oslo: Universitetsforlaget.

- Forskrift om kommunal beredskapsplikt. (2011). *Forskrift om kommunal beredskapsplikt (FOR-2011-08-22-894)*. Henta frå <https://lovdata.no/forskrift/2011-08-22-894>.
- Fylkesmannen. (2019). *Om oss - Fylkesmannen i Vestland*. Hentet 02 02, 2019 fra <https://www.fylkesmannen.no/vestland/om-oss2/>
- Fylkesmannen. (2020, 05 07). <https://www.fylkesmannen.no/vestland/>. Henta frå <https://www.fylkesmannen.no/vestland/samfunnstryggleik-og-beredskap/forebyggjande-samfunnstryggleik/tilsyn-med-kommunal-beredskapsplikt/>
- Fylkesmannen i Vestland. (2019, 05). *fylkesmannen.no*. Hentet fra Rapportar frå tilsyn med kommunal beredskapsplikt (før 2019): <https://www.fylkesmannen.no/nb/vestland/samfunnssikkerhet-og-beredskap/forebyggende-samfunnssikkerhet/tilsyn-med-kommunal-beredskapsplikt/rapportar-fra-tilsyn-med-kommunal-beredskapsplikt-fra-for-2019/>
- Fylkesmannen i Vestland. (2019, 02 02). *www.fylkesmannen.no/vestland*. Hentet fra <https://www.fylkesmannen.no/vestland/om-oss2/>
- Fylkesmannen i Vestland. (2020, 04 25). *www.fylkesmannen.no/vestland*. Hentet fra <https://www.fylkesmannen.no/vestland/samfunnstryggleik-og-beredskap/forebyggjande-samfunnstryggleik/tilsyn-med-kommunal-beredskapsplikt/rapportar-fra-tilsyn-med-kommunal-beredskapsplikt-fra-for-2019/>
- Gulick, L. (2014). Notes on the Theory of Organization. I J. M. Shafritz, J. S. Ott, & Y. S. Jang, *Classics of Organization Theory* (8.. utg., ss. 84-92). Boston: Cengage Learning.
- Hansen, T. W. (2012). *Er det slik at risiko- og sårbaranalyser brukes i kommunal sikkerhets- og beredskapsarbeid for å styre risiko i kommuner i Hedmark?* Stavanger: Masteroppgåve. Universitetet i Stavanger.
- Hill, M., & Hupe, P. (2014). *Implementing Public Policy. An Introduction to The Study of Operational Governance* (3.utg.). London: SAGE Publications Ltd.
- Husabø, E. (2013). *Beredskap tatt av vinden? Ein casestudie av handteringa av stormen "Dagmar" i Sogn og Fjordane*. Bergen: Masteroppgåve. Universitetet i Bergen. .
- Høydal, H. R. (2007, 08). *Tilsyn på tvers. En studie av samordning for samfunnssikkerhet i norsk sentralforvaltning*. Bergen: Masteroppgåve. Universitetet i Bergen.
- Instruks for Fylkesmannens beredskapsarbeid. (2015). *Instruks for fylkesmannens og Sysselmannen på Svalbards arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering*. Henta frå <https://lovdata.no/forskrift/2015-06-19-703>.
- Irgens, E. J. (2011). *Dynamiske og lærende organisasjoner. Ledelse og utvikling i et arbeidsliv i endring*. Bergen: Fagbokforlaget.

- Jacobsen, D. I. (2009). *Perspektiver på Kommune-Norge-en innføring i kommunalkunnskap*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Jacobsen, D. I., & Thorsvik, J. (2019). *Hvordan organisasjoner fungerer*. (5. utg.). Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2017, 03 10). *Regjeringen.no*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dep/jd/dep/historie/id750079/>
- Kommunelova – kompl. (2018). *Lov om kommuner og fylkeskommuner (LOV-2019-06-21-57)*. Henta frå <https://lovdata.no/lov/2018-06-22-83>.
- Kommuneloven – kompl. (1992). *Lov om kommuner og fylkeskommuner (LOV-1992-09-25-107)*. Henta frå <https://lovdata.no/lov/1992-09-25-107>.
- Kvale, S., & Brinkmann, S. (2017). *Det kvalitative forskningsintervju* (3.. utg.). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Langley, A., Mintzberg, H., Pitcher, P., Posada, E., & Saint-Macary, J. (1995, 05/06). Opening up Decision Making: The View. *Organization Science, Vol. 6, No. 3*, ss. 260-279. Hentet 05 01, 2020 fra <https://www.jstor.org/stable/2635251>
- Langlo, P. (2014). Hatlestad-raset. I A. L. Fimreite, P. Langlo, P. Læg Reid, & R. L. H, *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering* (2.. utg., ss. 194-210). Oslo: Universitetsforlaget AS.
- Langlo, P., & Læg Reid, P. (2014). Samordning for samfunnssikkerhet. I A. L. Fimreite, P. Langlo, P. Læg Reid, & L. H. Rykkja, *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering* (2.. utg., ss. 37-59). Oslo: Universitetsforlaget.
- Langlo, P., & Reitan, I. (2014). Server-forliset. I A. L. Fimreite, P. Langlo, P. Læg Reid, & R. L. H, *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering* (2.. utg., ss. 161-193). Oslo: Universitetsforlaget AS.
- Larsen, H. O. (1997). Kommunene som forvaltnings- og selvstyreorgan. I T. o. Christensen, *Forvaltningskunnskap* (ss. 219-265). Otta: Tano Aschehoug.
- Læg Reid, P., & Rykkja, L. H. (2017). Introduksjon til temanummer om samfunnstryggleik og krisehåndtering- eit viktig, men forsømt forskingsfelt. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift. Årgang 33, nr 1-2017*, ss. 5-9.
- Læg Reid, P., Sarapuu, K., Rykkja, L. H., & Randma-Liiv, T. (2014). *Organizing for coordination in the public sector - Practices and Lessons from 12 European Countries*. Palgrave Macmillan.
- March, J. G. (1994). *A Primer on Decision Making. How Decisions Happen*. New York: Free Press.

- Miljøverndepartementet. (2011). *Veileder- Kommunal planstrategi*. Oslo: Miljøverndepartementet.
- Miljøverndepartementet. (2012, 06). Veileder. Kommuneplanprosessen-samfunnsdelen-handlingsdelen. T- 1492. Oslo: Miljødirektoratet. Hentet fra regjeringen.no: <https://www.regjeringen.no/contentassets/493007ab4f9349a295a34982f77173ec/t-1492.pdf>
- Norges offentlige utredninger. (2000:24). *Et sårbart samfunn. Utfordringer for sikkerhets- og beredskapsarbeidet i samfunnet*.
- NSD. (20, 05). *NSD Personverntjenester*. Hentet fra nsd.no: https://nsd.no/personvernombud/meld_prosjekt/index.html
- O'Toole, L. J. (2014). Interorganizational Relations and Policy Implementation. I G. B. Peters, & J. Pierre, *The SAGE Handbook of Public Administration* (Concise Second Edition. utg., ss. 251-263). London: Sage Publications Ltd.
- Offerdal, A. (2014). *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. I Baldersheim, Harald og Rose, Lawrence E. (red) (3. utg.). Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.
- Perrow, C. (2007). *The Next Catastrophe. Reducing Our Vulnerabilites to Natural, Industrial, and Terrorist Disasters*. Princeton: Princeton University Press.
- Perrow, C. (2014). *Complex Organizations. A Critical Essay* (3.utg.). Vermont: echo Point Books & Media.
- Plan- og bygningsloven – pbl. (2008). *Lov om planlegging og byggesaksbehandling (LOV-2008-06-27-71)*. Henta frå <https://lovdata.no/lov/2008-06-27-71>.
- Regjeringa. (2020, 04 25). www.regjeringen.no. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokument/nou-ar/id1767/>
- Riksrevisjonen. (2014-2015). *Dokument 3 - Riksrevisjonens undersøkelse av offentlig folkehelsearbeid*.
- Riksrevisjonen. (2017). *Dokument 3:8. Riksrevisjonens oppfølgingsundersøkelse av Justis- og beredskapsdepartementets arbeid med samfunnssikkerhet og beredsskap*.
- Riksrevisjonen. (2019). *Om Riksrevisjonen*. Hentet 02 02, 2019 fra <https://www.riksrevisjonen.no/om-riksrevisjonen/samfunnsoppdraget/>
- Rykkja, L. H. (2008, 10). Flernivåstyring og krisehåndtering. *Flernivåstyring og krisehåndtering. Notat 12-2008*. Bergen: Stein Rokkan Senter for flerfaglige samfunnsstudier. Universitetsforskning.

- Rykkja, L. H. (2014). Fylkesmannen som samordningsinstans. I A. L. Fimreite, P. Langlo, P. Læg Reid, & L. H. Rykkja, *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering* (ss. 123-143). Oslo: Universitetsforlaget.
- Rykkja, L. H. (2014). Fylkesmannen som samordningsinstans. I A. L. Fimreite, P. Langlo, P. Læg Reid, & L. H. Rykkja, *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering* (2.. utg., ss. 123-158). Oslo: Universitetsforlaget AS.
- Røvik, K. A. (2010, 03). Managementtrender. *Praktisk økonomi & finans- vol 26*, ss. 61-72.
- Samfunnssikkerhetsinstruksen. (2017). *Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet (samfunnssikkerhetsinstruksen)*. Hentet fra <https://lovdata.no/forskrift/2017-09-01-1349>.
- Samlaget. (1993). *Nynorskordboka. Definisjons-og rettskrivingsordbok*. Oslo: Det norske Samlaget .
- Schein, E. H. (2016). The Concept of Organizational Culture: Why Bother? I J. M. Shafritz, J. S. Ott, & Y. S. Jang, *Classics of Organizational Theory* (8.. utg., ss. 301-3013). Boston: Cengage Learning.
- Selznick, P. (1997). *Lederskap*. (J.-A. Smith, & J.-H. Smith, Overs.) us: Tano Aschehoug.
- Selznick, P. (2014). Foundations of the Theory of Organization. I J. M. Shafritz, J. Ott, & Y. S. Jang, *Organization Theory* (8.. utg., ss. 116-125). Boston: Cengage Learning.
- Sivilbeskyttelsesloven. (2010). *Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret 9)(LOV-2010-06-25-45)*. Henta frå <https://lovdata.no/lov/2010-06-25-45>.
- Time, I. (2012). *ROS-analyse i kommunal arealplanlegging - nyttig verktøy eller dødt dokument*. Stavanger: Masteroppåve i samfunnssikkerheit, Universitetet i Stavanger.
- Weber, M. (2016). Bureaucracy. I Shafritz, J. M, J. Ott, & Y. S. Jang, *Classics of Organization Theory* (8 . utg., ss. 78-83). Boston: USA.
- Yin, R. (2006). *Fallstudier: design och gjennomförande*. (B. Nilsson, Overs.) Malmö: Liber AB.
- Yin, R. K. (2018). *Case Study Research and Applications: Design and Methods* (6.utg.). Los Angeles: Sage.

Vedlegg

.

Vedlegg 1.Tilbakemelding frå NSD

NSD Personvern

03.09.2019 10:31

Det innsendte meldeskjemaet med referansekode 205187 er nå vurdert av NSD.

Følgende vurdering er gitt:

Det er vår vurdering at behandlingen av personopplysninger i prosjektet vil være i samsvar med personvernlovgivningen så fremt den gjennomføres i tråd med det som er dokumentert i meldeskjemaet med vedlegg den 03.09.2019. Behandlingen kan starte.

MELD VESENTLIGE ENDRINGER

Dersom det skjer vesentlige endringer i behandlingen av personopplysninger, kan det være nødvendig å melde dette til NSD ved å oppdatere meldeskjemaet. Før du melder inn en endring, oppfordrer vi deg til å lese om hvilke type endringer det er nødvendig å melde:

nsd.no/personvernombud/meld_prosjekt/meld_endringer.html

Du må vente på svar fra NSD før endringen gjennomføres.

TYPE OPPLYSNINGER OG VARIGHET

Prosjektet vil behandle alminnelige kategorier av personopplysninger frem til 30.06.2020.

LOVLIG GRUNNLAG

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

PERSONVERNPRINSIPPER

NSD vurderer at den planlagte behandlingen av personopplysninger vil følge prinsippene i personvernforordningen om:

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

DE REGISTRERTES RETTIGHETER

Så lenge de registrerte kan identifiseres i datamaterialet vil de ha følgende rettigheter: åpenhet (art. 12), informasjon (art. 13), innsyn (art. 15), retting (art. 16), sletting (art. 17), begrensning (art. 18), underretning (art. 19), dataportabilitet (art. 20).

NSD vurderer at informasjonen om behandlingen som de registrerte vil motta oppfyller lovens krav til form og innhold, jf. art. 12.1 og art. 13.

Vi minner om at hvis en registrert tar kontakt om sine rettigheter, har behandlingsansvarlig institusjon plikt til å svare innen en måned.

FØLG DIN INSTITUSJONS RETNINGSLINJER

NSD legger til grunn at behandlingen oppfyller kravene i personvernforordningen om riktighet (art. 5.1 d), integritet og konfidensialitet (art. 5.1 f) og sikkerhet (art. 32).

For å forsikre dere om at kravene oppfylles, må dere følge interne retningslinjer og/eller rådføre dere med behandlingsansvarlig institusjon.

OPPFØLGING AV PROSJEKTET

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

Lykke til med prosjektet!

Vennlig hilsen NSD

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

Vedlegg 2. Intervjugaid

2.utkast intervjugaid

04.09.2019

INTERVJUGAID:

Innleiande og generelle spørsmål:

- Namn:
- Stilling/avdeling:
- Erfaring: Utd, kor lenge har du jobba her? Anna viktig erfaring?

Kommunen si organisasjonsform :

1. Korleis er kommunen si administrative oppbygging? (Sektorar/avd -nivå)
2. Kva har du og din sektor ansvar for i høve samfunnstryggleik?
3. Korleis er arbeidet med samfunnstryggleik organisert og evt delegert? (Beredskapsråd, er det same person, avd, sektor?)
4. Kva erfaring har du med arbeid med samfunnstryggleik? (Er du i kriseleiinga?)

Arbeid med heilskapleg risiko- og sårbaranalyse for kommunen:

5. Har du sjølv vore med i arbeidet med heilskapleg ROS? Viss ja -
6. Kan du fortelje om dette arbeidet? (Arbeidsgrupper? Samansetjing av personar?)
7. Kva tenkjer du kom ut av dette arbeidet?
8. Viss nei – kjenner du til korleis kommunen jobba med dette og kva som kom ut av det for kommunen?

Beslutningar :

9. Viss vi tenker oss samfunnssikkerheit i eit meir overordna perspektiv – korleis arbeider de med dette? (På avd, i sektoren og i kommunen som heilskap?)
10. Når de skal følgje opp arbeidet med oppfølging av avdekka risiko kva arena har de og korleis bestemmer de kva tiltak som skal gjennomførast når? (indirekte kven tok beslutningar i dette arbeidet?)
11. I etterkant av at de gjorde ei heilskapleg Ros analyse – korleis har de jobba med dette arbeidet etterpå?
12. Har di avdeling arbeidd i høve konkrete risikoreduserande tiltak i 2018/2019?
13. Kven tenkjer du skal gjennomføre risikoreduserande tiltak i kommunen?

Oppfølging og rapportering av arbeidet med risikoreduserande tiltak (rapportering, samordning og iverksetting):

14. Kva anbefalingar i forhold til risikoreduserande tiltak har de jobba med siste året?
15. Korleis arbeider de med oppfølging av den risikoen de avdekka i heilskapleg ROS? (har de plan for arbeidet – og i tilfelle korleis ser denne planen ut?).
16. Korleis rapporterer de på dette arbeidet? I tilfelle- kven gjer det? (årleg årsmelding – eller anna?)
17. Kva rolle har du i arbeidet med oppfølging av ROS og risikoreduserande tiltak?
18. Kva ansvar har di avdeling/sektor i høve arbeid med risikoreduserande tiltak?
19. Korleis arbeider de med tiltak som krev involvering av ulike avdelingar/sektorar?
20. Korleis fungerer arbeidsdelinga i høve til arbeid med risikoreduserande tiltak?

Ope og skildrande spørsmål om vellukka og utfordrande døme på arbeidet:

21. Kan du gje eit døme på der de arbeidde med risikoredusering og risikoreduserande tiltak som du meiner var vellukka dvs godt arbeid? Suksesshistorie? (Kven tok initiativ, kven deltok, kva skjedde, kven tok ansvar og korleis iverksette de tiltaket?)
22. Likeeins – kan du gje eit døme på arbeid som du vurderer er utfordrande for kommunen i høve til å gjennomføre risikoreduserande tiltak eller arbeid? (Kva type tiltak er utfordrande å jobbe med og kvifor? Kven deltek og kven deltek ikkje som burde delta)

Øvingar:

23. Kva rolle tenkjer du at øvingar har i dykkar arbeid? Har de eigne øvingar? Er de førebudde? Evaluering?

Oppsummering:

24. Korleis vurderer du at slik de har organisert arbeidet i dag fungerer?
25. Ope spørsmål – korleis vurderer du dykkar arbeid med å følgje opp risiko som de har avdekka i kommunen? Stikkordet er heilskapleg og systematisk.
26. Er det noko som du meiner er vesentleg i høve dette arbeidet som vi ikkje har snakka om tidlegare?

Avslutning:

Då er vi komne gjennom det eg ville spørje om. Tusen takk for hjelpa og at du ville bruke tid på dette. MEN dersom eg har fleire spørsmål seinare kan eg ta kontakt med deg igjen?

Vedlegg 3. Informasjonsskriv og samtykkeerklæring

Vil du delta i forskningsprosjektet

”Korleis kommunar arbeider med samfunnstryggleik”?

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å se på hvordan kommuner arbeider med samfunnssikkerhet. I dette skrivet gir vi deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

Formål

Dette er empirien til min master i samfunnsplanlegging og ledelse ved Høgskulen i Volda. Jeg ønsker å se på hvordan kommuner arbeider i forhold til samfunnssikkerhet og beredskap med fokus på samfunnssikkerhet. Dette er tenkt som et casestudie der deres kommune er et case. Caset vil beskrive tilnærming til problemstillingen uten at det blir identifisert hvilken kommune som er utgangspunkt.

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

Høgskulen i Volda er ansvarlig for prosjektet.

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Jeg ønsker å se på kommuner som har fått positive tilbakemeldinger på sitt arbeid eller som har få avvik i fylkesmannen sine tilsyn.

Hva innebærer det for deg å delta?

Metoden vil i hovedsak bestå av personlige intervjuer og dokumentanalyse av offentlige dokument som økonomiplan, årsmeldinger, samfunnsplan o.l.

- *I intervjuet vil det bli gjort et lydbandopptak som skal transkriberes i ettertid.*

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

Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger

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.

- *Tilgang ved behandlingsansvarlig institusjon vil være student og veileder.*

Deltakerne vil kunne ikke gjenkjennes i publikasjon som publiseres uten at en kjenner hvilken kommune som er brukt som case. I oppgaven vil ikke kommunen indentifiseres men navn på sektoren f.eks. teknisk, helse, skole vil bli brukt i oppgaven.

Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?

Prosjektet skal etter planen avsluttes senest 300620. Lydopptak vil bli slettet og transkriberingen vil få fjernet navn.

Dine rettigheter

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

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

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

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

Hvor kan jeg finne ut mer?

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

- Høgskulen i Volda ved *Eirik Hammersvik*.
- Vårt personvernombud: personvernombud@hivolda.no
- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS, på epost (personverntjenester@nsd.no) eller telefon: 55 58 21 17.

Med vennlig hilsen

Prosjektansvarlig

(Forsker/veileder) *Viviann Kjøpstad* - student

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet Korleis kommunar arbeider med samfunnstryggleik og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

- å delta i [*sett inn aktuell metode, f.eks. intervju*]
- at opplysninger om meg publiseres slik at jeg kan gjenkjennes [*beskriv nærmere*] – hvis aktuelt

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet, ca. 30.06.20

(Signert av prosjektdeltaker, dato)