Høgskolen i Innlandet

Handelshøgskolen Innlandet - Fakultet for økonomi og samfunnsvitenskap, Rena

3SA935 FORDYPNINGSOPPGAVE MED METODE

Kommunal beredskap: Å være forberedt på det uventede

En studie av beredskapsledelsen og hendelseshåndteringen i norske kommuner

A study of emergency management and incident management in Norwegian municipalities

Bachelor med hovedvekt på beredskap- og krisehåndteringsfag

03. mai 2021

102
Roger Tvedten

Antall ord: 10089

Forsidebildet er selvlagd gjennom en sammensetning av relevante begreper med en spesifikk betydning innordnet mot fagområdet samfunnssikkerhet og beredskap.

Høgskolen i Innlandet

Samtykker til tilgjengeliggjøring i digitalt arkiv Brage JA ☒ NEI ☐

Sammendrag

Denne fordypningsoppgaven med metode har jeg gitt tittelen *«Kommunal beredskap: Å være forberedt på det uventede. En studie av beredskapsledelsen og hendelseshåndteringen i norske kommuner»*. Studiens formål har vært å se nærmere på den kommunale beredskapsledelsen og hvordan lokalt forvaltningsnivå er forberedt på og håndterer det uventede; uønskede hendelser.

Gjennom problemstillingen: «*Hvorfor forekommer ulik håndtering av uønskede hendelser i norske kommuner?*» ville jeg undersøke hvordan den offentlige forvaltningen på laveste nivå i Norge, kommunene, forholder seg til fagområdet samfunnssikkerhet og beredskap, herunder hvordan de oppfyller den lovpålagte kommunale beredskapsplikten. I denne plikten inngår organiseringen og bemanningen, bruken av relevante leder- og støtteverktøy, innvirkende faktorer som opplæring, trening og øving og valg av tilnærming for å håndtere det uventede.

Gjennom en surveyundersøkelse har jeg gjennomført en metodetriangulering med lukkede og åpne spørsmål, for å samle inn både kvantitative data og kvalitative data. Intensjon med det var å få dypere innsikt i kontekst enn kun den etterspurte gjennom spissede spørsmål.

De funn jeg har analysert og presentert indikerer at beredskapen i norske kommuner i store trekk fungerer tilfredsstillende, og det har vært en positiv utvikling av fag- og forvaltningsområdet. Likevel viser min empiri at det er en lang vei å gå for å få et helhetlig samfunnssikkerhetsfokus og god samordning på lokalt forvaltningsnivå, kommunene.

Funnene i denne oppgaven mener jeg peker på et behov for oppfølgende undersøkelser, som igjen vil bidra til å kunne styrke samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i Norge.

Nøkkelord:

Samfunnssikkerhet, beredskap, kommunal beredskapsplikt, beredskapsledelse, enhetlig ledelsessystem, hendelseshåndtering, leder- og støtteverktøy, hendelseshåndteringssystem, proaktivitet, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB).

Abstract

This specialization thesis with method, at bachelor level, is given the title: "*Municipal emergency preparedness: To be prepared for the unexpected. A study of emergency management and incident management in Norwegian municipalities"*. The purpose of the study has been to look more closely at the municipal emergency management and how the local administration level is prepared for and handles the unexpected: adverse incidents.

Through the problem: "*Why are unwanted incidents handled differently in Norwegian municipalities?*" I would like to examine how the lowest level in public administration in Norway, the municipalities, relates to the subject area of societal security and emergency preparedness, including how they fulfill the statutory municipal emergency preparedness obligation. This duty includes the organization and staffing, the use of relevant management and support tools, influencing factors such as education, training and practice and the choice of approach to handle the unexpected.

Through a survey, I have conducted a method triangulation with closed and open questions, to collect both quantitative data and qualitative data. The intention with this was to gain deeper insight into the context than just the one requested through pointed questions.

The findings I have analyzed and presented indicate that the emergency preparedness in Norwegian municipalities is generally functioning satisfactorily, and there has been a positive development of the professional and administrative area. Nevertheless, my empirical evidence shows that there is a long way to go to get a comprehensive focus on social security and good coordination at the local administrative level, the municipalities.

The findings in this thesis, I believe, point to a need for follow-up investigations, which in turn will contribute to being able to strengthen social security and emergency preparedness work in Norway.

Keywords: *Societal security, emergency preparedness, municipal emergency preparedness obligation, emergency management, unified management system, incident management, management- and supporttools, incident management system, proactivity, The Norwegian Directorate for Civil Protection (DSB).*

Forord

Fordypningsoppgaven med metode er et resultat av et lengre studieløp som ble innledet av en fullført fritt sammensatt bachelorgrad med hovedvekt på organisasjon- og ledelsesfag i 2017. Oppgaven avslutter et nytt treårig deltidsbasert studie ved Høgskolen i Innlandet, campus Rena, der en fordypning innen risiko, sårbarhet, beredskap og krisehåndtering, sammen med emner fra forrige bachelorgrad, og oppgaven, danner grunnlag for en ny fritt sammensatt bachelorgrad med hovedvekt på beredskap- og krisehåndteringsfag. Innholdet står helt for min egen regning.

Studieprosessen har vært særdeles meningsfylt, men til tider *litt vel* spennende og utfordrende! Mitt høye ambisjonsnivå og valg om å gjennomføre to parallelle studier på både master- og bachelornivå, har vært krevende å fullføre. Problemstilling ble valgt da *samfunnssikkerhet og beredskap* er et aktuelt fagområde sett i lys av håndtering av hendelser og kriser, gjerne med ulikt omfang og alvorlighets- og konsekvensgrad, som stadig forekommer i norske kommuner.

En takk rettes til Bjørn Tallak Bakken og Geir Ove Venemyr for særdeles interessante forelesninger innen og samtaler om beredskap og krisehåndtering, og en ydmyk takknemlighet rettes i all særdeleshet til dere for at jeg har fått muligheten til å delta i prosjektarbeidet for utvikling av det digitale krisehåndteringsverktøyet CriseIT 2 gjennom Høgskolen. Tone Vold vil jeg også takke for alle de utallige timer hvor vi har pratet om og drøftet ulike temaer gjennom hele mitt bachelor- og masterstudieløp, samtaler som har hjulpet meg til å danne riktig tankesett og gitt meg den nødvendige forståelsen av de akademiske og forskningsmessige prosesser.

En forskningsstudie betinges av gode innsamlede data fra respondenter, og kommunenes bidrag er svært verdifulle. Takk til alle dere som har stilt opp og gitt av deres erfaringer, kunnskap og synspunkter! Studien er ikke initiert og finansiert av noen intern eller ekstern oppdragsgiver.

Min elskede Vibeke, mine fire bonusbarn Thea Hélen, Mads, Marius og Jarl Remi, bonusbarnebarn Isabel og Celine, mamma Grete og pappa Roar, søster Veronica og svoger Espen, onkelbarn Emilie og Karl-André, og til gode naboer og dere i vennegjengen: Takk for all tålmodighet jeg har fått i prosessen, og for hjelp og støtte jeg har fått i daglig gjøren og laden!

Rena, 3. mai 2021

The secret of crisis management is not good vs. bad, it`s preventing the bad from getting worse.

Andrew Gilman

Innholdsfortegnelse

SAMMENDRAG ..... **III**

ABSTRACT ..... **IV**

FORORD ..... **V**

BILDE- OG FIGURLISTE ..... **VIII**

TABELL-LISTE ..... **VIII**

1 INNLEDNING **9**

1.1 KONTEKST 9
1.2 PROBLEMSTILLING 10
1.3 FORSKNINGSSPØRSMÅL OG HYPOTESER 10
1.4 AVGRENSNING 11
1.5 INNHOLD OG FORM 12

2 TEORI **13**

2.1 SAMFUNNSSIKKERHET OG KOMMUNAL BEREDSKAPSPLIKT 13
2.2 LEDER- OG STØTTEVERKTØY 17
2.3 TEAM OG TEAMTRENING 21

3 FORSKNINGSMETODE **22**

3.1 FORSKNINGSDESIGN OG METODEVALG 22
3.2 DATAINNSAMLING 23
3.3 DATAANALYSE 24
3.4 FORSKNINGSKVALITET 25
3.5 ETISKE VURDERINGER 25

4 EMPIRI **26**

4.1 NORSKE KOMMUNER PRIORITERER LIKT INNEN SAMFUNNSSIKKERHET OG BEREDSKAP (H1) 26
4.2 STANDARDISERT STILLINGSBETEGNELSE FOR DEDIKERTE STILLINGER (H2) 27
4.3 NORSKE KOMMUNERS BEREDSKAPSPLANVERK ER STANDARDISERT, OPPDATERES OG REVIDERES IHT KRAV (H3) 29
4.4 INNBYGGERNE HAR LETT TILGANG TIL BEREDSKAPSPLANVERKET PÅ RESPEKTIVE KOMMUNES HJEMMESIDE (H4) 31
4.5 NORSKE KOMMUNER BRUKER ETT SPESIFIKT LEDERVERKTØY (H5) 32
4.6 NORSKE KOMMUNER BRUKER ETT SPESIFIKT STØTTEVERKTØY (H6) 34
4.7 NORSKE KOMMUNER GJENNOMFØRER JEVNLIG OPPLÆRING, TRENING, ØVING OG EVALUERING. (H7) 35
4.8 OM PROAKTIV TILNÆRMING HAR BETYDNING FOR RESULTATET (H8) 37

5 DRØFTING **42**

6 AVSLUTNING **46**

6.1 OPPSUMMERING AV RESULTATENE 46
6.2 REFLEKSJON RUNDT EGEN FORSKNINGSPROSESS 47
6.3 PERSPEKTIVERING I FORHOLD TIL VIDERE FORSKNING 47

7 LITTERATURLISTE ..... **XLIX**

8 VEDLEGG ..... **LIII**

8.1 INVITASJON TIL Å DELTA I SPØRREUNDERSØKELSE LIV
8.2 PÅMINNELSE: INVITASJON TIL Å DELTA I SPØRREUNDERSØKELSE LV
8.3 SPØRREUNDERSØKELSEN M/GROVKATEGORISERTE RESULTATER LVI

Bilde- og figurliste

FIGUR 1 - ORGANISERING AV KRISEHÅNDTERING PÅ NASJONALT NIVÅ 15
FIGUR 2 - DEN PROAKTIVE PROSESS 18
FIGUR 3 - PROAKTIV STRATEGI FOR BESLUTNINGSTAKING 19
FIGUR 4 - OPPFATNINGSVERDI #2 26
FIGUR 5 - OPPFATNINGSVERDI #3 27
FIGUR 6 - OPPFATNINGSVERDI #4 27
FIGUR 7 - DEDIKERT STILLING IVARETAR FAGOMRÅDET PÅ DAGLIG BASIS 28
FIGUR 8 - FORDELING AV ULIKE STILLINGSBETEGNELSER FOR FAGOMRÅDET 28
FIGUR 9 - OPPFATNINGSVERDI #5 30
FIGUR 10 - OPPFATNINGSVERDI #6 30
FIGUR 11 - OPPFATNINGSVERDI #7 30
FIGUR 12 - OPPFATNINGSVERDI #9 31
FIGUR 13 - OPPFATNINGSVERDI #10 32
FIGUR 14 - OPPFATNINGSVERDI #12 32
FIGUR 15 - KOMMUNENS KRISELEDELSE BENYTTER PROAKTIV STABSMETODIKK SOM LEDERVERKTØY 33
FIGUR 16 - KOMMUNENS KRISELEDELSE BENYTTER ANNEN STABSMETODIKK SOM LEDERVERKTØY 33
FIGUR 17 - KOMMUNENS KRISELEDELSE BENYTTER AKTIVT DSB-CIM SOM STØTTEVERKTØY 34
FIGUR 18 - KOMMUNENS KRISELEDELSE BENYTTER ANNET STØTTEVERKTØY 35
FIGUR 19 - OPPFATNINGSVERDI #18 36
FIGUR 20 - OPPFATNINGSVERDI #19 36
FIGUR 21 - OPPFATNINGSVERDI #20 36
FIGUR 22 - OPPFATNINGSVERDI #21 37
FIGUR 23 - OPPFATNINGSVERDI #23 37
FIGUR 24 - EN PROAKTIV TILNÆRMING HAR BETYDNING FOR ARBEIDETS RESULTAT 38
FIGUR 25 - PÅ HVILKEN MÅTE VIL EN PROAKTIV TILNÆRMING IMPLISERE ARBEIDETS RESULTAT? 38

Tabell-liste

TABELL 1 - GJENNOMSNITT STANDARDAVVIK (SD) OG KORRELASJONER (PEARSONS R) FOR H1 26
TABELL 2 - GJENNOMSNITT STANDARDAVVIK (SD) OG KORRELASJONER (PEARSONS R) FOR H3 29
TABELL 3 - GJENNOMSNITT STANDARDAVVIK (SD) OG KORRELASJONER (PEARSONS R) FOR H4 31
TABELL 4 - GJENNOMSNITT STANDARDAVVIK (SD) OG KORRELASJONER (PEARSONS R) FOR H7 35

1 Innledning

I dette kapittelet vil jeg belyse oppgavens kontekst, redegjøre for den valgte problemstillingen, forskningsspørsmål og hypoteser, avgrense oppgaven og redegjøre for dens innhold og form.

1.1 Kontekst

Fordypningsoppgavens kontekst er forankret i rammen av fagområdet *samfunnssikkerhet* og dens tematikk er *beredskapsledelsen og hendelseshåndtering i norske kommuner*. I forsknings- og forvaltningsmessig sammenheng er samfunnssikkerhet, som begrep, relativt nytt. Både samfunnssikkerhet, beredskapsplanverk, beredskapsledelse og håndtering av uønskede hendelser, er svært aktuelle eksempler på punkter som bør settes på den offentlige dagsorden, sett i lys av flere sikkerhetstruende og uønskede hendelser og kriser i Norge de siste 10 årene.

Er det én ting som er helt sikker hva angår uønskede hendelser og kriser, så må det være at det er ikke et spørsmål *om* de vil oppstå, men *når* de faktisk vil oppstå og til hvilket omfang de vil utvikle seg. Det har vi sett flere eksempler på, og jeg nevner spesielt på lokalt plan leirskredet i Gjerdrum 30. desember 2020 hvor en unik regional og nasjonal samvirkeaksjon som innbefattet hele det norske krisehåndteringssystemet ble igangsatt, på nasjonalt plan Covid-19 pandemiens utbrudd i Norge i mars 2020 med etterfølgende omfattende tiltak for å bekjempe viruset, storflommen i Kristiansandsregionen i september/oktober 2017 som rammet hele bygder og lokalsamfunnet, og terrorangrepene mot Regjeringskvartalet og Utøya 22. juli 2011.

Rapportene fra 22. juli-kommisjonen og Koronakommisjonen aktualiserer i høy grad de ovennevnte temaene, da begge rapportene påpeker alvorlige mangler i den norske beredskapen. 22. juli-kommisjonens rapport anfører at «*det som grunnleggende skilte det som gikk godt fra det som gikk dårlig 22/7, var i hovedsak knyttet til holdninger, kultur og lederskap, og hvordan mennesker og organisasjoner utøvet den myndighet de var gitt*» (SMK, 2012, s. 458). Koronakommisjonen påpeker blant annet i sitt hovedbudskap i punkt 3 at «*Regjeringen har i beredskapsarbeidet ikke tatt hensyn til hvordan risiko i én sektor avhenger av risikoen i andre sektorer*» (SMK, 2021, s. 26). I begrunnelsen for denne kritikken skriver kommisjonen at: «*et beredskapssystem som er basert på at hver sektor skal vurdere egen risko og sårbarhet* (jf det første og tredje av fire nasjonale beredskapsprinsipper; ansvar og nærhet)*, svikter når ingen har tatt ansvar for å vurdere summen av konsekvensene for samfunnet som helhet. Det er behov for*

å utvikle et sektorovergripende system som fanger opp hvordan risikoen i de ulike sektorene påvirker hverandre gjensidig. Dette er et læringspunkt for beredskapen generelt.».

I det store og hele pekes det på store svakheter ved den forvaltningsmessige ledelse og styring på regjeringsnivå, og ved det sivile beredskapssystem, det nasjonale beredskapsplanverk, samordning, trening og øving av beredskapen på alle forvaltningsnivåer og innen alle sektorer.

1.2 Problemstilling

Jeg ønsker i oppgaven å undersøke nærmere bakgrunnen for de implikasjoner i fagområdet samfunnssikkerhet, og implisitt for den kommunale beredskapsledelse og hendelseshåndtering, som flernivåstyringen og norske kommuner sin grunnlovsfestede bestemmelse om lokalt selvstyre utgjør, og med grunnlag i kontekst har jeg kommet fram til følgende problemstilling;

«Hvorfor forekommer ulik håndtering av uønskede hendelser i norske kommuner?»

Problemstillingen retter seg mot å finne årsaker til hvorfor avvik oppstår i håndtering av hendelser på det lokale forvaltningsnivået, kommunene. Med utgangspunkt i problemstillingen har jeg utledet forskningsspørsmål i ulike perspektiver; 1) norske kommuners organisering og forvaltning av samfunnssikkerhet- og beredskapsarbeid, 2) kommunenes bruk av leder- og støtteverktøy, 3) opplæring, trening og øving av beredskap- og krisehåndteringsapparatet og 4) om proaktiv tilnærming i krisehåndtering har betydning for arbeidets resultat.

1.3 Forskningsspørsmål og hypoteser

De utledede forskningsspørsmålene fortoner seg slik:

F1) Hvordan forvaltes samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i norske kommuner?

F2) Har norske kommuner tatt i bruk leder- og støtteverktøy for slik å effektivisere og optimalisere arbeidet innen beredskapsledelse og krisehåndtering?

F3) Gjennomfører norske kommuner opplæring, trening og øving av beredskap- og krisehåndteringsapparatet på jevnlig basis?

F4) Vil en proaktiv tilnærming i håndteringen ha betydning for arbeidets resultatet, og i såfall: på hvilken måte?

For å lage en hovedramme for studien har jeg med grunnlag i problemstilling og forsknings-spørsmålene formulert hypoteser som skal svare ut problemstillingen, og disse ser slik ut:

H1) Norske kommuner prioriterer likt innen samfunnssikkerhet og beredskap

H2) Norske kommuners beredskapsplanverk er standardisert, oppdateres og revideres iht krav

H3) Innbyggerne i norske kommuner har lett tilgang til beredskapsplanverket på kommunenes hjemmeside

H4) Beredskaps- og krisehåndteringsapparatet i norske kommuner gjennomfører jevnlig opplæring, trening, øving og evaluering.

H5) Norske kommuner bruker ett standardisert lederverktøy ved håndtering av uønskede hendelser.

H6) Norske kommuner bruker ett standardisert støtteverktøy ved håndtering av uønskede hendelser.

H7) Norske kommuner bruker én standardisert stillingsbetegnelse for dedikerte stillinger som ivaretar fagområdet samfunnssikkerhet og beredskap.

H8) Innen det kommunale forvaltningsnivå vil det forekomme ulike meninger om hvilken betydning en proaktiv tilnærming i beredskap- og krisehåndteringsapparatet har for resultatet etter krisehåndteringen. Den generelle oppfatningen som råder er at en proaktiv tilnærming påvirker resultatet etter uønskede hendelser på en positiv måte.

1.4 Avgrensning

Engen, Kruke, Lindøe, Olsen, Olsen & Pettersen belyser i sin bok *'Perspektiver på samfunnssikkerhet*' at begrepet '*samfunnssikkerhet ikke omfatter alt sikkerhetsarbeid i samfunnet, og at det ikke er alle trusler som utgjør en risiko for samfunnssikkerheten'* (2016, s. 39). Når de omtaler begrepet nærmere er det områdene '*nasjonal sikkerhet*', '*bærekraftig utvikling*', *'generelt skadeforebyggende arbeid og individuell trygghet (human security)*' (også benevnt '*ordinær ulykkesforebygging*' i bokens figur 1.1 (s. 39).

Gitt denne bakgrunnen er det konstaterbart at oppgavens rammeverk og tematikk er så vid og omfattende, at jeg vil avgrense det til det kommunale perspektiv. Det er kommunenes forvaltning av fagområdet samfunnssikkerhet og beredskap jeg, sett gjennom et down-top perspektiv, vil undersøke nærmere. Jeg vil påpeke og belyse at kommunene har et betydelig ansvar for den samordning som må foregå for å ivareta fagområdet. Det betyr at jeg hovedsakelig vil formidle funn i forbindelse med undersøkelsen og egne betraktninger hva angår kommunenes beredskapsledelse og hendelseshåndtering. Gitt kontekst vil det dog kunne forekomme at jeg belyser forvaltningen av fagområdet på et høyere forvaltningsnivå, gjennom behovet for å formidle kompleksiteten som finnes i fagområdet, dog vil det ikke få hovedfokus.

1.5 Innhold og form

I dette delkapittelet vil jeg redegjøre for oppgavens oppbygning og struktur.

Kapittel 1 består av innledningen hvor jeg redegjør både oppgavens kontekst, jeg presenterer problemstillingen, forskningsspørsmål og hypoteser, jeg vil gjøre nødvendige avgrensninger og redegjør her også for oppgavens innhold og form.

Kapittel 2 tar for seg det teoretiske rammeverket for oppgaven, og danner det teoretiske grunnlag for drøftingen i oppgaven. Jeg vil gå i dybden på fokusområdene samfunnssikkerhet og kommunal beredskapsplikt, leder- og støtteverktøy, team og teamtrening og proaktivitet.

Kapittel 3 beskriver den strukturelle og planmessige metodikken som min forskning innebærer. Jeg vil beskrive nærmere metodevalg, vitenskapsteoretisk utgangspunkt, forskningsdesignet, hvordan datainnsamlingen og -analysen har foregått, belyse kvaliteten i forskningen og redegjøre for de etiske veivalg jeg har gjort for oppgaven og meg selv.

Kapittel 4 redegjør for analysene av de kvantitative og kvalitative empiri og presenterer funn, og danner det empiriske grunnlag for drøftingen i oppgaven.

Kapittel 5 drøfter oppgavens aktuelle rammeverk og tematikk.

Kapittel 6 utgjør avslutningen av oppgaven, og oppsummerer funn og resultater. Jeg vil også reflektere rundt min egen forskningsprosess og belyse noen perspektiver for videre forskning.

Kapittel 7 består av litteraturlisten som er basert på APA 6th-standarden.

Kapittel 8 omfatter vedleggene. Jeg har vedlagt invitasjonen sendt elektronisk til kommunene om å delta i spørreundersøkelsen, den etterfølgende påminnelsen og den komplette utgaven av spørreundersøkelsen med fritekst svar og dens resultater som er grovkategoriserte.

2 Teori

I dette kapittelet vil jeg belyse de fire sentrale områdene som problemstillingen er forankret i; 1) samfunnssikkerhet og kommunal beredskapsplikt, 2) leder- og støtteverktøy, 3) team og teamtrening og 4) proaktivitet. Teoriene har jeg hentet fra bøker opplistet i litteraturlistene i de ulike studiene jeg har gjennomført siste årene, og som har en særlig sterk relevans til oppgaven. Dette innbefatter bøkene '*Perspektiver på samfunnssikkerhet*' (Engen et al., 2016), *'Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering*' (Fimreite, Lango, Lægreid & Rykkja, 2018), '*Krise- og beredskapsledelse*' (Eriksen, 2018), '*Sivilbeskyttelsesloven – en praktisk og juridisk veileder*' (Furevik, 2017), '*Beredskap, kriseledelse og praktisk skadestedsarbeid*' (Bjelland & Nakstad, 2018) og '*Praktisk krise- og beredskapsledelse*' (Lunde, 2016).

Jeg mener at en utstrakt bruk av fri litteratur, tilgjengeliggjort gjennom vitenskapelige og pålitelige elektroniske kilder, også i en nevneverdig grad vil bidra til å gi oppgaven et verdifullt løft og bedre dens kvalitet. Derfor vil jeg ved bruk av Brage, eStudie.no og andre elektroniske kilder trekke inn relevante opplysninger som kan belyse ytterligere den akademiske litteraturen.

2.1 Samfunnssikkerhet og kommunal beredskapsplikt

Jeg vil innledningsvis greie ut om begrepet *samfunnssikkerhet*, som første gang ble tatt i bruk så sent som på 1990-tallet og da i akademisk regi (Engen et al., 2016, s. 5), og definert av det regjerings-nedsatte Sårbarhetsutvalget i den første stortingsmeldingen om samfunnssikkerhet, som ble utgitt i 2002 (JD, 2002, s. 4);

> *«Samfunnssikkerhet brukes (..) 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».*

Engen et al. sier at begrepet er upresist og at dette fagområdet er omfattende (s. 5), dog sier forfatterne også at samfunnssikkerhet er et sentralt begrep i Norge (s. 27). Utviklingen av begrepet har to utspring, som er kjent som «Københavnerskolen» og dens omfattende utvikling av teorier, og det norske hvor myndighetene i forlengelsen av ulike større hendelser på 1990-tallet måtte agere. Engen et al. sier om det norske utspringet at tyngdepunktet her er forankret i

den sivile organisering og forvaltningen av sikkerhet i samfunnet, og vektlegger risikostyring, regulering, beredskapsplanlegging og krisehåndtering (s. 29). I denne konteksten ligger den overordnede sammenhengen mellom begrepet samfunnssikkerhet og denne oppgaves tematikk. Fimreite et al. skriver at den kalde krigens slutt endret trusselbildet og resulterte i at den norske sentralforvaltningen måtte tenke nytt i forhold til sikkerhet og beredskap. Sivil og militær beredskap skulle skilles fra hverandre, og det medførte nye prinsipper for *organisering*, *ansvar* og *samordning* ((2018, s. 37; Serigstad, 2003). Forfatterne resonnerer også om utvalgene på 1990-/2000-tallet som utredet behovet for styrket samordning på samfunnssikkerhetsområdet, der etablering av amfunnssikkerhets- og beredskapsdepartement var blant forslagene.

Samtidig problematiserer forfatterne hvordan samfunnssikkerhet blir organisert og forvaltet, gjennom å peke på ulike spørsmål som har sine forankringer i sammenkoblingen av *uønskede hendelser* (Furevik, 2017, s. 53-54), geografiske spørsmål, tjenesteleveranse, hvordan definere og oppnå minimumssikkerhet for borgerne i det norske fragmenterte og ministerstyrte styringssystemet, og hvordan pålitelige læringssystemer for uønskede hendelser som sjelden oppstår og er uforutsigbare kan etableres (Fimreite et al., 2018, s. 23).

Stortingsmeldingen utgitt i 2008, om *samfunnssikkerhet, samvirke og samordning* (JD, 2008), sier at den viktigste oppgaven vår nasjons myndighetsapparat har å utføre er '*forebygging*'. Dagens komplekse risiko-, trussel- og sårbarhetsbilde krever et stadig større fokus på, og økt oppmerksomhet rundt, vårt samfunns evne til (skade)forebygging foran kriser og ulykker, og utvikling av såkalt resiliens for å minimere risikoen for at kritiske samfunnsfunksjoner, installasjoner på land og til sjøs, ulike systemer og tjenester skal svikte under krisesituasjoner (JD, 2008, s. 77).

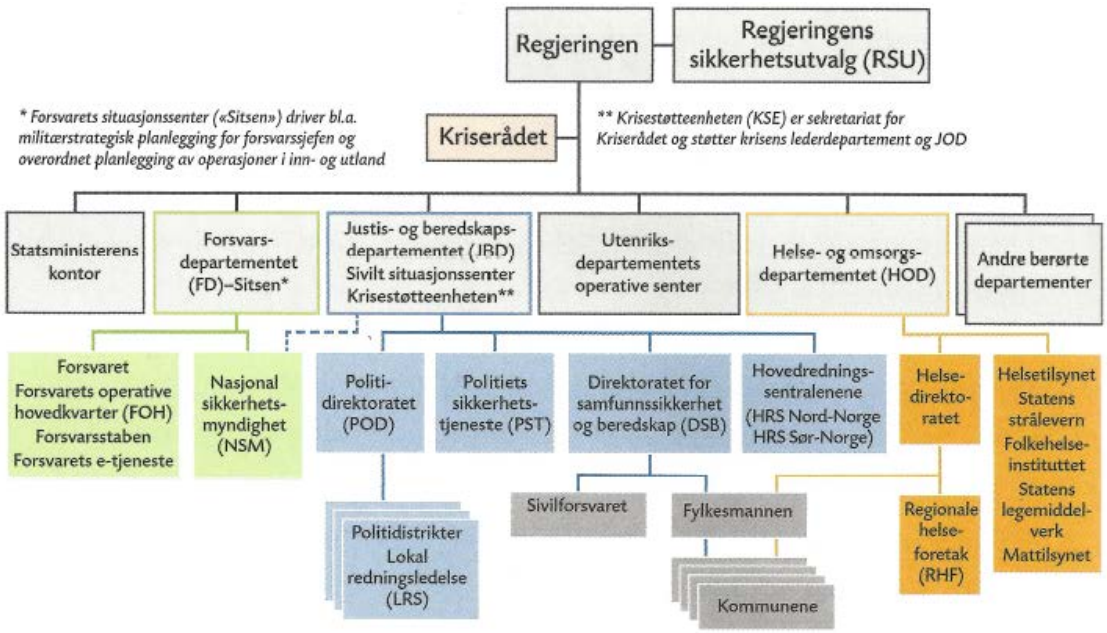
Meldingen nevner også det faktum at kommunene er bærebjelkene i norsk beredskapsarbeid (JD, 2008, s. 21) og plasserer et betydelig ansvar for god beredskap på kommunene, hvoretter regjeringens målsetning om å legge fram et lovforslag om kommunal beredskapsplikt blir stadfestet (s. 22). Denne målsetningen innebærer at '*kommunene selv tar anvar for et systematisk, kontinuerlig og kvalitetsmessig godt arbeid med beredskap*'. Gjennom Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), som forvaltningsansvarlig for fag- og forvaltningsområdet (Furevik, 2017, s. 31-33), har regjeringen på bakgrunn av sin mål- og resultatstyring siden 2002 gjennomført en årlig kommuneundersøkelse som har til hensikt å kartlegge statusen for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i landets kommuner. Med

undersøkelsen søker regjeringen å få et helhetlig bilde av arbeidet på sentrale områder som risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS-analyser), beredskaps- og krisekommunikasjonsplanverk, øvelseser og reelle hendelser (JD, 2008, s. 21).

I 2010 ble den kommunale beredskapsplikten innført gjennom innføring i gjeldende lovverk. Den innebærer at kommunene har en plikt til å etablere kriseberedskap, og som ledd i dette skal kommunene gjennomføre helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyser og utarbeide een beredskapsplan som oppdateres og øves jevnlig (Fimreite et al., 2018, s. 127-128). Furevik viser til § 1 i forskrift om kommunal beredskapsplikt når han poengterer dens formål (2017, s. 32);

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

Formålet med kommunal beredskapsplikt, jf lov og forskrift, er trygge og robuste lokalsamfunn. Dette oppnås, sett i et samordnings-perspektiv, gjennom et systematisert og helhetlig samfunnssikkerhetsarbeid på tvers av sektorer i kommunen. For å illustrere det komplekse omfanget som samfunnssikkerhet representerer, dog på det nasjonale nivå, vil jeg bruke en figur fra Bjelland & Nekstads bok (2018, s. 26);



Figur 1 - Organisering av krisehåndtering på nasjonalt nivå

Det lokale forvaltningsnivå i Norge har lenge vært basert på autonomi og selvråderett. Likevel var det først i 2016 at Stortinget gjennom en grunnlovsbestemmelse vedtok at kommunal sektor skulle ha selvstyre. I Grunnloven § 49 andre ledd er følgende tatt inn (Regjeringen.no, 2018):

> *'Innbyggerne har rett til å styre lokale anliggender gjennom lokale folkevalgte organer. Nærmere bestemmelser om det lokale folkevalgte nivå fastsettes ved lov'.*

Tidligere forskning skildrer at samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet på nasjonens tre offentlige forvaltningsnivåer utføres med ulik kvalitet og prioritet. I en rapport utarbeidet av Tankesmia Agenda (Mortvedt, 2020, s. 2-3) pekes det på fire svakheter i vårt lands nasjonale og lokale totalberedskap: 1) *den nære beredskapen er ikke høyt nok prioritert*, 2) *dårlig samarbeid mellom offentlige etater svekker beredskapsevnen*, 3) *mål- og resultatstyring, med forankring i metodikken New Public Management (NPM) som regjeringen organiserer og styrer vårt lands virksomhet etter* (Hansen, 2018), og 4) *utfordringer for beredskapen som skapes grunnet privatisering*.

Tankesmia Agenda argumenterer blant annet med at ressursene satt av til beredskap i kommunene ikke stemmer overens med forpliktelsene som ligger på kommunene, det har forekommet en systematisk underprioritering over en lengre tidshorisont, og sektorer og etater evner dårlig å samhandle og Justis- og beredskapsdepartementets evne til å koordinere har alvorlige svakheter. Andre faktorer som tillegges betydelig vekt i tankesmias argumentasjon er at den detaljstyring som foregår fra nasjonalt / sentralt forvaltningsnivå skaper utfordringer i beredskaps-Norge og organisasjonsendringer på bakgrunn av økonomiske vurderinger (Mortvedt, 2020, s. 2-3).

Øren, Wasilkiewicz, Mohammad, Almklov, Albrechtsen, Schiefloe & Antonsen oppsummer i sitt sammendrag i rapporten '*Kommunal beredskapsplikt – Gir nye krav en bedre beredskapsevne?*' (2016, s. 6) at *«kommuners beredskapsarbeid er i stor grad hendelsesdrevet på den måten at oppmerksomheten om beredskap gjerne får et løft i etterkant av hendelser i kommunen eller i nærområdet.»* Dette kan bekreftes gjennom å belyse Risør-brannen i februar 2021, der det oppstod brann i den gamle trehus-bebyggelsen i byen. Omkringliggende kommuner og medier, blant annet Grimstad, økte fokuset på den kommunale brannberedskapen og det ble uttrykt bekymring for at dagens brannordning ikke er tilstrekkelig dersom branner med slikt omfang som i Risør skulle oppstå også der.

I forbindelse med arbeidet til egen masteroppgave distribuerte jeg ut en spørreundersøkelse til alle ansatte i brann- og redningsetaten. Brann og redning er som kjent organisatorisk underlagt kommunene. Her ble respondentene bedt om å ta stilling til noen påstander om organisasjonstilhørighet ((Tvedten, 2020, vedlegg 10.4, s. CI); '*dagens organisering av brann- og redningstjenesten under Justis- og beredskapsdepartementet medfører stor politisk vilje til satsning på fagområdet*', '*et nytt Samfunnssikkerhetsdepartement vil medføre økt politisk vilje til satsning på brann- og redningstjenesten*', '*et nytt Samfunnssikkerhetsdepartement må føre til flytting av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) til dette departement*', '*et nytt Samfunnssikkerhetsdepartement vil resultere i økt fokus og kvalitet på nasjonal samfunnssikkerhet og beredskap*' og '*En organisatorisk flytting av alle kommunale brannvesen fra teknisk enhet til en ny kommunal enhet med ansvar/oppgaver for samfunnssikkerhet og beredskap vil medføre økt satsning og kvalitet på fagområdet*'.

Innsamlet empiri i forbindelse med masteroppgaven indikerer fra en kommuneansatt sitt perspektiv at dagens strukturering av og organisasjonstilhørighet for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet er moden for endring, og dette perspektivet mener jeg har stor relevans også i denne oppgaven. De ansatte i brann- og redningsetaten gir helt tydelige overførbare signaler som viser at Tankesmia Agendas resonnement har forankring i den kommunale virkelighet.

Avslutningsvis i dette resonnementet vil jeg belyse Fimreite et al. sine argumenter om at en spesialisering og samordning må ses i sammenheng, ettersom økt spesialisering fører til økt behov for samordning – noe en artikkel som omhandlet spesialisering og samordning i fire OECD-land i perioden 1980-2005 også påpeker (Fimreite et al., 2018, s. 11; Verhoest, Bouckaert & Peters, 2007). Fimreite et al. argumenter også for at vår nasjon har vært forskånet for store katastrofer, noe som med en usikkerhet om når samfunnssikkerheten vil bli utfordret, når uønskede hendelser oppstår og deres omfang, har medført at fag- og forvaltningsområdet på politisk nivå blir nedprioritert og ikke gitt særskilt / tilstrekkelig oppmerksomhet (s. 37-38).

2.2 Leder- og støtteverktøy

I dette delkapittelet vil jeg greie ut om beredskaps- og kriserelaterte leder- og støtteverktøy.

2.2.1 Proaktiv stabsmetodikk

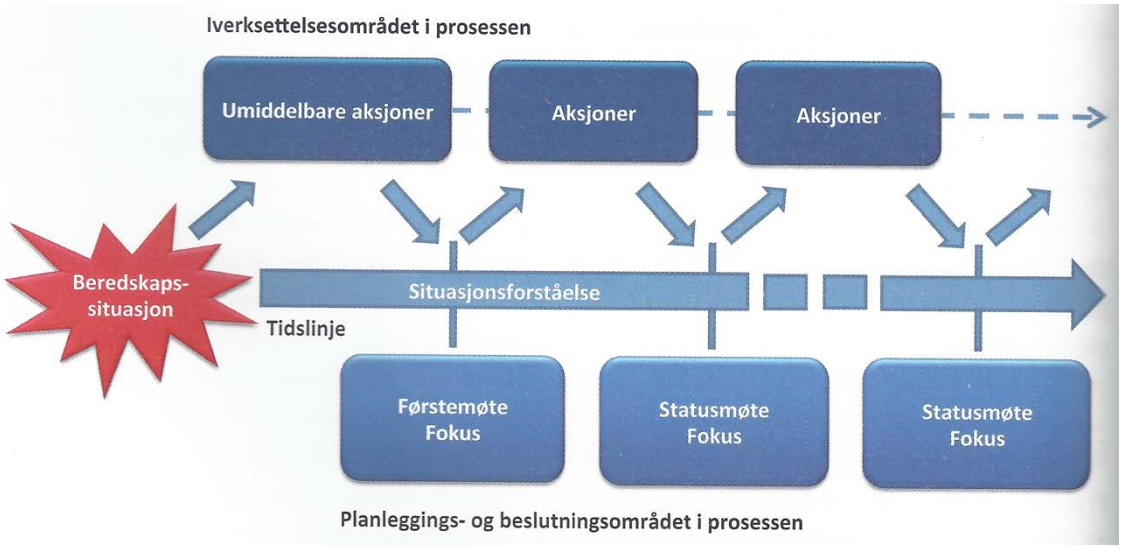
Den metodiske tilnærmingen *proaktiv stabsmetodikk* vil jeg definere gjennom en utvidet og kontekst-forankret beskrivelse, dog med utgangspunkt i Lunde sin definisjon (2016, s. 22). Min

beskrivelse av proaktiv stabsmetodikk er at denne tilnærmingen til stabsarbeid er *«en beslutnings-, planleggings- og arbeidsmetodikk som kommunale beredskaps-/kriseledelser kan benytte for ledelse av en kommunal kriseorganisasjon og ledelse på strategisk nivå ved håndtering av uønskede hendelser og kriser som av regjeringen er gitt en forankring i samordnings-prinsippet og som sorterer under det kommunale ansvarsområdet*».

Sæterbø skriver i en artikkel som er publisert på Beredskapsbloggen og F25 Nordics (produsent og leverandør av styrings-/støtteverktøyet CIM) nettside (Sæterbø, 2015) om proaktiv metode at *«proaktiv beredskapsledelse innebærer å identifisere tiltak som kan styre utviklingen i ønsket retning og iverksette tiltak før omstendighetene tvinger en til å gjøre det.*» Sæterbø poengterer proaktiv metodes fokus på å være i forkant av hendelsesutviklingen, gjennom at kriseledelsen jobber for å minimere omstendighetenes påvirkning av situasjonen og selv styre den.

I følge Lunde er metodikken bygd opp av seks faste elementer, som utgjør den proaktive prosess (s. 153);

1. Umiddelbare aksjoner
2. Førstemøtet
3. Fokus
4. Aksjoner
5. Situasjonsbeskrivelse
6. Statusmøte

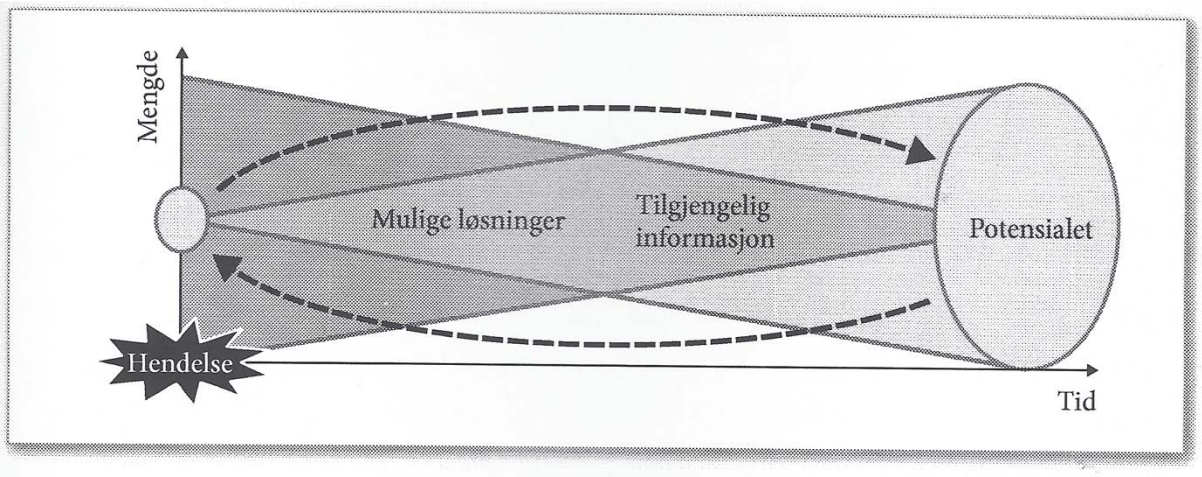


Figur 2 - Den proaktive prosess

Kritikk som er avgjørende å belyse og understreke om proaktiv stabsmetodikk, er at metodikken ifølge Lunde (s. 310) er uegnet for langsiktig strategisk arbeid. Metodikken er derimot uhyre

effektiv i den første strategiske håndteringen av en beredskapssituasjon med intensjon om å igangsette hastetiltak for om mulig å eliminere en forverring av situasjonen.

Eriksen sier om *proaktivitet* at den er framhevet som en mangel i krisehåndtering (2018, s. 88), og poengterer i sitt resonnement at *«proaktiv ledelse forbindes med en framtidsrettet fokusering på innsatsen ved håndtering av uønskede hendelser.»* Dette identifiserer han som en *«viktig årsak til ineffektiv ledelse ved omfattende hendelser.»* Der ledere har en oppfatning og / eller holdning om at oppdukkende situasjoner ikke har så alvorlig omfang, mener Eriksen at ledelsen heller på et tidlig tidspunkt må igangsette en prosess for å identifisere hendelsens *krisepotensial*. Ved et slikt perspektiv vil beredskaps-/kriseledelsen operere proaktivt og kan styre hendelsen;



Figur 3 - Proaktiv strategi for beslutningstaking

Med en proaktiv strategi for beslutningstaking, herunder å vurdere hendelsens «Worst Case»-potensial, som Eriksen kategoriserer potensialet, vil det etableres en felles situasjonsforståelse (s. 88) som vil resultere i kritisk tenkning og trigge forberedende prosesser for å iverksette strategier, beredskapsplanverk og aksjoner for å håndtere hendelsen (ibid, s. 89).

Proaktiv stabsmetodikk vil ikke alene være tilfredsstillende som ledelsesverktøy, men som del av et større helhetlig tankesett som *proaktiv beredskapsledelse* innebærer (Lunde, 2014, s. 121), og sammen med andre metoder og leder- og støtteverktøy, vil metodikken gi en betydelig effekt.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) har i samarbeid med Kystverket og Klima- og forurensningsdirektoratet (Klif) utviklet '*Veileder om Enhetlig ledelsesystem (ELS)* som har som formål å beskrive et standardisert ledelsessystem til bruk for å håndtere hendelser på en profesjonell, effektiv og sikker måte, og uavhengig av type og størrelse på hendelsen. Den ble utviklet på bakgrunn av observasjoner om at beredskapen er ulik ved branner, akutt

forurensning og andre typer innsatser, og at den også kan variere fra kommune til kommune (DSB, 2011, s. 3-5). Jeg vil beskrive ledelsessystemet nærmere under.

2.2.2 Enhetlig ledelsessystem (ELS)

Enhetlig ledelsessystem (ELS) er etablert og forankret på toppnivå i statsforvaltningen (JD) og hos Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), og er et lederverktøy utviklet til bruk i kommunenes brann- og redningstjeneste, Sivilforsvaret, de interkommunale utvalgene mot akutt forurensning (IUA) og i Kystverket ved statlige aksjoner mot akutt forurensning. Ledelsessystemet kan også være et hensiktmessig verktøy for andre beredskapsaktører (s. 5).

Utviklingen går framover mot en standardisering gjennom etablering av et felles ledelsessystem for uønskede hendelser. Utfordringen med systemet ligger i at det ikke har en forankring på politisk toppnivå gjennom et eget departement for samfunnssikkerhet og beredskap, og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap har kun forvaltningsmyndighet og ikke instruksjonsmyndighet ovenfor eksempelvis norske kommuner.

Enhetlig ledelsessystem (ELS) har sitt utgangspunkt fra det amerikanske ledelsessystemet for uønskede hendelser, *Incident Command System (ICS),* herunder også det amerikanske nasjonale hendelseshåndteringssystemet *National Incident Management System (NIMS)*.

2.2.3 Incident Command System (ICS)

I United States of America (USA) er det etablert et byrå innen det amerikanske sikkerhetsdepartementet *U.S Department of Homeland Security,* som er benevnt *Federal Emergency Management Agency (FEMA)*. Byrået's ansvar er å koordinere den nasjonale responsen på katastrofer av både naturlig og menneskeskapt opphav, og tilsvarer det norske Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB).

Ifølge Bigley & Roberts i artikkelen '*The Incident Command System: High-Reliability Organizing for complex and volatile task environments*' (2001, s. 1282) er begrepet ICS den offisielle betegnelsen på en metodisk tilnærming brukt av mange fagfolk innen offentlig samfunnssikkerhetsarbeid, herunder innen brann og politi, som går ut på å etablere og kontrollere midlertidige organisasjoner som administrerer beredskapsressurser (personell og utstyr) innen et bredt spekter av uønskede hendelser, kriser og større katastrofer. ICS er et fleksibelt og skalerbart ledelsessystem benyttet på alle forvaltningsnivå og i alle sektorer i USA.

2.2.4 DSB-CIM

CIM (ikke forkortelse for noe spesifikt) er et helhetlig styringssystem som er valgt og implementert som standard verktøy for beredskap og krisehåndtering i DSB (DSB-CIM), Sivilforsvaret, hos statsforvalterne og norske kommuner (F24, u.å.). Systemet har er bygd på en skalerbar og fleksibel plattform med mulighet for å aktivere en rekke moduler, og ivaretar flere prosesser som ROS-analyser og innen sikkerhet, beredskap og hendelseshåndtering.

Masteroppgaven *«~~Øvelse~~ Ferdighetstrening gjør mester?»* (Nordal, 2016) identifiserer flere punkter som gjør at CIM ikke nødvendigvis er det foretrukne styrings- og støtteverktøyet i eksempelvis norske kommuner – det er syv av åtte kommuner som bruker det (s. 56-57). Bacheloroppgaven «*Krisestøtteverktøy: Aspekter som påvirker nytten av CIM*» går lengre i sin kritikk av CIM (Berger & Pedersen, 2017). Den påpeker at krisestøtteverktøyet CIM i en av DSB sine kommuneundersøkelser *«er oppgitt til å være blant de fem alternativer som styrker samfunnssikkerhetsarbeidet minst»,* og bachelorstudentenes undersøkelse har til intensjon å belyse årsaker til hvorfor CIM (..) ikke (..) oppleves som nyttig (s. 6). Videre påpeker de noe som går igjen i respondentenes holdninger til CIM; *«det er en del ting som kanskje er logisk for en systemutvikler*, (..), *men som ikke er logisk for andre personer i det hele tatt*» (s. 35). Dette kan tyde på manglende opplæring, trening og øving gjennom jevnlig bruk av systemet, noe som bringer resonnementet naturlig videre til teorier rundt *team og teamtrening*.

2.3 Team og teamtrening

Spesialist i arbeids- og organisasjonspsykologi, Henning Bang, definerer i artikkelen '*Hvordan lykkes med teamarbeid*' (Bang, 2016/2018) hva et team er gjennom beskrivelsen: *«For at en gruppe mennesker som er avhengige av hverandre skal kalles et team, må de også ha felles mål som de er kollektivt ansvarlige for å oppnå. Å være et team betyr at den primære resultatenheten ikke lenger er individet – det er gruppens resultat som avgjør om de har lykkes eller ikke*.' Det impliserer individene i teamet og deres evner i samspillet med øvrige teammedlemmer.

Når det kommer til oppgavens kontekst, og forskningsspørsmålet om norske kommuner forestår opplæring, trening og øving av beredskap- og krisehåndteringsapparatet på jevnlig basis, argumenterer Statsforvalteren i Innlandet for at *«den kommunale beredskapens robusthet beror på kriseledelsens evne til å håndtere krisesituasjonen. Gjennom trening og øvelser får kommunen viktig lærdom om sine beredskapsplaner og organisasjon*», og ulike tester *«vil både påvirke det forebyggende sikkerhetsarbeid og det* proaktive *arbeidet for håndtering av kriser*» (Innlandet, u.å). Her defineres også både *trening* og *øving* i kontekst av forskningsspørsmålet.

3 Forskningsmetode

Jeg vil i dette kapittelet redegjøre for framgangsmåten som utgjør systematikken og planen jeg har benyttet i min forskning, herunder vil jeg belyse forskningsdesign og metodevalg, hvordan datainnsamlingen og -bearbeidingen har foregått, kvaliteten i arbeidet og etiske vurderinger.

3.1 Forskningsdesign og metodevalg

I dette delkapittelet vil jeg greie ut om forskningsdesignet og metodevalget for oppgaven.

3.1.1 Forskningsdesign

Når det gjelder valg av forskningsdesign kan jeg velge mellom et *ekstensivt* og et *intensivt* design. Forskjellen på disse er at det ekstensive innebærer innhenting av forskningsmaterialet fra mange kilder, eksempelvis gjennom en spørreundersøkelse, mens det intensive innebærer innhenting av forskningsmaterialet fra få kilder, eksempelvis gjennnom intervjuer (Busch, 2014, s. 52). Busch poengterer at valget av forskningsdesign har ulike kvaliteter (s 53), og det forekommer både positive og negative sider ved de ulike typer design. Det som er avgjørende for mitt valg er dog at jeg søker å få økt kunnskap gjennom å nå ut til så mange kommuner som mulig. Gitt problemstillingen og forskningsspørsmålene har jeg valgt ekstensivt design.

3.1.2 Metodevalg

Metodevalget henger tett sammen med problemstillingen i oppgaven. Det er slett ikke uvanlig at problemstillingen gjennomgår endringer underveis, gitt at den er gjenstand for kontinuerlig modningsprosess. Det har sågar min problemstilling I alle typer større oppgaver er målsetningen med én av prosessene man må gjennomføre, *valg av metode*, å beslutte hvordan man skal få tilgang til og behandle datamaterialet som er nødvendig for å besvare problemstillingen med grunnlag i egen empiri.

Det er flere verktøy som kan nyttes, men hvilket verktøy som blir brukt avhenger av valgt metode. Det er gitt to metoder; *kvantitativ* og *kvalitativ*. Den kvantitative metoden (Grønmo, 2020) er en forskningsmetode som søker å innhente og analysere mengde- og talldata, av større omfang. Verktøy for metoden er *strukturert observasjon*, *strukturert utspørring (survey- eller tverrsnittsundersøkelser)* og *kvantitativ innholdsanalyse*.

Den kvalitative metoden (Grønmo, 2020b) derimot, er en forskningsmetode som søker å innhente og analysere kvalitative data, som eksempelvis tekst. Typisk verktøy for metoden er

deltakende observasjon, *etnografi*, *ustrukturerte intervjuer*, *fokusgrupper* og *kvalitativ innholds-analyse*. Der kvantitative verktøy nyttes til å uvikle representative oversikter og teste hypoteser, blir kvalitative verktøy nyttet på en helt annen måte; i utviklingen av dybdekunnskap og en helhetlig forståelse. I denne fordypningsoppgaven har jeg, ved muligheten til å kombinere kvantitativ og kvalitativ tilnærming, valgt en såkalt *metodetriangulering* (Grønmo, 2020b).

3.1.3 Tidsperspektiv

Tidsperspektivet er innen forskning en kritisk faktor. Valg av tidsperspektivet avhenger av flere faktorer (Busch, 2014, s. 54). Gjennom min spørreundersøkelse skal jeg samle inn data-materialet på *ett* tidspunkt, som igjen betyr at jeg gjennomfører en *tverrsnittsundersøkelse*. Svakheten ved dette tidsperspektivet er at jeg ikke kan måle endringer over tid, dog er det heller ikke intensjonen med forskningen. Jeg ønsker derimot å måle status quo på spesifikt tidspunkt.

Tverrsnittundersøkelsens varighet definerte jeg opprinnelig til to uker, fra onsdag 24. mars til onsdag 7. april. Dog valgte jeg etter overstått påskeferie å utvide fristen til fredag 9. april. Noen dager over fristen, 13. april, mottok jeg en e-post henvendelse fra én kommune der avsender meldte at denne hadde fått spørreundersøkelsen videresendt fra kommunedirektøren, men svarfristen var gått ut. Jeg besluttet å holde en aktiv dialog med vedkommende og åpne skjemaet slik at denne kunne respondere. Dette ble gjort, og skjemaet ble etterpå stengt.

3.1.4 Hoveddesign

En naturlig følge av de foregående valg jeg har gjort for min oppgave, er også å tydeliggjøre og beskrive det hoveddesign jeg har tatt i bruk (Busch, 2014, s. 55-56). Et hoveddesign basert på *casestudie* innebærer at *fenomenet* som skal studeres, kommunene, er sterkt knyttet til og må forstås innen konteksten. Busch poengterer at undersøkelser forankret i casestudier har konkrete målsetninger og sitt utgangspunkt fra et teoretisk rammeverk.

3.2 Datainnsamling

I dette delkapittelet skal jeg redegjøre for valg av metode for datainnsamlingen, hvordan jeg har valgt datakildene og hvordan jeg har valgt og operasjonalisert variabler og faktorer.

3.2.1 Valg av metode for datainnsamling

Ettersom jeg har valgt et ekstensivt design, og forskningsdesignet i stor grad er det som avgjør valg av metode for innsamlingen (Busch, 2014, s. 57), vil jeg gjennomføre datainnsamlingen gjennom det som innen samfunnsvitenskapelig kvantitativ forskning kalles *strukturert skjema*.

3.2.2 Valg av datakilder

Min spørreundersøkelse skal omfatte alle landets kommuner. Ifølge kommunesektorens organisasjon og utviklingspartner, KS, har Norge 356 kommuner fra 1. januar 2020 (KS, 2019). Ettersom det er forhold som tilligger administrasjonen i kommunene som er gjenstand for min innsamling av data, er det *leder av denne*, jf kommunelovens § 23 (Danielsen, 2009), som skal adresseres som *respondent*. Gjennom de siste 100 år har tittelen vært navngitt *rådmann*. I nyere tid har også *administrasjonssjef* dukket opp, da det har blitt større fokus på en kjønns-nøytral benevnelse på ulike roller og stillinger i offentlig sektor. I forbindelse med approbering av ny kommunelov har også en tredje benevnelse blitt aktuell: *kommunedirektør* (Sved, 2018), som i noen tilfeller kan bli forvekslet med *kommunaldirektør* som er en fast ansatt administrativ leder (som vanligvis rapporterer til administrasjonssjef/kommunedirektør/rådmann) (NAOB, 2021).

3.2.3 Valg og operasjonalisering av variabler

Ettersom jeg har valgt å bruke både induktiv og deduktiv forskningsmetode, skal min *surveyundersøkelse* bestå av *lukkede og åpne variabler.* Det innebærer at jeg vil stille spørsmål hvor jeg vil oppnå en klar innsikt i form av numeriske resultater (innsamling av kvantitative data) og oppnå dypere innsikt gjennom respondentenes subjektive kommentarer (innsamling av kvalitative data). Slik vil jeg optimalisere verdien av min forskning (Netigate, 2021). Gjennom det avsluttende åpne spørsmålet vil jeg kunne kvalitetssikre det strukturerte skjemaet og spørsmålene gitt at respondentene selv rapporterer inn og påpeker eventuelle svakheter gjennom sin subjektive mening. Dog kan dette være en usikker og kvalitativt dårlig metode for kvalitetssikring, men det er også en annen konsekvens ved tverrsnittsundersøkelser.

Operasjonalisering av variabler har jeg gjort på flere måter; både med to- og tre- delte skalaer med ja - nei / nei - ja alternativer og nei - vet ikke - ja alternativer, og med en femdelt skala med alternativene helt uenig – litt uenig – hverken uenig eller enig – litt enig – helt enig. Ettersom jeg har en tydelig strukturering av skjemaet i fire hovedtema (1/4 – 4/4) og totaltsett har få variabler (inntil 29 avhengig av respondentenes svar) og derav at skjemaets omfang er ubetydelig (svartid inntil 5 minutter), er min vurdering at bruken av ulike skalaer kan aksepteres. Valg og operasjonalisering av variabler er forøvrig dokumentert gjennom vedlegg 8.3 *Spørreundersøkelsen m/grovkategoriserte resultater*.

3.3 Dataanalyse

Jeg har valgt å benytte Nettskjema.no som verktøy for datainnsamlingen. Verktøyet har uttalige funksjoner, men de mest relevante funksjonene jeg benytter meg av er å lage et spørreskjema

med en komplett kodebok, få en autogenerert link som kan deles med mine datakilder, få en strukturert oversikt over den responsen som undersøkelsen mottar – både enkeltvis respons og samlet. Videre vil jeg benytte funksjonen for eksport av datafil slik at jeg kan bearbeide og analysere de innsamlede data i et kraftfullt og effektivt analyseverktøy. Jeg har benyttet SPSS til å foreta regresjons-, korrelasjonsanalyser og T-test basert på variabler i hovedtemaene. Jeg har også lagd grafiske framstilinger som diagrammer for noe av de innsamlede kvalitative data.

3.4 Forskningskvalitet

I dette delkapittelet vil belyse *validitet*, *reliabilitet* og *generalisering*.

3.4.1 Validitet

Validitet, også benevnt *gyldighet*, betyr i hvilken grad man ut fra undersøkelsens resultater kan trekke gyldige slutninger om det som er intensjonen å undersøke. Konsistens eller stabilitet, såkalt reliabilitet, er en nødvendig forutsetning for at utførte målinger er valide (Svartdal, 2020).

3.4.2 Reliabilitet

Reliabilitet er knyttet til målekvalitet (Busch, 2014, s. 62). For å beregne feilmargin i studien har jeg tatt utgangspunkt i datakilde-tallet 356 i populasjonen, 91 respondenter, 5 % feilmargin og 95 % konfidensnivå. Da finner jeg med 95 % sikkerhet at dersom alle respondenter hadde besvart undersøkelsen så ville svarene falle innenfor +/- 8,9 % av svarene i undersøkelsen.

3.4.3 Generalisering

Målsetningen med generalisering er å avdekke en objektiv virkelighet (Busch, 2014, s. 62), og er knyttet til om forskningens resultater kan overføres til andre situasjoner. Innsamlet empiri viser at min forskning har overførbar verdi med andre populasjoner i rammen av gitt kontekst.

3.5 Etiske vurderinger

Forskningen jeg har gjennomført i forbindelse med denne studien har vært betinget i den rent faglige konteksten, derfor har jeg bevisst valgt å utelate demografiske spørsmålsformuleringer. Ettersom jeg ikke skulle behandle personrelaterte eller andre identifiserende opplysninger, som eksempelvis geografisk tilhørighet, vurderte jeg forskningen til å ikke være meldepliktig.

Det har med min forskning vært avgjørende å bidra til samfunnsforskning, men også å oppnå egen verdifull læring i prosessen det utgjør å skrive en fordypningsoppgave med metode. Derfor var det naturlig for meg å velge et forskningsobjekt som jeg interesserer meg for men har liten erfaring med og innsikt i. Det er min vurdering at med en slik innfallsvinkel vil det være vesentlig lettere å stille med et objektivt og åpent sinn for å oppnå god kvalitet i min forskning.

4 Empiri

I dette kapittelet vil jeg analysere de innsamlede empiri og presentere funnene.

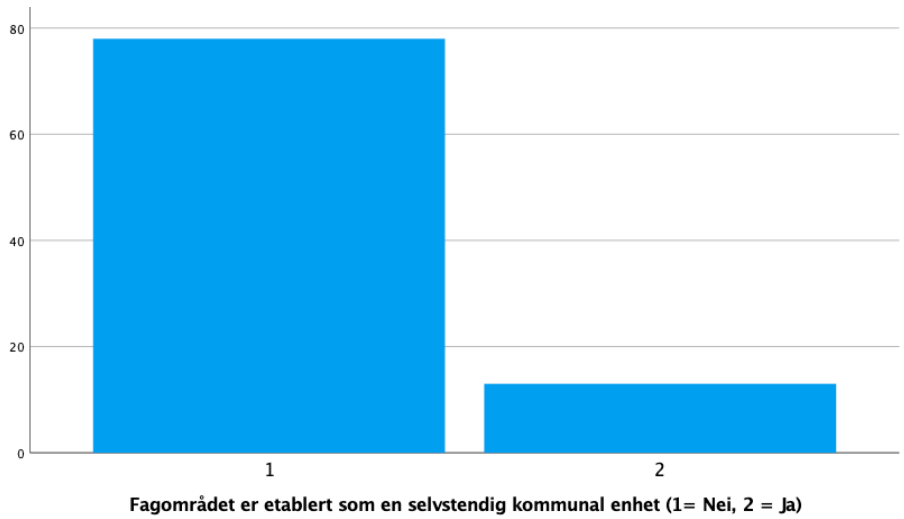
4.1 Norske kommuner prioriterer likt innen samfunnssikkerhet og beredskap (H1)

Tabell 1 - Gjennomsnitt standardavvik (SD) og korrelasjoner (Pearsons r) for H1

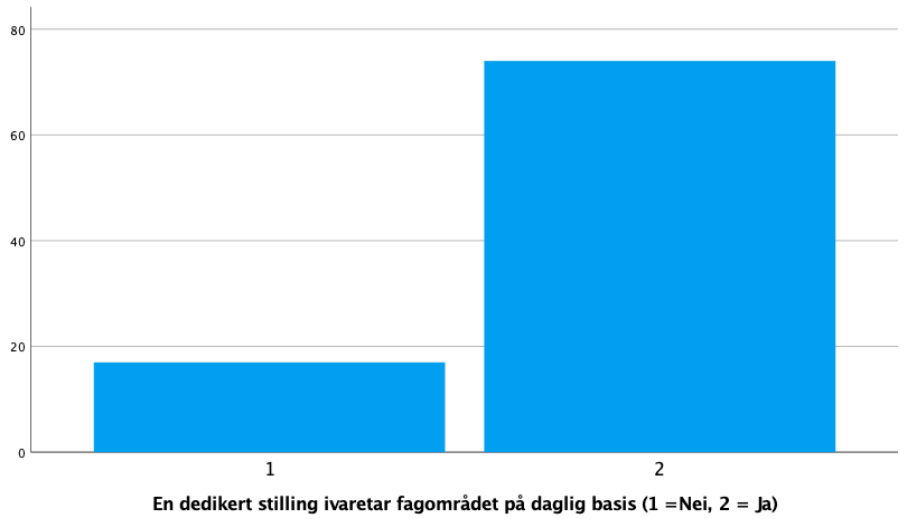
	Gj.snitt	SD	1	2
1. Selvstendig_enhet (#2)	1,2	0,35		
2. Dedikert stilling (#3)	1,8	0,39	,20	
3. Stillingsprosent (#4)	2,6	1,20	,26*	,40***

Noter:
N = 91
Signifikansnivå (alle to-halet): * p <.05; ** p < .01; *** p < .001

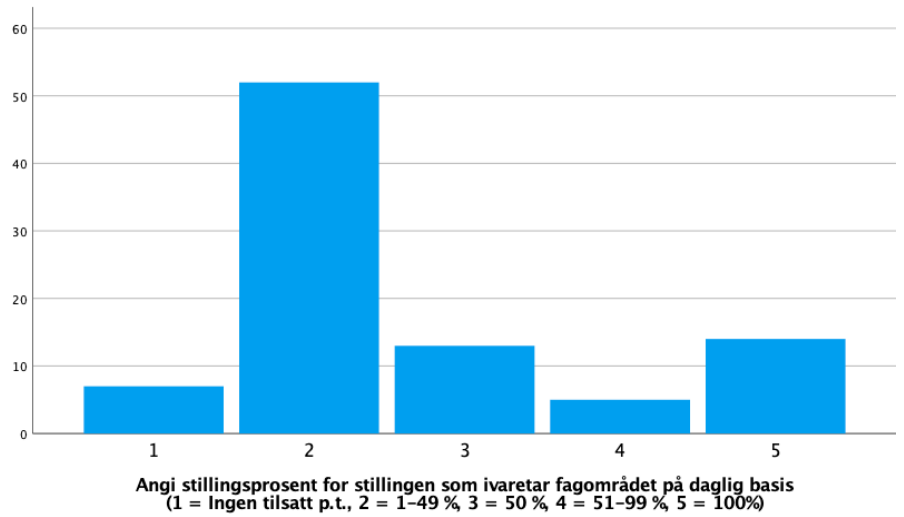
Som vi ser av tabell 1 er to parvise signifikante korrelasjoner, mellom Fagområdet er etagblert som en selvstendig kommunal enhet (#2) og En dedikert stilling ivaretar fagområdet på daglig basis (#3), og mellom Fagområdet er etagblert som en selvstendig kommunal enhet (#2) og Angi stillingsprosent for stillingen som ivaretar fagområdet på daglig basis (#4).



Figur 4 - Oppfatningsverdi #2



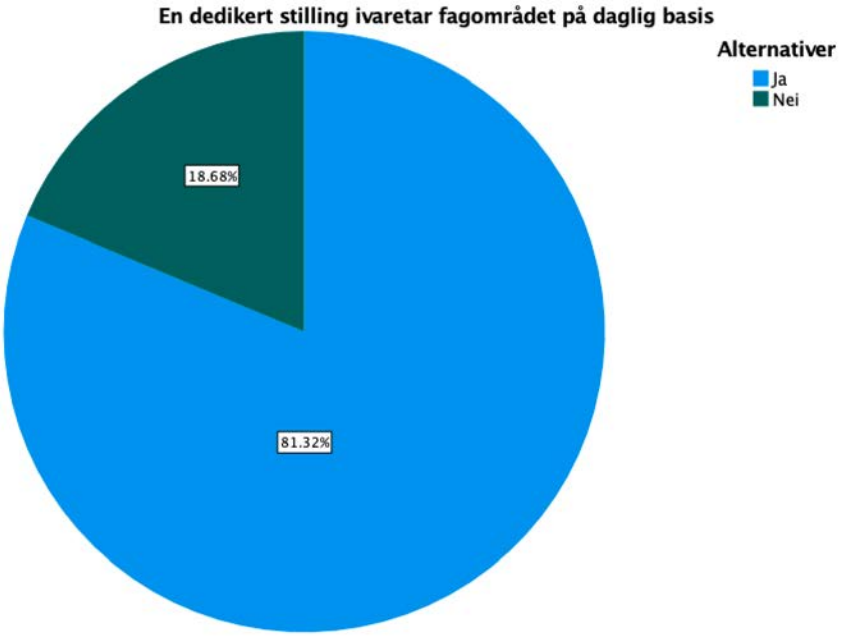
Figur 5 - Oppfatningsverdi #3



Figur 6 - Oppfatningsverdi #4

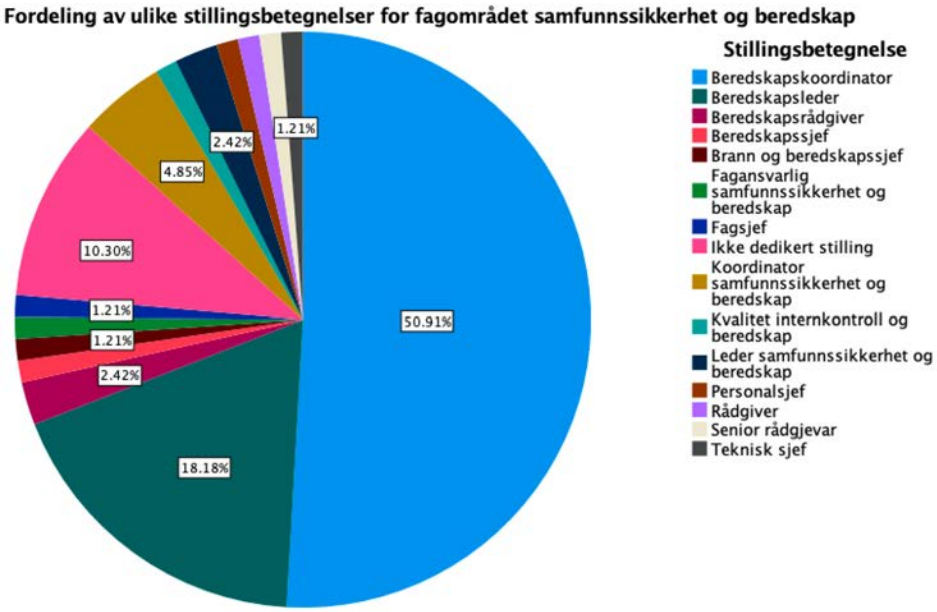
4.2 Standardisert stillingsbetegnelse for dedikerte stillinger (H2)

Det andre forskningsspørsmålet, stillingsbetegnelse for de dedikerte stillinger, spurte jeg først om kommunene har en dedikert stilling som ivaretar fagområdet på daglig basis (vedlegg 9.1, punkt 3/24). Blant de 91 kommunene som svarte er det i 74 av kommunene en eller flere dedikerte stillinger som ivaretar fagområdet på daglig basis, og i 17 av kommunene er det ikke noen dedikert stilling som gjør dette. Funnet gir denne fordelingen:



Figur 7 - Dedikert stilling ivaretar fagområdet på daglig basis

Deretter definerte jeg seks ulike begreper/kategorier av navn, som er spesielt kjente i relevante fagkretser. To av begrepene jeg definerte brukes ikke av noen av respondentene (samfunnssikkerhetskoordinator, samfunnssikkerhetsleder). Jeg definerte også en særegen kategori «annet stillingsnavn», hvor respondentene kom opp med ytterligere 11 stillingsbetegnelser (vedlegg 9.1, punkt 3.1/24 og 3.2/24) for den dedikerte stillingen. Jeg migrerte så disse to separate funnene for å kunne framstille den %-vise fordelingen av de 15 ulike stillingsbetegnelser som brukes på kommunalt forvaltningsnivå innen samme fagområde.



Figur 8 - Fordeling av ulike stillingsbetegnelser for fagområdet

Funnet indikerer at kommunenes selvstyrerett i betydelig grad impliserer valget av betegnelse. Det indikerer videre at fagområdet ivaretas på ulike måter og av ulike stillinger i kommunene, ettersom dette er tillagt stillinger som både ser ut til å arbeide med oppgavene på fulltid (eksempelvis beredskapskoordinator, beredskapsleder, leder samfunnssikkerhet og beredskap) og stillinger som ser ut til ivareta oppgavene sekundært og samtidig med andre primære gjøremål (eksempelvis brann- og beredskapssjef, personalsjef, teknisk sjef).

I slike tilfeller vil det foreligge en viss sannsynlighet for at fagområdet samfunnssikkerhet og beredskap i noen grad kan bli nedprioritert grunnet arbeidspress eller andre årsaker.

Min gjennomførte undersøkelse gir derimot ikke noen indikasjon på hvilke kommuner som har en eller flere dedikert(e) stilling(er) til å jobbe med fagområdet og hvilke kommuner som ivaretar rollen gjennom andre stillingshjemler, ei heller størrelsen på kommunenes administrasjon, da demografiske variabler grunnet ønsket om anonymitet ikke er blitt etterspurt.

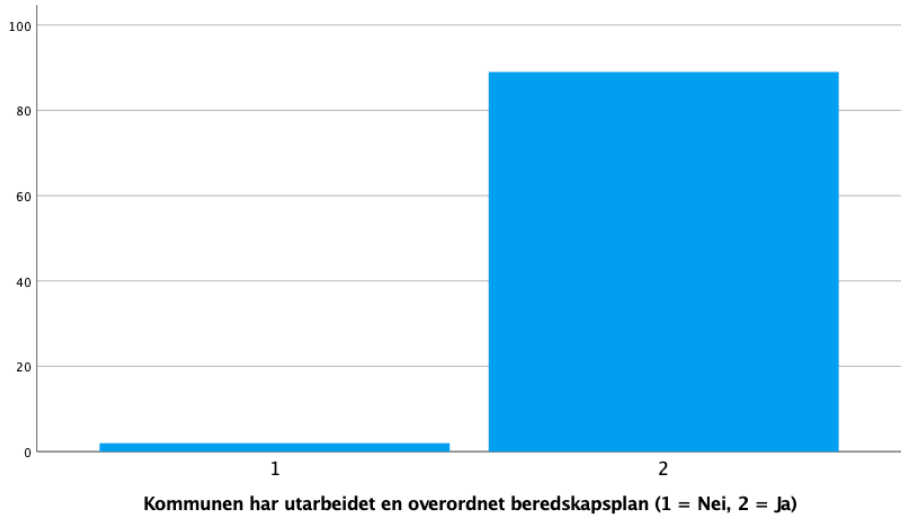
4.3 Norske kommuners beredskapsplanverk er standardisert, oppdateres og revideres iht krav (H3)

Tabell 2 - Gjennomsnitt standardavvik (SD) og korrelasjoner (Pearsons r) for H3

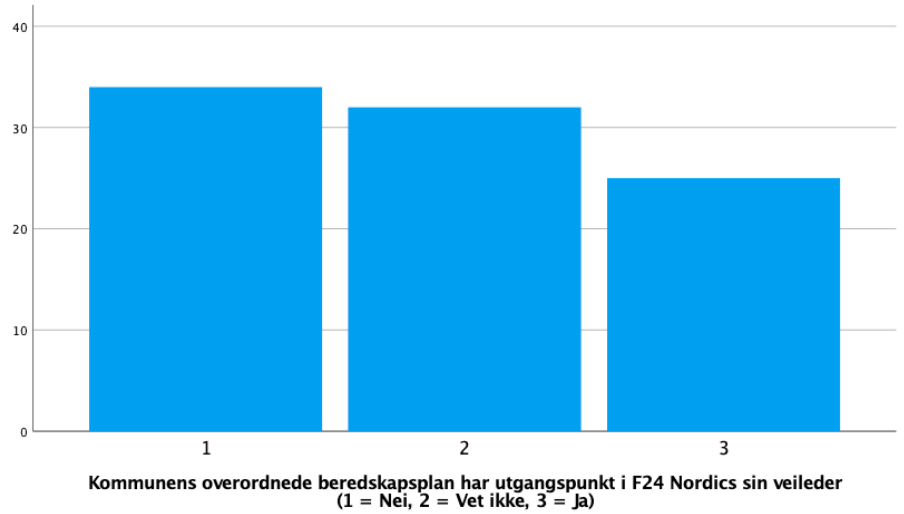
	Gj.snitt	SD	1	2
1. Overordnet_berplan (#5)	2,0	0,15		
2. Beredplan_veileder (#6)	1,9	0,80	,08	
3. Beredplan_oppdveil (#7)	1,9	0,31	-,05	,22*

Noter:
N = 91
Signifikansnivå (alle to-halet): * p <.05; ** p < .01; *** p < .001

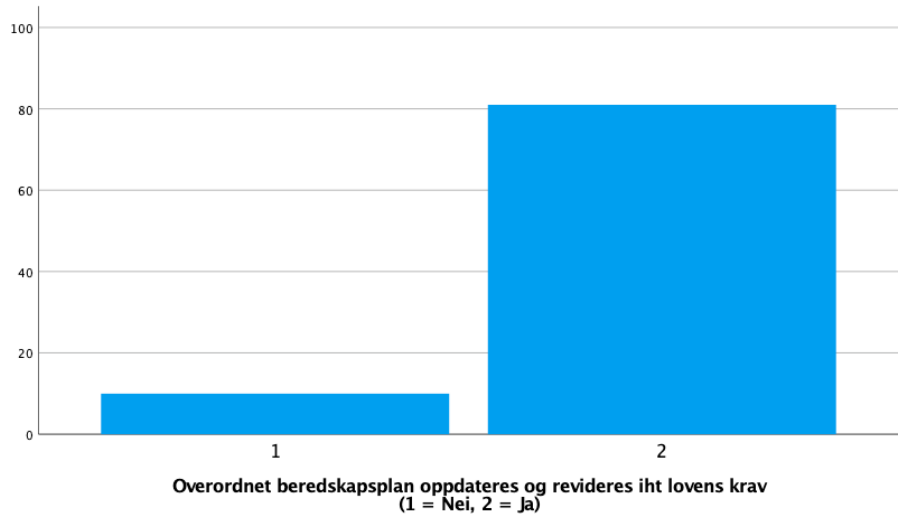
Som vi ser av tabell 2 er det kun én signifikant korrelasjon, mellom Kommunens overordnede beredskapsplan har utgangspunkt i F24 Nordics sin veileder (#6) og Overordnet beredskapsplan oppdateres og revideres iht lovens krav (#7).



Figur 9 - Oppfatningsverdi #5



Figur 10 - Oppfatningsverdi #6



Figur 11 - Oppfatningsverdi #7

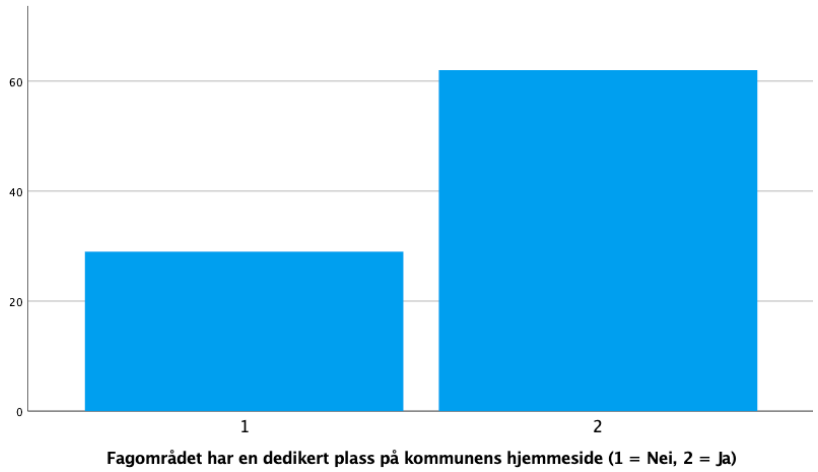
4.4 Innbyggerne har lett tilgang til beredskapsplanverket på respektive kommunes hjemmeside (H4)

Tabell 3 - Gjennomsnitt standardavvik (SD) og korrelasjoner (Pearsons r) for H4

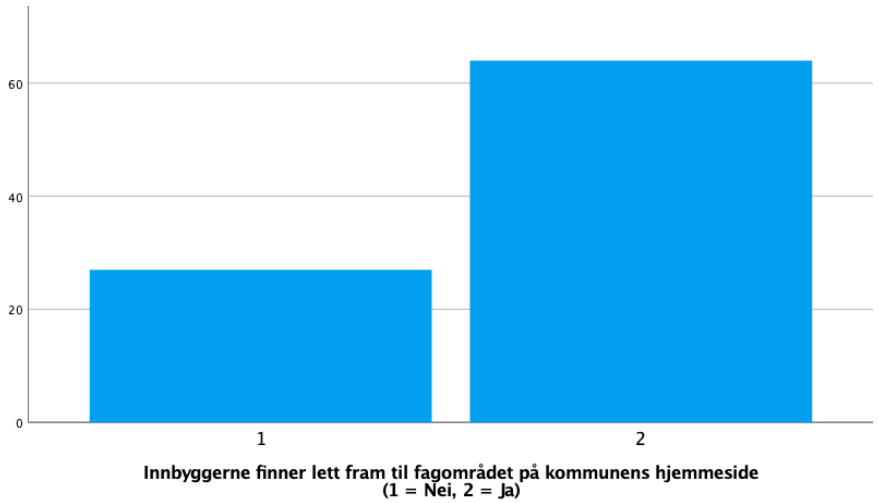
	Gj.snitt	SD	1	2
1. Fagomraa_hjemmes (#9)	1,7	0,47		
2. Innbygg_hjemmes (#10)	1,7	0,46	,69***	
3. Bereds_hjemmes (#12)	1,5	0,50	,36***	,52***

Noter:
N = 91
Signifikansnivå (alle to-halet): * p <.05; ** p < .01; *** p < .001

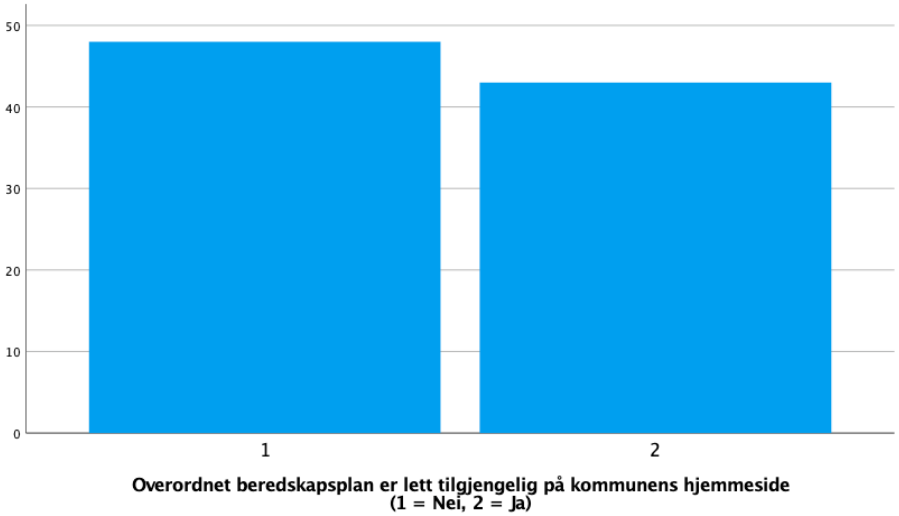
Som vi ser av tabell 3 er det parvise signifikante korrelasjoner mellom alle de tre variablene. Det betyr at det er en sterk sammenheng mellom det at fagområdet har en dedikert plass på kommunens hjemmeside (#9) og at innbyggerne finner lett fram til fagområdet på kommunens hjemmeside (#10), og at overordnet beredskapsplan er lett tilgjengelig på kommunens hjemmeside (#11).



Figur 12 - Oppfatningsverdi #9



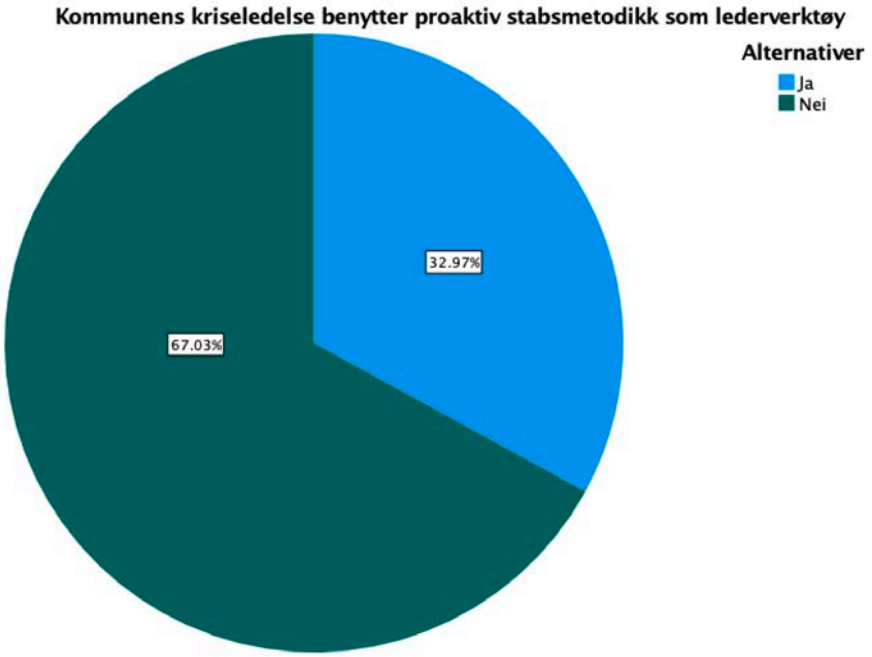
Figur 13 - Oppfatningsverdi #10



Figur 14 - Oppfatningsverdi #12

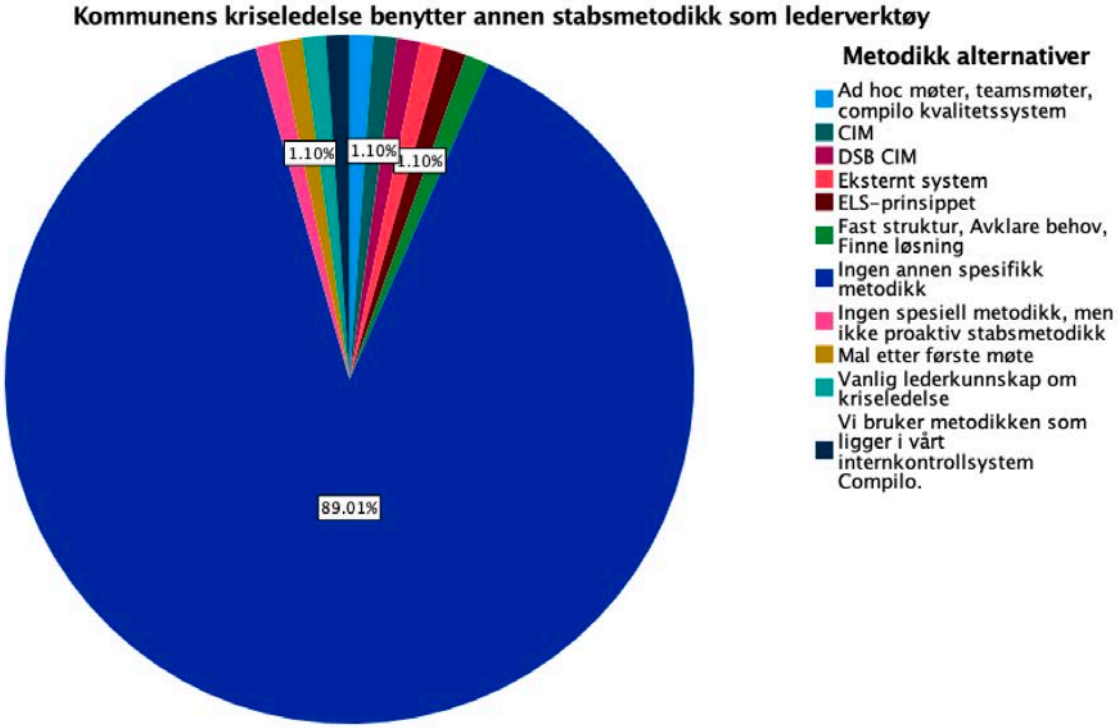
4.5 Norske kommuner bruker ett spesifikt lederverktøy (H5)

Jeg spurte om man benytter seg av proaktiv stabsmetodikk som lederverktøy (vedlegg 9.1, punkt 14/24). Blant de 91 kommunene som svarte er det 61 som ikke benytter seg av lederverktøyet, og 30 kommuner som benytter seg av det. Funnet gir denne fordelingen:



Figur 15 - Kommunens kriseledelse benytter proaktiv stabsmetodikk som lederverktøy

Ved negativ respons fikk de et oppfølgende spørsmål om kriseledelsen benytter seg av annen spesifikk metodikk som lederverktøy. 81 av kommunene responderte at de ikke benytter seg av annen spesifikk metodikk, mens 10 av dem responderte at de gjør det og forklarte nærmere hva slags type metodikk som blir benyttet i deres kriseledelse. Funnet gir denne fordelingen:

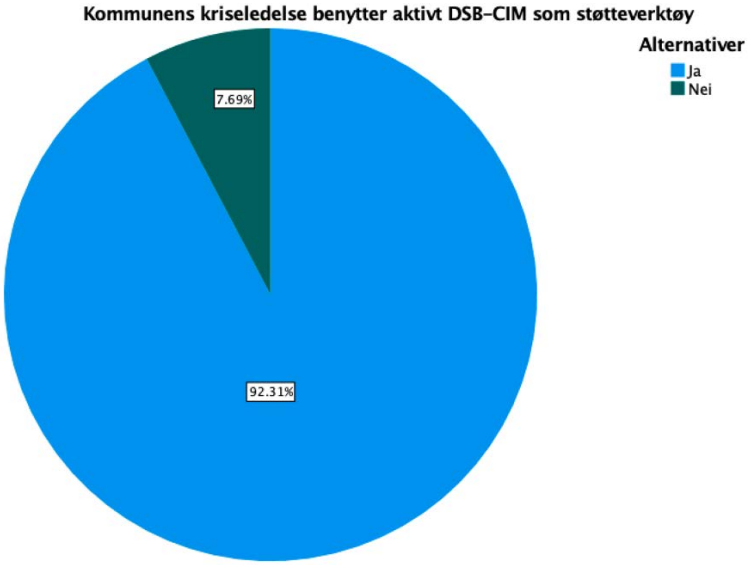


Figur 16 - Kommunens kriseledelse benytter annen stabsmetodikk som lederverktøy

Disse funnene indikerer at kommunene ikke har en proaktiv, men heller en reaktiv, tilnærming til krisehåndtering. Funnene indikerer også andre svakheter ved fagområdet samfunnsikkerhet og beredskap og rundt bruken av et dedikert lederverktøy, hos det lokale forvaltningsnivå; i kommunens administrasjon. Manglende kompetanse ser jeg som den mest åpenbare svakheten.

4.6 Norske kommuner bruker ett spesifikt støtteverktøy (H6)

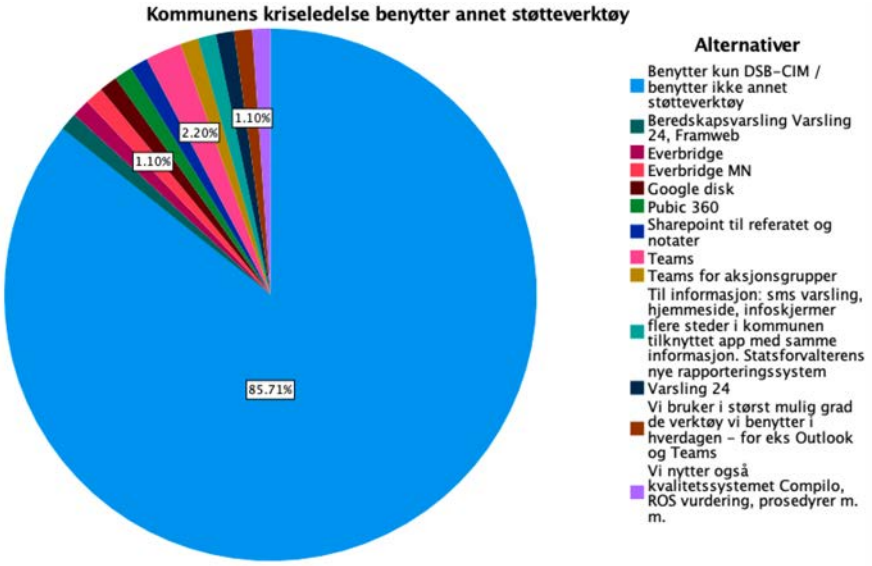
Jeg spurte om kriseledelsens bruk av spesifikt støtteverktøy, om kommunene benytter seg av DSB-CIM som støtteverktøy for krisehåndtering (vedlegg 9.1, punkt 16/24). Blant de 91 kommunene som svarte er det 7 som ikke benytter seg av støtteverktøyet, og 84 kommuner som benytter seg av det. Funnet gir denne fordelingen:



Figur 17 - Kommunens kriseledelse benytter aktivt DSB-CIM som støtteverktøy

DSB-CIM er valgt som standard verktøy for beredskap og krisehåndtering i Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), Sivilforsvaret, hos alle statsforvaltere og norske kommuner. Derfor vil jeg spesielt belyse den velvilje som forekommer hos majoriteten av kommunene for å ta aktivt del i den standardisering som søkes oppnådd gjennom statsforvaltningen. Jeg vil også påpeke den indikasjon jeg får i analysen om at det gjøres en sammenblanding av leder- og støtteverktøy, selvom dette er to ulike typer verktøy.

Ved negativ respons fikk de et oppfølgende spørsmål om kriseledelsen benytter seg av annen spesifikk metodikk som lederverktøy. 81 av kommunene responderte at de ikke benytter seg av annen spesifikk metodikk, mens 10 av dem responderte at de gjør det og forklarte nærmere hva slags type metodikk som blir benyttet i deres kriseledelse. Funnet gir denne fordelingen:



Figur 18 - Kommunens kriseledelse benytter annet støtteverktøy

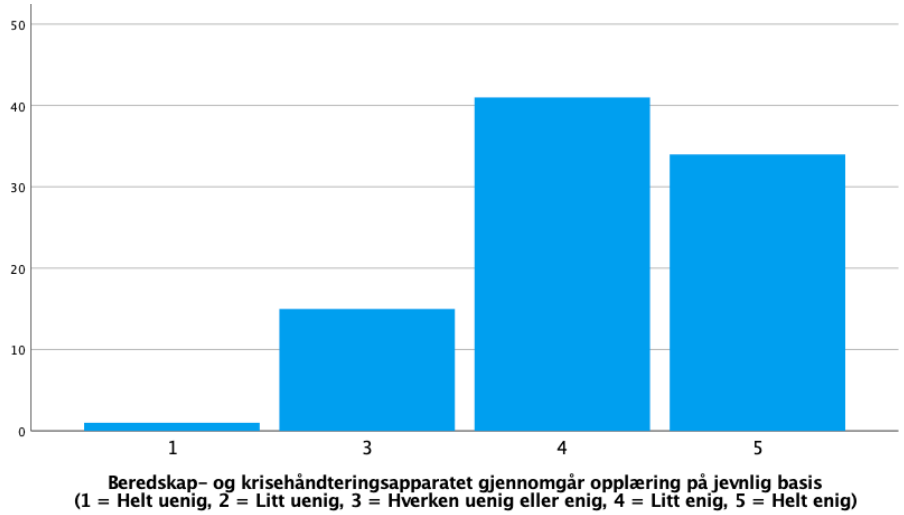
4.7 Norske kommuner gjennomfører jevnlig opplæring, trening, øving og evaluering. (H7)

Tabell 4 - Gjennomsnitt standardavvik (SD) og korrelasjoner (Pearsons r) for H7

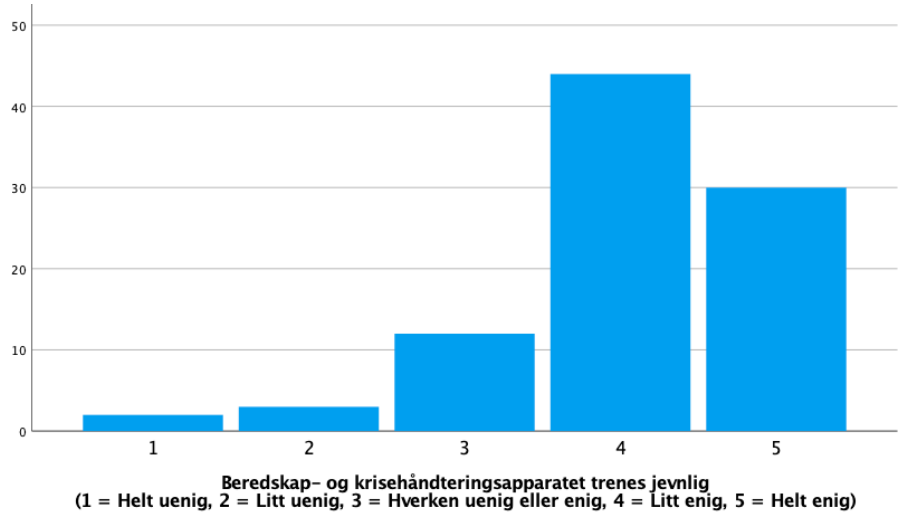
	Gj.snitt	SD	1	2	3	4
1. Bkapp_opplaer (#18)	4,2	0,8				
2. Bkapp_trene (#19)	4,1	0,9	,49***			
3. Bkapp_oeve (#20)	4,3	0,9	,61***	,50***		
4. Bereds_oevet (#21)	2,0	0,2	,12	,29**	,13	
5. Kriseled_eval (#23)	4,3	1,0	,61***	,43***	,56***	,25**

Noter:
N = 91
Signifikansnivå (alle to-halet): * p <.05; ** p < .01; *** p < .001

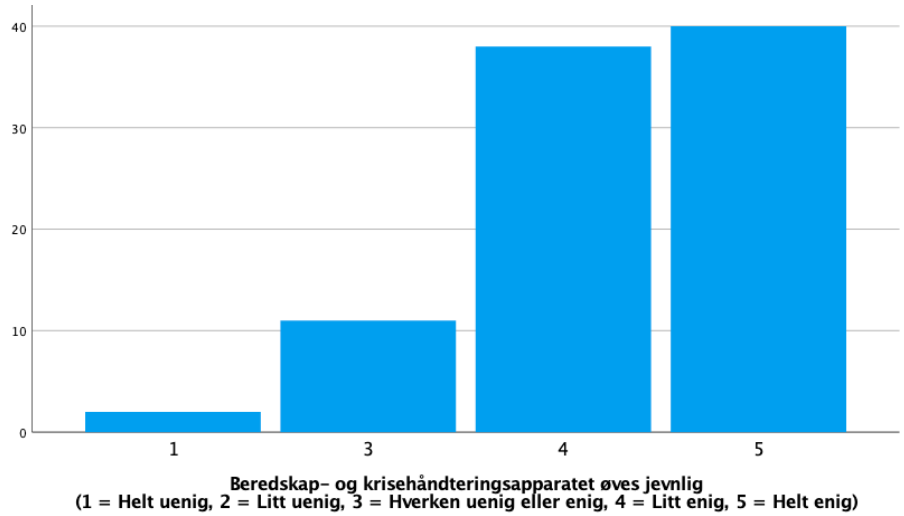
Som vi ser av tabell 4 er det flere parvise signifikante korrelasjoner, som indikerer at det er stor grad av intern konsistens knyttet til spørsmålene rundt at norske kommuner gjennomfører jevnlig opplæring, trening, øving og evaluering.



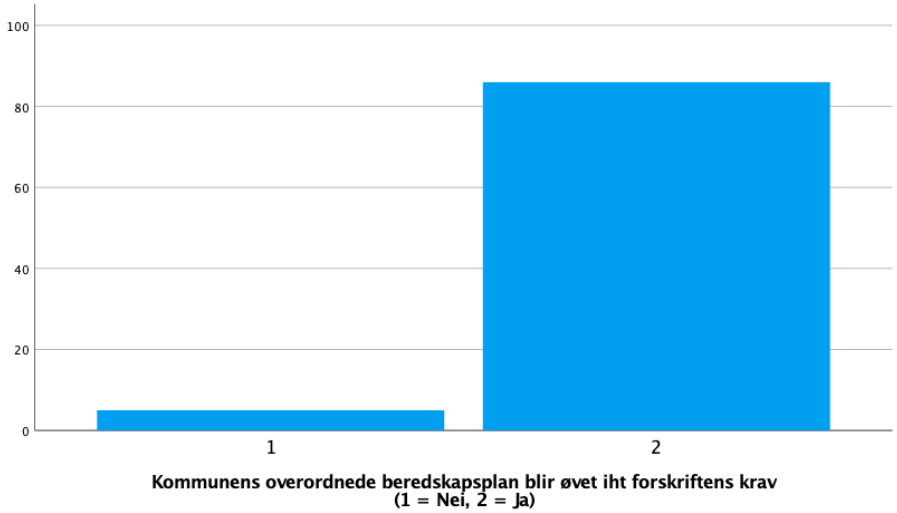
Figur 19 - Oppfatningsverdi #18



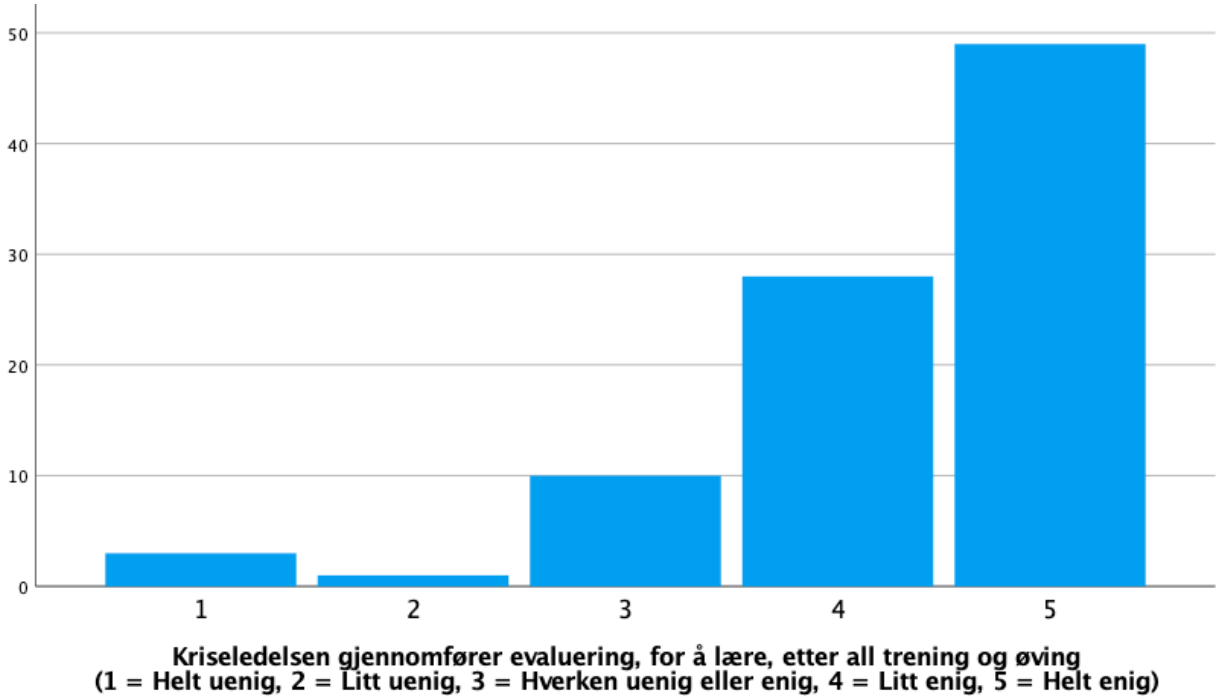
Figur 20 - Oppfatningsverdi #19



Figur 21 - Oppfatningsverdi #20



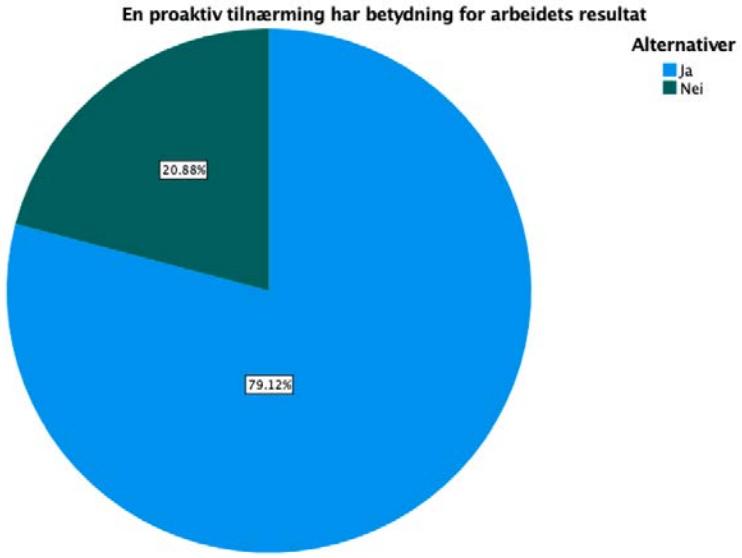
Figur 22 - Oppfatningsverdi #21



Figur 23 - Oppfatningsverdi #23

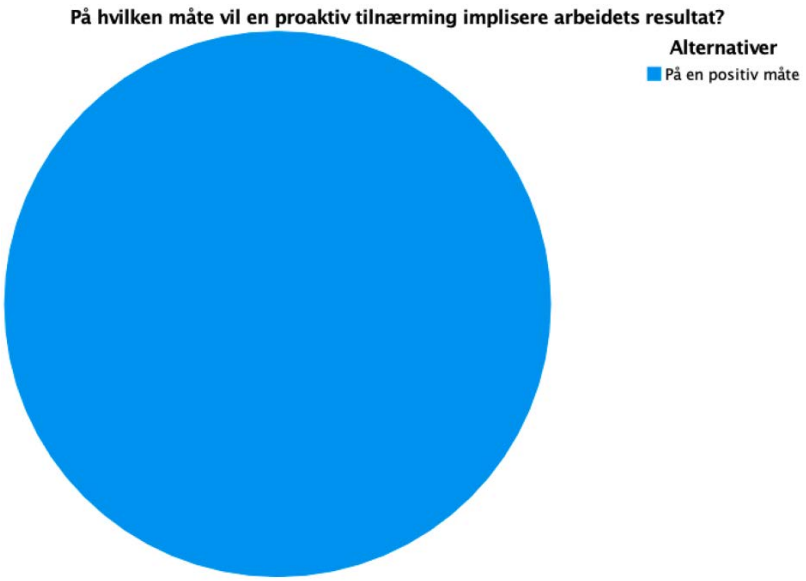
4.8 Om proaktiv tilnærming har betydning for resultatet (H8)

Jeg spurte om proaktiv tilnærming i krisehåndtering, om kommunene mener at en slik tilnærming har betydning for arbeidets resultat (vedlegg 9.1, punkt 24/24). Blant de 91 kommunene som svarte er det 19 som mener at tilnærmingen ikke har noen betydning for arbeidets resultat, og 72 kommuner som mener at en slik tilnærming har betydning for resultatet. Funnet gir denne fordelingen:



Figur 24 - En proaktiv tilnærming har betydning for arbeidets resultat

Ved positiv respons fikk de et oppfølgende spørsmål om på hvilken måte en proaktiv tilnærming vil implisere arbeidets resultat. Av de 72 kommunene som responderte at en slik tilnærming har betydning for resultatet, var det ingen respondenter at en proaktiv tilnærming vil implisere arbeidets resultat på en negativ måte. Funnet gir denne fordelingen:



Figur 25 - På hvilken måte vil en proaktiv tilnærming implisere arbeidets resultat?

Avslutningsvis i dette kapittelet vil jeg presentere de kommentarer, dog rettet opp for åpenbare skrivefeil, som ble gitt i det siste og åpne spørsmålet som avsluttet spørreundersøkelsen; «Har du én kommentar eller mening du ønsker å dele etter å ha bidratt til spørreundersøkelsen?» og knytte betraktninger til noen av dem. Kommentarene går, gjennom å være et basert på et åpent

spørsmål, samlet sett på tvers av undersøkelsens kvantitative og kvalitative del, og respondentenes personlige synspunkter har forankringer i ulike deler av spørreundersøkelsen.

Respondent #1 skrev at «*raskare tiltak kan bli iverksatt*». Jeg tolker at i synspunktet ligger implikasjonen av den proaktive tilnærmingen og fordelen med å være i forkant av hendelser.

Respondent #2 skrev at «*Vi hopper over øving om det har vært mye mobilisering, som med Viking Sky, pandemihåndteringen og utfordringer i Norskehavet (hvor vi er beredskapsby)*». Jeg mener at det ikke er til å komme fra at håndtering av skarpe situasjoner vil gi god personlig og individuell trening og enhetsfokusert øving. Samtidig er det et viktig moment å ta med seg de erfaringer man får fra de skarpe situasjonene inn i en øvings-kontekst i rolige omgivelser, hvor det gis rom for gode dialoger rundt og drøftinger om utviklingen, for å oppnå god læring. Respondent #3 skrev:

> *«Jeg ser positivt på denne undersøkelsen, og håper den kan bidra til at beredskapsarbeidet i kommunene får den plassering og oppmerksomhet det trenger. Nå er dette arbeidet lagt til meg som leder for Servicetorget, noe som betyr at jeg har mange andre fagfelt som jeg skal være oppdatert på. Mitt høyeste ønske er at alle kommuner skal ha en sikkerhetssjef som har dette ansvarsområdet.»*

Jeg vil vise til på hypotese H2, fordeling av ulike stillingsbetegnelser, som blir bekreftet gjennom respondent #3 sitt klare uttalte synspunkt og de indikasjoner som jeg gav uttrykk for i den etterfølgende analysen. Dernest vil jeg påpeke at ethvert kommunalt fagområde må ha en tydelig forankring i og interesse hos toppledelsen for å bli satt på dagsorden. Det kan være flere årsaker til at organiseringen i denne kommunen er som den er, eksempelvis at det er en mindre kommune med få (økonomiske) ressurser og behov for å plassere flere hatter på færre ansatte. Også manglende kompetanse kan være årsak.

Respondent #4 skrev: «*Liten oversiktlig kommune, der kriseledelsen har inngående kjennskap og kunnskap om/til alle tilgjengelige krefter/bidrag når hendelse oppstår*». I denne kommunen er fagområdet ikke etablert som en selvstendig kommunal enhet, og det er ikke en dedikert stilling som ivaretar fagområdet på daglig basis, da ingen p.t. er tilsatt i stillingen. Man kan spørre seg om årsaken til hvorfor situasjonen er slik i denne kommunen, der svaret med en viss sannsynlighet kan ha en sammenheng med synspunktet til respondent #3 og vurderingen der.

Respondent #5 skrev: «*Mange av spørsmålene hadde kun valg ja eller nei – det burde også vært et valg som f.eks «vet ikke».* Min vurdering er at respondenten, i et mange-fasettert perspektiv, har helt rett! På den annen side vil jeg, i et sort-hvitt perspektiv, argumentere for at forutsetningen for spørreundersøkelsen ble gitt i utsendelsen: øverste administrative leder i alle kommuner ble anmodet om å bidra. De overordnede spørsmål rundt fagområde og stilling som ble stilt, forutsatte jeg at øverste administrative leder (administrasjonssjef, byrådsleder, kommune-/kommunaldirektør, rådmann) har kunnskap om, og kunne besvare ja eller nei på, da det er denne lederen som har arbeidsgiver-ansvaret for ansatte i kommunen og organisasjons-ansvaret for hvordan den kommunale beredskapsplikten blir overholdt i kommunen. Jeg ser likevel helt klart at utelatelsen av «vet ikke» som et svar-alternativ i flere av spørsmålene kan påvirke undersøkelsens resultat i større grad enn ønsket. Det kan for eksempel skje dersom øverste administrative leder har bedt andre, uten samme kunnskap, om å besvare den.
Respondent #6 skrev:

> *«Et begrep som ikke har så stor verdi i konkret form, men som er et eksempel på et godt arbeidsprinsipp når situasjonen er usikker og tiden knapp. En grei «livbøye» for å holde fremdrift og fokus. Men som alle andre verktøy kan det bli et hinder om det er det eneste verktøyet man har – arbeidsmetodikk må hele tiden tilpasses situasjon og behov.»*

Resonnementet ser ut til å peke mot proaktiv og annen stabsmetodikk som lederverktøy. Jeg vil knytte mine betraktninger i analysen av hypotese H5 til det siterte over. Sitatet gir en betydelig indikasjon på at noen kommuner ikke har en proaktiv, men heller en reaktiv, tilnærming til krisehåndtering. Funnene indikerer også andre svakheter ved fagområdet samfunnsikkerhet og beredskap og rundt bruken av et dedikert lederverktøy i kriseledelsen. Manglende kompetanse anser jeg som den mest åpenbare svakheten, sammen med manglende prioritering av og interesse for fagområdet. På den annen side passer respondenten #6 sitt utsagn *«...arbeidsmetodikk må hele tiden tilpasses situasjon og behov*» med prinsippene for Enhetlig ledelsessystem (ELS) og fleksibiliteten og skalerbarheten som ligger i dette lederverktøyet.

Respondent #7 skrev: «*Evaluering av hver hendelse og jevnlige øvelser*». Jeg vil sette dette synspunktet i sammenheng med synspunktet som ble publisert av respondent #2 og med min etterfølgende betraktning, der respondent #7 bekrefter viktigheten av øving og evaluering.

Respondent #8 skrev: «*Kommunen har stått i kontinuerlig kriseberedskap siden mars 2020 med møter 2 ganger pr uke. Vi møter hele tiden uventede spørsmål og situasjoner. Vi løser dem.*»

Respondent #9 skrev:

«Covid-19 har gitt en vedvarende erfaring med krisehåndtering over tid som vil gi mye læring av nytte også for senere kriser. I vår plan for kriseledelse er rådmannen/kommunedirektøren leder for kriseledelsen, mens ordføreren er talsperson utad i media. Dette har vist seg som en svært hensiktsmessig arbeidsdeling under Covid-19 håndteringen.»

Respondent #10 skrev: «*Vi har ordinært 200 % stillig på beredskap. Pr i dag effektivt 160 %. Dette fanges ikke godt nok opp. Kan også gjelde andre store kommuner*.»

Respondent #11 skrev: *«Ha aktuelle scenarier i ROS, oppdatere og øve.»*

Respondent #12 skrev: *«Å være i forkant av det verst tenkelige.»*

Respondent #13 skrev: *«Metoden for proaktiv stabsmetodikk følges i stor grad, men valg av metodikk er også situasjons- og hendelsesavhengig.»*

Respondent #14 skrev: *«Det er viktig å være forberedt på at hendelser kan inntreffe og de hendelsene som inntreffer er ofte hendelser som ikke direkte kan refereres til hendelser beskrevet i kommunenes Helhetlig ROS.»*

Respondent # 15 skrev: *«Ved å 'prøve' å være i forkant (proaktiv) med planlegging av tiltak, i forhold til utvikling av hendelsen, gjør at vi kan 'kjøpe' oss litt tid, vil også da kunne ha alternative løsninger i noen tilfeller. For å kunne være proaktiv, vil gode øvelser i forkant være et nødvendig verktøy.»*

Alt i alt er det gode og overveide personlige synspunkter og betraktninger som er avgitt av respondentene, og kommentarene er fra et ansatt-perspektiv i kommunesektoren verdifulle.

5 Drøfting

I dette kapittelet vil jeg drøfte det teoretiske rammeverket mot den empiri jeg har samlet inn via min gjennomførte spørreundersøkelse. Gjennom delkapitler som baseres på oppgavens oppdeling av teori-rammeverket, vil jeg også definere en tydelig struktur på drøftingskapittelet.

Som vi ser av tabellene 1-4 er det flere parvise signifikante korrelasjoner, som indikerer at det er stor grad av intern konsistens knyttet til spørsmålene i spørreskjemaet, som igjen er en styrke for validiteten for undersøkelsen.

Hvordan er så situasjonen i distriktene, hvor det ofte er færre menneskelige ressurser i kommunenes administrasjon og de tilgjengelige ressursene gjerne utfører flere oppgaver og har flere roller? Hva med fokuset på og prioritering av samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i små kommuner? Er det forskjell mellom distrikts-Norge og by-Norge hva angår arbeid med og ajourhold av det kommunale beredskapsplanverk? Og hva med by og distrikt når det gjelder planverket, de ulike roller i krisehåndteringsapparatet og håndteringen av kriser? Er disse faktorene trenet på av de enkelte personene i apparatet, og øvet i samvirke med andre aktuelle etater og organisasjoner? Hva med den sektorovergripende horisontale og vertikale samordningen; mellom offentlige etater og frivillige organisasjoner, og på de ulike norske forvaltningsnivåer som er delt inn i det byråkratiske flernivåstyret med departementer, direktorater, statsforvaltere og lokalt selv-/folkestyre? Disse og andre relaterte temaer er veldig aktuelle nå om dagen når de sees i sammenheng med tidligere samfunnssikkerhets-meldinger, og nå også den nyeste som ble publisert i oktober 2020; *Samfunnssikkerhet i en usikker verden*.

For å belyse den nasjonale beredskapen vs ressurser, kan Covid-19 pandemien brukes som eksempel til ettertanke. På nasjonalt forvaltningsnivå satt regjeringen og ministre i god tro og redegjorde for en nasjonal beredskapssituasjon som skulle være tilfredsstillende, at man i Norge var rustet for enhver oppstående krise og at ressursbehovet til enhver tid vil være dekket av nasjonale lagre og eksisterende innkjøpsavtaler. På lavere forvaltningsnivå derimot var det tidlig klart at ressurssituasjonen var alt annet enn av positiv karakter, der det ble klart at det ikke fantes hverken sentrale, regionale eller lokale beredskapsressurser for oppstående kriser.

Som jeg stadfester i avgrensningen av oppgaven er det kommunenes forvaltning av fagområdet samfunnssikkerhet og beredskap jeg, sett gjennom et down-top perspektiv, vil undersøke

nærmere. Det betyr at jeg hovedsakelig vil formidle funn i forbindelse med undersøkelsen og egne betraktninger hva angår kommunenes beredskapsledelse og hendelseshåndtering. Gitt kontekst vil det likevel forekomme at jeg belyser forvaltning av samfunnssikkerheten på høyere forvaltningsnivåer, for slik å danne et helhetlig oversiktsbilde av fag- og forvaltningsområdet.

I det teoretiske rammeverket belyser jeg regjeringens målsetning om å legge fram et lovforslag om kommunal beredskapsplikt. Som nevnt innebærer målsetningen at '*kommunene selv tar anvar for et systematisk, kontinuerlig og kvalitetsmessig godt arbeid med beredskap*'. Så kan man jo stille seg spørsmålet med om kommunene faktisk har tatt dette ansvaret etter de forutsetninger og premisser som er forventet av regjeringen, når man ser nærmere på den empiri som foreligger etter min spørreundersøkelse. Det er kun drøyt 14 % av kommunene som responderte som sier at de har etablert fag- og forvaltningsområdet samfunnssikkerhet og beredskap som en selvstendig kommunal enhet. Men så sier snaut 19 % av kommunene at de ikke har en dedikert stilling som ivaretar fag- og forvaltningsområdet på daglig basis.

Når kommunene blir spurt om hvilken stilling det er som ivaretar fag- og forvaltningsområdet, med anledning til å svare med andre alternativer, og stillingsprosenten, viser empirien fra undersøkelsen at kommunene har tolket sitt ansvar og handlingsrom på ulikt vis. Majoriteten av kommunene, 56,8 %, responderte med at *beredskapskoordinator* er navnet på stillingen. Dog viser undersøkelsen at det forekommer minst 15 ulike stillingsnavn/funksjoner som ivaretar rollen og oppgavene pålagt kommunene gjennom den lovforankrede beredskapsplikten. Den viser også at stillingsprosenten hos 57 % av respondentene er i størrelsesorden 1-49 % stilling.

Hva sier DSB sine kommuneundersøkelser, som jeg belyser i det teoretiske rammeverket, og som er blitt gjennomført årlig siden 2002? I den siste som er publisert på DSB sine nettsider, gjeldende for 2020, gjentas regjeringens målsetningen gjennom en kravstillelse til at kommunenes samfunnssikkerhetsarbeid skal være helhetlig og systematisk (DSB, 2021, pkt 2.3). Der svarer 79 % av kommunene at de har utarbeidet mål for arbeidet med fag- og forvaltningsområdet, og 74 % at de har utarbeidet planer for oppfølging av samfunnssikkerhetsarbeidet. DSB påpeker at resultatene for 2020 indikerer en liten nedgang i antallet kommer som utfører oppgavene etter regjeringens målsetning.

Svært interessant å bemerke er de funn som oppgis i kommuneunderesøkelsen fra 2020 sitt punkt 4.4 *om beredskapskoordinatoren*. Mitt teoretiske rammeverk, sammen med innsamlet empiri, om rammeverket samfunnssikkerhet underbygges av framstillingen i nevnte punkt 4.4;

> *«De aller fleste har rollen i tilknytning til en annen stilling som brannsjef, teknisk sjef eller annen (leder-) funksjon i kommunen.*

og;

> *«Det er i utgangspunktet stor vilje til å satse på samfunnssikkerhet og beredskap. Til tider blir imidlertid tid / ressurser skjøvet vekk fra beredskapsarbeidet til andre tidsaktuelle og viktige oppgaver.»*

Dette indikerer videre at kommunene i hovedsak på en tillitsfull måte ivaretar det ansvaret som er dem delegert gjennom den kommunale beredskapsplikten, men at det foreligger et betydelig forbedringspotensiale når det kommer til prioritering og dedikasjon av personellressurser. Også sett gjennom samordnings-perspektivet vil en optimal organisering av det kommunale samfunnsikkerhets- og beredskapsarbeidet innebære at alle 356 norske kommuner (pr 01. januar 2020) har etablert en selvstendig kommunal enhet for forvaltningsområdet, at stillingsnavn for rollen(e) er samkjørt og ensrettede (eksempelvis: «*leder samfunnssikkerhet, samfunnssikkerhetskoordinator»*). På den måten vil øvrig forvaltning, offentlige tjenester og landets borgere vite hvor de skal henvende seg uavhengig av geografi og kommunetilhørighet.

I det teoretiske rammeverket belyser jeg proaktiv stabsmetodikk som en tilnærming og metode for innledende håndtering av uønskede hendelser og kriser. Som jeg påpeker videre er metodikken uegnet for langsiktig strategisk arbeid. Metodikken er derimot uhyre effektiv i den første strategiske håndteringen av en beredskapssituasjon med intensjon om å igangsette hastetiltak for om mulig å eliminere en forverring av situasjonen. Dette er et poeng som også stadfestes gjennom innsamlet empiri av respondent # 6, der denne med sin kommentar sier at:

> *«Et begrep som ikke har så stor verdi i konkret form, men som er et eksempel på et godt arbeidsprinsipp når situasjonen er usikker og tiden knapp. En grei «livbøye» for å holde fremdrift og fokus. Men som alle andre verktøy kan det bli et hinder om det er det eneste verktøyet man har – arbeidsmetodikk må hele tiden tilpasses situasjon og behov.»*

Det som er viktig å understreke om proaktiv stabsmetodikk er at metodikken ifølge Lunde (s. 310) er uegnet for langsiktig strategisk arbeid. Metodikken er derimot uhyre effektiv i den første

strategiske håndteringen av en beredskapssituasjon med intensjon om å igangsette hastetiltak for om mulig å eliminere en forverring av situasjonen.

Masteroppgaven *«~~Øvelse~~ Ferdighetstrening gjør mester?»* (Nordal, 2016) identifiserer flere punkter som gjør at CIM ikke nødvendigvis er det foretrukne styrings- og støtteverktøyet i eksempelvis norske kommuner – det er syv av åtte kommuner (87,5 %) som bruker det (s. 56-57). Dette er funn som er gjensidig overførbart med empiri i denne oppgaven, der 7 kommuner ikke bruker det og 84 bruker det, av 91 respondenter (92,3 %). Noen årsaker er at mange mener at systemet ikke er spesielt intuitivt, det har et utfordrende brukergrensesnitt og plattformen over lengre tid har vært ustabil.

I det teoretiske rammeverket belyser jeg team og teamtrening som kontekst når det kommer til trening og øving innen håndtering av uønskede hendelser og kriser. Hva sier så DSB sin siste kommuneundersøkelse fra 2020 om norske kommuners samarbeid om øvelser og krisehåndtering? Jeg siterer konklusjonen i undersøkelsen, som sier at:

> *«Et gjennomgående funn viser at det er en økning i samarbeid med andre kommunere innen alle samfunnssikkerhetsoppgavene, men vi mener likevel at resultatene kunne vært bedre. Samfunnssikkerhetsutfordringene følger ikke nødvendigvis kommunegrenser, og det oppfordres derfor til økt samarbeid mellom kommuner.»*

I hypotese H8 spurte jeg om en proaktiv tilnærming vil ha betydning for arbeidets resultat. Respondentene som svarte ja til det, mente alle som en at en proaktiv tilnærming vil ha en positiv innvirkning på resultatet.

6 Avslutning

I dette kapittelet vil jeg oppsummere resultatene og besvare de innledende forskningsspørsmål. Avslutningsvis vil jeg reflektere rundt egen forskningsprosess og belyse noen perspektiver i forhold til videre forskning innen fag- og forvaltningsområdet og oppgavens tematikk.

6.1 Oppsummering av resultatene

Jeg ønsket med oppgaven å undersøke nærmere bakgrunnen for de implikasjoner i fagområdet samfunnssikkerhet, og implisitt for den kommunale beredskapsledelse og hendelseshåndtering, som flernivåstyringen og norske kommuner sin grunnlovsfestede bestemmelse om lokalt selvstyre utgjør, og med grunnlag i kontekst kom jeg fram til følgende problemstilling;

«Hvorfor forekommer ulik håndtering av uønskede hendelser i norske kommuner?»

Min påstand i oppgavens kontekst er at det i to uavhengige kommisjoners rapporter etter større uønskede hendelser og kriser, pekes på store svakheter ved den forvaltningsmessige ledelse og styring, det sivile beredskapssystem, ved eksisterende beredskapsplanverk, samordning innen vårt nasjonale flernivåstyringssystem, trening og øving av beredskapsapparatet på alle forvaltningsnivåer og innen alle sektorer. Denne påstanden underbygges gjennom det teoretiske rammeverket og gjennom innsamlet empiri

For å besvare problemstillingen utledet jeg fire forskningsspørsmålene, som fortoner seg slik:

F1) Hvordan forvaltes samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i norske kommuner?

F2) Har norske kommuner tatt i bruk leder- og støtteverktøy for slik å effektivisere og optimalisere arbeidet innen beredskapsledelse og krisehåndtering?

F3) Gjennomfører norske kommuner opplæring, trening og øving av beredskap- og krisehåndteringsapparatet på jevnlig basis?

F4) Vil en proaktiv tilnærming i håndteringen ha betydning for arbeidets resultatet, og i såfall: på hvilken måte?

De funn jeg har analysert og presentert i empiri-kapittelet indikerer at beredskapen i norske kommuner i store trekk fungerer tilfredsstillende, og det har vært en positiv utvikling av fag- og forvaltningsområdet. Likevel viser min empiri, understøttet av DSB sine

kommuneundersøkelser, at det er en lang vei å gå for å få et helhetlig samfunnssikkerhetsfokus og god samordning på lokalt forvaltningsnivå, kommunene.

Tankesmia Agenda (Mortvedt, 2020, s. 2-3) mener jeg svarer ut problemstillingen gjennom fire svakheter i vårt lands nasjonale og lokale totalberedskap: 1) *den nære beredskapen er ikke høyt nok prioritert*, 2) *dårlig samarbeid mellom offentlige etater svekker beredskapsevnen*, 3) *mål- og resultatstyring, med forankring i metodikken New Public Management (NPM) som regjeringen organiserer og styrer vårt lands virksomhet etter* (Hansen, 2018), og 4) *utfordringer for beredskapen som skapes grunnet privatisering*.

6.2 Refleksjon rundt egen forskningsprosess

Denne forskningsprosessen har bidratt i vesentlig grad til å se på prosesser som foregår ved håndtering av uønskede hendelser og kriser, med nye øyne og med et åpent sinn.

Når det gjelder det rent tekniske rundt forskningen, stiller jeg meg spørsmål om jeg eksempelvis kunne ha bygd spørreskjemaet annerledes? Sett i lys av de mottatte tilbakemeldinger som ble gitt i kommentarfeltet, kunne det absolutt blitt gjort et bedre arbeid da jeg utviklet skjemaet. Likevel var det mine snevre forventninger til respondentene, og etablerte forutsetninger, som styrte skjemaets utvikling. Som forsker la jeg nemlig til grunn i utviklingen en forutsetning om at de utpekte respondenter hadde den kunnskap om fag- og forvaltningsområdet som jeg mente at skulle være nødvendig for å svare ut spørsmålene. En slik forutsetning, i etterpåklokskapens lys, ser ut til å ha påvirket undersøkelsens resultat i en negativ retning. Hadde for eksempel «vet ikke» vært et svar-alternativ i flere av spørsmålene, ville resultatet for disse spørsmålene sannsynligvis ha endret seg i noen grad. Om forutsetningen har medført en betydelig påvirkning av resultatet eller ei, er derimot vanskelig å resonnere nærmere på.

6.3 Perspektivering i forhold til videre forskning

Assisterende direktør i DSB, Per Brekke, sa i en reportasje publisert 4. april 2018 at «*innen 2020 skal vi sørge for at alle som har en rolle i beredskapsarbeid i Norge – enten det er i frivillig, offentlig eller kommersiell sektor – skal kjenne til hvordan vi jobber sammen for å være best mulig forberedt*» (DSB, 2018). Utsagnet mener jeg etter egen vurdering å være gjenstand for å kunne betraktes som selve lakmustesten på beredskaps-Norges status.

Vi så under Gjerdrum-hendelsen at det gryende nye Totalforsvars-konseptet hadde en viss virkningsgrad, dog var det de lokale sjefers egenvilje og sterke ønske om å bidra på vegne av storsamfunnet som resulterte i den samordnede innsatsen. Den toppstyrte samordningen i vårt nasjonale flernivåstyringssystemet, eksisterer ikke og var savnet. Som Koronakommisjonens rapport oppsummerer (SMK, 2021, s. 244-245) har det lokale forvaltningsnivået, kommunene, i stort fungert på en utmerket måte når det gjelder håndteringen av Covid-19 pandemien. Det er derimot det regionale og sentrale nivået som har sviktet kommunene på flere områder.

Det helt sentrale området er samordning. Som jeg også har identifisert i forskningsprosessen til min masteroppgave (Tvedten, 2020), trekker samfunnsutviklingen i retning av at det kan være nødvendig å sette på dagsorden en overordnet sentral forankring av fag- og forvaltningsområdet samfunnssikkerhet, på regjeringsnivå, gjennom at det blir etablert et dedikert departement for samfunnssikkerhet og beredskap, slik Fimreite et al. også resonnerer når de poengterer Sårbarhetsutvalgets (2010) «*understreking av at samfunnssikkerhetsfeltet var svært fragmentert og preget av uklar ansvarsfordeling og svake samordningsmekanismer (NOU 2000:24). Utvalget foreslo en mer hierarkisk styringsmodell med etablering av et eget departement for samfunnssikkerhet og beredskap* (Fimreite et al., 2018, s. 20).

Med forankring i mitt resonnement mener jeg at det bør forskes mer på implikasjonen av at beredskaps-domenet flyttes fra dagens justis- og beredskapsdepartement og samordnes med fagområdet samfunnssikkerhet i et nytt samfunnssikkerhets- og beredskapsdepartement. Som jeg også har argumentert med og resonnert rundt, mener jeg at det bør forskes mer på implikasjonene av det grunnlovsforankrede kommunale selvstyret vs de begrensninger som legges gjennom regjeringens top-down styringssignaler og detaljsstyring av kommunene i kontekst og rammen av kommunenes handlingsrom vs standardisering av og forenkling innen fag- og forvaltningsområdet samfunnssikkerhet, eksempelvis dedikerte stillingers navngiving.

7 Litteraturliste

Bang, H. (2016/2018). Hvordan lykkes med teamarbeid? Hentet 03. mai 2021 fra https://www.psykologforeningen.no/publikum/informasjonsvideoer/videoer-om-arbeidsliv/hvordan-lykkes-med-teamarbeid

Berger, A. & Pedersen, A. A. (2017). *Krisestøtteverktøy: Aspekter som påvirker nytten av CIM*. (Bacheloroppgave). Høgskolen i Innlandet, Rena. Hentet 02. mai 2021 fra https://brage.inn.no/inn-xmlui/handle/11250/2453757

Bigley, G. A. & Roberts, K. H. (2001). *The Incident Command System: High-Reliability Organizing for complex and volatile task environments* (The Academy of Management Journal 44(6): 1281-1299. Hentet 29. april 2021 fra https://www.researchgate.net/publication/274913449_The_incident_command_system_High-reliability_organizing_for_complex_and_volatile_task_environments

Bjelland, B. & Nekstad, E. R. (2018). *Beredskap, kriseledelse og praktisk skadestedsarbeid* (1. utg). Oslo: Gyldendal Akademisk.

Busch, T. (2014). *Akademisk skriving* (2. utg). Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke.

Danielsen, H. (2009). Er det selvsagt hvem som er daglig leder? Kommunal rapport. Hentet 06. november 2020 fra https://www.kommunal-rapport.no/debatt/er-det-selvsagt-hvem-som-er-daglig-leder/62021!/

DSB.no (2011). *Veileder om enhetlig ledelsessystem (ELS)*. Hentet 27. april 2021 fra https://www.dsb.no/veiledere-handboker-og-informasjonsmateriell/veileder-om-enhetlig-ledelsessystem-els/

DSB.no (2018). Totalforsvaret: Sammen for et tryggere Norge. Hentet 01. mai 2021 fra https://www.dsb.no/reportasjearkiv/sammen-for-et-tryggere-norge/

DSB. (2021). Kommuneundersøkelsen 2020. Hentet 02. mai 2021 fra https://www.dsb.no/menyartikler/statistikk/kommuneundersokelsen/

Engen, O. A. H., Kruke, B. I., Lindøe, P. H., Olsen, K. H., Olsen, O. E. & Pettersen, K. A. (2016). *Perspektiver på samfunnssikkerhet* (1. utg). Oslo: Cappelen Damm Akademisk.

Eriksen, J. (2018). *Krise- og beredskapsledelse*. *Teamtrening* (2. utg.). *Oslo: Cappelen Damm Akademisk*.

Fimreite, A. L., Lango, P., Lægreid, P. & Rykkja, L. H (red.). (2018). *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering* (2. utg). Oslo: Universitetsforlaget.

Furevik, E. (2017). *Sivilbeskyttelsesloven – en praktisk og juridisk veileder* (1. utg). Oslo: Universitetsforlaget.

F24. (u.å.) CIM i offentlig sektor. Hentet 03. mai 2021 fra https://cim-no.f24.com/bransjer/offentlig-sektor/

Grønmo, S. (2020). *Kvantitativ metode*. Store norske leksikon. Hentet fra https://snl.no/kvantitativ_metode

Grønmo, S. (2020b). *Kvalitativ metode*. Store norske leksikon. Hentet fra https://snl.no/kvalitativ_metode

Hansen, T. (2018). New Public Management. *Store norske leksikon*. Hentet 02. mai 2021 fra https://snl.no/New_Public_Management

Innlandet. (u.å.). Gode øvelser er et viktig virkemiddel for å øke samfunnets evne til å håndtere kriser og styrke arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. Hentet 03. mai 2021 fra https://www.statsforvalteren.no/nn/innlandet/samfunnstryggleik-og-beredskap/beredskap/ovelser/

JD. (2002, 5. april). *Samfunnssikkerhet. Veien til et mindre sårbart samfunn*. (St. meld. nr. 17 (2001-2002)). Hentet 27. april 2021 fra https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-17-2001-2002-/id402587/

JD. (2008, 9. mai). *Samfunnssikkerhet. Samvirke og samordning*. (St. meld. nr. 22 (2007-2008)). Hentet 02. mai 2021 fra https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-22-2007-2008-/id510655/

KS. (2019, 24. juli). Noen fakta om nye kommuner fra 2020. Hentet 06. november 2020 fra https://www.ks.no/fagomrader/demokrati-og-styring/kommunereform/noen-fakta-om-nye-kommuner-fra-2020/

Lunde, I. K. (2016). *Praktisk krise- og beredskapsledelse* (2. utg). Oslo: Universitetsforlaget.

Mortvedt, F. (2020). Totalberedskap i Norge. Er vi klar for en krise? (4/2020). Hentet 28. april 2021 fra https://tankesmienagenda.no/uploads/documents/medias/250220_totalberedskap,_endelig__1583140980851.pdf

NAOB. (2021). *Kommunaldirektør.* Det norske akademis ordbok. Hentet 28. april 2021 fra https://naob.no/ordbok/kommunaldirekt%C3%B8r

Netigate. (2021). Åpne spørsmål i spørreundersøkelser – se vår guide. Hentet 02. mai 2021 fra https://www.netigate.net/no/articles/netigate-insights-norge/en-guide-apne-sporsmal-sporreundersokelser/

Nordal, M. (2016). *Øvelse Ferdighetstrening gjør mester? En studie av hvordan ferdighetstrening kan påvirke den kommunale krisehåndteringsevnen*. (Masteroppgave). Universitetet i Stavanger, Stavanger. Hentet 02. mai 2021 fra https://uis.brage.unit.no/uis-xmlui/bitstream/handle/11250/2411980/masteroppgave_nordal_mari.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Serigstad, S. (2003). *Samordning og samfunnstryggleik: ein studie av omorganiseringa av den sentrale tryggleiks- og beredskapsforvaltninga i Norge i perioden 1999-2002*. Rapport 16/2003. Bergen: Uni Rokkansenteret.

SMK. (2012, 13. august). Rapport fra 22. juli-kommisjonen (NOU 2012:14). Hentet 01. mai 2021 fra https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2012-14/id697260/

SMK. (2021, 14. april). Myndighetenes håndtering av koronapandemien (NOU 2021:6). Hentet 01. mai 2021 fra https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2021-6/id2844388/

Sved, R. (2018, 04. oktober). Hva skal sjefen hete? Kommunal rapport. Hentet 06. november 2020 fra https://www.kommunal-rapport.no/kommentar/hva-skal-sjefen-hete/111239!/

Sæterbø, J. T. (2015, 15. desember). Hva er proaktiv metode? Hentet 03. mai 2021 fra https://cim-no.f24.com/hva-er-proaktiv-metode/

Tvedten, R. (2020). *Profesjonalisering av brann- og redningsetaten. En studie av ulike implikasjoner for samfunnet, etaten og dens personell når nye krav til ny kompetanse og økt profesjonalisering implementeres*. (Masteroppgave). Høgskolen i Innlandet, Rena. Hentet 29. april 2021 fra https://brage.inn.no/inn-xmlui/handle/11250/2724204

Verhoest, K., Bouckaert, G. & Peters, B. G. (2007). *Janus faced reorganization: Specialization and coordination in four OECD countries in the period 1980-2005* (International Review of Administrative Science, 73(3), s. 325-348). Hentet 02. mai 2021 fra https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0020852307081144

Øren, A., Wasilkiewicz, K., Mohammad, A. B., Almklov, P. G., Albrechtsen, E., Antonsen, S. & Schiefloe, P. M. (2016). *Kommunal beredskapsplikt. Gir nye krav en bedre beredskapsevne?* (SINTEF A27171). Hentet 19. mars 2021 fra http://hdl.handle.net/11250/2434813

8 Vedlegg

8.1 Invitasjon til å delta i spørreundersøkelse

8.2 Påminnelse: Invitasjon til å delta i spørreundersøkelse

8.3 Spørreundersøkelsen m/grovkategoriserte resultater

8.1 Invitasjon til å delta i spørreundersøkelse

Emne: Til øverste administrative leder i alle norske kommuner: Invitasjon til å delta i spørreundersøkelse om samfunnssikkerhet og beredskap

Dato: onsdag 24. mars 2021 11:02:54 sentraleuropeisk normaltid

Fra: Roger Tvedten

Blindkopi: *Samtlige norske kommuner (etter egen utarbeidet distribusjonsliste)*

Instruksjon til Postmottak hos kommunen:
Mottakende saksbehandler i postmottak anmodes om å videredistribuere invitasjonen til kommunens øverste administrative leder (administrasjonssjef / kommunaldirektør / rådmann).

Kjære mottaker,
Øverste administrative leder i alle norske kommuner inviteres herved til å delta i en spørreundersøkelse om samfunnssikkerhet og beredskap. Det er beregnet at du vil bruke inntil 5 minutter på å svare ut spørsmålene, og spørreundersøkelsen er åpen fram til 7. april 2021 kl. 23:59.

De funn som gjøres i dette forskningsprosjektet skal nyttes i en studie på bachelorgradsnivå, der det skal sees nærmere på beredskap og krisehåndtering i norske kommuner. Studien har ikke tilknytning til hverken norske kommuner, berørte departementer eller andre virksomheter og organisasjoner med interesser som sammenfaller med forskningsprosjektet. Videre er studien ikke initiert eller finansiert av noen intern eller ekstern oppdragsgiver.

Innsamlet datamateriale behandles grovkategorisert og det vil ikke på noen måte være mulig å koble deg mot ditt svarskjema eller identifisere din deltakelse i framtidige publikasjoner og forskningsrapporter. Etter studiens avslutning i juni 2021 kan det innsamlede datamaterialet bli brukt til videre analyser og studier. Resultatene fra dette forskningsprosjektet og studien vil bli presentert i en bacheloroppgave som gjøres tilgjengelig for dere som måtte ønske det.

Undersøkelsen er optimalisert for deltakelse ved bruk av både telefon, pc og mac, og den er plattformuavhengig (iOS/Android).

Trykk på linken for å delta: https://nettskjema.no/a/173612

Tusen takk for din deltakelse! Den er viktig for studiens gyldighet og pålitelighet.

Med hilsen

Roger Tvedten
Bachelorstudent, bachelor med hovedvekt på beredskap- og krisehåndteringsfag
Høgskolen i Innlandet, campus Rena

E-post: 048257@stud.inn.no, Tlf: 902 80 360

Høgskolen i Innlandet

8.2 Påminnelse: Invitasjon til å delta i spørreundersøkelse

Emne: Påminnelse: Til øverste administrative leder i alle norske kommuner: Invitasjon til å delta i spørreundersøkelse.

Dato: tirsdag 6. april 2021 11:25:41 sentraleuropeisk sommertid

Fra: Roger Tvedten

Blindkopi: *Samtlige norske kommuner (etter egen utarbeidet distribusjonsliste)*

Kjære administrasjonssjef, byrådsleder, kommune-/kommunaldirektør, rådmann,

Før påske distribuerte jeg til samtlige norske kommuner en spørreundersøkelse om samfunnssikkerhet og beredskap. Jeg vil først og fremst takke for den gode responsen deres. Innsendte svar sålangt har sikret veldig god gyldighet og pålitelighet for forskningens resultat. Tusen takk!

Har du ikke hatt anledning til, eller er i tvil om du ønsker, å svare? Alle svar er like viktige, og dess flere som svarer dess bedre blir resultatet av forskningen.

Grunnet flere fridager ifm påskehøytiden forlenges undersøkelsens svarfrist fram til 9. april 2021 kl. 23:59. Bli med å bidra du også til forskning på kommunal samfunnssikkerhet og beredskap.

PS! Du som allerede har svart på undersøkelsen *må ikke* svare på nytt.

Trykk på linken for å delta: https://nettskjema.no/a/173612

Med hilsen

Roger Tvedten
Bachelorstudent, bachelor med hovedvekt på beredskap- og krisehåndteringsfag
Høgskolen i Innlandet, campus Rena

E-post: 048257@stud.inn.no, Tlf: 902 80 360

8.3 Spørreundersøkelsen m/grovkategoriserte resultater

Rapport fra «Spørreundersøkelse om samfunnssikkerhet og beredskap»

Innhentede svar pr. 27. april 2021 12:32

- Leverte svar: **91**
- Påbegynte svar: **0**
- Antall invitasjoner sendt: **0**

Med fritekstsvar

Høgskolen i Innlandet

De funn som gjøres i dette forskningsprosjektet skal nyttes i en studie på bachelorgradsnivå der det skal sees nærmere på beredskap og krisehåndtering i norske kommuner. Studiens innhold står for bachelorstudentens egen regning.

Innledning

Norske kommuner har gjennom Grunnloven fått forankret sin rett til selvstyre (2016) ved at folkestyret, som består av politisk interesserte innbyggere, "har rett til å styre lokale anliggender gjennom lokale folkevalgte organer". Gitt forankringen er det rimelig å anta at kommunene til en viss grad organiserer og prioriterer sitt samfunnssikkerhet- og beredskapsarbeid ulikt.

Formål og hensikt

Forskningsprosjektet har som formål å samle inn og analysere kvantitative data, som er relatert til kommunenes beredskap- og krisehåndteringsarbeid. Hensikten er å se nærmere på den kommunale forvaltningen av fagområdet.

Denne spørreundersøkelsen danner studiens analyse- og drøftingsgrunnlag.

Deltakelse og uavhengighet

Din deltakelse er viktig! Det er helt avgjørende for studiens gyldighet og resultat at så mange som mulig deltar.

Deltakelse i forskningsprosjektet er frivillig og gjøres anonymt. Ønsker du å delta, krysser du av på "Jeg samtykker" nederst og trykker på "Neste side". Ønsker du likevel ikke å delta, kan du når som helst avslutte ved å lukke nettleseren.

Det er beregnet at du vil bruke inntil 5 minutter på å besvare spørreskjemaet, og det er åpent fram til 07. april 2021.

Studien har ikke tilknytning til hverken norske kommuner, berørte departementer eller andre virksomheter og organisasjoner med interesser som sammenfaller med dette forskningsprosjektet.

Studien er ikke initiert eller finansiert av noen intern eller ekstern oppdragsgiver.

Personvern

Høgskolen i Innlandet tar personvern på alvor og i samsvar med personvernregelverket (GDPR). Du skal kjenne til hvordan dine personopplysninger håndteres og du kan forvalte dem. Les mer på Høgskolens side her.

Spørreundersøkelsen er distribuert gjennom en elektronisk invitasjon sendt pr e-post til alle norske kommuners postmottak.

Kun fagopplysninger blir kartlagt, ikke demografi og andre personopplysninger som e-post, IP-adresser og koblingsnøkler.

Nettskjema.no brukes som innsamlingsverktøy. Innsamlet datamateriale behandles grovkategorisert og det vil ikke på noen måte være mulig å koble deg mot ditt svarskjema, identifisere din deltakelse eller å gjenkjenne noen andre deltakere.

Det er kun undertegnede bachelorstudent og fordypningsoppgavens veileder som har tilgang til innsamlet datamateriale.

Etter studiens avslutning i juni 2021 kan det innsamlede datamaterialet bli brukt til videre studier/analyser.

Tusen takk for din deltakelse!

Har du spørsmål eller kommentarer til spørreundersøkelsen? Da vil jeg gjerne høre fra deg!

Med samfunnssikkerhets- og beredskapsfaglig hilsen

Roger Tvedten

Bachelorstudent, Bachelor med hovedvekt på beredskap- og krisehåndteringsfag

Høgskolen i Innlandet

E-post: 048257@stud.inn.no, tlf: 902 80 360

1/24 For å gå videre til spørsmålene i undersøkelsen, må du gi ditt samtykke til deltakelse *

Ønsker du likevel ikke å delta i undersøkelsen, nå eller underveis, kan du avslutte når som helst ved å lukke nettleseren.

Svar	Antall	Prosent
Jeg samtykker	91	100 %

1/4 Om fagområdet samfunnssikkerhet og beredskap

Ta stilling til følgende påstander med grunnlag i forvaltningen i din kommune:

2/24 - Fagområdet er etablert som en selvstendig kommunal enhet *

Svar	Antall	Prosent
Nei	78	85,7 %
Ja	13	14,3 %

3/24 - En dedikert stilling ivaretar fagområdet på daglig basis *

Svar	Antall	Prosent
Nei	17	18,7 %
Ja (Angi stillingsbetegnelse)	74	81,3 %

3.1/24 - Stillingen som ivaretar fagområdet på daglig basis heter *

Svar	Antall	Prosent
Koordinator samfunnssikkerhet og beredskap	4	5,4 %
Leder samfunnssikkerhet og beredskap	2	2,7 %
Beredskapskoordinator	42	56,8 %
Beredskapsleder	15	20,3 %
Samfunnssikkerhetskoordinator	0	0 %
Samfunnssikkerhetsleder	0	0 %
Annet stillingsnavn (beskriv nærmere)	11	14,9 %

3.2/24 - Du svarte Annet stillingsnavn på forrige spørsmål. Hva er stillingsnavnet? *

- Beredskapsrådgiver
- Fagsjef
- Senior rådgjevar
- Beredskapsrådgiver
- Fagansvarlig samfunnssikkerhet og beredskap
- Personalsjef
- kvalitet internkontroll og beredskap
- Beredskapssjef
- tekn.sjef
- Rådgiver
- Brann og beredskapssjef

4/24 - Angi stillingsprosent for stillingen som ivaretar fagområdet på daglig basis *

Svar	Antall	Prosent
Ingen er p.t. tilsatt i stillingen	7	7,7 %
1-49%	52	57,1 %
50%	13	14,3 %
51-99%	5	5,5 %
100%	14	15,4 %

5/24 - Kommunen har utarbeidet en overordnet beredskapsplan *

Jf. § 4 i Forskrift om kommunal beredskapsplikt skal kommunen være forberedt på å håndtere uønskede hendelser, og (..) utarbeide en overordnet beredskapsplan.

Svar	Antall	Prosent
Nei	2	2,2 %
Ja	89	97,8 %

6/24 - Kommunens overordnede beredskapsplan har utgangspunkt i F24 Nordics sin veileder *

F24 Nordics (cim-no.f24.com) er leverandøren av DSB-CIM, og har utgitt veilederen 'Hvordan skriver du en beredskapsplan - En praktisk tilnærming til struktur og innhold'.

Svar	Antall	Prosent
Nei	34	37,4 %
Vet ikke	32	35,2 %
Ja	25	27,5 %

7/24 - Overordnet beredskapsplan oppdateres og revideres iht lovens krav *

Jf. § 6 i Forskrift om kommunal beredskapsplikt skal beredskapsplanen være oppdatert og revideres minimum én gang per år. Det skal fremgå hvem som har ansvaret for oppdatering av planen og når planen sist er oppdatert.

Svar	Antall	Prosent
Nei	10	11 %
Ja	81	89 %

8/24 - Kommunen har utarbeidet en krisekommunikasjonsplan *

Jf. § 4 i Forskrift om kommunal beredskapsplikt skal beredskapsplanen som et minimum, og sammen med flere andre punkter, inneholde en plan for krisekommunikasjon med befolkningen, media og egne ansatte.

Svar	Antall	Prosent
Nei	7	7,7 %
Ja	84	92,3 %

9/24 - Fagområdet har en dedikert plass på kommunens hjemmeside *

Svar	Antall	Prosent
Nei	29	31,9 %
Ja	62	68,1 %

10/24 - Innbyggerne finner lett fram til fagområdet på kommunens hjemmeside *

Svar	Antall	Prosent
Nei	27	29,7 %
Ja	64	70,3 %

11/24 - Oversikt over kriseledelsen er lett tilgjengelig på kommunens hjemmeside *

Svar	Antall	Prosent
Nei	32	35,2 %
Ja	59	64,8 %

12/24 - Overordnet beredskapsplan er lett tilgjengelig på kommunens hjemmeside *

Svar	Antall	Prosent
Nei	48	52,7 %
Ja	43	47,3 %

13/24 - Jeg har inngående kunnskap om DSB sin rapportportefølje 'Kommuneundersøkelsen' *

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) har siden 2002 årlig utgitt rapporten 'Kommuneundersøkelsen' som formidler status for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i kommunene.

Svar	Antall	Prosent
Helt uenig	7	7,7 %
Litt uenig	12	13,2 %
Nøytral	32	35,2 %
Litt enig	17	18,7 %
Helt enig	23	25,3 %

2/4 Om bruk av leder- og støtteverktøy

Ta stilling til følgende påstander med grunnlag i forvaltningen i din kommune:

14/24 - Kriseledelsen benytter seg av 'proaktiv stabsmetodikk' som lederverktøy *

Svar	Antall	Prosent	
Nei	61	67 %	
Ja	30	33 %	

15/24 - Kriseledelsen benytter seg av annen spesifikk metodikk som lederverktøy *

Svar	Antall	Prosent	
Nei	81	89 %	
Ja (beskriv nærmere)	10	11 %	

15.1/24 - Du svarte Ja på forrige spørsmål. Kan du nevne hvilken metodikk her? *

- Eksternt system
- Mal etter første møte
- Vanlig lederkunnskap om kriseledelse
- Ingen spesiell metodikk, men ikke proaktiv stabsmetodikk
- ad hoc møter, teamsmøter, compilo kvalitetssystem
- CIM
- DSB CIM
- Vi bruker metodikken som ligger i vårt internkontrollsystem Compilo.
- ELS-prinsippet
- Fast struktur, Avklare behov, Finne løsning

16/24 - Kriseledelsen benytter aktivt DSB-CIM som støtteverktøy for krisehåndtering *

DSB-CIM er valgt som standard verktøy for beredskap og krisehåndtering i DSB, Sivilforsvaret, hos alle statsforvaltere og norske kommuner.

Svar	Antall	Prosent	
Nei	7	7,7 %	
Ja	84	92,3 %	

17/24 - Kriseledelsen benytter annet støtteverktøy for krisehåndtering *

Svar	Antall	Prosent	
Nei	78	85,7 %	
Ja (beskriv nærmere)	13	14,3 %	

17.1/24 - Du svarte Ja på forrige spørsmål. Hva er navnet på støtteverktøyet? *

- Pubic 360
- Everbridge MN
- Teams for aksjonsgrupper
- Teams
- Vi nyttar også kvalitetssystemet Compilo, ROS vurdering, Prosedyrer m.m.
- Til informasjon: sms varsling, hjemmeside, infoskjermer flere steder i kommunen tilknyttet app med samme informasjon. Statsforvalterens nye rapporteringssystem
- Vi bruker i størst mulig grad de verktøy vi benytter i hverdagen - for eks outlook og teams
- Sharepoint til referatet og notater
- Teams
- Varsling 24
- Berdskapsvarsling varsling 24, framweb
- Google disk
- Everbridge

3/4 Om opplæring, trening og øving

Ta stilling til følgende påstander med grunnlag i forvaltningen i din kommune:

18/24 - Beredskap- og krisehåndteringsapparatet gjennomgår opplæring på jevnlig basis *

Jf. § 7 i Forskrift om kommunal beredskapsplikt skal kommunen ha et system for opplæring som sikrer at alle som er tiltenkt en rolle i kommunens krisehåndtering har tilstrekkelige kvalifikasjoner.

Svar	Antall	Prosent	
Helt uenig	1	1,1 %	
Litt uenig	0	0 %	
Hverken uenig eller enig	15	16,5 %	
Litt enig	41	45,1 %	
Helt enig	34	37,4 %	

19/24 - Beredskap- og krisehåndteringsapparatet trenes jevnlig *

Med begrepet 'trenes' menes at personellet trener individuelle ferdigheter og kunnskaper for å virke optimalt i kriseledelsen.

Svar	Antall	Prosent	
Helt uenig	2	2,2 %	
Litt uenig	3	3,3 %	
Hverken uenig eller enig	12	13,2 %	
Litt enig	44	48,4 %	
Helt enig	30	33 %	

20/24 - Beredskap- og krisehåndteringsapparatet øves jevnlig *

Med begrepet 'øves' menes at kommunen som en enhet øver ferdigheter og kunnskaper internt eller i samvirke med beredskapsaktører.

Svar	Antall	Prosent	
Helt uenig	2	2,2 %	
Litt uenig	0	0 %	
Hverken uenig eller enig	11	12,1 %	
Litt enig	38	41,8 %	
Helt enig	40	44 %	

21/24 - Kommunens overordnede beredskapsplan blir øvet iht forskriftens krav *

Jf. § 7 i Forskrift om kommunal beredskapsplikt skal kommunens beredskapsplan øves hvert annet år. Scenarioene bør hentes fra kommunens helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyse. Kommunen skal øve sammen med andre kommuner og relevante aktører der valgt scenario og øvingsform gjør dette hensiktsmessig.

Svar	Antall	Prosent	
Nei	5	5,5 %	
Ja	86	94,5 %	

22/24 - Kriseledelsen benytter DSB-CIM i øvelsesmodus for opplæring, trening og øving *

Svar	Antall	Prosent	
Nei	7	8,3 %	
Vet ikke	3	3,6 %	
Ja	74	88,1 %	

23/24 - Kriseledelsen gjennomfører evaluering, for å lære, etter all trening og øving *

Referanse: Figur 5.1 Samfunnssikkerhetskjeden (Kilde: NOU 2019:13 Når krisen inntreffer:

https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2019-13/id2654109/?ch=3)

Svar	Antall	Prosent	
Helt uenig	3	3,3 %	
Litt uenig	1	1,1 %	
Hverken uenig eller enig	10	11 %	
Litt enig	28	30,8 %	
Helt enig	49	53,8 %	

4/4 Om proaktiv tilnærming for å håndtere det uventede

Ta stilling til følgende påstander med grunnlag i forvaltningen i din kommune:

24/24 - En proaktiv tilnærming i krisehåndteringen har betydning for arbeidets resultat *

Svar	Antall	Prosent	
Ja (Angi på hvilken måte)	72	79,1 %	
Nei	19	20,9 %	

24.1/24 - Du svarte Ja på forrige spørsmål. På hvilken måte? *

Svar	Antall	Prosent	

Svar	Antall	Prosent	
På en positiv måte	72	**100 %**	
På en negativ måte	0	**0 %**	

Har du én kommentar eller mening du ønsker å dele etter å ha bidratt til spørreundersøkelsen?

- Raskare tiltak kan bli iverksatt
- Vi hopper over øving om det har vært mye mobilisering, som med Viking Sky, pandemihåndteringen og utfordringer i Norskehavet (hvor vi er beredskapsby).
- Jeg ser positivt på denne undersøkelsen, og håper den kan bidra til at beredskapsarbeidet i kommunene får den plassering og oppmerksomhet det trenger. Nå er dette arbeidet lagt til meg som leder for Servicetorget, noe som betyr at jeg har mange andre fagfelt som jeg skal være oppdatert på. Mitt høyeste ønske er at alle kommuner skal ha en sikkerhetssjef som har dette ansvarsområdet.
- Liten oversiktlig kommune, der kriseledelsen har inngående kjennskap og kunnskap om/til alle tilgjengelige krefter/bidrag når hendelse oppstår.
- Mange av spørsmålene hadde kun valg ja eller nei - det burde også vært et valg som f.eks. "vet ikke"
- Et begrep som ikke har så stor verdi i konkret form, men som er et eksempel på et godt arbeidsprinsipp når situasjonen er usikker og tiden knapp. En grei "livbøye" for å holde fremdrift og fokus. Men som alle andre verktøy kan det bli et hinder om det er det eneste verktøyet man har - arbeidsmetodikk må hele tider tilpasses situasjon og behov.
- Evaluering av hver hendelse og jevnlige øvelser
- Kommunen har stått i kontinuerlig kriseberedskap siden mars 2020 med møter 2 ganger pr uke. Vi møter hele tiden uventede spørsmål og situasjoner. Vi løser dem.
- Covid-19 har gitt en vedvarende erfaring med krisehåndtering over tid som vil gi mye læring av nytte også for senere kriser. I vår plan for kriseledelse er rådmannen/kommunedirektøren leder for kriseledelsen, mens ordføreren er talsperson utad i media. Dette har vist seg som en svært hensiktsmessig arbeidsdeling under Covid - 19 håndteringen.
- Vi har ordinært 200 % stilling på beredskap. Pr i dag effektivt 160 %. Dette fanges ikke godt nok opp. Kan også gjelde andre store kommuner.
- Ha aktuelle scenarier i ROS, oppdatere og øve
- Å være i forkant at det verst tenkelige
- Metoden for proaktiv stabsmetodikk følges i stor grad, men valg av metodikk er også situasjons- og hendelsesavhenging.
- Det er viktig å være forberedt på at hendelser kan inntreffe og de hendelsene som inntreffer er ofte hendelser som ikke direkte kan refereres til hendler beskrevet i kommunens Helhetlig ROS.
- Ved å "prøve" å være i forkant (proaktiv) med planlegging av tiltak, i forhold til utvikling av hendelsen, gjør at vi kan "kjøpe" oss litt tid, vil også da kunne ha alternative løsninger i noen tilfeller. For å kunne være proaktiv, vil gode øvelser i forkant være et nødvendig verktøy.

Trykk på "Send" for å registrere svarene.

Se nylige endringer i Nettskjema