



UNIVERSITETET I BERGEN

Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap

AORG350

Masteroppgave

VÅR 2018

**Mellom barken og veden?
Fylkesmannens samordningsrolle i
samfunnssikkerhet og beredskap**

Ane Øie Jordahl

Sammendrag

I det norske styringsverket har Fylkesmannen en interessant posisjon mellom stat og kommune som gjør arbeidet på samfunnssikkerhets- og beredskapsfeltet spesielt utfordrende. Fylkesmannens rolle består i å iverksette nasjonal politikk for samfunnssikkerhet og beredskap, samordne samfunnssikkerhetsarbeidet regionalt og å oppfølge og veilede kommunene. I 2017 undersøkte Riksrevisjonen Justis- og beredskapsdepartementets arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, og de fant at balansen mellom fylkesmennenes oppgaver og resultater er bedre sammenlignet med tidligere. Likevel eksisterer det store forskjeller i utøvelsen av beredskapsarbeidet mellom fylkene, og styringen er fortsatt er preget av utfordringer. På bakgrunn av dette er det interessant å studere Fylkesmannens vertikale samordningsrolle. Med feste i samfunnssikkerhets- og beredskapsfeltet, omhandler studien de forholdene som påvirker Fylkesmannens vertikale samordningsrolle hos fylkesmannsembetene i Hordaland og i Møre og Romsdal. Kommunene Askøy og Molde er inkludert for å tydeliggjøre kommunenes perspektiv på Fylkesmannens samordningsrolle. Det har blitt benyttet et organisasjonsteoretisk utgangspunkt for å forklare eventuelle funn ved Fylkesmannens vertikale samordningsrolle. Materialet består av intervjuer med nøkkelinformanter på fylkesnivå og kommunenivå, samt dokumenter på fylkesnivå og kommunenivå i Møre og Romsdal og i Hordaland, i tillegg til Meldinger til Stortinget, Riksrevisjonens undersøkelser og følgeevaluering av nytt styringsrammeverk for Fylkesmannen. Empirien og analysen viser store variasjoner mellom fylkesmannsembetene på flere forhold, i tillegg til at Fylkesmannens vertikale samordningsrolle oppfattes som utfordrende.

Forord

Denne studien er tilknyttet forskningsprosjektet «Organizing for Societal Security and Crisis Management: Building Governance Capacity and Legitimacy» (GOVCAP)¹ ved Uni Research Rokkansenteret i Bergen. Dette prosjektet er finansiert av Norges forskningsråd, Samrisk II (2014-2018), og er ledet av Professor Per Læg Reid. Et hovedfokus i prosjektet er å se på hva som utgjør et velfungerende, statlig krisehåndteringssystem. Dette prosjektet består av to moduler. Denne masteroppgaven er en del av modul 1, som studerer offentlige myndigheters styringskapasitet innen samfunnsikkerhet og krisehåndtering.

I forbindelse med gjennomføringen av denne studien er det mange som har hjulpet meg og fortjener takk. Jeg vil først og fremst takke mine veiledere. Takk til Per Læg Reid for gode innspill til valg av tema. En spesiell takk til Lise Hellebø Rykkja for gode råd, motivasjon og konstruktive tilbakemeldinger gjennom hele prosessen. Jeg vil takke Uni Research Rokkansenteret for kontorplass. I tillegg vil jeg takke forskergruppen «Politisk organisering og flernivåstyring» ved Institutt for Administrasjon og organisasjonsvitenskap hvor jeg har fått nyttige kommentarer og konstruktive tilbakemeldinger tilknyttet studiens utvikling. Jeg vil også takke forskergruppeleder Professor Lars Chr. Blichner for stort engasjement gjennom forskergruppen.

Jeg vil også rette en stor takk til mine informanter som med velvilje stilte til intervju og var svært imøtekommende. Jeg har satt stor pris på at dere har delt av deres tid, kunnskap og informasjon som har bidratt til å gi meg verdifull innsikt. Deres store interesse og engasjement for temaet har vært inspirerende og motiverende. Oppgaven hadde blitt langt mindre interessant uten deres bidrag.

Videre vil jeg takke pappa for en kjempeinnsats som korrekturleser, og mamma for den gode støttespilleren hun har vært. En stor takk rettes også til mine medstudenter under masterstudiene.

Til slutt vil jeg gi en stor takk til Kristian Lyngvær for all støtte, motivasjon og oppmuntring gjennom hele studietiden.

Bergen 15.05.18

Ane Øie Jordahl

¹ For mer informasjon om prosjektet, se: <http://wpms.computing.uni.no/govcap/>

Innholdsfortegnelse

1. Innledning	1
1.1 Problemstilling og avgrensning	2
1.2 Begrunnelse for problemstilling	4
1.3 Videre gang i oppgaven	8
2. Kontekst.....	9
2.1 Samfunnssikkerhet og kriseberedskap i Norge	9
2.1.1 Regionreform og politireform i Norge.....	10
2.1.2 Prinsipper for nasjonalt sikkerhets- og beredskapsarbeid.....	11
2.2 Ansvarsforhold på samfunnssikkerhetsfeltet.....	13
2.2.1 Justis- og beredskapsdepartementet	14
2.2.2 Riksrevisjonen.....	14
2.2.3 Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap	15
2.3 Fylkesmannen.....	16
2.3.1 Fylkesmannens rolle i samfunnssikkerhet og beredskap.....	17
2.3.2 Fylkene i studien.....	19
2.4 Kommunenes rolle i samfunnssikkerhet og beredskap	20
3. Teoretisk rammeverk	22
3.1 Beskrivende begrep og klassifiserende teori.....	22
3.1.1 Et organisasjonsteoretisk utgangspunkt	22
3.1.2 Beredskap og krisehåndtering.....	24
3.1.3 Wicked Problems.....	26
3.1.4 Samordning, spesialisering og koordinering	27
3.1.5 Flernivåstyring	31
3.2 Analytisk rammeverk med forklarende perspektiver.....	32
3.2.1 Strukturelt-instrumentelt perspektiv	32
3.2.2 Kulturelt-institusjonelt perspektiv.....	36
3.2.3 Omgivelsesperspektiv.....	38
3.2.4 En utfyllende strategi	40
4. Metodisk tilnærming	42
4.1 Komparativ casestudie som forskningsmetode	42
4.1.1 Caseseleksjon og grunnlag for komparasjon.....	44
4.2 Datagrunnlag	46
4.2.1 Dokumenter.....	46
4.2.2 Intervju	49

4.3 Vurdering av studiens datagrunnlag	54
4.3.1 Validitet og reliabilitet.....	54
4.3.2 Grunnlag for generalisering.....	55
5. Empiri – Fylkesmannens vertikale samordningsrolle mot kommunene	57
5.1 Fylkesmannen i Hordaland	59
5.1.1 Fylkesmannens rolle	59
5.2 Fylkesmannen i Møre og Romsdal	65
5.2.1 Fylkesmannens rolle	65
5.3 Kommunenes perspektiv på Fylkesmannens vertikale samordningsrolle	75
5.3.1 Askøy kommune	75
5.3.2 Molde kommune	80
5.4 Oppsummering av studiens empiriske hovedfunn	83
6. Analyse	86
6.1 Fylkesmannen i Hordaland og Askøy kommune	86
6.1.1 Hovedtrekkene ved Fylkesmannens vertikale samordningsrolle.....	87
6.1.2 Hovedtrekkene ved kommunikasjonen og samhandlingen mellom Fylkesmannen og kommunen	88
6.1.3 Tolkning i lys av de forklarende perspektivene	91
6.2 Fylkesmannen i Møre og Romsdal og Molde kommune.....	98
6.2.1 Hovedtrekkene ved Fylkesmannens vertikale samordningsrolle.....	98
6.2.2 Hovedtrekkene ved kommunikasjonen og samhandlingen mellom Fylkesmannen og kommunen	101
6.2.3 Tolkning i lys av de forklarende perspektivene	102
6.3 Samspill mellom instrumentelt og institusjonelt perspektiv	108
6.4 En oppsummering av prinsippene for nasjonalt sikkerhets- og beredskapsarbeid	110
7. Avslutning	112
7.1 Oppsummering av studiens hovedfunn	112
7.2 Teoretiske implikasjoner	114
7.3 Praktiske og empiriske implikasjoner.....	115
7.4 Generaliseringspotensiale	117
7.5 Forslag til videre forskning	118
8. Litteraturliste.....	120
8.1 Bøker og artikler	120
8.2 Offentlige dokumenter.....	125
8.3 Internettkilder	127

Tabeller

Tabell 1: Ulike dimensjoner ved Fylkesmannens samordningsrelasjoner innenfor samfunnssikkerhet og beredskap	3
Tabell 2: Oversikt over analyserte dokumenter	48

Liste over forkortelser

Forkortelse	Fullt navn
DSB	Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
FAD	Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet
FM	Fylkesmannen
H	Hordaland fylke
JD	Justis- og beredskapsdepartementet
Kgl. Res.	Kongelig resolusjon
KMD	Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Meld. St.	Melding til Stortinget
MR	Møre og Romsdal fylke
NOU	Norges offentlige utredninger
NPM	New Public Management
ROS-analyse	Risiko- og sårbarhetsanalyse
TB	Tildelingsbrev
VØI	Virksomhets- og økonomiinstruksen

1. Innledning

Denne oppgaven tar for seg Fylkesmannens samordningsrolle i samfunnssikkerhet og beredskap. Samfunnsutviklingen stiller forvaltningen i Norge ovenfor nye forventninger, utfordringer og krav. Oppgaveporteføljen, innsikten og den faglige kompetansen gjør Fylkesmannen til et svært viktig bindeledd mellom sentrale statlige myndigheter og kommunene. Fylkesmannen er Regjeringens representant i fylket, i tillegg til at fylkesmannsembetet skal arbeide for at Regjeringens og Stortingets mål, retningslinjer og vedtak blir fulgt opp både lokalt og regionalt (Kgl. Res. 07.08.1981). Fylkesmannen forvalter derfor en rekke allmenne oppgaver, samt en enda lengre rekke av mer spesifikke oppgaver. Dette betyr at Fylkesmannen i dag har både viktige og allsidige knutepunktfunksjoner innenfor et flernivåsystem (Flo, 2014, s. 635). Man kan ut fra dette si at Fylkesmannens oppdrag er mange og ulike, og at fylkesmannsembetet er bygd opp og omringet av motsetninger, spenninger og ambivalens (Flo, 2014, s. 635). Med dette menes at for ulike statlige sektorer er Fylkesmannen et regionalt forvaltningsorgan, der disse ulike sektorpolitikkene kan stå i et spenningsforhold til hverandre (FAD, 2012, s. 7). I tillegg er Fylkesmannen et bindeledd mellom nasjonal politikk og det lokale folkestyret, og dermed blir Fylkesmannen også sett på som en aktør i sammenheng med en av de største spenningene i norsk offentlig forvaltning (FAD, 2012, s. 7). Nettopp denne dobbeltrollen Fylkesmannen har som statens mann i fylket og regionen, samt fylkets og kommunenes talerør inn til staten, viser gjennom disse motstridende interessene nettopp hvordan denne sentrale spenningen kommer fram. Denne sentrale spenningen viser videre at dette er et viktig statsvitenskapelig spørsmål.

Fylkesmannens oppgaver kan deles inn i fem grupper, og en av disse er at Fylkesmannen skal fungere som regional samordningsmyndighet for staten (FAD, 2012, s. 8). Dette impliserer at statlig samordning og samarbeid i hovedsak er rettet inn mot kommunene. Innenfor samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering innehar Fylkesmannen spesielt viktige og sentrale oppgaver knyttet til samordning. I dette arbeidet skal Fylkesmannen bidra til samarbeid og koordinering mellom kommuner, fylkeskommuner og den lokale statsforvaltningen innenfor fylket (Rykkja, 2014, s. 123). I hovedsak kan man si at fylkesmannsembetene er organisert ut fra et generalistprinsipp som innebærer at alle fylkesmenn har fått tildelt den samme myndigheten og de samme oppgavene uavhengig av fylke (FAD, 2012, s. 13).

Over tid kan man se at Fylkesmannens beredskapsrolle har utviklet seg fra en relativt skjermet planleggingsrolle med fokus på sikkerhetspolitiske kriser og krig, og til en mer aktiv rolle både

overfor kommunale og regionale statlige etater i sammenheng med sårbarhetsvurderinger og krisehåndtering. Fylkesmenn skal utarbeide en risiko- og sårbarhetsanalyse for hele fylket (FylkesROS), og denne samt Fylkesmannens egen beredskapsplanlegging er et viktig grunnlag for kommunenes utarbeidelse av overordnet beredskapsplan. Lov om kommunal beredskapsplikt kom i 2010 (Sivilbeskyttelsesloven, 2010). Gjennom denne loven fikk kommunene i tillegg lovpålagte oppgaver på samfunnssikkerhetsområdet, noe som igjen førte til at Fylkesmannens omfang av kompetansebygging, veiledning og oppfølging av kommunene har økt over tid (Meld. St. nr. 10 (2016-2017), s. 161). Kommunene er derfor et svært viktig fokus for Fylkesmannen, med vekt på oppfølging, tilsyn og veiledning av disse (Rykkja, 2014, s. 124).

Når nye kriser og risikoer truer vårt samfunn og kontinuerlig endrer trussel- og sårbarhetsbildet, trenger vi nye teoretiske begreper for å videre kunne analysere disse truslene og den endrede distribusjonen av risiko blant både ulike grupper og land (Olsen mfl., 2007, s. 70). I etterkant av disse krisene ble det derfor tatt initiativ til en nødvendig styrking av kunnskapsgrunnlaget, men også myndighetenes kapasitet og evne til å sørge for beredskap og samfunnssikkerhet i Norge. Man måtte sikre at det sivile samfunnet kunne møte alle disse truslene som det nå stod ovenfor, og som etter den kalde krigen hadde blitt spesielt synlig. Dette åpnet i stor grad opp for ny forskning på dette området som omhandler beredskap, kriser og samfunnssikkerhet.

1.1 Problemstilling og avgrensning

I denne masteroppgaven vil jeg se nærmere på Fylkesmannens² samordningsrolle når det gjelder beredskap og samfunnssikkerhet. Mitt hovedfokus vil være rettet mot det strategiske nivået, hvor jeg videre vil rette oppmerksomheten mot den vertikale samordningen og samspillet som foregår mellom Fylkesmannen og kommunene³. Dette er altså en form for sektorbasert samordning mellom forvaltningsnivåer. På den andre siden finner man horisontal samordning, som beskriver samordning mellom sektorer på samme nivå. Horisontal samordning vil derfor ikke være hovedfokuset for denne studien. Mitt hovedfokus vil bli forklart nærmere i tabell 1.1.1.

² Det er viktig å være klar over forskjell på fylkesmannsembete og fylkesmannen som person. Fylkesmannen med stor F referer til embete, mens fylkesmannen med liten f referer til den som besitter embetet. Jeg har i oppgaven forsøkt å være konsekvent med denne distinksjonen, men likevel kan feil ha oppstått her.

³ Dette kapittelet bygger på innlevert designoppgave i AORG322.

Tabell 1: Ulike dimensjoner ved Fylkesmannens samordningsrelasjoner innenfor samfunnssikkerhet og beredskap

	Vertikal samordning	Horisontal samordning
Intern samordning	Med statlige myndigheter innenfor justis-/samfunnssikkerhetssektoren. Eksempler her er JD og DSB.	Med statlige myndigheter i andre sektorer, og andre saksområder i embetet.
Ekstern samordning	Med kommunale myndigheter.	Med frivillige organisasjoner og private bedrifter.

Kilde: Christensen og Læg Reid, 2008, s. 102.

Christensen og Læg Reid (2008, s. 102) viser her til ulike dimensjoner ved samordning. Denne tabellen kan også benyttes for å illustrere de ulike dimensjonene ved Fylkesmannens samordningsrelasjoner, og mitt hovedfokus vil her ligge innenfor den vertikale samordningen for å forstå Fylkesmannens samordningsrolle innenfor samfunnssikkerhet og beredskap bedre. Den vertikale samordningsrollen er spesielt interessant på grunn av den nevnte vedvarende spenningen i den norske forvaltningen mellom staten og relativt autonome kommuner. Oppmerksomheten vil altså være rettet mot ekstern vertikal samordning, for å kunne få fram den vertikale styringslinjen mellom Fylkesmannen og kommunene i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. Dette leder fram til problemstillingen for studien. Problemstillingen er å *«beskrive og forklare hvilke forhold som påvirker Fylkesmannens vertikale samordningsrolle i samfunnssikkerhet og beredskap, og hvordan dette kommer til syne i relasjonen til kommunene i fylkene Hordaland og Møre og Romsdal»*.

For å belyse disse spørsmålene og den overordnede problemstillingen for denne oppgaven, vil jeg gå i dybden omkring Fylkesmannens vertikale samordningsrolle i samfunnssikkerhet og beredskap i to fylker. De to casene jeg har valgt for denne studien er Fylkesmannen i Hordaland og Fylkesmannen i Møre og Romsdal. Bakgrunnen for valg av studieobjekt vil jeg gjennomgå senere i kapittel 4 om den metodiske tilnærmingen.

Hovedproblemstillingen vil belyses nærmere med hjelp av disse følgende forskningsspørsmålene:

- Hva kjennetegner Fylkesmannens organisering og arbeid med beredskap i Hordaland og Møre og Romsdal i dag?
- Hva kjennetegner Fylkesmannens vertikale samordningsrolle innenfor beredskapsfeltet ned mot kommunene?

- Hva kjennetegner kommunikasjonen og samhandlingen mellom Fylkesmannen og kommunene innenfor samfunnssikkerhets- og beredskapsfeltet?
- Kan man si at det har utviklet seg en egen kultur for arbeidet med beredskap i Hordaland og Møre og Romsdal?
- Hvordan opplever kommunene Molde og Askøy Fylkesmannens vertikale samordningsrolle og samordningsansvar innenfor beredskapsfeltet?

På grunn av den sterke sammenhengen mellom statens organisering, sårbarheten i samfunnskritiske funksjoner og statens evne til å håndtere uønskede hendelser, så er samfunnssikkerhet først og fremst satt i sammenheng med det nasjonale nivået (Engen mfl., 2016, s. 46). Likevel er det slik at alle uønskede hendelser rammer lokalt der det skjer, og dermed kommer det lokale samfunnets evne til å håndtere slike uønskede hendelser i fokus. Dette gir et grunnlag for å trekke denne studien ned på det kommunale nivået. Her er Fylkesmannens eksterne samordning sentral. Å undersøke to utvalgte kommuner vil i denne studien bidra til å skape et klarere bilde av Fylkesmannens vertikale samordningsrolle i Hordaland og i Møre og Romsdal. Dermed kommer den vertikale styringslinjen som Fylkesmannen er en viktig del av tydelig fram. Relasjonen mellom Fylkesmannen og kommunene i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap vil komme fram gjennom å undersøke Molde og Askøy kommune i tillegg. Valget av kommuner vil sammen med valg av Fylkesmenn bli klarere presentert og begrunnet i kapittel 4 om metode. Et slikt fokus kan tenkes å si noe generelt om fylkesmenns samordningsrolle og arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap i Norge, i tillegg til at det kan tenkes å si noe interessant om relasjonen mellom fylke og kommune generelt i Norge. Dette vil forklares nærmere i metodekapittelet (4.3.2) om generalisering og i avslutningen.

1.2 Begrunnelse for problemstilling

Ethvert samfunnsvitenskapelig forskningsspørsmål eller problemstilling bør oppfylle to hovedkriterier. Det ene kriteriet King mfl. (1994, s. 15) viser til er at problemstillingen bør være av en slik karakter at det blir sett på som «viktig» i den ekte og virkelige verden, samtidig som at selve prosjektet bør bidra med kunnskap som gjør det enklere å forstå bestemte deler av verden. Oppmerksomheten rettet mot samfunnssikkerhet og beredskap har vært økende, men også Fylkesmannens samordningsrolle og kritikken av denne. Dette gjør min problemstilling både relevant og interessant. På den ene siden skal Fylkesmannen bidra til at regjeringens og

Stortingets mål, vedtak og retningslinjer blir oppfulgt, i tillegg til at embetet på den andre siden skal handle ut fra eget initiativ på vegne av og til det beste for både innbyggerne og næringslivet i et fylke (Rykkja, 2014, s. 123).

Riksrevisjonen bidrar med et sentralt element i denne oppgaven, fordi de undersøkte Justis- og beredskapsarbeidets arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap både i 2015 og i 2017. I 2015 ble den første undersøkelsen av JDs arbeid gjennomført (Riksrevisjonen, 2015). Målet med denne undersøkelsen var å finne ut av i hvilken grad JD og DSB tar ansvar for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap på en effektiv måte, og om dette arbeidet var i samsvar med Stortingets forutsetninger og vedtak (Riksrevisjonen, 2015, s. 7). I Riksrevisjonens undersøkelse var oppfølging av fylkesmennene et viktig tema. Et av hovedfunnene i undersøkelsen var for det første at det eksisterte alvorlige svakheter i utførelsen av samordningsansvaret som videre svekket arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. Undersøkelsen fant for det andre at JDs styring og oppfølging av fylkesmennenes beredskapsarbeid var svært mangelfull. Riksrevisjonen kunne også vise at antall årsverk som benyttes til arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap i fylkesmannsembetene ble redusert med hele 30% i perioden fra 2003-2013 (Riksrevisjonen, 2015, s. 10). Riksrevisjonen kom i denne sammenhengen med fem sterke anbefalinger til Justis- og beredskapsdepartementet. De anbefalte for det første at JD burde forsterke oppfølgingen av gjennomførte tilsyn med eget og andre departementers beredskapsarbeid, og sørge for at det eksisterer et bedre samsvar mellom de ressurser som stilles til disposisjon for fylkesmennene og de faglige styringssignalene som gis på samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet (Riksrevisjonen, 2015, s. 12). JD burde også sikre at potensialet for læring etter hendelser og øvelser kartlegges, utnyttes og formidles i mye større grad mer systematisk (Riksrevisjonen, 2015, s. 12). Til sist burde JD klargjøre ansvars- og rollefordelingen mellom departementet og DSB bedre i samordningsansvarets praktisering, og de burde også stille tydeligere krav til måloppnåelse og mer effektiv ressursbruk i tildelingsbrevet, samt påser at DSB videreutvikler virksomhetsstyringen (Riksrevisjonen, 2015, s. 12).

Riksrevisjonen gjennomførte i 2017 en oppfølgingsundersøkelse som også går på Justis- og beredskapsdepartementets arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap (Riksrevisjonen, 2017, s. 7). Målet med denne oppfølgingsundersøkelsen var å kartlegge om DSB og JD har fulgt opp Riksrevisjonens forskning og de nevnte anbefalingene fra året 2015. Å gi en oversikt over hvilke tiltak som har blitt satt til verk siden den gang var et av hovedpoengene til undersøkelsen, samt å se om disse eventuelle tiltakene har ført til forbedringer i lys av Stortingets forutsetninger

og vedtak (Riksrevisjonen, 2017, s. 7). Hovedfunnene viser i hovedsak til at det helhetlige tilsynet av departementene er styrket, i tillegg til at det har skjedd en liten forbedring når det gjelder balansen mellom fylkesmennenes oppgaver og ressurser. Likevel viser oppfølgingsundersøkelsen til at dette fortsatt er uklart på veldig mange områder, samt at det eksisterer store forskjeller i selve utøvelsen av beredskapsarbeidet i de ulike fylkene, i tillegg til utfordringer ved styring (Riksrevisjonen, 2017, s. 7). Disse nye og oppdaterte undersøkelsene viser den stadige aktualiteten til samfunnssikkerhetsfeltet og Fylkesmannens utfordrende samordningsrolle.

Riksrevisjonens undersøkelser i 2015 og 2017 viste altså at arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i stor grad er nedprioritert hos Fylkesmannen, samt at det ikke finnes tilstrekkelig tilgang på nok ressurser innenfor dette området. Fylkesmannens sammensatte ansvar gjør dette arbeidet utfordrende, og ulike hensyn og prioriteringer innenfor dette området står i motsetning til hverandre. Slike motsetninger og utfordringer kan i krisesituasjoner få store konsekvenser, og Fylkesmannens oppgave er her å ha oversikt over og kunne balansere alle disse hensynene og prioriteringene (Rykkja, 2014, s. 128). Min studie vil kunne bidra til å studere offentlige myndigheters organisering for samfunnssikkerhet og krisehåndtering, samt hvordan styringskapasiteten påvirker evnen til krisehåndtering.

Det har blitt gjennomført flere og ulike forskningsprosjekt som har omhandlet Fylkesmannen, noe som har bidratt til et eksisterende forskningsmiljø rundt Fylkesmannen. Rykkja, Rubecksen og Flo har ferdigstilt forskningsprosjektet «Følgeevaluering av nytt styringsrammeverk for fylkesmannen» ved Uni Research Rokkansenteret som omhandler det nye styringsrammeverket for Fylkesmannen og Fylkesmannens perspektiv på dette (Rykkja mfl. 2018). Det nye styringsrammeverket vil bli nærmere beskrevet i kapittel 2. Dette prosjektet består av en Følgeevaluering fra 2016, og en sluttrapport for følgeevalueringen fra 2018. Denne sluttrapporten vil bli omtalt som *følgeevalueringen* i denne oppgaven. Et av funnene er at fylkesmenn rapporterer om at det nye styringsrammeverket i sin helhet har bidratt til noen forbedringer når det gjelder samordningsproblematikken, men likevel blir dette fortsatt sett på som en stor utfordring. Det er tvilsomt om det nye styringsrammeverket kan bidra til en endring i fylkesmannens samordningsrolle internt i sitt fylke (Rykkja mfl., 2018, s. 70). I tillegg til denne følgeevalueringen har Lise H. Rykkja i boken «Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering» skrevet et kapittel om Fylkesmannen som samordningsinstans (Rykkja, 2014, s. 123). Dette kapittelet er basert på en spørreundersøkelse fra 2008 som undersøkte hvordan Fylkesmannen vurderer og håndhever eget ansvar innenfor samfunnssikkerhet, beredskap og

krisehåndtering (Rykkja, 2014, s. 123). Annen sentral forskning innenfor fylkesmannsembetet er Yngve Flos bok «Statens mann, fylkets mann» som gjennomgår historien om det norske amtmanns- og fylkesmannsembetet fra 1814 til 2014 (Flo, 2014). Fylkesmannens oppdrag, oppgaver og ansvar blir godt beskrevet i denne boken, selv om det ikke fokuseres på samfunnssikkerhets- og beredskapsfeltet.

Det er også spesielt fire masteroppgaver som kan trekkes fram innenfor temaet om Fylkesmannens vertikale samordningsrolle innenfor samfunnssikkerhet og beredskap. Formålet med Drtinas masteroppgave var å analysere Fylkesmannens bruk av Risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS) i forhold til regional risikostyring (Drtina, 2011, s. 1). Denne studiens case var Vestfold. Drtina (2011, s. 59) oppsummerer sin studie med å peke på at risikostyring både på et kommunalt, regionalt og nasjonalt nivå burde få et større fokus enn det hadde fått til år 2011. Hermansens masteroppgave fra 2012 undersøkte om fylkesmennene ivaretar sitt overordnede ansvar som omhandler Risiko- og sårbarhetsanalyser etter plan- og bygningsloven (Hermansen, 2012, s. 3). Avslutningsvis peker Hermansen spesielt på aktualiteten av å studere samspillet mellom DSB, Fylkesmannen og kommunene mer dyptgående, samt trekke inn JD for å forstå dette samspillet i sin helhet (Hermansen, 2012, s. 76). En masteroppgave av Ekren fokuserer på forholdet mellom kommunalt og regionalt nivå, altså en etablering av en felles bevissthet mellom fylkesmenn og kommunene samt betydningen dette har for utviklingen av samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i sin helhet (Ekren, 2013, s. 3). Denne studien var avgrenset til Fylkesmannen og de nordlige kommunene i Troms fylke (Ekren, 2013, s. 4). Avslutningsvis kommenterer Ekren (2013, s. 79) at det fortsatt eksisterer et behov for større forskning innenfor tematikken rundt samhandling og samvirke på tvers av organisasjoner innenfor samfunnssikkerhets- og beredskapsfeltet. Masteroppgaven «Beredskap tatt av vinden?» av Husabø studerte krisehåndteringen av ekstremværet «Dagmar» i Sogn og Fjordane (Husabø, 2013, s. 1). Studien avsluttes med at det ville ha vært relevant å sammenligne to fylker ved slike grenseoverskridende hendelser, og at nye studier bør ha et større fokus på fylkesmannsnivået på grunn av deres tilsynsrolle i kommunene (Husabø, 2013, s. 114).

Det andre kriteriet for en problemstilling omhandler at forskeren må sette seg inn i «the state of the art» innenfor det bestemte forskningsfeltet, og dette vil minimere sjansene for at forskeren dupliserer allerede eksisterende studier (King mfl., 1994, s. 16). Dette kriteriet handler mer om å kunne bidra til et forskningsfelt og forskningens vitenskapelige verdi, og at dette til sammen vil kunne bidra til en ny og verdifull analyse. Ved å forankre studiens problemstilling den tidligere gjennomførte forskningen jeg har vist på dette feltet, kan forskeren sørge for at nye

undersøkelser ikke handler om de samme forhold som andre har studert tidligere, men at de nye undersøkelsene resulterer både i nye kunnskap – og generelt bringer forskningen på temaet videre (Grønmo, 2011, s. 63).

1.3 Videre gang i oppgaven

Denne oppgaven inneholder 7 kapitler.

I *kapittel 2 – Kontekst* blir det kontekstuelle rammeverket for casestudien presentert. Her presenteres konteksten for å få en bredere forståelse for Fylkesmannens samordningsrolle innenfor beredskap og samfunnssikkerhet i Norge. I tillegg vil de aktuelle aktørene i Fylkesmannens vertikale samordningsrolle bli presentert her.

I *kapittel 3 – Teoretisk rammeverk* blir det teoretiske rammeverket for oppgaven gjennomgått. Jeg har valgt å ta utgangspunkt i et organisasjonsteoretisk perspektiv. Deretter blir de sentrale teoriene og perspektivene i denne oppgaven presentert.

I *kapittel 4 – Metodisk tilnærming* presenteres en gjennomgang av det metodiske utgangspunktet. Oppgavens forskningstilnærming, metode og datagrunnlag vil bli gjennomgått. Jeg starter med å presentere casestudie som forskningsmetode med vekt på komparativ case og hvordan jeg har gjennomført caseseleksjonen for denne studien. Videre blir gjennomføringen av datainnsamlingen beskrevet, og til slutt forsøker jeg å si noe om oppgavens datakvalitet.

I *kapittel 5 – Empiri* blir empirien i studien presentert. Her følger en gjennomgang av sentrale funn gjort på Fylkesmannsnivå og kommunenivå i forhold til samfunnssikkerhets- og beredskapsfeltet. Disse sentrale og empiriske funnene blir altså lagt fram for videre analyse i kapittel 6.

Kapittel 6 – Analyse er et analysekapittel hvor jeg lager koblinger mellom det teoretiske utgangspunktet og de empiriske funnene. I tillegg forsøker jeg å svare på problemstillingen og de sentrale forskningsspørsmålene.

I *kapittel 7 – Avslutning* blir svar på problemstilling for masteroppgaven lagt fram. De teoretiske og praktiske implikasjonene som funnene i studien har vil drøftes her. Sist vurderes og drøftes generaliseringspotensiale, videre forskning og anbefalinger basert på studien.

2. Kontekst

I dette kapitlet presenteres de kontekstuelle rammene for Fylkesmannens samordningsrolle innenfor samfunnssikkerhet og beredskap. Jeg vil først presentere en gjennomgang av samfunnssikkerhet og kriseberedskap i Norge. Deretter følger en gjennomgang av Fylkesmannen og embetets rolle i samfunnssikkerhet og beredskap. Til slutt i dette kapitlet blir de aktuelle aktørene som inngår i Fylkesmannens samordningsrolle presentert.

2.1 Samfunnssikkerhet og kriseberedskap i Norge

Både i norsk politisk sammenheng og i internasjonal akademisk kontekst, kan samfunnssikkerhet sies å være et omdiskutert begrep som i hovedsak gjelder sårbarhet og risiko i samfunnet (Fimreite mfl., 2014, s. 17). I årene etter den kalde krigen var det en økende oppmerksomhet om ulykker, kriser og beredskap, og derfor kan man oppfatte disse årene som det første viktige skillet innenfor samfunnssikkerhet og beredskap. I 1992 ble Vestlandet rammet av «nyttårsorkanen», og i 1995 ble Østlandet rammet av en større flom. Dette viser det andre skille innenfor dette feltet. På 1990-tallet og før disse krisene hadde forskning om beredskap, samfunnssikkerhet og krisehåndtering i Norge generelt lite oppmerksomhet. På grunn av disse store krisene på 1990-tallet, samt terrorangrepene mot Regjeringskvartalet og på Utøya 22. juli 2011 ble det spesielt tydelig at myndighetene i Norge nå måtte sette inn ekstra ressurser for å forbedre og utvikle arbeidet med å forebygge og håndtere store katastrofer, ulykker og naturkatastrofer på en ny måte (Engen mfl., 2016, s. 30). Derfor er 22. juli 2011 det tredje store skillet innenfor samfunnssikkerhets- og beredskapsfeltet.

En av samfunnets viktigste oppgaver er å forebygge ulike hendelser som kan være en trussel for den enkeltes trygghetsfølelse, for vår felles sikkerhet eller for våre sentrale samfunnsinstitusjoner (Engen mfl., 2016, s. 279). Begrepet samfunnssikkerhet er svært vidt, og det omhandler en rekke komplekse og sammensatte påkjenninger og utfordringer for samfunnet. Samfunnssikkerhet er dermed et politikkområde som må håndteres på ulike administrative nivå, både lokalt, regionalt, nasjonalt og internasjonalt. Disse nivåene involverer videre mange ulike myndigheter, noe som viser kompleksiteten i politikkområdet som også krever samordning og samarbeid. Derfor er det viktig å studere samfunnssikkerhet og beredskap.

I de senere årene har begrepet om samfunnssikkerhet blitt definert på flere ulike måter, og diskusjonen omkring hva som er den beste og klareste definisjonen pågår fortsatt. Begrepet samfunnssikkerhet har i Norge utviklet seg i takt med et stadig endret trusselbilde. Flere ulike Stortingsmeldinger og NOU-er har siden år 2000 forsøkt å definere begrepet samfunnssikkerhet. I Stortingsmelding nr. 17 blir samfunnssikkerhet definert som «den evne samfunnet som sådan har til å opprettholde viktige samfunnsfunksjoner og ivareta borgernes liv, helse og grunnleggende behov under ulike former for påkjenninger» (Meld. St. nr. 17 (2001-2002), s. 4). I Stortingsmelding nr. 10 kan man videre finne den nyste og dermed den mest oppdaterte og aktuelle definisjonen på samfunnssikkerhet, der begrepet defineres som «samfunnets evne til å verne seg mot og håndtere hendelser som truer grunnleggende verdier og funksjoner og setter liv og helse i fare. Slike hendelser kan være utløst av naturen, være et utslag av tekniske eller menneskelige feil eller bevisste handlinger» (Meld. St. nr. 10 (2016-2017), s. 19). Denne oppdaterte definisjonen gjør dermed et forsøk på å dekke det fullstendige spekteret av utfordringer, og alle alvorlige situasjoner som inngår i dette fra for eksempel ulykker i fredstid og til ulike situasjoner som truer både rikets selvstendighet og sikkerhet (Meld. St. nr. 10 (2016-2017), s. 19). Begrepet samfunnssikkerhet sikter også til koordinering, organisering og en avklaring av roller til ulike aktører på det internasjonale, nasjonale og lokale nivået (Olsen mfl., 2007, s. 72).

Samfunnssikkerhet kan oppfattes som et «gjenstridig problem». Å definere, avgrense og lokalisere nye samfunnsproblemer og slike «gjenstridige problem» er vanskelig. Slike problemer viser til utfordringer som er vanskelige eller nærmest uløselige på grunn av motsetninger, spilleregler og ufullstendigheter som kontinuerlig er i endring. Rittel og Webber (1973, s. 160) presiserte at slike wicked problems aldri blir fullstendig løst. Likevel, for å kunne komme i nærheten av å kunne løse slike problemer, kreves det innsats og samarbeid på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer (NIBR, 2015, s. 8).

2.1.1 Regionreform og politireform i Norge

Regjeringen mener nå at tiden er moden for en regionreform som har som hovedmål å gi mer funksjonelle og større regioner, samt at disse regionene skal ta et større ansvar som samfunnsutviklere og at samfunnet skal utvikles mer nedenfra (Meld. St. nr. 22, (2015-2016), s. 5). Samordning blir et sentralt stikkord her. Regionreformen søker et større fokus på samordnet oppgaveløsning, samordning av prioriteringer og sektorer, og ønsker initiativer i

regionene for å løse ulike sektorovergrepene problemer og oppgaver. Det antas at dette vil føre til mindre statlig detaljstyring, og et større fokus på lokaldemokrati. Til slik regional planlegging er fylkesmannens samordningsrolle nært tilknyttet, nettopp på grunn av embetets deltakelse i planprosesser og oppfølging av ulike regionale planer og vedtak (Meld. St. nr. 22, (2015-2016), s. 30). Dette impliserer at regionreformen kan påvirke Fylkesmannens vertikale samordningsrolle og det videre arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap.

En annen reform som også kan påvirke Fylkesmannens samordningsrolle er nærpolitireformen fra 2015. Reformens mål er å sikre tilstedeværelse av et lokalt, effektivt og kompetent nærpolit i der innbyggerne i Norge bor, samt å utvikle gode fagmiljøer som er rustet til å møte både dagens og morgendagens utfordringer med blant annet kriminalitet (Meld. St. nr. 13, (2015-2016), s. 9). Dette skal skapes i det enkelte distrikt, i tillegg til at distriktene skal ha tilstrekkelig ressurser for å kunne håndtere ulike typer hendelser (Meld. St. nr. 13, (2015-2016), s. 9). Det er forventet at nærpolitireformen også kan påvirke Fylkesmannens vertikale samordningsrolle og arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. Dette er nettopp fordi at når uønskede hendelser er varslet eller har oppstått i samfunnet, så skal Fylkesmannen og aktuelle politimestere etablere en gjensidig kontakt umiddelbart for å videre kunne vurdere situasjonen (Meld. St. nr. 13, (2015-2016), s. 8). I tillegg er det også gitt føringer i denne politireformen for et mye tettere samarbeid mellom politien og kommunene.

2.1.2 Prinsipper for nasjonalt sikkerhets- og beredskapsarbeid

Ved å fokusere på samarbeid og samvirke, ønsker regjeringen i Norge å sikre helhetlig og samordnet krisehåndtering både på lokalt, regionalt og sentralt nivå (Meld. St. nr. 22 (2007-2008), s. 10). Gjennom flere Stortingsmeldinger over tid ble det derfor opprettet fire hovedprinsipper som ligger til grunn for alt nasjonalt sikkerhets- og beredskapsarbeid i den norske forvaltningen⁴. I arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap står de ulike aktørene overfor en rekke utfordringer og dilemmaer, og derfor er ansvar og roller svært komplekse og skaper videre utfordringer for utøvelsen av disse overordnede prinsippene. Det første hovedprinsippet kalles ansvarsprinsippet. Ansvarsprinsippet innebærer at den myndighet, virksomhet eller etat som til daglig har hovedansvaret for et område, også har hovedansvaret for det samme området ved en større ulykke eller katastrofe (Meld. St. nr. 22 (2007-2008), s.

⁴ Prinsippene presenteres i en rekke offentlige dokument. Se for eksempel Meld. St. 10 (2016-2017): Risiko i et trygt samfunn, s. 20, eller Meld. St. 22 (2007-2008): Samfunnssikkerhet – Samvirke og samordning, s. 10.

10). I dette ligger det altså at det er hvert enkelt departement og den enkelte statlige myndighet som innenfor sitt område har det fulle ansvaret for samfunnssikkerheten. En tydelig ledelse er her helt avgjørende for de fungerende sektorene. I dette ansvaret skal man også planlegge funksjoner innenfor sitt eget område, i tillegg til et ansvar for hvordan disse kan opprettholdes og videreføres dersom en uvanlig hendelse inntreffer (Meld. St. nr. 22 (2007-2008), s. 10). Regjeringen understreker i denne sammenhengen at det er nettopp dette ansvarsprinsippet som skal fungere som det overordnede prinsippet for den praktiske ansvarsfordelingen mellom de ulike aktørene som innehar både en viktig rolle og viktige oppgaver i samfunnets helhetlige beredskap.

Det andre hovedprinsippet kalles nærhetsprinsippet, og dette prinsippet viser til at kriser skal kunne håndteres på lavest mulige organisatoriske nivå (Meld. St. nr. 10, (2016-2017), s. 20, Fimreite mfl., 2014, s. 18). Dette gir både kommunene og Fylkesmannsembetet viktige oppgaver, og under kriser og uønskede hendelser blir kommunene hovedansvarlig. Fylkesmannen spiller en sentral rolle mellom sektorinteresser, og mellom staten og kommuner på det regionale nivået. Dette skal videre sørge for at alt arbeidet med sikkerhet og beredskap blir organisert på en måte som sikrer best mulig ressursbruk og samhandling på tvers.

Det tredje hovedprinsippet kalles likhetsprinsippet, og dette prinsippet omhandler at den organisasjonsformen og den ansvarlige organisasjonen som opererer under kriser, skal være lik organisasjonsformen og den organisasjonen som eksisterer og virker under normale tilstander (Meld. St. nr. 10, (2016-2017), s. 20, Engen mfl., 2016, s. 51). Ut fra dette er det sentralt at ansvarsforhold og samordning fungerer og er avklart før uønskede hendelser skjer.

Det fjerde hovedprinsippet kalles samvirkeprinsippet, og dette prinsippet ble introdusert i 2012 (Meld. St. nr. 29 (2011-2012), s. 39). Prinsippet er hentet fra organiseringen av den norske redningstjenesten som er organisert som et tydelig samvirke mellom frivillige og private organisasjoner, samt en rekke offentlige etater (Meld. St. nr. 29 (2011-2012), s. 39). Ved å innføre et slikt samvirkeprinsipp, vil samfunnssikkerhetsfeltet få et prinsipp som er uavhengig av type krise og hvilket nivå krisen håndteres på (Meld. St. nr. 29 (2011-2012), s. 39). Samvirkeprinsippet presiserer at ansvarlige etater, virksomheter og myndigheter skal forsikre et best mulig samarbeid og samvirke med alle relevante aktører i arbeidet med beredskap og krisehåndtering (Meld. St. nr. 10, (2016-2017), s. 21). Det går altså ut på at alle offentlige etater som har egnede ressurser for søking og redning, skal i aktuelt redningsarbeid bidra etter behov (Fimreite mfl., 2014, s. 19). Prinsippet om samvirke er dermed spesielt knyttet til at virksomheter, myndigheter og etater har et selvstendig ansvar innenfor samfunnssikkerhet og

beredskap for å sikre best mulig samvirke med relevante aktører (Meld. St. nr. 29 (2011-2012), s. 39). Samvirkeprinsippet viser at samfunnssikkerhet som oftest involverer samhandling og samarbeid mellom flere organisasjoner og institusjoner både i privat sektor og i offentlig sektor. Dette er begrunnet i nettopp det store behovet for samarbeid på tvers av ansvarsområder. Det er denne samlingen av ressurser og koordineringen av ansvarsroller på tvers av organisasjonsgrenser som ligger til grunn for at samvirkeprinsippet ble opprettet og betraktes som svært viktig. Gjennom denne måten å organisere nasjonalt sikkerhets- og beredskapsarbeid på, blir ansvaret spredt på svært mange aktører på ulike nivå. Resultatet av dette er altså at det oppstår samordningsutfordringer.

2.2 Ansvarsforhold på samfunnssikkerhetsfeltet

I Norge i dag er samfunnssikkerhetsfeltet svært komplekst og fragmentert, og dette skaper et tydelig behov for gode avklaringer av ansvarsroller og en helhetlig samordning mellom aktører (Lillestøl, 2016, s. 10). Forvaltningen i Norge er delt inn i tre nivåer; nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. Aktørene i denne studien opererer alle innenfor disse tre nivåene. Ansvarsrollene til de ulike aktørene er i hovedsak nedfelt i de fire prinsippene for arbeidet med samfunnssikkerhet. Likevel eksisterer det uklare og kryssende ansvarslinjer mellom disse nivåene og sektorene, og dette skaper spenninger både vertikalt og horisontalt i forvaltningen. Her er det mange aktører som opererer, og deres ansvar er overlappende på flere områder.

I en uoversiktlig og akutt krisesituasjon vil ikke alltid roller og ansvarsforhold være avklart. Dette kan videre føre til at det oppstår forvirring og ulike problemer rundt hvilke aktører og hvilket nivå i forvaltningen som innehar det formelle ansvaret i krisesituasjonen. Justis- og beredskapsdepartementet (JD) er tildelt en samordningsrolle for beredskapsarbeidet i sivil sektor nettopp for å kunne øke graden av samordning mellom aktører og sektorer i forvaltningen (Riksrevisjonen, 2015, s. 7). Dette ansvaret når det gjelder samordning innebærer i hovedsak å sørge for en koordinert og helhetlig beredskap på tvers av de sivile sektorene (Riksrevisjonen, 2015, s. 7). JD fikk først instruks om dette samordningsansvaret gjennom kgl.res. i 1994, som senere ble erstattet med kgl.res. av 15. juni 2012 (Kgl. Res. 15.06.2012). Dette gjorde at JD ble det første departementet som fungerte som det første overordnede samordningsorganet på samfunnssikkerhetsfeltet i Norge.

Denne delen presenterer dermed de ulike aktørene som har en spesifikk rolle når det gjelder Fylkesmannens samordningsrolle, samt Fylkesmannens og kommunenes arbeid innenfor samfunnssikkerhets- og beredskapsfeltet. Flere kriser og uønskede hendelser som Fylkesmannen står ovenfor er ikke av en nasjonal karakter som krever at de nasjonale myndighetene er direkte involvert. Likevel har disse en sentral generell rolle innenfor samfunnssikkerhet og styringen av Fylkesmannen, og dermed er disse relevante å ta med for å forklare konteksten rundt Fylkesmannens vertikale samordningsrolle.

2.2.1 Justis- og beredskapsdepartementet

Kongelig resolusjon av 16. september 1994 pålegger Justis- og beredskapsdepartementet et sektorovergripende ansvar innenfor sivil beredskap (Lango og Lægreid, 2014, s. 40). Gjennom kongelig resolusjon av 10. mars 2017 fikk Justis- og beredskapsdepartementet (JD) videre både en generell samordningsrolle på samfunnssikkerhetsområdet, samt en rolle som sektordepartement og hovedansvarlig departement (Kgl. Res. 10.03.2017). De fikk dermed et koordineringsansvar for den sivile beredkapssektoren. Justis- og beredskapsdepartementet er innenfor samfunnssikkerhets- og beredskapsfeltet derfor ansvarlig for å utarbeide delmål og styringsparametere, samt at det har et ansvar for ressursituasjonen hos fylkesmennene på dette feltet (Rykkja mfl., 2018, s. 66). Dette ga altså departementet fullmakt til å utarbeide overordnede retningslinjer, tilrettelegging for ulike rammevilkår, samt å ta prinsipielle beslutninger med hensyn til den sivile beredskapen. Justis- og beredskapsdepartementet skal videre *«(...) ivareta en samordningsrolle som innebærer et ansvar for å ta initiativ til å skape arenaer for dialog og muligheter for erfaringsoverføring mellom samfunnsviktige områder»* (Riksrevisjonen, 2008, s. 24).

2.2.2 Riksrevisjonen

Riksrevisjonen fungerer som et av kontrollorganene til Stortinget. Riksrevisjonen skal bidra til at statens inntekter blir innbetalt gjennom revisjon, kontroll og veiledning, og at de statlige verdiene og midlene blir benyttet og forvaltet på en økonomisk forsvarlig måte, i tillegg til at dette skal foregå i samsvar med Stortingets forutsetninger og vedtak (Riksrevisjonen, 2018). Riksrevisjonen skal i dette arbeidet gjennomføre systematiske undersøkelser av blant annet måloppnåelse, virkninger, produktivitet og økonomi. Gjennom denne revisjonen skal

Riksrevisjonen kunne avdekke og forebygge eventuelle feil, mangler og andre uregelmessigheter (Riksrevisjonen, 2018). Dermed skal Riksrevisjonen bidra til at forvaltningen generelt styres bedre og mer effektivt for å nå ønskede resultater. Tradisjonelt har ulike riksrevisjoner altså drevet med kontroll, men nå beveger oppgavene seg mer i en retning av evaluering (Reichborn-Kjennerud og Vrangbæk, 2016, s. 98). Riksrevisjonens oppdaterte forvaltningsrevisjon skal derfor benyttes for å stille forvaltningen til ansvar der det er nødvendig, men den skal også bidra til organisasjonslæring både for Riksrevisjonens interessenter og spesielt de aktuelle forvaltningsorganene (Reichborn-Kjennerud og Vrangbæk, 2016, s. 98).

2.2.3 Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap

Et av formålene ved å opprette Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) i 2003 var å kunne styrke Justis- og beredskapsdepartementets samordningsfunksjon (Riksrevisjonen, 2008, s. 26). Direktoratet er underlagt Justis- og beredskapsdepartementet. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap har ansvaret for etatsstyringen ovenfor fylkesmennene på samfunnssikkerhets- og beredskapsfeltet, og dermed legger de også overordnede føringer og fylkesmannsembetenes arbeid (Rykkja mfl., 2018, s. 66). DSB skal ha den helhetlige oversikten over risiko- og sårbarhetsutviklingen i Norge, samt en rolle som pådriver når det gjelder arbeidet med å forebygge ulike kriser og uønskede hendelser. Denne oversikten er basert på blant annet tilsyn med departementene, fylkesmenn og virksomheter og deres fokus på utredninger, øvelser og evalueringer (Meld. St. 29 (2011-2012), s. 49). DSB skal ivareta en styringsdialog med Fylkesmannen, og en koordinerende rolle som «(...) skal legge grunnlaget for et godt og helhetlig forebyggende arbeid og gode beredskapsforberedelser innenfor offentlig forvaltning og samfunnskritisk virksomhet» (Meld. St. nr. 29 (2011-2012), s. 49). I sin helhet er DSB dermed ansvarlig for koordinering av større kriser og katastrofer i fredstid. I denne sammenhengen skal de i tillegg sammenligne og analysere informasjon både fra fylkesmenn, ulike involverte etater og internasjonale nettverk (Meld. St. nr. 29 (2011-2012), s. 49). Dermed er det tydelig at DSB styrer fylkesmennene innenfor området samfunnssikkerhet og beredskap på vegne av Justis- og beredskapsdepartementet.

2.3 Fylkesmannen

For å forstå Fylkesmannens rolle, er det sentralt å forstå det styringssystemet den er en del av. Fylkesmannsembetet har gjennomgått store endringer siden grunnloven ble vedtatt, og dette kan sies å ha formet det fylkesmannsembetet vi ser i dag (Flo, 2014). Den regionale staten består av en lang rekke ulike organer, hvor Fylkesmannen, med sin flerfaglige kompetanse, representerer en særlig viktig regionalstatlig forvaltningsinstitusjon (Christensen mfl., 2007, s. 14). Etter ulike reformer og endring, trusler og nedbygging og nedlegging, har nå fylkesmannsembetet igjen fått styrket sin posisjon i den regionale statsforvaltningen og er underlagt Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) (Stensland, 2016, s. 15).

KMD og sektordepartementene kan altså sies å dele ansvaret for embetenes virksomhet. De pålegger videre Fylkesmannen ulike oppdrag ut ifra sine fagområder og politikkområder. Fylkesmannen er derfor faglig underordnet sektordepartement på hver respektive område, som for eksempel DSB med samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet. Totalt er det 11 departementer som Fylkesmannen ivaretar oppgaver på vegne av (Rykkja mfl., 2018, s. 29). Dette viser kompleksiteten av mange ulike aktører, og alle disse sender bestillinger til Fylkesmannen. Derfor er Fylkesmannens oppgaveportefølje, som vises nedenfor gjennom Fylkesmannsinstruksen, svært sammensatt og har en stor spennvidde.

Fylkesmannsembetet var tidligere underlagt Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD), men det sentraladministrative ansvaret for fylkesmannsembetene ble altså flyttet til KMD etter regjeringsskiftet i 2013 (Rykkja mfl., 2018, s. 3). Dette førte til et påfølgende utredningsarbeid som implementerte et nytt styringsrammeverk for styring av Fylkesmannen høsten 2015. Fylkesmannens oppgaver er ulike aktiviteter og oppgaver som strekker seg over en lengre tidsperiode, og flere av disse er i tillegg fastsatt i lov (Rykkja mfl., 2018, s. 31). Dette nye styringsrammeverket innebærer store endringer i Fylkesmannens sentrale styringsdokumenter, slik som tildelingsbrev og virksomhets- og økonomiinstruksen (VØI) (Rykkja mfl., 2018, s. 3). VØI beskriver Fylkesmannens myndighet og ansvar, i tillegg til at de beskriver departementenes styring av de ulike embetene (Rykkja mfl., 2018, s. 30). Tildelingsbrevet på sin side gir en tydelig oversikt over hvilke oppdrag de ulike embetene skal utføre i gjeldende budsjettår, altså ulike mål- og resultatkrav per år. Denne inndelingen av styringsdokumentene skulle etablere et tydelig skille mellom aktivitetsstyring (i VØI) og mål- og resultatstyring (i TB) (Rykkja mfl., 2018, s. 31). Det nye styringsrammeverket ga i tillegg også oppmerksomhet til omfanget og innholdet av embetenes rapportering til styringsdialogen

(Rykkja mfl., 2018, s. 3). Dermed kan man si at det nye styringsrammeverket førte med seg klarere overordnede mål, mindre detaljert styring og færre rapporteringskrav. Målstruktur og vektlegging av resultater har i tillegg bidratt til å vri styringen av Fylkesmannen i retning av mål- og resultatstyring (Rykkja mfl., 2018, s. 21).

Det er ikke en lov som regulerer hvor Fylkesmannen skal være organisatorisk plassert, men Fylkesmannen er en rettslig del av statsforvaltningen og styres på bakgrunn av instruks fra sentralforvaltningen og delegasjon av myndighet. Svært sentralt her står derfor Fylkesmannsinstruksen som pålegger Fylkesmannen flere ulike plikter, ansvar og roller (Kgl. Res. 07.08.1981, NIBR, 2009, s. 71). Fylkesmannens hovedfunksjoner som presenteres i Fylkesmannsinstruksen kan deles inn i fire grupper. Den første hovedfunksjonen viser at Fylkesmannen skal bidra til å samordne, forenkle og effektivisere den statlige virksomheten i fylket (Kgl. Res. 07.08.1981). Den andre hovedfunksjonen går ut på at Fylkesmannen skal fungere som rettssikkerhetsinstans. Selv om rettssikkerhetshensyn skal farge fylkesmennenes egen oppgaveløsning, så er det likevel to hovedoppgaver som utgjør Fylkesmannens rolle som rettssikkerhetsinstans. Det ene er oppgaven som klagemyndighet for kommunale enkeltvedtak, og den andre oppgaven er å være tilsynsmyndighet etter særlovgivningen (FAD, 2012, s. 18). Den tredje funksjonen til Fylkesmannen er å virke til det beste for fylket, og samtidig ta de initiativ som er påkrevd (Kgl. Res. 1981). Dette viser hvordan Fylkesmannen fungerer som en iverksetter av nasjonal politikk. Fylkesmannens fjerde hovedfunksjon viser at han skal holde sentrale myndigheter orientert om fylkets viktige spørsmål, og videre formidle informasjon til statlige, fylkeskommunale og kommunale organ om ulike forhold som kan berøre disse organenes virksomhet (FAD, 2012, s. 19). Fylkesmannen har altså innen forvaltningen en tvetydig rolle som bindeledd, kontrollorgan, tilsynsfører og veileder og samordner ovenfor statlige organ og kommunene.

2.3.1 Fylkesmannens rolle i samfunnssikkerhet og beredskap

Innenfor samfunnssikkerhets- og beredskapsfeltet kommer Fylkesmannens tvetydige rolle tydelig fram. Dette er spesielt på grunn av at samfunnssikkerhet og beredskap er et forvaltnings- og politikkområde som går på tvers av sektorene og som Fylkesmannen i tillegg har et særlig ansvar for (Rykkja mfl., 2018, s. 65). Fylkesmannsembetet har ansvaret for flere viktige oppgaver på dette feltet, i tillegg til at det i det norske styringsverket innehar en viktig og interessant rolle mellom stat og kommune som gjør selve arbeidet med samfunnssikkerhet svært

utfordrende (Rykkja, 2014, s. 123). Fylkesmannen befinner seg altså i skjæringspunktet mellom kommunalt selvstyre og statlig styring. Utfordringene som fylkesmannsambetet står ovenfor er derfor viktig både for det lokale demokratiet og for iverksetting av den offentlige politikken (NIBR, 2009, s. 27). Fylkesmannsambetet har altså i bindeleddet mellom sentralmakten og lokalstyret en viktig samordningsrolle (Difi, 2012, s. 2).

I arbeidet med samfunnsikkerhet og beredskap har Fylkesmannen som samordningsmyndighet et hovedmål med å kunne redusere ulempene ved sektororganisering, samt å bidra til at gode helhetsløsninger kan oppnås (FAD, 2012, s. 11). Et hovedansvar Fylkesmannen har er å samordne, holde oversikt over og informere om dette arbeidet i fylket, og dette ansvaret kan gjennom Fylkesmannens samfunnsikkerhetsinstruks fra 2015 deles inn i syv hovedoppgaver (Kgl. Res. 19.06.2015). Det eksisterer altså en instruks som bestemmer Fylkesmannens oppgaver og roller innenfor samfunnsikkerhets- og beredskapsfeltet. Denne nye instruksjonen gjelder i hele samfunnsikkerhetskjeden, og den skulle bidra til å sikre en mer enhetlig praksis i alle embetene i hele landet (Riksrevisjonen, 2017, s. 9).

Fylkesmannens ansvar innebærer for det første at Fylkesmannen skal ha oversikt over risiko og sårbarhet i fylket ved å utarbeide en risiko- og sårbarhetsanalyse kalt fylkesROS (Kgl. Res. 19.06.2015). FylkesROS har som formål å skape en felles plattform for å forebygge uønskede hendelser samt å styrke samordningen av det regionale arbeidet med beredskap, samfunnsikkerhet og krisehåndtering. For det andre skal Fylkesmannen ta utgangspunkt i fylkesROS og utarbeide en overordnet oppfølgingsplan med ansvarsavklaringer. Ved endringer i risiko- og sårbarhetsbildet skal Fylkesmannen revidere fylkesROS, samt at denne revideringen skal foregå minimum hvert fjerde år (Kgl. Res. 19.06.2015). For det tredje skal Fylkesmannen samarbeide med sentrale regionale aktører for å utforme fylkesROS og videre følge opp samfunnsikkerhetshensyn i den overordnede samfunnsplanleggingen. Det fjerde ansvaret Fylkesmannen har innenfor samfunnsikkerhets- og beredskapsarbeid er å ha den overordnede oversikten over og samordne både sentrale myndigheters krav til dette arbeidet, samt føringer for kommunene (Kgl. Res. 19.06.2015). For det femte skal Fylkesmannen gi sentrale myndigheter og regionale aktører orientering om status for samfunnsikkerhetsarbeidet i det respektive fylket. Det sjette hovedansvaret innebærer å samordne det sivile arbeidet med beredskap og samfunnsikkerhet samt kontakten innad i totalforsvaret i fylket (Kgl. Res. 19.06.2015). Fylkesmannen skal til slutt samordne den sivile planleggingen når det gjelder både Forsvarets behov for sivil støtte, men også Forsvarets muligheter for å gi støtte til det sivile samfunnet (Kgl. Res. 19.06.2015).

I dette arbeidet skal Fylkesmannen i tillegg utnevne et fylkesberedskapsråd som ledes av Fylkesmannen i hvert enkelt fylke (Kgl. Res. 19.06.2015). Fylkesberedskapsrådet er altså et organ for samordning som skal fungere både i kriseforebyggende arbeid og under selve krisehåndteringen. Rådet har et spesielt ansvar for å holde oversikt over sikkerhets- og beredskapsarbeidet i fylket. Videre skal fylkesberedskapsrådet i et fylke bestå av

(...) representanter for regionale aktører med ansvar for kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner samt ledere fra politiet og øvrige nødetater, Forsvaret, Sivilforsvaret, frivillige organisasjoner og statlige og fylkeskommunale etater som har vesentlige beredskapsoppgaver. I tillegg kan det vurderes deltakelse fra andre sentrale beredskapsaktører (Meld. St. nr. 13, (2015-2016), s. 8).

En voksende aktivitet hos Fylkesmannen innenfor samfunnssikkerhets- og beredskapsfeltet er tilsyn. Spesielt økningen av rettighetslover har ført med seg større krav til Fylkesmannens tilsyn (FAD, 2012, s. 39). Dette er et av Fylkesmannens viktigste ansvar, roller og oppgaver ovenfor kommunene i fylket. Man kan dermed si at Fylkesmannens legitimitet som rettssikkerhetsinstans ovenfor innbyggerne er koblet til en effektiv og korrekt vurdering av om ulike myndighetskrav og formålene med lover blir oppfylt i praksis i kommunene (FAD, 2012, s. 39). I tillegg bør selve tilsynet fungere som en god læringsarena, både for kommunene og Fylkesmannen.

2.3.2 Fylkene i studien

Lokal kunnskap og kapasitet til å organisere seg selv i lokale samfunn har vist seg å være svært viktige ressurser i kriser, og gradvis blir dette innarbeidet i beredskapsplaner og krisehåndtering (Olsen mfl., 2007, s. 70). De fleste departementene og direktoratene mener at Fylkesmannen må ha et visst rom eller handlingsrom for å kunne tilpasse virksomheten til lokale forhold i fylket (Difi, 2012, s. 33). Dette står fram som den viktigste begrunnelsen for å legge ulike oppgaver til fylkesmannsembetene, nettopp fordi denne muligheten er forankret i embetenes lokalkunnskap (Difi, 2012, s. 33). Grunnlaget for å velge nettopp fylkene Møre og Romsdal og Hordaland i denne studien vil bli forklart nærmere i det metodiske kapittelet under 4.1.1.

2.4 Kommunenes rolle i samfunnssikkerhet og beredskap

I Melding til Stortinget nr. 25 (1997-1998) om hovedretningslinjene for det sivile beredskaps virksomhet og utvikling mellom 1999-2002, ble det lagt vekt på at Justisdepartementet skulle utforske mulighetene for en sektorovergripende kommunal beredskapsplikt for å styrke beredskapen i kommunene (Meld. St. nr. 25 (1997-1998), Lango og Læg Reid, 2014, s. 47). Denne kommunale beredskapsplikten ble også kort beskrevet av Sårbarhetsutvalget⁵, samt dens mål, hensikt og intensjon (NOU 2000:24). Sårbarhetsutvalget vektla at det var viktig å tydeliggjøre kommunenes ansvar fra myndighetenes side, spesielt for å kunne sikre innbyggernes sikkerhet. I tillegg ville dette signalisere overfor kommunene deres eget ansvar for å selv måtte vurdere nødvendigheten av eventuelle særskilte beredskapsforberedelser (Lango og Læg Reid, 2014, s. 48). Videre ble det anbefalt i Meld. St. nr. 17 (2001-2002) *Samfunnssikkerhet – veien til et mindre sårbart samfunn* at det burde innføres en kommunal beredskapsplikt (Meld. St. nr. 17 (2001-2002), s. 5). Likevel skulle det gå flere år før denne ble innført. Den lovpålagte kommunale beredskapsplikten skulle i hovedsak bidra til at kommunene kunne vurdere deres egen samfunnssikkerhet i et større perspektiv, og ble innført 1. januar 2010. Loven pålegger kommunene blant annet å gjennomføre en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse, og med utgangspunkt i denne skal de videre utarbeide en overordnet beredskapsplan for kommunen. Denne lovpålagte rollen innebærer å kunne kartlegge ulike farer og problemer for å videre kunne analysere og vurdere risikoforhold, utarbeide planer og iverksette tiltak for å redusere risiko (Engen mfl., 2016, s. 353). Engen mfl. definerer beredskapsanalyse som «... en analyse som omfatter etablering av definerte fare- og ulykkessituasjoner, etablering av funksjonskrav til beredskap samt identifikasjon av tiltak for å dimensjonere beredskapen» (2016, s. 284). Kommunene må kunne beskrive hvilke uønskede hendelser som kan inntreffe, samt å vurdere sannsynligheten for at slike uønskede hendelser kan oppstå, i tillegg til å kartlegge hvordan lokalsamfunnet vil kunne bli påvirket av slike hendelser (Lango og Læg Reid, 2014, s. 48). Dette betyr at kommunene selv også må utarbeide en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse for kommunen, og dermed har kommunen selv ansvar for planleggingen, gjennomføringen og oppfølgingen av ROS-analysen innad i kommunen. Når det gjelder den sivile beredskapen i fylket, har Fylkesmannen som nevnt et koordinerende ansvar og skal føre tilsyn, gi råd og veilede kommunene i ulike beredskapsspørsmål. Siden det

⁵ Regjeringen oppnevnte i 1999 et offentlig utvalg for å utrede samfunnets sårbarhet og beredskap. Les mer i NOU 2000:24.

eksisterer store forskjeller mellom de ulike kommunene i et fylke, spiller derfor Fylkesmannen en enda viktigere rolle ovenfor kommunene i sitt fylke.

3. Teoretisk rammeverk

Dette kapitlet tar for seg det teoretiske utgangspunktet for masteroppgaven som er beskrivende begreper og organisasjonsteoretiske perspektiver. Denne fremstillingens mål er å plassere studien i en bredere teoretisk kontekst. Litteraturen som presenteres her avgrenser omfanget av de elementene som er viktige utgangspunkter for studien, og dette er en av teoriens hovedoppgaver. Videre er målet for dette kapitlet å koble sammen flere ulike teorier innenfor litteraturen for å kunne skape et hovedgrunnlag for å presentere studiens funn og empiriske observasjoner. Beskrivende begreper og klassifiserende teori vil presenteres her, og videre vil det gis en gjennomgang av det analytiske rammeverket som ligger til grunn for studien. Til slutt i kapitlet vil det bli presentert to ulike forklarende organisasjonsteoretiske perspektiver. Et *kulturelt-institusjonelt perspektiv* og et *strukturelt-instrumentelt perspektiv* inkludert to ulike varianter som fokuserer på hierarki og forhandling (Christensen mfl., 2015, s. 13). Når det gjelder valget om å benytte to ulike forklarende perspektiver i denne studien så ligger det en antakelse til grunn om at de har stor forklaringskraft hver for seg, og derfor vil disse perspektivene også kunne fungere utfyllende ovenfor hverandre.

3.1 Beskrivende begrep og klassifiserende teori

3.1.1 Et organisasjonsteoretisk utgangspunkt

Både Fimreite mfl. (2014, s. 28) og Christensen mfl. (2015, s. 11) argumenterer for at man ikke kan forstå offentlige beslutninger og selve innholdet av den offentlige politikken uten å analysere styringsverkets organisering og virkemåte. Det er nettopp dette som ligger i en organisasjonsteoretisk tilnærming, og enhver organisasjon kan kjennetegnes gjennom dens organisasjonsstruktur. Denne studien benytter derfor en organisasjonsteoretisk tilnærming. Dette innebærer at det er organisasjoner og organisasjonsmedlemmer, og forholdet mellom disse som står i sentrum for studien. Hvordan organisasjoner eller institusjoner påvirker dens medlemmer, i form av individuelle aktørers interesser og preferanser er i denne sammenhengen et tema som skaper stor akademisk interesse og debatt (Egeberg, 2007, s. 77).

Jacobsen og Thorsvik (2013, s. 16) argumenterer for at vi i dag lever i et gjennomorganisert samfunn, og dette betyr at det er viktigere enn noen gang å kunne forstå hvordan organisasjoner fungerer. Et organisasjonsteoretisk utgangspunkt viser i hovedsak hvordan

organisasjonsstruktur i et styrende byråkrati kan påvirke både den politiske prosessen, og videre forme organisasjonens resultater. Dermed kan man si at et organisasjonsteoretisk perspektiv viser rollen til en beslutningstakers organisasjonsmessige kontekst ved å framheve organisasjonens struktur, demografi og grad av institusjonalisering (Egeberg, 2007, s. 77). Organisasjonsteori hjelper oss derfor med å forstå men også forklare hvorfor organisasjoner fungerer slik de gjør, og hvorfor organisasjonens medlemmer handler slik de gjør.

Ut i fra et organisasjonsteoretisk utgangspunkt har organisasjoner og institusjoner kapasitet til å pålegge individuelle aktører mål og interesser, så lenge spesifikke organisatoriske trekk er på plass (Egeberg, 2007, s. 77). Dette viser hvordan organisasjonens design kan påvirke både agenda-setting, koordinering, valgt og implementering, samt prioriteringer, holdninger, handlinger og dermed den helhetlige politikken. Hva beslutningstakerne innad i organisasjonen vet og tror er derfor delvis bestemt av deres organisatoriske posisjon (Egeberg, 2007, s. 77).

Ansvar for samfunnssikkerhet samt ansvar for å løse ulike problemer som skulle oppstå er plassert i det offentlige. Fokuset i denne studien vil derfor være på offentlige organisasjoner. Det er tydelig at offentlig politikk både utformes og iverksettes innenfor rammen av formelle organisasjoner og organisasjonsstruktur (Christensen mfl., 2015, s. 12). Det offentlige styringsverket er videre svært komplekst, noe som bidrar til at dette er et spennende studieobjekt. I denne studien vil jeg rette oppmerksomheten mot den vertikale styringslinjen mellom fylkesmannen og kommunene innenfor samfunnssikkerhet og beredskap. Derfor er det også spesielt interessant å benytte et organisasjonsteoretisk utgangspunkt for denne studien av Fylkesmannens vertikale samordningsrolle.

Jacobsen og Thorsvik (2013, s. 72) viser at begrepet «formell organisasjonsstruktur» fokuserer på gruppering av ulike oppgaver for å fremme koordinering, formell arbeidsdeling og spesialisering, i tillegg til fordeling av autoritet og hvem som skal bestemme hva. Koordinering, styring og kontroll av selve arbeidet i en organisasjon er derfor sentralt. Forvaltningspolitikken har i en lengre periode vært preget av ideer fra New Public Management-bevegelsen. NPM vektlegger blant annet klare mål og virkemidler, resultatmåling, fristilling, privatisering, effektivitet, kontraktstyring og delegering (Christensen og Læg Reid, 2003, s. 6). Organisatorisk kan man si at dette på den ene siden har ført til en fristilling av offentlige organisasjoner, som videre har mottatt økt autonomi både for tilsyn og gjennom selskapsdanning (Fimreite mfl., 2014, s. 22). På den andre har det foregått en oppsplitting av organisasjoner, og man har - i stedet for integrerte statlige etater - fått en organisasjon for hver enkelt oppgave (Fimreite mfl., 2014, s. 22). Disse to organisatoriske konsekvensene har bidratt til å skape økt fragmentering

og oppsplitting i statsapparatet, også når det gjelder samfunnssikkerhetsfeltet. NPM med konsekvensene som omhandler fristilling og oppsplitting påvirker også Fylkesmannen, og styringen av han. Denne fragmenteringen av statsapparatet skaper altså problemer både for Fylkesmannen og Fylkesmannens rolle på samfunnssikkerhetsfeltet. Ut fra dette kan man se at VØI og tildelingsbrevene forsøker å håndtere Fylkesmannen bedre i et fragmentert statsapparat.

Som nevnt tidligere er problemene og oppgavene innenfor samfunnssikkerhetsfeltet både organisasjons-, sektor- og nivåoverskridende, likevel argumenterer Fimreite mfl. (2014, s. 22) for at organisasjonsformen i offentlig forvaltning i hovedsak utvikler seg mot mer autonome organisasjoner med klare grenser til andre organisasjoner. Dette har derfor ført til en kursendring innenfor forvaltningspolitikken som går i en retning av organisasjonsløsninger som kanskje er bedre egnet til å håndtere nettopp «gjenstridige problem».

3.1.2 Beredskap og krisehåndtering

Kriser som strekker seg over flere geografiske grenser og nasjonale systemer, altså slike wicked problems, skaper alvorlige politiske og administrative utfordringer (Kuipers mfl., 2015, s. 2). En av myndighetenes viktigste oppgaver er som nevnt forebygging av hendelser i et samfunn som enten kan true individers trygghetsfølelse, felles sikkerhet eller sentrale samfunnsinstitusjoner (Engen mfl., 2016, s. 279). Mesteparten av arbeidet som omhandler samfunnssikkerhet handler nettopp om planlegging, organisering og styring for å forhindre at ulike uønskede og uforutsette hendelser inntreffer. Nettopp dette med å være godt forberedt vil si at man har god *beredskap* (Meld. St. 10 (2016-2017), s. 22). Med begrepet beredskap menes «... tiltak for å forebygge, begrense eller håndtere kriser og andre uønskede hendelser» (NOU 2000:24., s. 20). Beredskap består altså av forberedte og planlagte tiltak som bidrar til å kunne håndtere ulike hendelser, samt å redusere konsekvenser av de inntrufne hendelsene (Meld. St. 10 (2016-2017), s. 22). Ulike eksempler på beredskap kan være å utarbeide oppdaterte prosedyrer, planverk og samarbeidsrutiner som videre gir tydelige instruksjoner til arbeidsoppgaver dersom en uønsket hendelse inntreffer (Meld. St. 10 (2016-2017), s. 22). Formålet med beredskap er derfor å forsøke å forutse eventuelle mulige trusler og utfordringer som samfunnet står ovenfor, slik at disse videre kan håndteres på en effektiv måte, samt å videre kunne fastsette ressurser og utstyr for å håndtere disse (Engen mfl., 2016, s. 280).

Det er videre viktig at beredskapen øves, og alle offentlige aktører med ansvar innenfor beredskap og krisehåndtering er derfor pålagt å øve på alle nivåer (Meld. St. 10 (2016-2017),

s. 139). De bør i tillegg utarbeide en form for langsiktigplan for ulike øvelser. Kommunene er som nevnt tidligere pålagt å ha en overordnet beredskapsplan, og derfor bør øvelser være planlagt ut i fra kommunenes ROS-analyser og helhetlige beredskapsplan. Etter en øvelse med alle aktuelle aktører, skal kommunen evaluere selve krisehåndteringen og ulike samfunnsmessige konsekvenser (Meld. St. 10 (2016-2017), s. 139). Gjennom fylkesmannens tilsyn kan de påse at kommunene faktisk gjennomfører ulike øvelser basert på ROS-analysen. Fylkesmannen skal også ta initiativ til ulike øvelser med aktuelle aktører, og på denne måten kan de bidra til å ivareta egen beredskap i fylket som en helhet, men også sin samordningsrolle (Meld. St. 10 (2016-2017), s. 139).

I studier som omhandler kriser er det som nevnt innledningsvis vanlig å skille mellom de to analysenivåene strategisk og operativt, hvor det strategiske nivået omhandler personer og organisasjoner med administrative posisjoner og politisk makt (Boin mfl., 2008, s. 7). Dette er altså aktører med spesiell formell autoritet og legitimitet, og disse lederne innehar et mer overordnet ansvar ovenfor krisehåndtering og samfunnssikkerhet (Fimreite mfl., 2014, s. 16). Befolkningen ser på sine ledere i krisesituasjoner og forventer at disse skal minimalisere konsekvensene (Boin mfl., 2005, s. 1). Man forventer altså at disse aktørene fokuserer på de større politiske, institusjonelle og sosiale konsekvensene av ulike kriser. Det er også forventet at disse lederne skal forklare befolkningen hva som gikk galt i en krisesituasjon, samtidig som de må bevise befolkningen om at det ikke vil gjenta seg (Boin mfl., 2005, s. 1). Dette strategiske nivået viser dermed til Fylkesmannen som en stor og sentral aktør. Det operative nivået viser til de personer og aktører som jobber direkte med selve krisen og håndteringen der den foregår (Boin mfl., 2008, s. 8). Slike aktører har et annet ansvarsområde enn fylkesmannen, og derfor vil ikke det operative nivået være i fokus i denne oppgaven.

Å inkludere krisefaser i det analytiske rammeverket for denne oppgaven, bidrar til å klargjøre Fylkesmannens og kommunenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap. Boin, Comfort og Demchak (2010, s. 2) beskriver uønskede hendelser ved at sjansen for at de forekommer er lav, men de skaper store konsekvenser hvis de først inntreffer. Dette er påtrengende hendelser som truer samfunnets kjerneverdier og systemer, som typisk krever statlig inngripen under forhold som er preget av sterk usikkerhet (Boin mfl., 2010, s. 2). De presenterer dermed en modell med fire faser for å kunne forstå og analysere slike utfordringer bedre. Den første fasen er forebygging, og den er bundet til statens rolle i å forhindre at uønskede hendelser skal skje. Denne fasen legger vekt på å gå fra en «sunn fornuft» tilnærming til risiko basert på historiske erfaringer, til å gå mer over til systematiske evalueringer av risikoer som kan true samfunnet

(Boin mfl., 2010, s. 3). Den andre fasen er forberedelse, som går ut på å forberede seg til ulike hendelser som kan inntreffe. Den tredje fasen er konsekvensledelse. Denne fasen viser til at med en gang en uønsket hendelse skjer, så forventer man at staten skal avverge trusselen, minimalisere skadene samt forhindre at kritiske funksjoner ødelegges (Boin mfl., 2010, s. 4). Den siste fasen er gjenoppretting. Dette betyr at man raskest mulig ønsker å gå tilbake til en «normaltilstand» (Boin mfl., 2010, s. 4). Videre må man dra læring av hendelsen. I et utvidet krisebegrep setter man videre den akutte fasen av en krise i direkte sammenheng med både førkrisefasen og etterkrisefasen i den forrige krisen som foregikk (Engen mfl., 2016, s. 264). Dette viser til en klar sammenheng mellom hva som gjøres av forebygging og beredskapsforberedelser før en krise, og mulighetene for en effektiv håndtering av de krisene som likevel utvikler seg (Engen mfl., 2016, s. 265). Disse krisefasene er relevante fordi de viser hele krisekjeden eller beredskapskjeden hvor Fylkesmannen har det overordnede ansvaret, samtidig som kommunene håndterer krisene som oppstår på et visst nivå i krisekjeden.

3.1.3 Wicked Problems

Utfordringene og krisene som vi står ovenfor i dag kan beskrives i økende grad som grenseoverskridende, både organisasjonsoverskridende, sektoroverskridende og nivåoverskridende (Fimreite mfl., 2014, s. 22). Disse utfordringene og krisene går altså på tvers av myndighetsnivåer, sektorer og organisasjonsgrenser, og kalles «wicked problems». Å løse slike wicked problems krever at nasjonalstaten samarbeider og samordner for å oppdage økende trusler, dele informasjon om pågående hendelser, avgjør felles beslutninger under tidspress, koordinerer felles ressurser og kommuniserer effektivt med én felles stemme (Kuipers mfl., 2015, s. 2).

Disse teoriene om samordning, spesialisering, koordinering, flernivåstyring og wicked problems vil være sentrale begrep i denne studien, nettopp på grunn av at Fylkesmannen er avhengig av grenseoverskridende styring og vertikal samordning for å kunne løse ulike utfordringer innen samfunnssikkerhet og beredskap, i tillegg til at dette vil påvirke den eksisterende organisasjonsstrukturen i organisasjonen.

3.1.4 Samordning, spesialisering og koordinering

Sentrale elementer i denne studien er samordning, spesialisering og koordinering i Fylkesmannens rolle ovenfor kommunene. Kriser kommer gjerne uventet, og de kan være av en type eller et omfang som man ikke har hatt mulighet til å forberede seg på. En krise er en unntakstilstand som derfor krever innsats fra flere ulike enheter og organisasjoner, noe som igjen kan kreve samarbeid og samhandling mellom organisasjoner som ikke jobber sammen til daglig om å løse felles utfordringer. Derfor kan kriser igjen medføre store utfordringer og problemer for det offentlige når det gjelder samordning og spesialisering. Det kreves dermed en form for samordning som har mulighet til å knytte sammen kapasiteten til ulike offentlige organisasjoner for å bedre kunne håndtere slike nye utfordringer, problemer og kriser i samfunnet (Fimreite mfl., 2014, s. 23). Christensen mfl. (2015, s. 38) peker på at selve organiseringen gjennom utforming av den formelle organisasjonsstrukturen foregår ved ulike former for og grader av spesialisering og samordning.

Samordning

Et av organisasjonsteoriens mest omskrevne begrep er *samordning*. Samordningsbegrepet er et sentralt tema i flere stortingsmeldinger, NOU-er og offentlige dokument og blir stadig viktigere innenfor offentlig sektor, nettopp fordi det omhandler samarbeid og samspill for å oppnå en bedre styringskapasitet. Begrepet er også særlig relevant innenfor samfunnssikkerhetsfeltet, nettopp fordi dette feltet kjennetegnes ved mange ulike aktører med forskjellige ansvarsområder på tvers av sektorer og på ulike forvaltningsnivåer (Magnussen, 2012, s. 8). En viktig definisjon på samordning i denne sammenhengen er «gjensidig tilpasning mellom aktører eller en mer bevisst tilpassing som gir positive resultater for aktørene og unngår negative konsekvenser» (Lindblom, 1965, s. 23). Samordning er derfor både en prosess der avgjørelser blir tatt, men kan også ses på som et resultat av en prosess. Samordning som resultat av en prosess skjer når politikktutforming og program kjennetegnes ved minimal overlapp og minst mulig konflikt om de samme oppgavene (Ryssdal, 2017, s. 20). For denne studien vil samordning som prosess være mest relevant. Samordning som prosess kan forstås som en prosess for å bevisst relatere aktørers handlinger til hverandre innenfor rammen av et fellesskap (Serigstad, 2003, s. 35). Dermed kan man si at begrepet samordning helt grunnleggende berører hvordan ulike enheter eller aktører fra isolerte sektorer kan samarbeide og jobbe sammen. For å kunne få til samordning må en rekke aktiviteter og oppgaver samordnes, og denne studien skal se nærmere på fylkesmannens samordningsrolle innenfor samfunnssikkerhet og beredskap.

Likevel er samordningsbegrepet et svært flertydig begrep, som sjelden er klart definert. Derfor er det nødvendig å videre dele begrepet inn i to; vertikal og horisontal samordning. Vertikal samordning dreier seg om det samarbeidet som går oppover eller nedover i et hierarki. Vertikal samordning omfatter samordning mellom ulike forvaltningsnivå, og blir uttrykt i praksis gjennom samarbeid mellom for eksempel departement og direktorat, eller stat og kommune, eller departement og underliggende etater innenfor en sektor (Fimreite mfl., 2014, s. 129). Den vertikale samordningen har i Norge utviklet seg til en ny samordningspolicy i sentralforvaltningen, hvor slik samordning har blitt tydeligere. Dette kan man spesielt se gjennom DSB som har som funksjon å være en forlengelse av Justisdepartementets samordningsansvar på samfunnssikkerhetsområdet (Høydal, 2007, s. 25). Både instruks og tildelingsbrev spiller sentrale roller innenfor styringen av Fylkesmannen, som nevnt tidligere i kapittel 2. Slike tildelingsbrev fra departement til underliggende etater skal ikke bare være et styringsvirkemiddel, men de skal også fungere som et essensielt samordningsvirkemiddel. Den horisontale samordningen er på den andre siden en samordning mellom politikkområder eller sektorer på samme nivå (Fimreite mfl., 2014, s. 23). Innenfor horisontal samordning er oppmerksomheten derfor rettet mot at oppgaver og «policies» i ulike enheter lokalisert på samme nivå ses i sammenheng (Christensen mfl., 2015, s. 40). Horisontal samordning har altså et overordnet fokus på samspillet på ett og samme nivå, og dette kan for eksempel vises gjennom et fokus på samspillet mellom departementer.

Christensen og Lægreid (2008, s. 102) skiller videre mellom ekstern og intern samordning. Intern samordning innenfor det horisontale betyr samordning mellom virksomheter i ulike sektorer innenfor forvaltningen eller staten (Rykkja, 2014, s. 129). Ekstern horisontal samordning omhandler samordning mellom offentlige myndigheter og ulike frivillige eller private virksomheter (Christensen & Lægreid, 2008, s. 102). Innenfor den vertikale dimensjonen består intern samordning av samordning mellom departement og underliggende etater innenfor en sektor (Rykkja, 2014, s. 129). Samordning mellom myndigheter på ulike forvaltningsnivåer kalles ekstern vertikal samordning (Rykkja, 2014, s. 129). Som nevnt tidligere vil det i denne studien ligge et fokus på den vertikale samordningen for å tydelig få fram den styringslinjen som Fylkesmannen er en del av i forhold til dimensjonene overnasjonalt, nasjonalt og lokalt. Videre i studien vil det bli fokusert på ekstern vertikal samordning for å kunne trekke inn de utvalgte kommunene, samt å kunne se på samspillet og samordningen i den vertikale styringslinjen mellom Fylkesmannen og kommunene. Nettopp dette forholdet mellom stat og kommune gjør begrepet samordning interessant i denne studien.

Samordningseffekten i de ulike fylkene vil være avhengig av hvordan den enkelte fylkesmann velger å fylle sin rolle som samordner gjennom etablering av gode arenaer for samarbeid, dialog og prosess, samt av de ulike statsetatenes eget ønske om og vurdering av nytte av å delta i slike arenaer (FAD, 2012, s. 12).

Spesialisering og koordinering

Spesialisering omhandler i hovedsak hvordan man fordeler ulike arbeidsoppgaver. Begrepet spesialisering beskriver hvilke aktører som er involvert med ulik kunnskap på forskjellige nivå, og hva disse har ansvar for (Egeberg, 2003). Det er en utfordring å kombinere samordning og spesialisering siden spesialiseringsprinsipper står sterkt i sentral, regional og lokal forvaltning (Fimreite mfl., 2014, s. 24). Når oppgaver deles opp i flere mindre arbeidsoppgaver, oppstår det videre et behov for koordinering av de enkelte oppgavene (Jacobsen & Thorsvik, 2013, s. 80). Økt spesialisering fører nettopp til et større behov for samordning (Fimreite mfl., 2014, s. 24).

Spesialisering kan i hovedsak deles inn i to. Horisontal spesialisering viser hvordan ulike oppgaver blir adskilt på ett nivå ved hjelp av organisasjonsstrukturen (Christensen mfl., 2015, s. 39). Her blir altså organisasjonens oppgaver fordelt i ulike enheter og knyttet til fastsatte posisjoner (Christensen mfl., 2015, s. 39). Hvis man videre tenker seg et organisasjonshierarki, kan man se at det eksisterer ett spesialiseringsprinsipp på ett nivå, mens et annet spesialiseringsprinsipp eksisterer på et lavere eller høyere nivå (Fimreite mfl., 2014, s. 24). Dette kalles vertikal spesialisering, og omhandler i hovedsak fordeling av ansvar og oppgaver mellom ulike hierarkiske nivåer (Fimreite mfl., 2014, s. 25). Et eksempel på dette er ansvarsforhold mellom sentral stat, fylkesmannen og kommunene. Slik spesialisering har stor betydning for selve innholdet i den offentlige politikken, for hvordan ulike problemer blir håndtert, og i tillegg vil disse prinsippene kunne legge føringer og ha konsekvenser for samordning, styring og koordinering (Christensen mfl., 2015, s. 43). Derfor må det opprettes formelle strukturelle ordninger i ulike organisasjoner som kan sikre at koordinering av ulike oppgaver foregår.

I systemer hvor arbeid blir delt er samordning en grunnleggende utfordring. Forholdet mellom nettopp spesialisering og samordning er spenningsfylt fordi prinsippene her oppfattes som delvis motstridende (Christensen & Læg Reid, 2008, s. 101). Det hevdes at ulike former for samordning og spesialisering har konsekvenser for selve utførelsen av arbeidet til organisasjonene, og man kan si at for mye spesialisering vil hindre samordning, men for mye samordning kan også hemme spesialisering. Derfor vil disse begrepene eksistere i et

kontinuerlig spenningsforhold som hele tiden vil utvikle seg (Lango, 2010, s. 15). Dette kan føre til større utfordringer og problemer i slike spesielle situasjoner som kriser. For eksempel kan begge prinsippene benyttes som et argument for effektivitet. Spenningen kommer da tydelig fram i offentlig organisering. Dette blir et aktuelt tema innenfor organisasjonsteori nettopp på grunn av forholdet mellom spesialisering og samordning. Serigstad (2003, s. 36) peker i denne sammenhengen på et viktig element innenfor samordning: «... Korleis utvikle effektive løysningar på problem som aldri vil bli rutiniserte, og korleis utvikle løysningar for system der ein ikkje kan etablere rutinar for å hanskas med slike problem». Her vises det hvorfor kriser kan medføre utfordringer og problemer for det offentlige når det kommer til samordning, nettopp fordi kriser kan være av et omfang man ikke har forberedt seg på samt at de kan komme uventet (Lango, 2010, s. 15). Kriser er derfor et eksempel på noe som er knyttet til sted og ofte på tvers av sektorer, og dette bidrar til å skape en ekstra utfordring for samordning.

I tillegg kan spesialisering knyttes opp mot en desentralisering av den offentlige forvaltningen (NOU 2000:22, s. 290). I denne sammenhengen vil desentralisering si at beslutningsmakten overføres til et lavere nivå nedover i hierarkiet, og dette kan oppfattes nettopp som en form for spesialisering. Det skilles mellom to ulike dimensjoner for desentralisering i NOU 2000:22. Den ene dimensjonen skiller mellom politisk og administrativ desentralisering, og den andre dimensjonen skiller mellom territoriell og funksjonell desentralisering. I denne studien som omhandler Fylkesmannens samordningsrolle ned mot kommunene, kan det være relevant å se på spesialisering i sammenheng med desentralisering av beslutningsmyndighet.

Som beskrevet tidligere skal Fylkesmannen altså sikre konsistens i den offentlige oppgaveløsningen, og dette beskrives som et regionalt samordningsansvar (Rykkja mfl., 2018, s. 12). Innenfor Fylkesmannens horisontale samordning berøres en rekke statlige organer og fagetater. Disse statlige organene er organisert etter ulike spesialiseringsprinsipper, de er altså organisert under ulike departementer med ulik grad av autonomi og ulik geografisk inndeling (Rykkja, 2014, s. 128). Derfor kan samordning være en særlig utfordring for Fylkesmannen på samfunnssikkerhets- og beredskapsfeltet. Her blir begrepet negativ samordning relevant, fordi det viser til at ønsket om å bli samordnet er større enn viljen til å faktisk bli samordnet (Fimreite mfl., 2014, s. 23).

3.1.5 Flernivåstyring

Når man benytter et flernivåperspektiv kan dette helt kort bety å være oppmerksom på at det man studerer foregår på mer enn ett nivå (Rykkja, 2008, s. 11). Dette begrepet beskriver dermed en spredning av beslutningstaking over flere administrasjonsnivå. Relasjonene mellom disse nivåene er derfor sentralt. Å benytte et flernivåperspektiv innenfor samfunnssikkerhet er særlig relevant nettopp fordi dette feltet medfører at aktører fra flere nivå er involvert og har sentrale roller i en krisesituasjon. Flernivåstyring går på engelsk under betegnelsen «multi level governance», og er nært knyttet til forholdet mellom samordning, spesialisering og koordinering. Flernivåstyring innebærer at de eksisterende grensene mellom privat og offentlig sektor, mellom staten og overnasjonale nivåer samt mellom kommuner og stat blir mer uklare (Fimreite mfl., 2014, s. 25). Dette kan bety mer fragmentering, men også et større behov for mer sentral styring. Det kan også føre til økt fleksibilitet og løsningskapasitet for å videre kunne håndtere ulike utfordringer gjennom sammenkobling av virkemidler, målsettinger og ulike aktører (FAD, 2012, s. 10). Flernivåstyring fokuserer ofte på nettverk og forhandlinger, og som innebærer at det foregår en økende gjensidig avhengighet og integrasjon mellom dominerende samfunnsaktører. Dette gjelder altså horisontalt mellom offentlige organer på samme forvaltningsnivå og mellom privat og offentlig sektor, men også vertikalt mellom myndigheter på ulike forvaltningsnivåer (Fimreite mfl., 2014, s. 26). Sterkere forbindelser mellom private aktører og formelle offentlige styringsinstitusjoner viser til en økt horisontal avhengighet, mens en økt vertikal avhengighet står for en tydeligere integrasjon (Rykkja, 2008, s. 11).

En viktig fordel som peker seg ut når man benytter et flernivåperspektiv, er at dette perspektivet fremhever at styring, forvaltning og offentlig politikk er preget av en tydelig kompleksitet, samtidig som det også fremhever den sterke gjensidigheten i forholdet mellom ulike aktører på ulike nivå (Rykkja, 2008, s. 12). Å benytte et flernivåperspektiv har spesiell relevans når det gjelder å analysere organisering for samfunnssikkerhet, nettopp fordi kriser og spørsmål som omhandler samfunnssikkerhet kan gå på tvers av grensene mellom privat og offentlig sektor samt at de kan ramme og påvirke flere land, forvaltningsnivåer og departementsområder (Fimreite mfl., 2014, s. 26). Ut fra dette kan flernivåperspektivet bidra til å identifisere hvilke aktører som inngår i beredskapsplanleggingen, hvilket forhold de har til hverandre samt hvordan de samhandler i beredskapsplanleggingen og i en eventuell krisesituasjon. I tillegg til dette kan det avdekke sentrale forhold ved begrensinger, muligheter, styring og styringsutfordringer. Som Lango (2010, s. 18) beskriver vil flernivåstyring i en slik studie

hovedsakelig kunne bli benyttet som et empirisk fenomen, altså et begrep som beskriver og ikke forklarer noe annet enn mulige utfordringer, konflikter og løsninger.

I denne sammenhengen bruker Pierre og Peters (2000) en statssentrert tilnærming. Selv om flernivåstyring innebærer at forholdet mellom staten og samfunnet er endret, så framhever de at staten fremdeles fungerer som sentrum for politisk makt. Denne studien tar i bruk en liknende tilnærming til dette. Fylkesmannen er som nevnt tidligere statsmakten og et statlig organ og fungerer som kommunenes vei inn mot staten. Derfor blir en statsentral tilnærming sentral i denne studien. Ut fra dette gir flernivåperspektivet muligheter for å kunne analysere organisering og fordeling av arbeidsoppgaver innenfor beredskap- og samfunnssikkerhetsfeltet samt utfordringer med vertikal samordning.

3.2 Analytisk rammeverk med forklarende perspektiver

Bukve (2016, s. 193) framhever at begrepet om analytisk rammeverk viser hvordan forskeren ønsker å benytte teori i et prosjekt, og at de utvalgte teoriene videre kan legge ulike føringer for hvordan analyserammen vil se ut til slutt. Dermed fungerer dette som en måte å avgrense studien på. For å forklare eventuelle funn ved Fylkesmannens vertikale samordningsrolle innenfor samfunnssikkerhets- og beredskapsfeltet vil slike nevnte organisasjonsteoretiske perspektiver anvendes. Christensen mfl. (2015, s. 14) skiller mellom et instrumentelt og et institusjonelt perspektiv som vil benyttes som utgangspunkt for det analytiske rammeverket i denne studien. Det eksisterer et tydelig skille mellom disse perspektivene som videre kommer klart fram gjennom tre forhold: hvilken handlingslogikk som begrunner organisasjonsmedlemmenes atferd, i hvilken oppfatning de har om hva politikk faktisk handler om, og i hvilket syn organisasjonen har på endring (Christensen mfl., 2015, s. 14).

3.2.1 Strukturelt-instrumentelt perspektiv

Innenfor det instrumentelle perspektivet blir organisasjoner sett på som redskaper eller instrumenter rettet mot å oppnå bestemte mål (Christensen mfl., 2015, s. 34). Dette kan for eksempel være bestemte mål som regnes som viktige i samfunnet. Derfor gir dette perspektivet et viktig innblikk i det tekniske og det strukturelle ved de organisasjonene som studeres. Jacobsen og Thorsvik (2013, s. 70) presiserer at organisasjoner kjennetegnes gjennom

organisasjonsstrukturen som videre definerer hvordan arbeidsoppgaver i organisasjonen skal grupperes, fordeles og koordineres, og hvordan beslutningsmyndighet skal fordeles i organisasjonen mellom ledere og medarbeidere. Det er altså strukturen og det formelle som betyr noe og som videre kan ha forklaringskraft i dette perspektivet. Når en organisasjon betraktes som et instrument, vil en være spesielt opptatt av å kartlegge mål og mål-middel-forståelser både hos organisasjonen og medlemmene, kartlegge hvilke handlingsvalg de gjør, samt om og hvordan resultatet av deres handlinger stemmer overens med det de i utgangspunktet ønsker (Christensen mfl., 2015, s. 35). Et sentralt element i dette perspektivet er altså en antakelse om at aktørene handler formålsrasjonelt ved utføringen av ulike oppgaver og tjenester, og dette vil videre si at resultatene av handlingene blir slik de ønsket. Organisasjonens mål er enten formulert av lederne eller gitt ut i fra omgivelsene, og politikken går i stor grad ut på å finne brukbare og relevante virkemidler for å nå disse bestemte målene (Christensen mfl., 2015, s. 14). Endring i organisasjonen vil foregå etter behov, enten som en rasjonell tilpasning til ulike nye mål og styringssignaler, eller som en rasjonell tilpasning til skiftende og endrede eksterne krav (Christensen mfl., 2015, s. 14). Organisasjonens ledelse kan altså styre gjennom organisasjonens struktur, og for å oppnå et mål vil organisasjonen bruke organisasjonsstrukturen aktivt.

Både Christensen mfl. (2015, s. 14) og Fimreite mfl. (2014, s. 29) argumenterer for at den grunnleggende handlingslogikken innenfor det instrumentelle perspektivet er en konsekvenslogikk basert på en mål-middel-rasjonalitet, hvor aktørenes hovedoppgave er å forsøke å forutsi framtidige konsekvenser som kan forekomme av en bestemt handling som utføres. Beslutningstaking innenfor det instrumentelle perspektivet tar dermed utgangspunkt i rasjonelle aktører. Denne rasjonelle modellen starter med en problemdefinisjon som følges av innsamling og analyse av relevant informasjon når det skal tas beslutninger (Hatch, 2011, s. 300). Deretter må den rasjonelle aktøren få oversikt over og evaluere så mange alternativer som mulig, inkludert å vurdere både positive og negative konsekvenser av alle alternativene (Hatch, 2011, s. 300). Til slutt velger man mellom alternativene på bakgrunn av forhåndsbestemte kriterier som videre er knyttet til organisasjonens mål. Dette betyr at man i en ideell verden har den fullstendige oversikten over alle mulige alternativer og konsekvenser. Dette kan kalles fullstendig (formåls-) rasjonalitet. Denne rasjonelle modellen har videre blitt kritisert nettopp fordi den impliserer at beslutningstakere har oversikt og kunnskap over alle aktuelle alternativer og konsekvenser. I virkeligheten har ulike beslutningstakere egentlig ufullstendig og utilstrekkelig informasjon om alternativer og konsekvenser (Hatch, 2011, s. 301). Den andre

grunnen til at den rasjonelle modellen ofte har blitt kritisert, er fordi den forutsetter at alle aktørene innenfor en organisasjon er enige om organisasjonens mål, og at reglene for beslutninger er akseptert av alle involverte. I virkeligheten er det ofte slik at beslutningstakere heller står overfor utfordringer med inkonsistente sammenhenger, samt uklare og motstridende mål (Hatch, 2011, s. 301).

Gjennom denne kritikken av den rasjonelle modellen lanserte Simon (1976) begrepet om begrenset rasjonalitet. På grunnlag av denne kritikken blir ønsket om å være rasjonell i organisasjoner begrenset av ufullstendig informasjon, kompleksiteten i utfordringene, menneskenes evne til å bearbeide informasjon, tilgjengelig til for beslutningsprosessene, samt motstridende preferanser mellom beslutningstakere når det gjelder organisasjonens mål (Hatch, 2011, s. 302). I dette ligger det at selv om aktører som tar beslutninger ønsker å være fullstendig rasjonelle i henhold til den rasjonelle modellen, så medfører disse begrensningene at aktørene hindres i å være fullstendig rasjonelle. Dermed kan man si at rasjonaliteten i dette perspektivet er nedfelt i den formelle organisasjonsstrukturen, som videre begrenser aktørenes handlingsvalg (Fimreite mfl., 2014, s. 29).

Innenfor det strukturelt-instrumentelle perspektivet kan man skille mellom to hovedtyper, en hierarkisk variant og en forhandlingsvariant (Christensen mfl., 2015, s. 35). Den hierarkiske varianten av dette perspektivet ser på organisasjonen som helhetlig. Mål og kunnskaper om mål-middel-sammenhenger hos ledelsen eller hos dem som organisasjonen fungerer som et redskap for er viktig (Christensen mfl., 2015, s. 35). Her vil de sentrale aktørene kunne oppnå sine bestemte mål på bakgrunn av sin makt i forhold til organisasjonen. Denne varianten er altså basert på makt og autoritet sentralt i ledelsen, og at struktur og fordelingen av roller er klart definert. Innenfor forhandlingsvarianten av dette perspektivet oppfatter man organisasjonen som sammensatt av ulike underenheter og posisjoner med delvis motstridende kunnskaper, interesser og mål (Christensen mfl., 2015, s. 35). Her vil ingen aktører kunne oppnå sine mål og ivareta sine interesser alene. Christensen mfl. (2015, s. 35) argumenterer også for at utfallet av ulike prosesser vil i stor grad være preget av kompromisser og forhandlinger mellom flere aktuelle organisasjoner og aktører. I denne varianten fokuseres det dermed på interessehevding, koalisjonsdannelser og makt, nettopp på grunn av at ulike aktuelle aktører kan ha ulike interesser og mål.

Forventninger ut fra perspektivet

Ut fra det instrumentelle perspektivet vil jeg forvente å finne at Fylkesmannens handlinger og eventuelle endringer følger av den formelle strukturen. Styringsdokument og tildelingsbrev fra

JD vil være styrende for Fylkesmannens arbeid og samordningsrolle. Fylkesmannens samordningsrolle ovenfor kommunene vil være preget og fastsatt av samordningsinstruksen. På samme måte vil den kommunale beredskapsplikten styre kommunenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap. Ulike myndighetskrav og lovkrav vil altså stå sterkt hos fylkesmannen ifølge dette perspektivet, og forklare Fylkesmannens handlinger og oppfatninger om ulike handlingsalternativer. I følge det hierarkiske perspektivet vil både Fylkesmannen og kommunene dermed følge signaler ovenfra.

Et annet sentralt moment vil være at det er et stort fokus på mål og resultater, både hos Fylkesmannen og hos kommunene, som vil prege Fylkesmannens og kommunenes arbeid med ROS-analyser og helhetlige beredskapsplaner. Et moment som følger dette perspektivet er altså at organiseringen av beredskapsarbeidet og beredskapsplanene er utformet på bakgrunn av begrenset rasjonalitet for å kunne løse ulike hendelser og kriser på best mulig måte. I denne sammenhengen forventer jeg at Fylkesmannen og kommunene er opptatt av framtid utfordringer, og at de forsøker å utforme disse beredskapsplanene ved hjelp av perspektivets konsekvenslogikk. Innenfor arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap vil det likevel ikke være mulig å handle ut i fra en fullstendig rasjonell modell, fordi man ikke har mulighet til å ha informasjon og oversikt over alle typer framtidige utfordringer og konsekvenser.

Gjennom forhandlingsperspektivet vil Fylkesmannen, kommunene og andre sentrale aktører måtte forhandle for å komme til enighet. At Fylkesmannen, kommunene, andre aktører og ytre samarbeidspartnere har ansvar for og spiller en rolle i dette arbeidet, viser gjennom forhandlingsperspektivet at samfunnssikkerhets- og beredskapsfeltet består av mange ulike underenheter og posisjoner. Det kan derfor tenkes at Fylkesmannens samordningsrolle vil være preget av motstridende interesser, som vil videre føre til forhandlinger og kompromisser dersom forhandlingsperspektivet «stemmer» overens med resultatene i denne studien.

Til sist vil den hierarkiske varianten av perspektivet kunne implisere at Fylkesmannen består av et tydelig hierarki, med et stort fokus på hvem som er leder, hvilke mål Fylkesmannen har, og at arbeidsoppgavene er tydelig fordelt innad i organisasjonen. Hierarkiet vil videre bestå av flere underenheter og avdelinger, hvor Fylkesmannen er øverste leder for beredskapsarbeidet i fylket. Ut i fra dette perspektivet forventer man også endring, i tråd med press fra omgivelsene eller på grunn av ulike hendelser, vil skje på bakgrunn av at når sentrale myndigheter bestemmer noe, så blir det gjennomført. På grunn av at alle Fylkesmenn har det samme oppdraget gitt gjennom tildelingsbrev og andre styringsdokument, som vist tidligere i oppgaven, vil man også

kunne forvente at fylkesmannsembetene i Møre og Romsdal og Hordaland er handler likt innenfor samfunnssikkerhets- og beredskapsfeltet.

3.2.2 Kulturelt-institusjonelt perspektiv

March og Olsen (2006, s. 3) definerer en institusjon som en relativt vedvarende samling av ulike regler og organiserte praksiser nedfelt i strukturer med tilhørende mening og ressurser som er relativt stabile når det gjelder utskiftning av individer, og er relativt elastisk til de særegne preferansene og forventningene til individer og endrede eksterne omstendigheter. Det institusjonelle perspektivets fokus ligger altså på at organisasjoner har utviklet egne institusjonelle verdier, normer og regler som påvirker beslutningsatferden, og som ikke kan endres av lederne på en enkel og uproblematisk måte (Christensen mfl., 2015, s. 14). Kultur beskriver mønstre av tro, verdier og forventinger som organisasjonens medlemmer deler (Scott og Davis, 2016, s. 23). En formell organisasjon får slike institusjonelle trekk når den utvikler uskrevne og uformelle verdier og normer over tid, i tillegg til de formelle normene som allerede er etablert hos organisasjonen (Christensen mfl., 2015, s. 52). Dermed vokser det fram institusjonaliserte organisasjoner med større grad av egenverdi, identitet og historiske tradisjoner (Selznick, 1957, s. 5). Dette betyr at organisasjonen kan ses på som en verdibærer, nettopp fordi den har utviklet en tydelig identitet og egenverdi over lengre tid. Det forventes derfor i dette perspektivet at høy tillit, felles identiteter og tidligere erfaringer med samarbeid kan virke koordinerende for institusjonen. Dette perspektivet fremmer det uformelle og organisasjonens kultur framfor det instrumentelle. Dette vil muligens føre til at planlegging innenfor beredskapsfeltet vil bli vanskeligere.

Ut fra dette kommer begrepet om stivhengighet innenfor det institusjonelle perspektivet. Begrepet om stivhengighet viser til at de kulturelle verdiene og normene som preger organisasjonen i dens begynnende og formative år, vil videre ha stor betydning for de utviklingsveiene som organisasjonen vil følge videre i kommende år (Christensen mfl., 2015, s. 61). Begrepet stivhengighet kan benyttes når noen av følgende krav er oppfylt. Spesifikke mønstre fra en tidsperiode eller sekvens har betydning. Det vil si at når man starter ut i fra like forhold, kan et stort spenn av sosiale resultater eller konsekvenser bli mulige (Pierson, 2000, s. 251). Store konsekvenser kan også resultere ut fra relativt små eller forutsatte hendelser (Pierson, 2000, s. 251). Introduisering av bestemte handlinger kan bli nærmest umulig å reversere (Pierson, 2000, s. 251). Og som en konsekvens vil den politiske utviklingen ofte bli

påvirket av kritiske øyeblikk eller knutepunkt som sammen vil forme omrisset av det sosiale livet (Pierson, 2000, s. 251). Stiavhengighet viser altså til at kostnadene av å bytte fra ett alternativ til et annet, spesielt i enkelte sosiale sammenhenger, vil over tid øke mye (Pierson, 2000, s. 251). For det andre vil utfordringer innen tid og sekvens skille formative øyeblikk eller knutepunkt fra tidsperioder som forsterker avvikende stier (Pierson, 2000, s. 251). Dette betyr altså at det som skjedde på et tidligere tidspunkt, vil kunne påvirke mulige resultater av en gitt tidsperiode på et senere tidspunkt.

Innenfor det kulturelt-institusjonelle perspektivet vil organisasjoner ofte oppleves som robuste og trege, og eventuelle endringer vil foregå enten som gradvise tilpasninger, eller som stabile tidsperioder avbrutt av radikale brudd (Christensen mfl., 2015, s. 14). Slike institusjonaliserte organisasjoner er altså svært stødige, og de besitter en egen evne til å overleve turbulens i omgivelsene, samtidig som den søker etter en felles identitet (Boin & Christensen, 2008, s. 272). Ut fra dette kan man se at dette perspektivet knytter seg direkte opp mot organisasjonskultur, hvor de ansatte fungerer som den viktigste kilden for påvirkning (Hatch, 2011, s. 225). Det kulturelle perspektivet fokuserer altså på hvordan organisasjonskulturen, altså menneskene kan utvikle felles mønstre av meninger og holdninger som videre bidrar til å forme organisasjonens handlinger (Jacobsen og Thorsvik, 2013, s. 126).

Hvordan uformelle normer og verdier har vokst fram i organisasjonen, legger sterke føringer videre for medlemmenes handlinger. Den grunnleggende handlingslogikken innenfor det kulturelle perspektivet er i hovedsak basert på en logikk om det passende (Christensen mfl., 2015, s. 14). Den grunnleggende ideen om passendelogikk er at mennesker innehar et stort spekter av roller og identiteter, hvor alle disse sørger for regler for passende oppførsel i relevante situasjoner. Her er handlinger altså sett på som gjennomført på bakgrunn av regler om passende eller eksemplarisk oppførsel, organisert inn i institusjoner (March og Olsen, 2011, s. 479). Det er en relativt komplisert kognitiv prosess å følge regler til en rolle eller en identitet. En slik prosess involverer altså gjennomtenkte handlinger, men tankeprosessene er ikke direkte knyttet opp mot fremtidige konsekvenser slik de er i forståelsen av konsekvensrasjonalitet innenfor det strukturelt-instrumentelle perspektivet (Lango, 2010, s. 25). Slike regler som tilhører en rolle eller en identitet følges fordi de oppfattes som naturlig, forventet, riktig og legitime (March og Olsen, 2011, s. 479). Dette betyr i hovedsak at når man i offentlige organisasjoner skal treffe ulike beslutninger, velger aktørene å følge tidligere erfaringer og handler ut fra det som oppfattes som den mest fornuftige eller akseptable atferden. March og Olsen (2006, s. 3) hevder at institusjoner gir og begrenser muligheter for aktører ulikt, og i

tillegg gjør de mer eller mindre i stand til å handle etter foreskrevne regler om det passende. I dette ligger det at aktørene som blir *styrt* av institusjoner.

Forventninger ut fra perspektivet

Ut fra det kultur-institusjonelle perspektivet vil jeg forvente å finne at Fylkesmannens handlinger og eventuelle endringer følger av den uformelle kulturen. Her vil altså verdier, identiteter, kontakt, kjennskap og personlige egenskaper ha stor betydning for Fylkesmannens samordningsrolle og arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. Slike uformelle normer vil også kunne påvirke kommunenes krisehåndtering. I denne sammenhengen vil altså mål-middel-sammenhenger ikke nødvendigvis være godt forstått. Dette perspektivet vil eventuelt kunne forklare forskjeller mellom innholdet i beredskapsplaner, samordningsrollen og den faktiske organiseringen av fylkesmannsembetet. En implikasjon av dette perspektivet er altså at Fylkesmannens samordningsrolle er i stor grad preget av tradisjoner og kulturer som har utviklet seg innad i organisasjonen over lengre tid. På bakgrunn av dette kan man også forvente større variasjon mellom fylkesmannsembetene.

En annen implikasjon ut fra det kulturelt-institusjonelle perspektivet er at gradvis endring vil forekomme som resultat av stivhengighet, nettopp fordi organisering og ulike prosedyrer vil vedvare selv om organisasjonen ikke er tjent med gjeldende organisering. Fylkesmannen vil samtidig kunne være opptatt av «slik har vi alltid gjort det her», spesielt siden dette er en organisasjon som har vokst fram over lang tid. Perspektivet åpner også for at spesialisering og krisehåndtering vil medføre utfordringer når det gjelder krisehåndtering, på grunn av denne stivhengigheten som fører til at organisasjonen ikke vil endres av beredskapsplanenes utforming som skal begrense disse eventuelle utfordringene og problemene. I tillegg vil logikken om det passende stå sterkt hos Fylkesmannen og hans medarbeidere i fylket. De vil altså handle ut i fra hva som er en passende oppførsel, og de vil gjøre det som forventes av omgivelsene. Dette vil man kunne se gjennom at innbyggerne og kommunene plassert i omgivelsene vil kunne stille krav til Fylkesmannens samordningsrolle. Deres arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap vil videre være basert på hva som har fungert godt tidligere i aktuelt fylke. Dette perspektivet vil altså åpne for at organisasjonens omgivelser vil ha betydning, dermed blir omgivelsesperspektivet også relevant i denne sammenhengen.

3.2.3 Omgivelsesperspektiv

Det kan tenkes at den vertikale samordningsrollen ikke bare påvirkes av trekk ved den formelle

strukturen og den aktuelle organisasjonskulturen i embetene, men at trekk ved de aktuelle omgivelsene som omgir Fylkesmannen og kommunene også kan være viktig for å forstå rolle utøvelsen. Dette perspektivet er også kjent fra faglitteraturen som myteperspektiv eller sosiologisk institusjonalisme.

Alle organisasjoner eksisterer i spesifikke fysiske, tekniske, kulturelle eller sosiale omgivelser som den må tilpasse seg etter (Scott og Davis, 2016, s. 19). Organisasjoner er avhengige av omgivelsene, og dette er hovedgrunnen til at man må studere organisasjonens omgivelser (Jacobsen og Thorsvik, 2013, s. 198). Organisasjoner er ofte avhengig av legitimitet i omgivelsene, samt at de trenger ressurser gitt av omgivelsene for å overleve (Jacobsen og Thorsvik, 2013, s. 198). Jacobsen og Thorsvik (2013, s. 199) definerer omgivelser som «alle forhold utenfor en organisasjon som kan ha en potensiell effekt på organisasjoners effektivitet og legitimitet». Omgivelsene til organisasjoner blir mer ustabile og komplekse med tiden, og derfor må organisasjoner mestre to forhold for å overleve. Det ene er at de må kunne analysere og vite hvordan organisasjonen kan bli påvirket av endringer i omgivelsene (Jacobsen og Thorsvik, 2013, s. 199). Det andre er at organisasjonen må kunne planlegge og iverksette ulike tiltak for omstilling og innovasjon som gjør at de kan mestre de eventuelle utfordringene som kommer (Jacobsen og Thorsvik, 2013, s. 199).

Videre kan man dele omgivelsene inn etter hvordan de påvirker organisasjonen, nemlig tekniske og institusjonelle omgivelser. Med tekniske omgivelser menes forhold utenfor organisasjonen som direkte påvirker hvordan organisasjonen løser sine oppgaver og utfordringer for å oppfylle sine mål (Jacobsen og Thorsvik, 2013, s. 201). På den andre siden viser institusjonelle omgivelser til samfunnsskapt normer, verdier og forventninger i omgivelsene som har betydning for hvordan organisasjonen oppfattes ute i omgivelsene (Jacobsen og Thorsvik, 2013, s. 202). Dette betyr at det vil utvikles sosialt skapte normer i organisasjoner omgivelser, som videre påvirker hvordan organisasjoner bør se ut når det gjelder prosesser, prosedyrer, og ideologier (Røvik, 1992, s. 19). Det er altså slike kulturelle forhold som står i fokus i institusjonelle omgivelser. Organisasjonene vil her søke mot å oppnå legitimitet og aksept i omgivelsene, og derfor må de kunne vise at de behersker ulike fundamentale modernitetsnormer om blant annet fornyelse, rasjonalitet og kontinuerlig framskritt (Christensen mfl., 2015, s. 76). På denne måten kan grensen mellom omgivelsene og organisasjonene bli uklare (Brunsson og Olsen, 1990, s. 19). Omgivelsene blir institusjonalisert gjennom at institusjonen gjør seg mest mulig lik og tilpasser seg omgivelsene. På denne måten

kan institusjoner også manipulere seg til legitimitet ved å tilpasse seg gjeldende regler i omgivelsene.

En hovedteori innenfor dette perspektivet er at resultatet av at organisasjoner tilpasser seg hverandre er at de oppnår en slags strukturell isomorfisme (Powell og DiMaggio 1983). Isomorfiprosessen resulterer altså i en form for like organisasjoner av organisasjoner som i utgangspunktet var ulike. Powell og DiMaggio (1983, s. 150) viser tre mekanismer som omhandler endring eller adoptering for hvordan de rasjonaliserte mytene innlemmes i en organisasjon. Oppskriftene kan for det første tvangsmessig adopteres, noe som innebærer et eksternt press fra omgivelsene hvor organisasjonsoppskriftene er pålagt gjennom for eksempel lov. Et eksempel på dette er kommunal beredskapsplikt. Den andre måten er mimetisk adoptering, hvor organisasjonen etterligner eller mimer suksessrike organisasjoner fordi den selv er usikker. Den tredje måten er gjennom normativ basert adoptering, noe som viser profesjoners og faggruppers påvirkning på organisasjonens valg.

Forventinger ut fra perspektivet

Gjennom dette perspektivet rettes hovedfokuset mot eksterne omgivelser for bedre å forstå organisasjonsutviklingen over tid. I omgivelsesperspektivet vil altså samordningsrollen i større grad være formet av omgivelsene, samt stadig tilpasse seg omgivelsenes krav. Et viktig moment er at Fylkesmannen vil være opptatt av å oppnå legitimitet fra omgivelsene, samt ressurser fra omgivelsene. Det forventes at Fylkesmannen ønsker stor grad av legitimitet i omgivelsene, slik at både kommunene, befolkningen og andre aktører stoler på at Fylkesmannen kan ta de beste avgjørelsene og samordne kommunene på best måte når det gjelder samfunnssikkerhets, beredskapsarbeid og krisehåndtering. Jeg forventer å finne i empirien at befolkningen er opptatt av at Fylkesmannen sammen med kommunene skal ordne opp i kriser og andre uønskede hendelser. En annen implikasjon ut i fra dette perspektivet vil være at ulike styringsdokumenter, tildelingsbrev og instruksjoner i omgivelsene vil legge press på Fylkesmannen. I tillegg er det ofte disse som kan stille med ressurser til fylkesmannsembetene. Et annet eksempel på dette er Riksrevisjonen. Riksrevisjonen hører til i Fylkesmannens omgivelser, og de kan videre påvirke og legge press på Fylkesmannen om hvordan organisasjonen bør se ut. Dette viser hvordan tvangsmessig adopsjon vil være sentralt i denne studien.

3.2.4 En utfyllende strategi

I denne studien tas det utgangspunkt i Roness' (1997, s. 89) fremstilling av fire strategier for

bruk av ulike og mangfoldige organisasjonsteoretiske perspektiver. Disse strategiene er *avskjerming*, *utfylling*, *konkurrerende* og *sammenslående*. Den andre strategien, nemlig utfylling, vil i denne studien benyttes for å kunne håndtere teorimangfoldet. Ved å benytte en slik utfyllingsstrategi, kan man bruke flere teorier på samme tid og se på disse som en helhet (Roness, 1997, s. 89). Man søker altså mot å oppnå innsikt i flest mulig relevante forhold (Roness, 1997, s. 100). Det kulturelt-institusjonelle perspektivet og det instrumentelle perspektivet vil i denne studien kunne belyse ulike aspekter ved fylkesmannsembetets samordningsrolle hver for seg. Det vil ikke ha noe å si om disse perspektivene er motstridende seg imellom når man bruker strategien om utfyllende perspektiver (Roness, 1997, s. 102). Jeg forventer at Fylkesmannens samordningsrolle og arbeidsoppgaver med samfunnssikkerhet og beredskap i sin helhet må ses på som et komplekst samspill mellom planlagte strategier, kulturelle bindinger og ytre press (Fimreite, 2014, s. 32). Derfor bør min analyse benytte både det instrumentelle og det institusjonelle perspektivet på en utfyllende måte.

4. Metodisk tilnærming

Dette kapittelet gjør rede for og argumenterer for oppgavens metodiske tilnærming som skal bidra til å besvare oppgavens overordnede problemstilling⁶. For å svare på problemstillingen valgte jeg en komparativ casestudie innenfor et kvalitativt forskningsopplegg. Dette kapittelet vil derfor grunngi dette valget, men også kunne anerkjenne potensielle utfordringer som er knyttet til en slik forskningsstrategi. Dette kapittelet vil først beskrive og forklare valg av forskningsmetode og valg av case (4.1). Deretter vil jeg beskrive forskningsopplegget og valg av metode for datainnsamling (4.2). Til sist vil studiens datakvalitet bli vurdert, med fokus på reliabilitet, validitet og generaliseringspotensiale (4.3).

4.1 Komparativ casestudie som forskningsmetode

Problemstillingen i en studie legger føringer for hvilken forskningsstrategi som bør anvendes (Yin, 2014, s. 4). Casestudie egner seg best i studier av komplekse prosesser, og derfor er dette den mest passende forskningsstrategien for denne studien, nettopp fordi den søker mye informasjon om den komplekse prosessen rundt Fylkesmannens vertikale samordningsrolle innenfor samfunnssikkerhet og beredskap. Gerring (2004, s. 342) beskriver casestudie som en intensiv studie av en enkel enhet med hensikten å forstå et større antall (lignende) enheter. Det er dermed én analyseenhet som er gjenstand for undersøkning. Et typisk trekk ved en casestudie er at den framstår som en holistisk tilnærming, noe som vil si at det blir samlet sammen en større mengde kvalitative data som omhandler alt som har med caset å gjøre (van Thiel, 2014, s. 86). Dette betyr videre at helheten utgjør noe annet og noe mer enn summen av de ulike delene (Bukve, 2016, s. 93). En casestudie kan derfor defineres som en dyptgående studie fra ulike perspektiver, med målsetting om å kunne få fram kompleksiteten og det unike i et spesielt prosjekt, politisk vedtak, institusjon, program eller system i en realitetsorientert kontekst (Simons, 2009, s. 21). Caset er i dette tilfellet en institusjon, Fylkesmannen, og et system, Fylkesmannens vertikale samordningsrolle innenfor samfunnssikkerhet og beredskap. Kjernen i forskningsstrategien komparativ casestudie er en inngående analyse av et konkret fenomen.

Komparative studier benyttes i hovedsak for å kunne foreta sammenligninger mellom forskjellige case (George og Bennett, 2005, s. 18). Hovedmålet i studien er å kunne finne, studere og sammenligne eventuell variasjon mellom fylkesmennene (Bukve, 2016, s. 97).

⁶ Dette kapittelet bygger på tidligere innlevert designoppgave, Aorg 322.

Derfor vil en komparativ metode være hensiktsmessig i denne studien av Fylkesmannen i Hordaland og i Møre og Romsdal. Man kan benytte enten ulike case eller forhold i like samfunn som undersøkelsesenheter i en komparativ studie. Slike komparative studier kan også se på ulike samfunnsforhold som er organisasjonsmessig eller institusjonelt avgrenset, slik at studien går ut på å sammenlikne ulike organisasjoner eller institusjoner, som fylkesmannsembetet i denne sammenhengen (Grønmo, 2011, s. 384).

Fordeler og ulemper ved casestudie

Det er en fordel å benytte seg av en casestudie som forskningsstrategi i studier hvor hovedspørsmålet enten er hva, hvordan eller hvorfor (Yin, 2003, s. 7). I en casestudie søker man som nevnt mot dybde i stedet for bredde. Som et resultat av dette så gjengir casestudier alltid rikelig detaljerte og utbroderende beskrivelser av fenomenet som studeres (van Thiel, 2014, s. 87). Dette er en fordel ved denne studien, siden casestudien bidrar til å finne detaljerte beskrivelser av Fylkesmannens vertikale samordningsrolle innenfor samfunnssikkerhet og beredskap. Denne strategien vil gjennom disse beskrivelsene kunne bidra til å svare på den overordnede problemstillingen for denne studien, nemlig å kartlegge ulike forhold rundt Fylkesmannens samordningsrolle.

En annen fordel ved å ta i bruk casestudie som forskningsstrategi er at prosesser hvor man samler inn data og analyserer dataene kan foregå parallelt. Dette førte i denne studien til stor grad av fleksibilitet i datainnsamlingen og i bruken av data. I casestudier kan man derfor tilføre relevante data underveis i prosjektet, noe som også har vært mulig i denne studien. Det er også en fordel med casestudie at man kan identifisere nye variabler gjennom studien. Dette foregår for eksempel gjennom intervju med informanter. Dette betyr at når forskeren i intervjusituasjonen spør informanten om X påvirket Y, så svarer informanten at Z påvirket, noe som gir ny informasjon i studien (George og Bennett, 2005, s. 20). Slik ny informasjon var noe jeg selv opplevde gjennom intervjuene jeg utførte.

Likevel har enkelte satt spørsmålsteget ved casestudiers forskningsverdi. En vanlig kritikk er knyttet til å generalisere resultatene, noe som vil bli tydeligere beskrevet i slutten av dette kapitlet. I denne sammenhengen har det blitt hevdet at kontekstuavhengig kunnskap er bedre enn kontekstavhengig kunnskap, på grunn av at det er vanskelig å trekke generaliserende funn basert på kontekstuavhengig kunnskap (Campbell og Stanley, 1966). Likevel kan man si at all samfunnsfaglig forskning er avhengig av kontekst, nettopp fordi det er en sammenheng mellom fenomener og de fleste samfunnsvitenskapelige institusjoner (Ryssdal, 2017, s. 35). Casestudier

blir også kritisert fordi forskeren selv har stor innvirkning på analysen og resultatet i kvalitative forskningsopplegg. Dette var noe jeg opplevde selv gjennom denne studien.

4.1.1 Caseseleksjon og grunnlag for komparasjon

En case blir altså identifisert som en intensiv studie som videre velges ut fra en populasjon, men årsaken til valg av case må ses i sammenheng med måten det er plassert inn i populasjonen (Gerring, 2008, s. 646). Gerring (2008, s. 646) skiller her mellom ni⁷ ulike metoder for caseseleksjon som kan benyttes innenfor bestemte typer casestudie. Av disse ni caseseleksjonsmetodene er «most-similar cases» den metoden jeg i hovedsak har valgt for denne studien. Gerring (2008, s. 669) argumenterer videre for at denne metoden krever minst to eller flere case. I følge George og Bennett (2005, s. 83) bør man velge ut case som er relevante for studiens problemstilling, og caseseleksjonen bør videre være en del av en god forskningsstrategi. Siden casestudier fokuserer på en eller få case som forventes å gi innsikt i en større populasjon, kan det være utfordrende for forskeren å nettopp velge case (Stensland, 2016, s. 33). Å velge en case som både skal være representativ for et større univers, men også gi variasjon langs ulike dimensjoner av teoretisk interesse, må caseseleksjon for små utvalg benytte målrettede caseseleksjonsmetoder. De to casene som er valgt i denne oppgaven i forhold til «most similar cases» blir derfor to fylkesmenn, Fylkesmannen i Hordaland og Fylkesmannen i Møre og Romsdal. Disse vil altså fungere som hovedcase i denne studien, selv om det etter hvert vil inngå mange elementer i denne sammenhengen.

Populasjonen disse hovedcasene Fylkesmannen i Hordaland og Fylkesmannen i Møre og Romsdal er valgt ut fra er alle fylkesmannsembetene i Norge⁸. Fylkesmannsembetet er en statlig institusjon med sterke historiske tradisjoner, som videre er underlagt fylkesmannsinstruksen som beskriver deres rolle i forvaltningen som statens representant og kommunenes talsmann. Som beskrevet i kapittelet om kontekst, så er det tydelig at alle Fylkesmenn blir styrt på samme måte gjennom fylkesmannsinstruksen, tildelingsbrev og VØI. Fylkesmenn har like oppdrag og må forholde seg til lik lovgivning. Ut i fra dette kan man forvente at Fylkesmenn er svært like. Likevel må hver enkelt Fylkesmann forholde seg til spesielle utfordringer i sitt fylke på samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet, og embetene er bygd opp ulikt med ulik kultur

⁷ De ni ulike metodene kalles typical, diverse, extreme, deviant, influential, crucial, pathway, most-similar og most-different (Gerring, 2008, s. 646).

⁸ Det er per dags dato 17 Fylkesmenn i Norge.

innad i organisasjonen. Dette gir et grunnlag for å kunne forvente variasjon mellom embetene i Hordaland og i Møre og Romsdal når det gjelder den vertikale samordningsrollen.

Innenfor et slikt «most similar system design» forsøker forskeren altså å finne caser som er mest mulig like eller identiske med unntak av det fenomenet som er av interesse og som man vil studere (Frendreis, 1983, s. 260). Metodens håp og formål er at den intensive studien av disse casene vil avsløre en eller flere faktorer som vil vise variasjon blant de utvalgte casene (Gerring, 2008, s. 669). Formålet med å foreta en komparativ studie av Fylkesmannens samordningsrolle er nettopp å kunne undersøke og sammenligne variasjon. En forutsetning som ligger til grunn ved denne metoden er at både fylkesmannsembetene og fylkene Hordaland og Møre og Romsdal blir sett på som like på en rekke områder. Dette er en viktig grunn til at valget falt på nettopp disse to fylkene i denne studien. Ulike ekstremvær og klimarelaterte katastrofer rammer ofte både Hordaland og Møre og Romsdal samtidig. Og siden disse fylkene er plassert på vestkysten, blir de ofte rammet av like kriser nettopp på grunn av deres beliggenhet og type klima. Fylkene er også like når det kommer til areal, begge fylkene er omtrent 15.000 km². I tillegg er fylkene også delt inn i omtrent like mange kommuner, 33 kommuner i Hordaland og 36 kommuner i Møre og Romsdal. Dette betyr at Fylkesmennene i disse fylkene har ansvar for omtrent like mange kommuner, men også innbyggere når de skal samordne og kommunisere på samfunnssikkerhets- og beredskapsfeltet.

Et forhold som likevel gjør at fylkene Hordaland og Møre og Romsdal er svært ulike, er antall innbyggere. I Hordaland fylke er det tilnærmet 522.000 innbyggere som videre er underlagt Fylkesmannen i Hordaland (Thorsnæs, 07.05.2018). I Møre og Romsdal fylke er det tilnærmet 266.000 innbyggere som dermed er underlagt Fylkesmannen i Møre og Romsdal (Thorsnæs og Stokkan, 12.04.2016). Dette betyr at Fylkesmannen i Hordaland har oversikt og ansvar for ganske nøyaktig dobbelt så mange innbyggere som det Fylkesmannen i Møre og Romsdal har. Dette er en ulikhet som forventes å bidra til å oppdage variasjon hos de ulike Fylkesmennene i denne studien. Fylkene kan dermed oppfattes som forskjellige på denne dimensjonen som videre kan benyttes for å forklare ulikheter i Fylkesmannens vertikale samordningsrolle.

Studien vil som nevnt tidligere også se på én kommune i hvert fylke i tillegg, for å kunne finne og vise deres perspektiv på og vurdering av Fylkesmannens vertikale samordningsrolle innenfor samfunnssikkerhet og beredskap ned mot disse kommunene. Dette vil være viktig for å kunne få et fullstendig bilde av Fylkesmannens samordningsrolle, og ikke bare Fylkesmannens egen vurdering av rolleutøvelse. Som nevnt innledningsvis er kommunene Askøy og Molde valgt som undercase i studien. Kommunene er valgt på bakgrunn av flere forhold. Det ene er at

fylkene Hordaland og Møre og Romsdal har hver sin store sentrumskommune som kan forventes å inneha en form for påvirkning på Fylkesmannen. Derfor var det i denne studien viktig å kunne finne like kommuner som ikke fungerer som sentrum i fylket. De nevnte kommunene Bergen og Ålesund kunne derfor ikke bli valgt som undercase i denne sammenhengen. Derfor ville jeg forsøke å finne to kommuner som hadde ett felles likhetstrekk. Valget falt derfor på Askøy kommune og Molde kommune. Dette er to kommuner som har tilnærmet like mange innbyggere, Molde kommune med omtrent 26.000 innbyggere (Thorsnæs og Stokkan, 12.04.2016) og Askøy kommune med omtrent 27.000 innbyggere (Thorsnæs, 07.05.2018). Dette betyr at den kommunale ledelsen i disse kommunene har ansvaret for omtrent like mange innbyggere når det gjelder samfunnsikkerhets- og beredskapsfeltet. Disse kommunene er altså valgt på bakgrunn av Gerrings (2007, s. 90) «most-different» metode for utvelging av case. Dette betyr at irrelevante faktorer blir eliminert ved å velge systemer som er tilnærmet lik ved ett forhold, og deretter eliminere alle faktorene hvor systemene eller kommunene er ulike (Freundreis, 1983, s. 260). Målet for begge disse metodene både for fylkesmennene og kommunene er altså å eliminere konkurrerende forklaringer og/eller faktorer som er irrelevante for problemstillingen som blir undersøkt (Freundreis, 1983, s. 262).

4.2 Datagrunnlag

Casestudie er ikke bundet til en spesifikk datainnsamlingsmetode, derfor kan man benytte både kvalitativ og kvantitativ metode for å samle inn data. En grunnleggende forskjell mellom kvantitative og kvalitative metoder, er at kvantitative metoder forutsetter at informasjonen og innsamlet data er kvantifiserbar, altså at den kan uttrykkes i form av tall (Grønmo, 2011, s. 111). Kvantitative metoder krever derfor forhold som ikke vil være hensiktsmessige å gå ut i fra når man skal studere Fylkesmannens rolle og egne oppfatninger om denne. Derfor ble det benyttet et kvalitativt forskningsopplegg i denne studien. En kvalitativ studie baseres altså på data som gir empiri og resultater i form av ord som formidler mening, noe som er sentralt for å kunne besvare studiens problemstilling om Fylkesmannens vertikale samordningsrolle.

4.2.1 Dokumenter

I følge Yin (2014) vil dokumenter og dokumentanalyse være relevant for nesten alle typer av case studier. Ulike dokumenter gir informasjon om Fylkesmannens vertikale samordningsrolle

i de to utvalgte fylkene, men også om Fylkesmannens samordningsrolle nasjonalt. Selve utvelgningen av dokumenter foregikk, som nevnt tidligere, i denne studien dels under selve datainnsamlingen, i tillegg til at datainnsamlingen foregikk dels parallelt med dataanalysen. Dette var en fordel da jeg kom over ny informasjon i datainnsamlingen. Kvalitativ innholdsanalyse er altså en metode som baserer seg på å benytte ulike dokumenter som kilde til data. Det innebærer i hovedsak systematisering av utvalgte tekstsitater eller andre innholdselementer, hvor målsettingen er å kunne belyse studiens spesifikke problemstilling (Grønmo, 2011, s. 128). I denne studien ble det derfor gjennomført inngående og systematiske studier av selve innholdet i de utvalgte dokumentene. Dokumentene ble systematisk gjennomgått og analysert. Etter hver som jeg leste ulike dokumenter ble det tydelig at noen dokumenter var mer relevante enn andre.

Dokumenter som har blitt benyttet i denne studien er i hovedsak offentlige dokumenter som stortingsmeldinger, NOU-er og rapporter som omtaler samfunnssikkerhet og Fylkesmannens rolle. I tillegg har jeg sett på ulike styringsdokumenter for Fylkesmannen som tildelingsbrev fra 2017 og 2018, instruks for Fylkesmenn, samt brev fra Kommunal- og Moderniseringsdepartementet, som for eksempel oppdragsbrev til Fylkesmannen. Lover og forskrifter er typer dokumenter som styrer og regulerer arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i Norge, samt Fylkesmannens oppgaver. Tildelingsbrev til Fylkesmannen og virksomhets- og økonomiinstruksen er dokumenter som direkte styrer Fylkesmannens arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, og på enkelte områder er disse nevnte dokumentene svært konkrete på hvilke oppgaver som skal utføres, og hvordan de skal utføres. På andre områder åpner disse dokumentene i større grad for tolkning og skjønn ute hos de forskjellige fylkesmannsembetene. Dette er et forhold som åpner for å kunne finne likheter og ulikheter blant Fylkesmenn i denne komparative studien. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap bidrar også i dette arbeidet med å utarbeide veiledere og retningslinjer med formål om å kunne hjelpe Fylkesmenn og kommuner i gang med arbeid på dette feltet. Disse dokumentene som legger datagrunnlaget i denne studien sier altså noe om hvordan Fylkesmannen arbeider, hva han må forholde seg til, og hvilke rammer som er etablert for dette arbeidet.

Tre dokumenter som også benyttes som datagrunnlag i denne studien er Riksrevisjonens undersøkelse og oppfølgingsundersøkelse av Justis- og beredskapsdepartementets arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap fra 2015 og 2017, samt den nevnte Følgeevalueringen fra 2018. I tillegg har Fylkes-ROSen fra begge fylkene samt de helhetlige beredskapsplanene fra

kommunene bidratt til viktig informasjon i denne studien. Dokumentene har blitt valgt på bakgrunn av sin relevans i forhold til hvordan Fylkesmannen samordner, i tillegg til hvordan Fylkesmannen og kommunene arbeider med samfunnssikkerhet og beredskap samt satsningen på dette feltet. De utvalgte dokumentene ga innsikt i Fylkesmannens oppgaver innenfor samfunnssikkerhets- og beredskapsfeltet, samt Fylkesmannens vertikale samordningsrolle. De nevnte undersøkelsene fra Riksrevisjonen bidro med verdifull kunnskap om Fylkesmannens samordningsrolle, og hva som er blitt gjort innenfor dette feltet de siste årene. Datainnsamlingsgrunnlaget og analysen i denne studien vil bli styrket på grunn av at denne formen for datainnsamling vil kunne supplere intervjuene, noe som er en sterk fordel ved å bruke dokumenter som kilde til data.

Tabell 2: Oversikt over analyserte dokumenter

Nivå	Dokumenter
Kommunenivå	Rapport etter tilsyn – Kommunal beredskapsplikt Molde kommune (2016) Overordnet beredskapsplan for Askøy kommune (2015)
Fylkesmannen	Følgeevaluering av nytt styringsrammeverk for Fylkesmannen – Sluttrapport (2018) Rykkja mfl. FylkesROS – Risiko- og sårbarhetsanalyse Møre og Romsdal (2017) FylkesROS – Hordaland (2015)
Direktorat, departement og regjeringen	Fylkesmannsrollen (2012) FAD Styring av Fylkesmannen (2012) Difi Meld. St. nr. 10 (2016-2017): Risiko i et trygt samfunn Tildelingsbrev til Fylkesmannen i Hordaland (2017) Tildelingsbrev til Fylkesmannen i Hordaland (2018) Tildelingsbrev til Fylkesmannen i Møre og Romsdal (2017) Tildelingsbrev til Fylkesmannen i Møre og Romsdal (2018) Virksomhets- og økonomiinstruks for Fylkesmannen (2017)
Riksrevisjonen	Riksrevisjonens undersøkelse av Justisdepartementets samordningsansvar for samfunnssikkerhet (2008) Riksrevisjonens undersøkelse av Justis- og beredskapsdepartementets arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap (2015) Riksrevisjonens oppfølgingsundersøkelse av Justis- og beredskapsdepartementets arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap (2017)

Fordeler og ulemper ved analyse av dokumenter

Dokumenter kan inneholde ulike meningsyttringer, men også uttrykke oppfatninger, standpunkt og vurderinger som de som står bak dokumentet (Grønmo, 2011, s. 120). En stor fordel ved å

basere data på dokumenter, er at man kan få fram hvilke standpunkter, holdninger og verdier som står sentralt i de ulike dokumentene. Gjennom for eksempel fylkes-ROSene kom det klart fram hvilke holdninger og standpunkter Fylkesmannen og fylkene hadde til arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap, og hvilke trusler de ser at fylkene står ovenfor. En annen fordel med dokumenter er at de innehar en sterk grad av stabilitet, dokumentene gjennomgår ikke store endringer over tid. Dermed kan dokumentene også analyseres om igjen, noe som også vil styrke studiens reliabilitet, noe jeg vil komme mer inn på senere i kapitlet. Dokumenter kan også inneholde spesifikke navn, referanser og detaljer, noe som er viktig i denne studien med tanke på å finne informasjon om spesifikke Fylkesmenn. Dokumenter kan i denne sammenhengen også dekke flere hendelser og settinger, noe som øker forståelsen for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i fylkene.

En dokumentanalyse kan kjennetegnes ved at nye og relevante dokument kan identifiseres etter hvert som forskeren får en dypere innsikt i problematikken rundt et forskningstema. Derfor er det ofte vanskelig å planlegge en dokumentanalyse i detalj før man har begynt (Grønmo, 2011, s. 189). En annen ulempe ved kvalitativ innholdsanalyse av dokumenter er at forskerens perspektiv kan påvirke både utvelgingen og tolkningen av de ulike dokumentene (Grønmo, 2011, s. 192). I denne studien om Fylkesmannen har jeg dermed forsøkt å velge dokumenter som gjør at utvalget ikke blir skjevt, i tillegg til at min tolkning av dokumentene skal være nyansert. En tredje ulempe er at forskeren kan finne dokumenter som for eksempel ikke er autentiske eller troverdige. I denne studien har troverdigheten til de ulike dokumentene blitt vurdert, og jeg har basert meg på institusjonelle kilder. Dette er altså dokumenter som har en rådgivende karakter i offentlige kanaler, som for eksempel DSBs nevnte veileder til kommunene.

4.2.2 Intervju

Den kvalitative forskningsprosessen har blitt mer etablert med årene, og dette har medført at intervjuprosessen har fått ny og økt oppmerksomhet (Holter, 1996, s. 16). Kvalitative intervju er i hovedsak en samtale hvor forskeren samler informasjon ved å spørre ut en eller flere respondenter (van Thiel, 2014, s. 93). Ved å benytte slike intervjuer med nøkkelinformanter kan forskeren selv samle inn primærdata for studiens formål (Ringdal, 2013, s. 117). Begrepet nøkkelinformanter viser altså til personer som antas å ha en spesiell god oversikt over og innsikt i de spørsmålene som forskeren ønsker å finne svar på (Andersen, 2006, s. 279). Formålet med

et slikt intervju er blant annet å få tydeliggjort respondentenes eller informantenes meningsrammer og opplevelser av ulike handlinger og begivenheter.

Valg av informanter

Informantene jeg har valgt i denne studien besitter kunnskap som jeg ønsker å få innsikt i, men antallet informanter det er behov for i en studie avhenger av intervjuets formål og hensikt (Ringdal, 2013, s. 242). Informanter er som oftest valgt ut på bakgrunn av at de er velinformerte, samt at de antas å ha en inngående kunnskap om de saker og sammenhenger som intervjuet skal belyse (Andersen, 2006, s. 282). Hensikten og formålet med mine intervjuer er å få innsikt i Fylkesmannens vertikale samordningsrolle innenfor samfunnssikkerhet og beredskap i Hordaland og Møre og Romsdal ettersom jeg har avgrenset oppgaven til disse to casene. Informantene jeg har valgt besitter kunnskap om Fylkesmannens samordningsrolle og arbeidet med samfunnssikkerhet i disse to fylkene. De sitter altså med unik kunnskap og informasjon som ingen andre enn forskeren har direkte innsikt i (Andersen, 2006, s. 281).

Ut fra dette ser man at både Fylkesmennene og fylkesberedskapssjefene er svært sentrale informanter i denne oppgaven. Fylkesmannen er som nevnt øverste leder, og har dermed inngående kjennskap til alle feltene han har oppgaver innenfor. Det er Fylkesmannen og fylkesberedskapssjefen som daglig arbeider med oppgaver relatert til samfunnssikkerhet og beredskap, i tillegg til at de besitter unik kunnskap og erfaring om dette feltet innenfor sitt fylke. I Hordaland er det én fylkesberedskapssjef, men i Møre og Romsdal er det både en fylkesberedskapssjef og en direktør for justis- og beredskapsavdelingen som arbeider og leder arbeidet med oppgaver på feltet. Jeg har lyktes i å intervjuer Fylkesmannen, fylkesberedskapssjefen og direktøren for justis- og beredskapsavdelingen i Møre og Romsdal. Fylkesmannen og assisterende Fylkesmann i Hordaland er svært travle, så jeg har ikke lyktes med å komme i kontakt med disse for å videre avtale intervju. Å ikke få anledning til å intervjuer Fylkesmann eller assisterende Fylkesmann i Hordaland er ikke optimalt i min studie. På den andre siden har jeg lyktes i å intervjuer fylkesberedskapssjefen i Hordaland, som bidro med svært god informasjon, kunnskap og synspunkter om Fylkesmannen i Hordaland og hans oppgaver og samordningsrolle. Han hadde også kunnskap og erfaring om kommunenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, i tråd med forskningsspørsmålene for denne studien. På grunn av fylkesberedskapssjefens bidrag til denne studien, så er ikke Fylkesmannens uteblivelse en svakhet i denne studien. Fylkesberedskapssjefen i Hordaland, Fylkesmannen i Møre og Romsdal samt hans fylkesberedskapssjef og direktøren for justis- og beredskapsavdelingen utgjør fire informanter på fylkesmannsnivå.

Ved å se på én kommune under hvert fylke vil den vertikale styringslinjen mellom Fylkesmannen og kommunene komme bedre fram, samt kommunenes perspektiv på Fylkesmannens samordningsrolle og oppgaver innenfor samfunnssikkerhet og beredskap. Informantene på kommunalt nivå er beredskapssjefer og beredskapsledere. Disse informantene er valgt fordi de arbeider med oppgaver relatert til beredskapen i kommunen, i tillegg til at det ofte er disse som har direkte kontakt med Fylkesmannen innenfor feltet. I Molde kommune er beredskapslederen valgt som informant. I Askøy kommune kom det fram at stillingen som beredskapsleder er delt i to mellom kvalitetsleder og brann- og beredskapssjef. Under intervjuene ble det ekstra tydelig at disse deler arbeidsoppgavene rundt beredskap, da de begge ofte henviste til hverandre. Dette viste til at de begge var informanter som kunne sitte med verdifull informasjon. Disse tre beredskapslederne i Askøy kommune og i Molde kommune utgjør til sammen informantene på det kommunale nivået.

Et sentralt prinsipp innenfor intervju er personvern. Klare regler for anonymisering må presenteres i informasjonsskrivet om forskningsprosessen, og det bør her være tydelig hvilken grad av anonymisering som vil bli praktisert, og hvilke rettigheter informantene har (Goldstein, 2002, s. 671). Informantene for denne studien ble informert om at det er vanskelig med fullstendig anonymitet i denne oppgaven. Hovedgrunnen til at det er vanskelig med anonymitet i en slik studie, er at denne studien søker informasjon og kunnskap om konkrete Fylkesmenn i Norge. I denne komparative studien av to fylkesmenn, kreves det altså at leseren vet hvilket fylke og hvilken Fylkesmann det kommer fram informasjon om. En annen grunn til at anonymitet er problematisk her, er at leseren må kunne vite at informantene faktisk har oversikt over og vet hvordan det arbeides med samfunnssikkerhet og beredskap. Siden studien også søker kommunenes perspektiv på Fylkesmannens vertikale samordningsrolle, må det komme fram hvilke kommuner som deler sitt synspunkt, og hvem informantene hos kommunene er, og om disse faktisk arbeider med oppgaver relatert til samfunnssikkerhet og beredskap i kommunene.

Praktisk gjennomføring av intervjuer

Jeg begynte intervjuprosessen med å tilegne meg forkunnskaper og relevant faglig innsikt om Fylkesmannens samordningsrolle. Slike forkunnskaper gir en ramme for å kunne vurdere enkeltobservasjoner og forskningsresultater i en intervjusituasjon (Andersen, 2006, s. 285). Deretter kontaktet jeg informantene hos Askøy kommune, Molde kommune, samt informantene hos Fylkesmannen i Møre og Romsdal og Hordaland via mail tidlig høsten 2017. Mailen bestod av en invitasjon til å delta i et forskningsprosjekt, samt et informasjonsskriv om

forskningsprosjektet som vedlegg. Deretter ble det avtalt tidspunkt og sted for gjennomføring av intervju. Alle informantene fant et tidspunkt som passet for dem i den spesifikke uken jeg hadde foreslått for dem. Intervjuene i Bergen og i Askøy ble gjennomført personlig.

Da jeg kontaktet fylkesberedskapssjefen i Møre og Romsdal ga hun meg tips om at jeg kunne gjennomføre et gruppeintervju, siden hun satt med informasjon om hvem jeg ville intervju hos Fylkesmannen i Møre og Romsdal. Å gjennomføre et gruppeintervju av både Fylkesmannen i Møre og Romsdal, fylkesberedskapssjefen og direktøren for justis- og beredskapsavdelingen, ville gi meg et stort utbytte og unike data. Alle tre nøkkelinformantene ble enige om et tidspunkt som passet for dem i løpet av den uka jeg skulle oppholde meg i byen Molde. Jeg reiste til Molde og gjennomførte gruppeintervjuet personlig, og jeg var også heldig med at beredskapssjefen i Molde kommune hadde anledning til å stille til intervju i løpet av samme uke. En refleksjon over gruppeintervjuet kommer senere i dette kapitlet.

Informantene var svært imøtekommende, og møtte meg med velvilje, interesse og entusiasme over temaet i studien. I starten av alle intervjuene ble respondentene informert om at intervjuet ville bli gjort lydopptak av, og at jeg ville bruke enkelte relevante sitater fra intervjuene. Det er vanskelig med anonymitet i oppgaven, men de ble informert om at de hadde mulighet til sitatsjekk i etterkant. Ingen av respondentene hadde sterke ønsker om sitatsjekk i etterkant av intervjuene. Derfor har ikke informantene i denne studien fått mulighet til å gjennomgå og eventuelt endre sitater. Alle informantene både på fylkesnivå og kommunenivå sa seg villig til å bli sitert med identifikasjonsmulighet, i dette tilfellet stillingstittel. Alle intervjuene ble gjennomført personlig. De fleste intervjuene varte omtrent 30 minutter, bortsett fra gruppeintervjuet med informantene fra fylkesmannsambetet i Møre og Romsdal som varte i litt over en time. Intervjuene hadde altså tilnærmet lik varighet. Etter at intervjuene ble gjennomført og tatt opp på bånd, ble de senere transkribert og bearbeidet. Dette legges fram i kapittel 5 om empiri.

Til sammen har jeg gjennomført fem intervjuer, og dette inkluderer gruppeintervjuet. I en intervjuguide var selve spørsmålene til intervjuene formulert på forhånd, og denne beskriver i grove trekk både strukturen og gjennomføringen av intervjuene. Spørsmålene i intervjuguiden var spesifikke nok til at jeg kunne få de typer av informasjon som var relevant for studien, samtidig som at de var såpass enkle og generelle til at hvert enkelt intervju kunne bli gjennomført på en fleksibel måte (Grønmo, 2011, s. 161). Intervjuguiden fungerte som en rettesnor med retningslinjer for både gjennomføringen og styringen, slik at alle respondentene ble stilt omtrent de samme spørsmålene. Som Ringdal (2013, s. 243) argumenterer for, så ga

ferdig formulerte spørsmål meg en trygghet i de ulike intervjusituasjonene som forsker. I intervjusituasjonene forsøkte jeg å være lyttende og objektiv ovenfor respondentene, samtidig som jeg utfordret informantene slik at nødvendig informasjon kom fram. Jeg brukte videre to ulike intervjuguider, en for informantene på fylkesmannsnivå og en for informantene på kommunenivå (Se vedlegg 1 og 2 her).

Gruppeintervju

Som jeg har vært inne på tidligere i dette kapittelet, ble tre av informantene intervjuet sammen i form av et gruppeintervju. I hovedsak går et gruppeintervju ut på at flere mennesker sammen diskuterer et tema med en forsker som fungerer som leder og ordstyrer (Brandth, 1996, s. 145). I likhet med andre kvalitative metoder er gruppeintervju godt egnet til å benytte når målsettingen for datainnsamlingen er å utvikle teorier og forklaringer. Hvis formålet er å belyse hva- og hvorfor-spørsmål, og utdype temaet i stedet for å generalisere, er det veldig hensiktsmessig å benytte gruppeintervjuing (Brandth, 1996, s. 146). Gruppeintervjuer er dermed spesielt egnet til å forstå deltakernes erfaringer, meninger og perspektiver, i likhet med intervjuer bestående av forsker og informant. Ofte kan begrepet «fokusgruppe» også brukes for gruppeintervjuer. I fokusgruppen for denne studien var diskusjonen fokusert på et avgrenset tema, nemlig Fylkesmannen i Møre og Romsdal sin samordningsrolle i samfunnsikkerhet og beredskap. Å avgrense temaet slik kan være svært nyttig og en fordel i analysefasen, fordi datamengden i slike gruppeintervjuer har en tendens til å bli veldig stor og u håndterlig uten en tydelig avgrensning (Brandth, 1996, s. 147).

Den store fordelen med gruppeintervju er at dynamikken i gruppen gir en synergieffekt. Den spontane samhandlingen som oppstår i et gruppeintervju blant deltakerne produserer en unik innsikt som sjelden eller aldri kan oppnås gjennom andre metoder (Brandth, 1996, s. 155). Gjennom begrepet samhandling forstår vi at individene i gruppeintervjuet handler i relasjon til hverandre, og de forholder seg til hverandres handlinger i samme situasjon (Brandth, 1996, s. 153). Det er forskerens spørsmål som utløser samhandling i gruppen, og denne samhandlingen medfører minner, ideer, og tanker. En stor fordel her er derfor at gruppedeltakerne hjelper hverandre med å huske erfaringer og meninger, samt at de kan tolke disse erfaringene sammen. I en slik intervjuprosess må gruppelederne også være realistiske, siden de andre gruppedeltakerne sitter med erfaringer om det samme temaet. Dermed kan man si at deltakerne i gruppeintervjuet validerer hverandre (Brandth, 1996, s. 157).

En ulempe med gruppeintervjuer som skiller seg ut er at deltakerne ofte svarer ut i fra det de tror er det rette å svare, altså at de ikke tør å utfordre ulike meninger i intervjugruppen (Brandth,

1996, s. 157). Også relasjonen mellom de ulike gruppedeltakerne kan fungere som en ulempe. Hvis denne relasjonen er negativ, dårlig eller preget av konflikter, vil dette videre føre til at kvaliteten på samtalen og dermed dataene i studien får redusert kvalitet. I gruppeintervjuet for denne studien var deltakerne kollegaer og hadde en god tone og felles erfaringer og tanker om det aktuelle temaet, og dette bidro til å skape veldig gode data ut av dette intervjuet.

4.3 Vurdering av studiens datagrunnlag

I all forskning er det sentralt og viktig å vurdere kvaliteten på datagrunnlaget som utgjør bakgrunnen for studiene som utføres. Begrepene reliabilitet og validitet kan innenfor en kvalitativ studie benyttes som indikatorer på datakvaliteten som kan bidra til å avgjøre hvorvidt forskningens variabler kan anses som gyldige. Det er altså disse to kriteriene for kvalitetsvurdering av datamateriale som benyttes i vitenskapelige studier. Likevel er det omdiskutert om disse begrepene har relevant for kvalitative data, siden disse begrepene er nært knyttet til kvantitativ måling (Ringdal, 2013, s. 248).

4.3.1 Validitet og reliabilitet

Begrepet validitet handler om datamaterialets gyldighet i forhold til de problemstillingene som skal belyses. Med andre ord er validitet et uttrykk for hvor godt det faktiske datamaterialet kan bidra til å svare på forskerens intensjoner med undersøkelsesopplegget og datainnsamlingen (Grønmo, 2011, s. 231). Dette betyr at hvis undersøkelsesopplegget og datainnsamlingen resulterer i relevante data for problemstillingen, så anses validiteten for studien som høy. Studiens validitet kan måles på flere ulike måter, og i denne masteroppgaven vil det fokuseres på intern og ekstern validitet. Intern validitet viser til begrepet kontroll, og refererer til om forskningen er representativ for utvalget i forskningens populasjon (Moses og Knutsen, 2012, s. 58). Den interne validiteten for masteroppgaven anses å være rimelig høy fordi intervjuene som er gjennomført er av sentrale aktører hos de aktuelle fylkesmennene og kommunene som arbeider med og har ansvar for samfunnsikkerhets- og beredskapsfeltet. I tillegg til at nøkkelinformantene på fylkesmannsnivå ga unik informasjon om Fylkesmannens vertikale samordningsrolle, ble forholdene også bekreftet da informantene på kommunenivå oppga lik informasjon om Fylkesmannens samordningsrolle. De analyserte dokumentene har også gitt relevant informasjon om Fylkesmannens vertikale samordningsrolle. Det som kan svekke

validiteten i denne studien er de måtene jeg kan ta feil på, det kan altså oppstå utelatte variabler i form av alternative forklaringer og tolkninger (Maxwell, 2013, s. 123). Disse er det viktig å ta høyde for (George og Bennett, 2005). Ekstern validitet refererer til forskningsmaterialets evne til å generalisere slutninger til et større utvalg utenfor studiens egen populasjon (Moses og Knutsen, 2007, s. 60). For at studien skal kunne oppnå høy ekstern validitet må man nøye følge instruksene for forskningsdesign og valg av casestudie i tillegg til veiledninger for intervjuer. I sammenheng med casestudier er det viktig å presisere at ekstern validitet bare kan oppnås i en viss grad, og målet for masteroppgaven vil være en form for teoretisk generalisering som vil utdypes nærmere nedenfor i avsnitt 4.3.2.

Begrepet reliabilitet omhandler hvor pålitelig og troverdig datamaterialet er, altså om det eksisterer samsvar mellom ulike innsamlinger av data om samme fenomen basert på samme forskningsopplegg (Grønmo, 2011, s. 222). Reliabilitet gir i kvalitative data et større fokus på at forskeren bevisstgjøres på mulige feilkilder. Her kreves en refleksjon over hvordan datainnsamlingen har foregått (Ringdal, 2013, s. 248). Reliabilitet vil altså si at andre forskere kan etterprøve studien ved å benytte samme datamateriale og samme metode, og få det samme resultatet. Dette er utfordrende i samfunnsvitenskapelige kvalitative studier, nettopp fordi konklusjonene i slike studier vil variere i tid og kontekst (Marshall og Rossman, 2016, s. 160). Man kan for eksempel ikke forvente at intervjuobjektene vil svare nøyaktig det samme om de blir intervjuet igjen, men sjansen øker når man vektlegger forskerens objektivitet og nøytralitet. I denne studien har jeg grunnlagt hensikten for studien, metodologiske valg, utført kildekritiske vurderinger og jeg har lagt ved begge intervjuguidene brukt i denne studien (se vedlegg 1 og 2). Min vurdering er derfor at reliabiliteten er rimelig høy, og hvis andre forskere hadde gjennomført denne studien på samme tidspunkt ville resultatene ha vært like.

4.3.2 Grunnlag for generalisering

Å kunne generalisere resultatet til å gjelde andre lignende fenomen enn det som blir undersøkt kan være et mål med forskning (Yin, 2003, s. 10). Ruddin (2006, s. 799) definerer generalisering som en slutning av en case sin anvendelighet til langt flere caser ved å bruke de data som ble utarbeidet i den opprinnelige studien. Dette vil si at forskeren kan trekke slutninger fra utvalget opp til universet. Likevel er en typisk ulempe med å velge casestudie at det er vanskelig, om ikke umulig, å generalisere funnene til andre lignende situasjoner (van Thiel, 2014, s. 87). Generalisering av casestudier blir kritisert ved at forskningsdesignet ikke egner

seg for dette, de kritiske forskerne hevder altså at det ikke er mulig å generalisere fra ett enkelt case, og casestudier kan dermed ikke bidra til vitenskapelig utvikling. Det er derfor ikke mulig å oppnå statistisk generalisering i denne casestudien.

Målet med denne casestudien er altså ikke en statistisk generalisering, men en teoretisk generalisering eller analytisk generalisering. Slik generalisering går ut på å utvikle teorier eller hypoteser som man senere i studien kan bygge på for å kunne generalisere funnene. Yin (2014) hevder at alle casestudiers mål er å utvikle et grunnlag for teoretisk generalisering. Hovedpoenget her er at casestudien vi være generaliserbar til et nivå over det aktuelle caset som undersøkes (Lillestøl, 2016, s. 45). Dette vil derfor være målet med denne studien også, ved at funnene ønskes å kunne generaliseres videre til lignende Fylkesmenn i Norge, for å kunne se på Fylkesmenns vertikale samordningsrolle i alle 18 embetene. Men alle Fylkesmenn og fylker i Norge er ulike, med forskjellige forutsetninger for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet, og ut fra dette forventes det at denne studien vil oppnå en lav grad av teoretisk generalisering.

5. Empiri – Fylkesmannens vertikale samordningsrolle mot kommunene

I dette kapitlet presenteres empiriske funn gjort gjennom intervju av nøkkelinformanter og innholdsanalyse av sentrale dokument som omhandler Fylkesmannen. Dette kapitlet tar for seg Fylkesmannens vertikale samordningsrolle og organisering ovenfor kommunene i Hordaland og Møre og Romsdal. Kapitlet gjør en systematisk gjennomgang av de to casene i fylkene, samt de to utvalgte kommunene Askøy og Molde. Funn og beskrivelser lagt fram i dette kapitlet skal sammen kunne legge grunnlaget for vurderinger, forklaringer og en komparativ analyse av Fylkesmannens vertikale samordningsrolle innenfor samfunnssikkerhet og beredskap.

Jeg har valgt å dele inn kapitlet i tre hoveddeler, to deler for hvert fylke og deretter en del for kommunene. Jeg starter med å presentere Hordaland, for deretter å presentere Møre og Romsdal i hver sin hoveddel. Deretter presenterer jeg kommunenes perspektiv på Fylkesmannens vertikale samordningsrolle, og under dette avsnittet vil de to kommunene Askøy og Molde bli presentert. For å gi leseren en god oversikt forsøker jeg å gjøre en systematisk gjennomgang av funnene i hver case. Under hver hoveddel som omhandler Fylkesmannen deler jeg inn i fire ulike kategorier, «Fylkesmannens samordningsrolle», «organisering av arbeidet med beredskap», «situasjonen i fylket og eventuelle utfordringer» og «kommunikasjon og samhandling med kommuner». Under hoveddelen om kommunene blir hver kommune presentert med underkategoriene «arbeidet med beredskap og ROS-analyser», «organisering av arbeidet med beredskap og samfunnssikkerhet», «framtidige utfordringer med samfunnssikkerhet og beredskap», «kommunikasjon og samhandling med Fylkesmannen» og «kommunenes syn på Fylkesmannens samordningsrolle». Dette er kategorier som vil være sentrale for å besvare problemstillingen presentert ovenfor.

Kategoriene «fylkesmannens rolle», «fylkesmannens samordningsrolle» og «kommunenes syn på Fylkesmannens samordningsrolle» har som mål å kunne besvare forskningsspørsmålene: *Hva kjennetegner Fylkesmannens vertikale samordningsrolle innenfor beredskapsfeltet ned mot kommunene? Hvordan opplever kommunene Molde og Askøy Fylkesmannens vertikale samordningsrolle og samordningsansvar innenfor beredskapsfeltet?* Med Fylkesmannens samordningsrolle menes først og fremst utvalgt embete, og ikke fylkesmannen som person. Disse kategoriene vil altså forsøke å beskrive hva denne samordningsrollen innebærer. Disse kategoriene er viktige for å kunne finne likheter og ulikheter mellom de to Fylkesmennene når

det gjelder deres vertikale samordningsrolle. Her vil det altså være hensiktsmessig å undersøke hvordan denne rollen oppfattes hos hver enkelt Fylkesmann, samt de utvalgte kommunene.

Kategorien «organisering av arbeidet med beredskap» har som formål å kunne besvare forskningsspørsmålet: *Hva kjennetegner Fylkesmannens organisering og arbeid med beredskap i fylkene Hordaland og Møre og Romsdal i dag?* Denne kategorien er viktig for å kunne finne likheter og ulikheter mellom de to Fylkesmennene og hvordan de velger å organisere arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i sine fylker. Under «organisering av arbeidet med beredskap» vil jeg gjennomgå hvordan Fylkesmannen har valgt å organisere arbeidet med beredskap i sitt fylke internt og eksternt, og hvem som er de mest sentrale aktørene.

Kategoriene «kommunikasjon og samhandling med kommuner» og «kommunikasjon og samhandling med Fylkesmannen» har som mål å kunne besvare forskningsspørsmålet: *Hva kjennetegner kommunikasjonen og samhandlingen mellom Fylkesmannen og kommunene innenfor samfunnssikkerhets- og beredskapsfeltet?* Her vil jeg altså gjennomgå hvordan Fylkesmannen involverer og kommuniserer med kommunene i fylket for å bidra til en helhetlig god samordning, og hvordan både Fylkesmannen selv men også kommunene opplever dette.

Kategorien «situasjonen i fylket og eventuelle utfordringer» omhandler situasjonen og utgangspunktet for fylkene. Fylkets egenart kan altså være en viktig forklaring på Fylkesmannens vertikale samordningsrolle og organiseringen av dette arbeidet. Her har jeg derfor valgt å fokusere på hva informantene selv mener er spesifikt for deres fylke og fylkets egenart. Typisk under denne kategorien er ulike hendelser innenfor samfunnssikkerhet og beredskap som videre kan tenkes å ha betydning for hvilke forhold som påvirker Fylkesmannens samordningsrolle. Alle disse kategoriene samlet, og hvordan de kan besvare forskningsspørsmålene vil til sammen utgjøre grunnlaget som gjør at jeg kan svare på min hovedproblemstilling for denne studien: Beskrive og forklare hvilke forhold som påvirker Fylkesmannens vertikale samordningsrolle i samfunnssikkerhets og beredskap, og hvordan dette vises ovenfor kommunene i fylkene Hordaland og Møre og Romsdal.

Utgangspunkt for Fylkesmannen i Hordaland og Møre og Romsdal

Som nevnt tidligere er Fylkesmannens rolle i det kommunale og regionale arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap regulert gjennom *Instruks for fylkesmannens og Sysselemannen på Svalbards arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering* (Kgl. Res. 19.06.2015). I denne instruksen er hovedvekten lagt på at Fylkesmannen skal inneha en rolle

som både pådriver og veileder ovenfor kommunene i det daglige arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskapsplanlegging. I tillegg til at Fylkesmannen har et særskilt ansvar for å samordne og føre tilsyn med arbeidet med samfunnssikkerheten i fylket. Fylkesmannens hovedoppgaver og ansvar innenfor samfunnssikkerhet omfatter dermed forebygging, samordning, planlegging, tilsyn og håndtering av ulike kriser. Disse oppgavene inngår i Fylkesmannens roller både som iverksetter av nasjonal politikk, samt som samordningsmyndighet og initiativtaker.

5.1 Fylkesmannen i Hordaland

5.1.1 Fylkesmannens rolle

Etter innføringen av det nye styringsrammeverket er de faste og lovpålagte oppgavene til fylkesmannen, som nevnt i kapittel 2 om kontekst, nå definert i virksomhets- og økonomiinstruksen (Rykkja mfl., 2018, s. 31). I følge fylkesberedskapssjefen i Hordaland er altså Fylkesmannens oppgave å svare på bestillingen de får gjennom tildelingsbrev og virksomhets- og økonomiinstruksen fra Justis- og beredskapsdepartementet. Hovedoppgavene til Fylkesmannen innenfor samfunnssikkerhets- og beredskapsfeltet går i hovedsak ut på å samordne beredskapsarbeidet i fylket. Fylkesmannen skal *«være tilsynsmyndighet, veileder for kommunene i fylket. Og egentlig bygge broer mellom ulike beredskapsaktører og eiere av kritisk infrastruktur og andre beredskapsviktige funksjoner»* (Fylkesberedskapssjef, Hordaland). Beredskap og samfunnssikkerhet er dermed helt avgjørende for fylkesberedskapssjefens ansvarsområde. Fylkesmannen har altså ansvar både horisontalt ut mot andre aktører og statlige etater, men også vertikalt ned mot kommunene.

Innføringen av det nye styringsrammeverket for fylkesmenn var et viktig skritt i riktig retning mener fylkesmenn (Rykkja mfl., 2018, s. 47). Fylkesberedskapssjefen i Hordaland understreker også at styringsmodellen for Fylkesmenn og styringsdokumentasjon har blitt mye bedre de siste årene, likevel eksisterer det fortsatt behov for forbedring. Han framhever at Fylkesmannen trenger ressurser for å løse de oppgavene og det oppdraget de har fått, og de opplever i denne sammenhengen at det ikke er samsvar mellom det oppdraget de får og de ressursene de får. Dette er noe fylkesberedskapssjefen oppfatter som vanskelig å komme videre på.

I tildelingsbrevet for Fylkesmannen i Hordaland for 2017 er det definert tre tverrsektorielle delmål med tilhørende styringsparametere og resultatmål som er direkte relatert til området samfunnssikkerhet og beredskap. I tillegg inneholder virksomhets- og økonomiinstruksen en

oversikt over faste og lovpålagte oppgaver, og disse to dokumentene sammen former, som nevnt tidligere, selve rammene for fylkesmannens virksomhet (Regjeringen, 2016, s. 5). Det første målet som omhandler samfunnssikkerhet og beredskap går ut på at man skal sikre en bærekraftig, fremtidsrettet og trygg arealbruk og samfunnsutvikling (pkt. 3.1.1.1) (Regjeringen, 2016, s. 10). Det andre målet viser til at Fylkesmannen skal støtte opp under kommunens arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap (pkt. 3.1.1.3) (Regjeringen, 2016, s. 13). Det tredje og siste delmålet viser til det viktige begrepet samordning, og definerer at fylkesmannen skal sørge for «Helhetlig og samordnet arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap i fylket» (pkt. 3.2.1.2) (Regjeringen, 2016, s. 22). Det er videre utarbeidet ni oppdrag under disse tre delmålene. Fylkesberedskapssjefen peker på at tildelingsbrevene blir bedre og bedre for hvert år, men at hverken de eller virksomhets- og økonomiinstruksen har bidratt til å lettere håndtere og utøve deres samordningsrolle innenfor samfunnssikkerhets- og beredskapsfeltet.

Fylkesmannens samordningsrolle

Fylkesberedskapssjefen i Hordaland understreker at samordning er en av de viktigste oppgavene til Fylkesmannen når det gjelder samfunnssikkerhet og beredskap. Han forklarer Fylkesmannens samordningsrolle ved å ta utgangspunkt i krisehåndtering:

Vår rolle er ikke egentlig å endre krisehåndteringen. Det er å se til at aktørene gjør det de skal gjøre. At de er i stand til å håndtere de tingene som skjer. Og ikke minst samordne mellom aktørene når det er behov for det. Men så lenge alle er godt skodd, godt trent, forberedt på å håndtere, så er behovet for samordning også mindre. For da vet man om hverandre, man vet liksom hva man kan forvente (Fylkesberedskapssjef, H).

Det som skal til for å skape god samordning er, ifølge Fylkesberedskapssjefen, at folk og aktører kjenner Fylkesmannen. Nettverksbygging er viktig for å skape en god samordning. Å videre se på Fylkesmannen som en møteplass, altså å ha noen i fylket som kan samle aktørene de gangene det virkelig foregår ulike hendelser, det er svært viktig mener fylkesberedskapssjefen. Dette kan i hovedsak bidra til å gi en trygghet ut, altså at man vet at man har et sted hvor man kan møtes og diskutere ved behov, samt å gi videre avklaringer. At Fylkesmannen fungerer som statens representant på et regionalt og lokalt nivå er også svært viktig. Fylkesberedskapssjefen forklarer at da kan kommunene og innbyggerne i fylket oppleve både nærhet og litt avstand. «Det er ikke så langt unna at kommunene på en måte føler at det blir helt borte i Oslo. Men samtidig så er det litt over kommunene sånn at du får kanskje en litt annen inngang når du skal samordne på tvers mot andre etater» (Fylkesberedskapssjef, H).

På spørsmål om Fylkesmannen må forhandle og inngå kompromisser for å kunne samordne, svarer fylkesberedskapssjefen at Fylkesmannen har ingen myndighet til å skjære igjennom og si at *sånn er det*. Hvis det ikke oppnås enighet mellom aktørene eller medlemmene i fylkesberedskapsrådet, så skal saken bringes inn for Justis- og beredskapsdepartementet for videre avgjørelse understreker Fylkesberedskapssjefen, og forklarer videre at *«kan man komme fram til en løsning gjennom kompromisser og sånn så er jo det for så vidt greit. Men avgjørelsesmyndigheten har vi jo da som sagt ikke. Så skal det nå veldig mye til at noen vil opponere mot Fylkesmannen tenker jeg, i en fredssituasjon»* (Fylkesberedskapssjef, H).

Fylkesberedskapssjefen i Hordaland framhever at Fylkesmannen har det handlingsrommet de trenger stort sett. Likevel oppstår det en særlig utfordring når Fylkesmannen skal samordne ulike regionale statlige etater med ansvar på dette området innad i fylket: *«Fylkesmannen skal samordne. Det står i våre instruksjer. Men det er ingen andre som har hatt det i sine instruksjer at de skal la seg samordne»* (Fylkesberedskapssjef, H). Slike regionale statlige etater kan sies å ha ansvarsområder som dekker mer enn én kommune, og de ivaretar både administrative oppgaver og tjenesteyting (Hansen, 19.10.2017). Innenfor samfunnssikkerhets- og beredskapsfeltet er disse etatene blant annet DSB, Kystverket, Jernbaneverket, Statens vegvesen, Politiet, NAV og Mattilsynet. Fylkesberedskapssjefen understreker videre at hvis de forsøker å samordne ulike aktører og hva de gjør, så kan aktørene som ikke har denne samordningen i sine instruksjer vil kunne svare at de bestemmer over seg selv og sin egen virksomhet. Det vil si at det er svært vanskelig å ha fullstendig oversikt og innflytelse på hva andre statlige myndigheter i fylket gjør, når fylkesmannen ikke har noen formell og direkte styringsmyndighet over disse. Derfor burde man absolutt følge opp hos de som skal la seg samordne også. Fylkesberedskapssjefen understreker i denne sammenhengen at det ikke er sett på som en utfordring å få relevante myndigheter til å stille opp i en krisesituasjon.

Fylkesberedskapssjefen peker videre på et sterkt behov for å rydde i beredskapsapparatet og beredskapsbegrepene når det gjelder samordning og i samfunnet generelt. Han viser til en stor forvirring og ubesluttsomhet rundt disse begrepene som omhandler beredskap:

Når noen liksom snakker om at det laveste beredskapsnivået eller normaltstand det er grønn beredskap. Mens det for andre er første trinn på forhøyet beredskap, så blir det veldig vanskelig å vite hvor hen du forholder deg. Og noen kaller det grønn, og noen kaller det alfa, og noen kaller det... ja (Fylkesberedskapssjef, H).

Fylkesberedskapssjefen understreker her at det å samordne og ha et felles begrepsapparat som er gjennomgående hadde vært svært ønskelig. Når disse beredskapsbegrepene knyttes opp mot styringsdokumentene til Fylkesmannen, så eksisterer det en sammensausing av ord og begreper. Fylkesberedskapssjefen viser til at dette gjentas både i tildelingsbrevene og virksomhets- og økonomiinstruksen. Likevel har disse dokumentene, som nevnt tidligere, blitt bedre og mer oversiktlig i det siste etter innføringen av det nye styringsrammeverket.

Organisering av arbeidet med beredskap

En sentral antagelse er at der arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap foregår i en enhet med spesielt (og utelukkende) ansvar for samfunnssikkerhet, vil oppgavene dermed bli prioritert og ivaretatt på en helt annen måte enn der oppgavene inngår i en enhet med flere konkurrerende ansvarsområder (Rykkja, 2014, s. 130). Derfor er det spesielt interessant å se på hvordan arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap er organisert hos Fylkesmannen i Hordaland og Fylkesmannen i Møre og Romsdal.

Fylkesmannsembetene har relativt stor frihet til å velge hvordan de vil organisere arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. Fylkesberedskapssjefen i Hordaland understreker at fylkesmenn i alle fylkene har det samme oppdraget, likevel har han erfart at arbeidet med beredskap blir organisert veldig ulikt hos de forskjellige fylkesmennene. I Hordaland fylke er det kommunene selv som har primæransvaret for innbyggerne og andre som oppholder seg i kommunen. Fylkesberedskapssjefen viser til at det har vært viktig for dem å prioritere arbeidet mot kommunene, og gjøre de best mulig i stand til å håndtere de hendelser som måtte komme. Selv om loven om kommunal beredskapsplikt kom i 2010, understreker fylkesberedskapssjefen at de har jobbet veldig systematisk med kommunene i Hordaland helt siden tidlig på 1990-tallet, med en tydelig oppfølging med beredskapsrelaterte oppgaver. *«Så alle embetene har hatt en beredskapsavdeling og jobbet med det, men vi har nok vært litt mer tydelig på oppfølging i gjennom det vi har kalt tilsyn»* (Fylkesberedskapssjef, H).

På spørsmål om hvordan arbeidet med beredskap organiseres hos Fylkesmannen, svarer fylkesberedskapssjefen at de er organisert i seksjon. Denne beredskapsseksjonen er plassert under Kommunal- og samfunnsplanavdelingen hos Fylkesmannen (Fylkesmannen i Hordaland, 2017). Innenfor beredskapsseksjonen er det fem stykker som arbeider med oppgaver relatert til beredskap. Her er fylkesberedskapssjefen tett tilknyttet avdelingen, og han har videre ansvaret for den daglige koordineringen av arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i embetet og i avdelingen (Fylkesmannen i Hordaland, 2012). Beredskapsseksjonen er plassert under nevnte avdeling sammen med planseksjonen og Kommune- og justissektoren (Fylkesmannen i

Hordaland, 2017). Videre er det en stab plassert mellom Fylkesmannen og de seks ulike avdelingene.

Riksrevisjonen viste i sin oppfølgingsundersøkelse av Justis- og beredskapsdepartementets arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap at balansen mellom Fylkesmannens oppgaver og ressurser har blitt bedre enn tidligere. Riksrevisjonen viser at Fylkesmennenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap ble styrket med 10 millioner kroner både i 2016 og i 2017 (Riksrevisjonen, 2017, s. 9). Totalt har denne tilleggsbevilgningen ført til opprettelsen av ni nye stillinger hos fylkesmannsembetene til oppfølging av kommunenes samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid per 31. desember 2016 (Riksrevisjonen, 2017, s. 9). Disse midlene ble helt likt fordelt mellom fylkesmennene uten å ta hensyn til blant annet kommunestruktur og andre utfordringer knyttet til beredskap i hvert enkelt fylke, likevel mener Riksrevisjonen at dette totalt sett gir en bedre balanse mellom oppgaver og ressurser (Riksrevisjonen, 2017, s. 9).

Fylkesberedskapssjefen i Hordaland er svært tydelig på at han ikke er enig i Riksrevisjonens funn, og opplever hverken endringer eller forbedringer på dette området i sitt fylke. Fylkesberedskapssjefen forklarer hvorfor det ble vist av Riksrevisjonen at denne balansen har blitt bedre, samtidig som han viser hvorfor dette ikke har ført til en endring hos Fylkesmannen i Hordaland: *«Jeg vet hva som er bakgrunnen for det for så vidt, for det ble jo satt av noen ekstra midler. (...) Men, for det første var beløpet så lite at det var umerkelig. Og for det andre så hos oss så er ikke de midlene blitt brukt til dette fagfeltet i det hele tatt»* (Fylkesberedskapssjef, H). Samtidig eksisterer det altså andre departement som gir føringer for fylkesmannens arbeid på dette området uten at de tilfører noen ekstra midler, og dette viser igjen til at det fortsatt eksisterer et ressursproblem i det tverr-sektorielle arbeidet på samfunnssikkerhet (Rykkja mfl., 2018, s. 68). Fylkesberedskapssjefen synes heller ikke at den nye instruksen for Fylkesmenn har bidratt til å gi en klarere framstilling av oppgaver. Den nye instruksen førte ikke til noen endringer hos dem, samtidig som den heller ikke førte til forbedringer når det gjelder å forstå og håndtere samordningsrollen. Fylkesberedskapssjefen understreker at denne situasjonen er akkurat slik som før.

Fylkesberedskapssjefen framhever i denne sammenhengen at styringsdokumentene har blitt mye bedre og ryddigere, men samtidig så hjelper ikke det så veldig mye så lenge Justis- og beredskapsdepartementet ikke setter budsjettet opp mot de oppdragene som er gitt. Fylkesberedskapssjefen forklarer dette nærmere ved å vise til den samme ujevnheten som oppsto når de ekstra midlene ble fordelt på de 19 Fylkesmennene:

Skal vi løse et oppdrag, så trenger vi også noen ressurser til å løse de. Sånn at hvis man da (...) ser på Fylkesmennene. Så vil man se at det er relativt lik bemanning i antall kroner eller årsverk. Og så kan du sammenlikne med størrelse på fylke. Hvor mange innbyggere er det, hvor mange kommuner og så videre. Og så kan man begynne å regne på – er det samsvar eller ikke? (Fylkesberedskapssjef, H).

Fylkesberedskapssjefen viser at man også kan se på aktivitetsnivå på beredskapsfeltet i kommunene som videre kan sammenlignes mellom fylkene, for å dermed kunne se at «*det kanskje ikke er så likelig fordelt som det burde ha vært*» (Fylkesberedskapssjef, H). Både fylkesmennene i Følgevalueringen, og fylkesberedskapssjefen i Hordaland understreker at det dermed er et tydelig behov for at styringsdokumentene i større grad tilpasses de ulike embetenes egenart og særskilte forhold i fylket (Rykkja mfl., 2018, s. 35).

Situasjonen i fylket og eventuelle utfordringer

Fylkesberedskapssjefen i Hordaland er opptatt av hva de nye regioninndelingene, nye politidistriktene og nye kommunesammenslåinger vil kunne endre eller påvirke når det gjelder Fylkesmannens samordningsrolle innenfor samfunnssikkerhet og beredskap i fylket. Han understreker at Hordaland vil få en større geografisk region, med alt det det medfører. Han nevner at det for eksempel både kan medføre økt profesjonalisering i fylket, men også større avstand. Han ønsker dermed at disse nye distriktene kunne hatt sammenfallende grenser. «*Det er ikke optimalt å ha flere politidistrikter og helseforetak å forholde seg til, hverken for meg eller for andre*» (Fylkesberedskapssjef, H).

Kommunikasjon og samhandling med kommuner

Fylkesmannen i Hordaland har som oftest kontakt med beredskapskontaktene innenfor kommunene, i tillegg til at de snakker med ordføreren, rådmenn, og ansatte innenfor brann og helse. Det er ikke tilfeldig hvem de velger å kontakte, dette skjer altså ut i fra hvilket budskap Fylkesmannen skal ut med til kommunene. Fylkesberedskapssjefen understreker at samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet er et lederansvar, så det er viktig å få kommuneledelsen i dialog og videre få prioritert de ulike oppgavene. Kommunikasjonen mellom Fylkesmannen i Hordaland og kommunene foregår i form av ulike møter, konferanser, samlinger, tilsyn, telefonsamtaler, samt e-post og annen skriftlig kommunikasjon. Fylkesberedskapssjefen framhever videre at han opplever en åpen, tett og god dialog med kommunene i fylket. For å fremme samarbeidet med kommunene har Fylkesmannen i Hordaland blant annet arrangert ulike aktiviteter. De oppfordrer også kommunene til å jobbe sammen seg imellom. Fylkesberedskapssjefen trekker også fram at de bruker aktivt

skjønnsmegler inn i dette samarbeidet, i tillegg til at de kan gi økonomisk støtte til kommunene for å fremme samarbeidet.

På spørsmål om representantene i kommunene er tilgjengelig når fylkesberedskapssjefen har behov for det, så svarer han at dette varierer ute i kommunene. I det daglige får Fylkesmannen tak i folk, men det kan være mye vanskeligere å få tak i konkrete navngitte personer ute i kommunene på kveldstid. Han understreker likevel at dette ikke er et område som Hordaland er spesielt sårbare på, men dette var mye verre før i tiden. *«Nå er vi vel såpass bevisst at – jeg tror i grunn de fleste kommuner er mulig å få i tale (...) på hvilken som helst tid av døgnet»* (Fylkesberedskapssjef, H). Hvor ofte Fylkesmannen i Hordaland har kontakt med hver enkelt kommune varierer fra kommune til kommune. Fylkesberedskapssjefen forklarer at de har en viss form for daglig kommunekontakt, men i en fase med for eksempel tilsyn eller øvelser så vil kontakten være mye mer hyppigere. Fylkesberedskapssjefen forklarer videre at ulike mangler og problemer kan oppstå når det gjelder arbeidet med og kommunikasjonen rundt beredskapsfeltet i fylket. *«Det er klart at kommunene sliter med det samme som oss. Det går på ressursituasjon. Det å prioritere»* (Fylkesberedskapssjef, H). Han framhever også at kommunene ønsker nok å se Fylkesmannen i mye større grad ute i kommunene.

Når det gjelder kommunenes ROS-analyser, så er det Fylkesmannen i Hordaland som fører tilsyn om kommunene har denne helhetlige ROS-analysen og den overordnede beredskapsplanen. Fylkesmannsembetet uttaler seg også i plan-saker ute i kommunene, og sjekker også her om det er utarbeidet analyser. Fylkesberedskapssjefen viser også til at de tidvis gjennomfører både kurs i ROS-analyser og metodikken rundt de, samt ulike temasamlinger og foredrag for kommunene i fylket. Ut fra dette vil altså kommunene i Hordaland få oppfølging av Fylkesmannen når det gjelder ROS-analysene og de helhetlige beredskapsplanene.

5.2 Fylkesmannen i Møre og Romsdal

5.2.1 Fylkesmannens rolle

Fylkesberedskapssjefen i Møre og Romsdal framhever at Fylkesmannen skal fungere som både veileder og tilsynsmyndighet. Fylkesberedskapssjefen uttrykker videre at *«når det kommer til tilsyn så er vi der i den rollen som tilsynsmyndighet, men i det andre løpet så er vi hele tiden en veileder og pådriver»* (Fylkesberedskapssjef, MR). Fylkesberedskapssjefen forklarer at denne tilsynsrollen betyr at de har en «lovlighetskontroll» på at kommunene har orden i forhold til

kommunal beredskap, og viser videre til Lov om kommunal beredskapsplikt. Fylkesberedskapssjefen forklarer at i de siste årene så har det vært et veldig fokus på tilsyn, øvelser og veiledning ute i kommunene, slik at det er dette som har blitt prioritert innenfor fylket. Fylkesmannen har altså et fokus på at det skal foregå læring og veiledning for kommunene gjennom disse tilsynene, og at kommunene aktivt må se på dette som en læringsarena. Både Fylkesmannen og fylkesberedskapssjefen framhever at dette både er en sterk rolle og en viktig oppgave for Fylkesmannsembetet innenfor beredskapsfeltet.

Fylkesberedskapssjefen trekker fram en annen viktig oppgave for Fylkesmannen, nemlig det å ha et fylkesberedskapsråd. Fylkesberedskapsrådet «... består av regionale, både statlige og private aktører som har en rolle i samfunnssikkerhet og beredskap» (Fylkesberedskapssjef, MR). Fylkesberedskapsrådet omfatter altså alle etater som ledes av fylkesmenn og har oppgaver knyttet til beredskap i fylket, og dette er derfor et viktig samordningsorgan i fylket både i en kriseforebyggende fase og under selve krisehåndteringen (Rykkja mfl., 2018, s. 66). Fylkesberedskapssjefen peker videre på at deres oppgave er å holde kontakt med fylkesberedskapsrådet, og holde en overordnet oversikt over det som foregår. I tillegg holder de regelmessige øvelser med fylkesberedskapsrådet.

Fylkesmannens samordningsrolle

Samordning er et viktig og gjennomgående tema i intervjuene. Direktøren for Justis- og beredskapsavdelingen hos Fylkesmannen understreker at de har en framtreddende samordningsrolle innenfor samfunnssikkerhetsområdet. En slik samordningsrolle har Fylkesmannen på flere andre områder også, men det er spesielt tydelig i styringsdokumentene at de skal drive kommunerettet samordning på beredskapsområdet. Fylkesberedskapssjefen viser til at dette er en av de viktigste rollene Fylkesmannen har.

Fylkesmannens samordningsrolle blir styrt ut i fra et behov for å være koordinert. Man ønsker altså å ha en felles situasjonsforståelse om temaet. Dette må videre gjøres i kontekst med andre. Både politi, nødetater, kraftforsyning, Telenor, E-com, kystverket, NVE, vegvesenet, jernbaneverket, røde kors, redningsselskapet, NAV og fylkesberedskapsrådet blir nevnt som noen av de viktigste aktørene som spiller en rolle i beredskapsarbeidet i fylket. Dette kan sikte til at Fylkesmannen i stor grad må forhandle og samhandle i sin samordningsrolle. Fylkesberedskapssjefen understreker at deres rolle består i å samordne all beredskapsarbeidet som foregår som ikke handler direkte om liv og helse. Fylkesmannen, rådene og de ulike aktørene jobber dermed både overlappende og i samarbeid med hverandre innenfor beredskapsarbeidet.

Fylkesmannen i Møre og Romsdal understreker at de opplever at de er på riktig vei når det gjelder samordning, og at de ønsker å forbedre seg enda mer og jobber intensivt for å få beredskapen og planleggingen rundt aktørene til å bli enda bedre samkjørt og samordnet. Dette er altså selve målet Fylkesmannen jobber mot innenfor beredskapsfeltet. Fylkesberedskapssjefen framhever at den vertikale samordningen mellom kommunene og Fylkesmannen blir bedre og bedre. Det som er mest problematisk er den horisontale samordningen, altså samordning med regional stat, der er det ikke tilrettelagt for at Fylkesmannen skal samordne. «*Der har vi ikke noen myndighet eller styring eller verktøy for den saks skyld. Der er vi mer avhengig av god vilje og godt samarbeidsklima for å få det til*» (Fylkesberedskapssjef, MR). Fylkesmannens horisontale samordning går ut på at man ønsker å komme til enighet, men Fylkesmannen har altså ingen videre instruksjonsmyndighet til å pålegge andre etater noe som helst.

Fylkesmannen i Møre og Romsdal har ikke endret oppfattelse av hva rollen som samordner går ut på de siste ti årene. Men samordningsrollen har ifølge intervjuene blitt tolket svært ulikt i de ulike embetene opp gjennom årene. Et av formålene med den nye instruks for fylkesmennenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap var derfor å tydeliggjøre fylkesmannens samordningsansvar i alle faser av samfunnssikkerhetsarbeidet, samt å sikre en mer enhetlig praksis hos alle embetene for å etablere en enhetlig praksis over hele landet. Både Fylkesmannen og fylkesberedskapssjefen understreker at den nye instruks for Fylkesmenn tydeliggjør noe som enkelte embeter har tolket annerledes tidligere, nemlig at Fylkesmannens samordningsrolle gjelder i hele kjeden. Dette viser aktualiteten til beredskapskjeden eller krisefasene som jeg beskrev i kapittel 2 om kontekst. At samordningsrollen gjelder i hele kjeden var nok ikke bevisst før, understreker fylkesberedskapssjefen. Før mente man at samordning ble iverksatt på et gitt beredskapsnivå. Dagens instruks tydeliggjør altså et samordningsansvar i hele beredskapsskjeden, både i det forebyggende arbeidet, deres veiledningsrolle, og i en krisehåndtering.

Et typisk kjennetegn ved Møre og Romsdal fylke er at flere fjellskred truer både mange innbyggere og kommuner på en gang. Nettopp denne høye risikoen for flere store fjellskred er en spesiell utfordring i Møre og Romsdal. Fylkesberedskapssjefen er opptatt av å stille spørsmål om hvordan man skal ha en beredskap knyttet til noe som detter i fjorden i én kommune, men som berører veldig mange kommuner i nærområdet. Både Fylkesmannen, fylkesberedskapssjefen og direktøren for justis- og beredskapsavdelingen understreker hvor viktig øvelser er når det kommer til deres samordningsrolle og arbeidet med beredskap i fylket.

Fylkesmannen i Møre og Romsdal understreker at de får ekstremt god øving i å samhandle og samordne når det gjelder det ustabile fjellpartiet Mannen og Veslemannen i Åndalsnes kommune. Fylkesmannen har krisehåndtert denne pågående hendelsen helt siden 2014, og i tillegg får de disse unike erfaringene om samhandling som er godt å ha med seg videre i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap, og i deres rolle som overordnet samordner. Fylkesmannen forklarer dette med å legge vekt på øvelser med andre aktører i en praktisk og dagsaktuell situasjon:

Der får vi praktisk øving med kommunen. Og nødetater, NVE, og tog og Telenor og alt dette her. Får vi praktiske øvinger i en praktisk situasjon. Og det tror jeg vi skal dra veldig godt nytte ut av, og den erfaringen vi drar videre med kommunen, politiet, sivilforsvaret, heimevernet og alle andre aktører som er inne i dette her (Fylkesmann, MR).

Direktøren for justis- og beredskapsavdelingen framhever at de har hatt hyppige telefon-møter med fylkesberedskapsrådet under denne pågående hendelsen med Mannen og Veslemannen, hvor det er registrert store bevegelser i fjellet. Disse telefon-møtene har fungert veldig godt. Etter hver hendelse som har oppstått i Møre og Romsdal, har Fylkesmannen invitert til erfaringskonferanse etterpå. Aktørene samles og *«(...) går igjennom hva gjorde vi riktig? Hva gjorde vi galt? Hva kan vi bli bedre på? Hva kan vi tone ned hvis det var noe vi dro for mye av gårde på?»* (Fylkesmann, MR). Dette betyr at Fylkesmannen håndterer hendelser ut fra en erfaring om hva som har fungert bra tidligere. Dette blir beskrevet tydeligere i kapittel 6.

Disse sannsynlige fjellskredene kom på dagsordenen tidlig på 2000-tallet. Gjennom alle disse årene har Fylkesmannen i Møre og Romsdal jobbet tett sammen med både politi og alle kommunene, samt andre ytre etater som veivesen, kystverket og helse. Fylkesberedskapssjefen understreker at de har samarbeidet i mange år om å lage beredskapsplaner til disse scenarioene, noe som videre har knyttet beredskapsfamilien, altså viktige aktører i dette arbeidet, i Møre og Romsdal ganske tett sammen. Fylkesberedskapssjefen framhever at *«(...) dette har vært en sånn god arena for å utvikle samordning, for å utvikle nettverk, vi kjenner hverandre, vi har jobbet tett om ei problemstilling over mange år. Så det har nok gitt et løft også til andre deler av beredskapen vår»* (Fylkesberedskapssjef, MR). Det å kjenne hverandre, og det å ha et nettverk er altså noe av det viktigste som skal til for å skape en god samordning innad i fylket.

Fylkesmannen trekker også fram et annet eksempel på hvordan de har benyttet sin samordningsrolle i beredskap til sin fordel, nemlig under ekstremværet «Tor» i januar 2016.

Ekstremværet var varslet på forhånd, så Fylkesmannen samlet fylkesberedskapsrådet og gjennomførte et fylkesberedskapsrådsmøte på samme dag som ekstremværet skulle treffe norskekysten. Fokuset under dette møtet var hvor aktørene befant seg. I etterkant ble det sagt at dette møtet var noe av det beste Fylkesmannen hadde organisert og gjennomført på lenge. Fylkesmannen forklarer denne forberedelsen slik: «*Fordi at da visste politiet hvor helseforetaket var, de visste hvor sivilforsvaret var, hvor heimevernet var, og har noen begynt og tatt tak i noe her? Alle sammen visste*» (Fylkesmann, MR). Dette utviklet seg dermed til en sterk trygghetsfølelse for Fylkesmannen som sitter med samordningsansvaret under slike typer hendelser. De visste hvor aktørene var, og at alle var forberedt. Dette førte til at Fylkesmannen fikk samordnet svært godt, og dermed ble også ekstremværet taklet veldig bra.

Organisering av arbeidet med beredskap

Fylkesmannsembetet i Møre og Romsdal er organisert i fem fagavdelinger og to stabsenheter kalt Administrasjon, og Informasjon og kommunal samordning (Fylkesmannen i Møre og Romsdal, 2012). Under Fylkesmannen og disse to stabsenhetene er de fem fagavdelingene plassert. Arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap er altså organisert som en fagavdeling, nemlig justis- og beredskapsavdelingen. Det er fem personer som jobber med hovedproblemstillingene rundt samfunnssikkerhet og beredskap hos Fylkesmannen. Videre er det slik at alle fagavdelingene under Fylkesmannen har sine fagansvar. Fylkesberedskapssjefen beskriver denne måten å organisere på slik:

Miljøvernavdelingen de har ansvar for oppfølging av miljøet sine oppgaver, også i en krise. Og landbruksavdelingen likedan, altså de har ansvaret for sine oppgaver også i en krise. (...) Så fagavdelingene de gjelder jo som en støttestab som bistår i å håndtere en krise (Fylkesberedskapssjef, MR).

I en krisesituasjon blir justis- og beredskapsavdelingen gjort om til en beredskapsstab. Da jobber denne avdelingen direkte under Fylkesmannen, slik at de har korte linjer å forholde seg til. I det daglige er fylkesberedskapssjefen underlagt justis- og beredskapsavdelingen. Dermed er det direktøren for justis- og beredskapsavdelingen som har den daglige oppfølgingen av fylkesberedskapssjefen. Men når det oppstår en krisesituasjon, så er fylkesberedskapssjefen direkte underlagt Fylkesmannen. Fylkesberedskapssjefen har kontakten på tvers av avdelingene, samtidig som hun har kontakten med ytre samarbeidsparter – både i fylkesberedskapsrådet og i kommunene.

Fylkesmannen tror videre at deres måte å organisere på har stor betydning for deres samordningsrolle i beredskapsarbeidet. Det at direktøren for justis- og beredskapsavdelingen har det daglige ansvaret for beredskapen er en fordel. Videre oppleves det som en fordel at beredskapsavdelingen ligger i justis- og beredskapsavdelingen, men når en krise inntreffer så er fylkesberedskapssjefen direkte underlagt Fylkesmannen. Da settes det krisestab, og ledergruppen blir det øverste organet. Dermed kan Fylkesmannen og fylkesberedskapssjefen samarbeide og samhandle direkte i selve samordningsrollen og i krisehåndteringen.

Direktøren for justis- og beredskapsavdelingen understreker at den nye styringsmodellen for Fylkesmenn gjør at deres oppgaver og fokus blir dratt i retning av mål- og resultatstyring. Dette er også et funn i følgeevalueringen av det nye styringsrammeverket for fylkesmannen. De formelle grepene som er gjennomført i disse styringsdokumentene har åpnet for en sterkere mål- og resultatstyring (Rykkja mfl., 2018, s. 49). Tildelingsbrevet til Fylkesmenn er svært detaljert, så JD og DSB bestemmer mye av hvilke oppgaver som skal prioriteres. Både Fylkesmannen og fylkesberedskapssjefen understreker at de er styrt veldig detaljert gjennom tildelingsbrevet, men at dette ikke blir sett på som problematisk eller utfordrende. Dette står i motsetning til følgeevalueringen av det nye styringsrammeverket, hvor de aktuelle embetene var opptatte av at det var for mye detaljstyring, noe som igjen begrenset Fylkesmannens handlingsrom og lokale kompetanse (Rykkja mfl., 2018, s. 51).

Direktøren for Justis- og beredskapsavdelingen i Møre og Romsdal understreker at den nye styringsmodellen gir et større handlingsrom for Fylkesmannen, samt større handlefrihet i selve oppgaveløsningen. Det er mindre måling på aktiviteter og oppgaver, og mer måling i form av resultater og mål. Direktøren setter pris på denne endringen, og framhever at dette er det Fylkesmenn i landet har bedt om. Tildelingsbrevet til Fylkesmannen i Møre og Romsdal definerer de samme delmålene innenfor samfunnssikkerhet og beredskap, som de gjorde til Fylkesmannen i Hordaland slik jeg har vist tidligere i dette kapitlet. Tildelingsbrevene de nå får er også mye bedre nå sammenlignet med tidligere utgaver. Tildelingsbrevene blir klarere, og de er like for alle Fylkesmenn. Den største utfordringen Fylkesmannen har angående mål- og resultatstyring er nettopp det at det er svært krevende å nå disse målene med de ressursene de har tilgjengelig. Det er alt for lite ressurser til beredskapsområdet, og dette er en stor utfordring for de fleste Fylkesmenn framhever informantene både på fylkesnivå og kommunenivå. Det oppfattes altså at det ikke er samsvar mellom ressurser og oppgaver på dette området. *«Vi må bare innse at okei, det er disse pengene vi har. Og på det må vi prøve å løse*

oppdraget så godt vi kan. Og må vi prioritere så får vi bruke skjønnnet vårt og handlingsrommet vårt til å gjøre det som vi mener er riktig» (Fylkesmann, MR).

Fylkesberedskapssjefen understreker at Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap har prioritert opp fagområdet samfunnssikkerhet og beredskap de siste årene. Her er det altså snakk om den økte økonomiske tildelingen de fikk fra 2016, som er forklart ovenfor i sammenheng med Fylkesmannen i Hordaland. I motsetning til Hordaland, gjorde denne økte tildelingen at Fylkesmannen i Møre og Romsdal fikk økt rammen sin med nesten en full 100% stilling innenfor beredskapsarbeidet. Fylkesberedskapssjefen forklarer hvordan de har valgt å bruke denne tildelingen gjennom ansettelse av en ny person: *«Det er litt varierende hvordan embetene har brukt det, men her hos oss så ansatte vi en person i full stilling. Sånn at vi har på en måte fått økt ressurstilgang for å jobbe med samfunnssikkerhet og beredskap»* (Fylkesberedskapssjef, MR). Dermed er dette punktet fra Riksrevisjonens oppfølgingsundersøkelse av JDs arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap fra 2017 også gjeldende for Fylkesmannen i Møre og Romsdal, samsvaret mellom oppgaver og ressurser har altså forbedret seg litt etter denne økonomiske tildelingen.

Fylkesberedskapssjefen har ikke reagert på ulike beredskapsbegreper, og har ikke et behov for å rydde i disse når det gjelder styringsdokumentene og tildelingsbrevne. Som man ser står dette i kontrast med fylkesberedskapssjefen i Hordaland sine oppfatninger. Men innenfor totalforsvaret og det begrepsapparatet som blir brukt der, så eksisterer det et stort behov for å rydde i begreper og formuleringer samt å gjøre denne totalberedskapen mer forståelig for alle aktører, understreker fylkesberedskapssjefen i Møre og Romsdal.

Situasjonen i fylket og eventuelle utfordringer

Møre og Romsdal er et fylke med mye forskjellig topografi og mye forskjellig vær (Fylkesmannen i Møre og Romsdal, 2017, s. 2). Det varierer i alt fra kyst- og øykommuner til fjord- og innlandskommuner, og både naturen, landskapet og klimaet er svært variert (Fylkesmannen i Møre og Romsdal, 2017, s. 2). Fylkesberedskapssjefen understreker at Møre og Romsdal fylke blir i denne sammenhengen utsatt for en del hendelser gjennom et år i et slikt fylke med mye vær, blant annet orkaner, flom, fjellskred, ras og stormflo. Ulike hendelser skjer altså med jevne mellomrom i fylket, og dette gjør at både Fylkesmannen, men også kommunene, blir svært bevisst i sin rolle. *«Jeg tror at det er annerledes å ha denne bevisstheten hvis det går veldig mange år mellom hver gang det skjer i nærheten av der du bor. Så sånn sett så tror jeg våre kommuner er ganske bevisst sin rolle»* (Fylkesberedskapssjef, MR).

Fylkesmannen framhever også at innbyggerne i dette fylket er så vant til slike hendelser gjennom et år, slik at også befolkningen er mer bevisst.

Altså, vi er så vant til dette, at når vi får (...) en storm eller orkan eller sånne ting. (...) Skal jeg gå og hjelpe naboen, og få på plass båten? Eller skal vi gå og spørre om de trenger noe? Altså det er noe som er grodd fast i hvert enkelt menneske her på kysten som er vant til alt mulig rart. (...) Så har vi kommunene som kan dette her, og så synes vi jo at Fylkesmannen også kan en del (Fylkesmann, MR).

Fylkesmannen understreker videre at dette gjør at Fylkesmannen har et veldig godt samarbeid med kommunene, samt at de har et godt omdømme i deres rolle ute blant kommunene.

Fylkesmannens situasjon generelt, men også samfunnssikkerhet og beredskap er i endring. Både pågående og kommende reformer vil gi endrede forutsetninger, og dette skaper allerede en viss usikkerhet omkring i fylkesmannsembetene. Nye regioninndelinger, nye politidistrikt og nye kommunesammenslåinger er eksempler på dette. Fylkesberedskapssjefen understreker at Fylkesmannen vil bestå, men det kan forekomme en eventuell oppgaveendring for Fylkesmannen. Tidligere var det to politidistrikt og to politimestre i Møre og Romsdal fylke. Disse reformene har i den siste tiden gitt Fylkesmannen i Møre og Romsdal en politimester og ett politidistrikt å forholde seg til. Dette har videre bidratt til enklere kontakt med politiet, og en god dialog. Fylkesberedskapssjefen forklarer slike prosesser slik:

Så kan vi si at prosessene som foregår når man slår seg sammen gjør jo at man blir veldig introvert. Og det kan nok fort skje i en kommune og. Altså at man blir veldig opptatt av den her prosessen med å slå seg sammen, så det å ha fokus på oppgaveløsning gjennom en slik prosess, det er jo litt viktig da (Fylkesberedskapssjef, MR).

Både fylkesmannen i Hordaland og i Møre og Romsdal opplever at det er litt uklart hvilke forventninger og krav som stilles i slike endrede situasjoner, og om det er nok ressurser til å håndtere dette og de tilhørende utfordringene. Fylkesmannen i Møre og Romsdal understreker at en av de tingene de må påse er at de nye kommunene ikke prioriterer ned beredskap. Sammenslåtte kommuner må altså kunne samordne seg og planlegge videre arbeid innenfor samfunnssikkerhet og beredskap i den nye kommunen.

Sivile hendelser og naturbaserte hendelser har vært i fokus de siste årene. Nå ser Fylkesmannen i Møre og Romsdal at fokuset er i ferd med å svinge litt tilbake til å fokusere på sikkerhetspolitiske kriser og ulike «villet» hendelser og grenseoverskridende hendelser som

truer staten. Hendelsene fra 22. juli 2011, og slike hendelser med for eksempel biler som kjører inn i folkemengder rundt om i Europa som Fylkesmannen gir som eksempel, kan fort bli vår hverdag. Derfor må man nå også være mer beredt på slike hendelser. *«Naturhendelser føler vi vel kanskje at vi klarer å takle. Men spørsmålet er hvordan takler vi en slik hendelse, la meg nå si i Ålesund da. Der er vi ikke øvd i alle fall»* (Fylkesmann, MR). Fylkesberedskapssjefen understreker at det er litt nytt å tenke i disse baner, og dermed kan dette beskrive et skifte i samfunnsikkerhet og beredskap. Dette er nok også en av grunnene til at det nå blir lagt stor vekt på totalforsvarskonseptet i tildelingsbrevene. Før var totalforsvarsmøter eller sivilmilitære kontaktmøter obligatorisk for Fylkesmenn for å samarbeide og samordne, men de ble nedlagt rundt tusenårsskiftet. Fylkesmannen i Møre og Romsdal og Fylkesmenn i Nord- og Sør-Trøndelag har frivillig fortsatt med slike totalforsvarsmøter etter nedleggelsen. Fylkesmennene i disse samarbeidende fylkene ble enige om at dette var både gode og nyttige møter som de ville ha stort utbytte av, selv om de ikke var et krav lengre. Dette er altså et tema som har blitt jobbet med hos Fylkesmannen i Møre og Romsdal det siste året. Fylkesberedskapssjefen framhever at de må jobbe med å *«(...) få bedre kompetanse på fagforsvarskonsept, og sikkerhetspolitiske hendelser og det trusselbildet som vi ser der ute i Europa – vi må på en måte prøve å operasjonalisere det til vårt behov i vårt fylke»* (Fylkesberedskapssjef, MR).

Kommunikasjon og samhandling med kommuner

Fylkesmannen i Møre og Romsdal kommuniserer med ledelsen ute i kommunene, altså ordfører og rådmann samt en beredskapskontakt eller beredskapskoordinator. Under et tilsyn er det også disse hovedpersonene Fylkesmannen kommuniserer med. I gitte hendelser kan man også komme i kontakt med brannsjef, teknisk sjef, og helse- og omsorgssjef i kommunene. Hvem man kontakter i kommunene i det daglige vil også være likt i en eventuell krisesituasjon understreker Fylkesberedskapssjefen. Kommunikasjonen mellom Fylkesmannen og de ulike kommunene foregår gjennom en tett dialog med flere dialoger og møtepunkter. Ut fra dette foregår kommunikasjonen i det daglige og i en krisesituasjon ulikt. I det daglige har Fylkesmannen jevnlig kontakt med beredskapskoordinatorerne ute i kommunene, og disse blir brukt til å spre informasjon om beredskapsområdet. Når Fylkesmannen arrangerer fagsamlinger og kompetansehevingstiltak, er det slik at henvendelsen først kommer til beredskapskoordinatoren som videre sprer det i sin kommune. Dette er veien ut i kommunene i det daglige. I en krisesituasjon oppretter Fylkesmannen en beredskapsadresse i kommunen og gir informasjon om denne til ordfører, rådmann og beredskapskontakt. Disse sprer videre denne adressen til de personene og aktørene som kommunen selv mener skal ha informasjonen. Under en hendelse er kommunikasjonen fordelt, slik at Fylkesberedskapssjefen og direktøren snakker

med rådmannen og beredskapskontakten i kommunen, mens det er Fylkesmannen som kommuniserer med ordføreren.

Fylkesmannen i Møre og Romsdal forsøker å veilede kommunene ved å bruke og henwise til DSBs veileder når det gjelder å utforme ROS-analyser og helhetlige beredskapsplaner ute i kommunene. Fylkesberedskapssjefen understreker at det ikke er en fasit på hvordan kommunene skal utforme ROS-analysen, og derfor gjør kommunene dette veldig forskjellig. Hun framhever også at kommunene i Møre og Romsdal stort sett stiller med det som kreves av dokumentasjon til tilsynene.

Fylkesberedskapssjefen forklarer at det er mye bra som skjer ute i kommunene i Møre og Romsdal, selv om kommunene har svært lite ressurser til dette fagområdet. *«Det er ofte en person som har det som en deltidsstilling ved siden av mange andre oppgaver. Som sitter med ansvaret for beredskap»* (Fylkesberedskapssjef, MR). Både Fylkesmannen og fylkesberedskapssjefen understreker at kommunene er likevel flinke til å håndtere ulike kriser og uønskede hendelser. Men selv om de er gode på selve krisehåndteringen, er det en del å hente når det gjelder skriftligheten ute i kommunene. Det er dermed et stort forbedringspotensial når det gjelder det planmessige rundt samfunnssikkerhet og beredskap i kommunene. Dette er noe Fylkesmannen opplever gjennom tilsyn. Fylkesmannen forklarer videre situasjonen med kommunene slik:

Det skorter kanskje litt på risikoanalyse, det skorter vel kanskje litt på en del andre slike forebyggende tiltak som også kunne ha vært bedre. Men vi ser jo også at det også blir bedre etter hvert. (...) Og i de tingene vi har vært borti så er det ikke kommunene som svikter, det er lengre oppi systemet (Fylkesmann, MR).

Fylkesmannen opplever altså at kommunene blir bedre og bedre over tid, og fylkesberedskapssjefen opplevde et stort skille ute i kommunene da Lov om kommunal beredskapsplikt kom i 2010: *«Og etter det så har det jo vært mer fokus på skriftligheten – at man må ha dokumentasjon på ROS-analyser, på beredskapsplaner. Det er andre krav da. Det er sterkere krav»* (Fylkesberedskapssjef, MR).

For at Fylkesmannen skal kunne skape en god samordning ovenfor kommunene, kreves det at man kjenner hverandre, og at man har et nettverk i det daglige. Man må altså treffes utenom en krise for å kunne takle en krise. Fylkesmannen framhever videre at kommunene setter stor pris på at fylkesberedskapssjefen og tilhørende avdeling er ute i kommunene og øver med dem, kontrollerer dem, og går igjennom planverket deres. Dette er noe Fylkesmannen prioriterer

høyt, de ønsker å kjenne den enkelte kommune og den enkelte ordfører. Gjennom å bygge slik kjennskap og tillit, får de også bygget et beredskapsnettverk i fylket. Slik får Fylkesmannen videre en god oversikt over kommunene og deres arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap og kravene rundt dette. Fylkesmannen påpeker at kommunene i Møre og Romsdal alltid ønsker å bli bedre, og dermed ser de på disse tilsynene og øvelsene som en god læringsarena for dette. Dermed er dette samspillet mellom Fylkesmannen og kommunene svært viktig.

5.3 Kommunenes perspektiv på Fylkesmannens vertikale samordningsrolle

5.3.1 Askøy kommune

Askøy kommune fikk i 2014 et avvik ved det tilsynet som ble gjennomført av Fylkesmannen på samfunnssikkerhets- og beredskapsfeltet. Kommunen manglet både den helhetlige ROS-en og den overordnede beredskapsplanen. Dermed ble det opprettet en prosjektgruppe som hadde ansvar for å arbeide med dette. Denne prosjektgruppen ble ledet av en kvalitetsleder, og etter hvert ble det denne kvalitetslederen samt kommunens brannsjef som overtok ansvaret med å få dette på plass i Askøy kommune.

Det som er særegent med samfunnssikkerheten i Askøy kommune er utfordringer knyttet til infrastruktur. Dette går for eksempel på veier, strøm og kommunikasjon. Både kvalitetslederen og brannsjefen framhever at Askøy kommune er ekstremt sårbare når det gjelder infrastrukturen. «*Vi er sårbare på infrastrukturen. Vi har kun en bro. Ryker den, så har vi problemer*» (Brannsjef, Askøy kommune). Brannsjefen sikter her til at den eneste forbindelsen de har til fastlandet og til Bergen er en bro kalt Askøybroen. På spørsmål om de har inntrykk av at kommunens økonomi har påvirket arbeidet med beredskap, svarer begge et tydelig nei uavhengig av hverandre. Både kvalitetslederen og brannsjefen opplever at beredskapsarbeidet i kommunen blir prioritert og tatt på alvor uavhengig av kommunens økonomi. Kvalitetslederen forklarer at «*vi har (...) tatt mer innover oss at dette er noe vi bare må ha på plass*» (Kvalitetsleder, Askøy kommune), uavhengig av kommunens økonomiske situasjon. Brannsjefen opplever at så lenge de ulike tiltakene er godt dokumentert, så blir de tatt med i kommunens økonomiplan.

Arbeidet med beredskap og ROS-analyser

Som nevnt tidligere er det kvalitetslederen og brannsjefen som er ansvarlig for å utforme kommunens ROS-analyse. Brannsjefen understreker at det er viktig å ha noen aktører som kan

det å kjøre en ROS, og som kjenner metodikken som benyttes her. Videre bør alle de ulike aktørene som inngår i beredskapsarbeidet kjenne til dette i forhold til ROS-analysen. Det er ekstremt viktig at fagkunnskap knyttes opp mot de ulike elementene som skal analyseres i en ROS-analyse. Kvalitetslederen er i denne sammenhengen opptatt av at det foregår ulike kurs for de ulike aktørene som er inkludert i beredskapsarbeidet i kommunen. De som jobber innenfor brann blir kalt ut ved alle typer hendelser, og de blir kurset i dette. Brannavdelingen kjører videre kurs av helsepersonellet i kommunen. I tillegg til kursene som disse aktørene får tilgang til, så er kommunen opptatt av at de skal trenes og øves i forhold til stengte veier. Kvalitetslederen understreker at de dermed jobber bredt ut med beredskap i Askøy kommune. Deretter fokuserer både kvalitetslederen og brannsjefen på det å trekke beredskapsarbeidet ned i alle de ulike avdelingene innenfor kommunen:

Nå som vi har fått på plass den helhetlige ROS-en så er det jo på en måte å ta det ned og ut i avdelingene sant, at de må ta utgangspunkt i den helhetlige ROS-en og så må de si noe om hva har denne å si for min avdeling. Hvilke områder her kan jeg bli rammet av dersom noe skulle skje på et overordnet nivå? (Kvalitetsleder, Askøy kommune).

Når Askøy kommune skulle utforme ROS-analysen og den helhetlige beredskapsplanen valgte de å starte helt på nytt, uten å se på det minimale som hadde blitt gjort tidligere på dette området. De tok for seg hele kommunen, og forsøkte å se hvor de hadde sårbarheter og mulige framtidige konsekvenser. Brannsjefen understreker også at dette arbeidet ikke bare grunner i erfaring. Likevel er det viktig å evaluere tidligere erfaring og historie, og ta med seg videre positive ting inn i ROS-analysen og den helhetlige beredskapsplanen. *«Men vi er jo ganske bevisst på at når vi har større hendelser som involverer flere avdelinger, at det blir laget en vurdering og en evalueringsrapport til læring. Så får vi håpe at vi bruker de tingene inn igjen i planleggingen da»* (Brannsjef, Askøy kommune).

Kvalitetslederen i Askøy kommune framhever at Lov om kommunal beredskapsplikt ikke hadde noen innvirkning på kommunens arbeid med beredskap da den kom i 2010. Beredskap og ROS-analyse var et område som ble nedprioritert helt til Fylkesmannen hadde tilsyn med dette arbeidsområdet i 2014. *«Ja, det skjedde ikke så mye her før i 2014. Etter at Fylkesmannen hadde tilsyn»* (Kvalitetsleder, Askøy kommune). Brannsjefen understreker at det blir et stadig større fokus på samfunnssikkerhet med tiden, også i forhold til ulike og nye myndighetskrav og andre sterke krav som for eksempel loven om kommunal beredskapsplikt. *«Nå er det på en måte ned i lov at vi skal ha kommunal beredskap, og vi skal ha ting på plass»* (Brannsjef, Askøy kommune). I tillegg understreker brannsjefen at det også eksisterer større forventinger til

kommunens beredskap blant innbyggere. De forventer at kommunen skal ordne opp og ha beredskapsplanleggingen i orden. Man kan dermed si at Askøy kommune har i de siste årene etter 2014 hatt en kraftig utvikling på hvordan de arbeider med samfunnssikkerhet og beredskap.

Organisering av arbeidet med beredskap og samfunnssikkerhet

Det er kvalitetslederen i Askøy kommune som har hovedansvaret for alt arbeidet med beredskap og samfunnssikkerhet som går på system og struktur. Brann- og beredskapssjefen har mer den utøvende rollen som beredskapssjef, og trer inn når det skjer ulike hendelser og kriser. Dermed kan man si at stillingen som beredskapssjef i Askøy kommune er delt i to mellom kvalitetslederen og brannsjefen. Brannsjefen framhever at Askøy kommune har et beredskapsutvalg som består av rådmann og kommunalsjefer, dette betyr i hovedsak kriseledelsen samt brannsjefen og kvalitetslederen. Både brannsjefen og kvalitetslederen understreker at videre innad i Askøy kommune så har alle ledere sitt eget ansvar for at sine avdelinger skal fungere i en krisesituasjon. I tillegg har helse et utvidet ansvar når det gjelder beredskap i kommunen. Brannsjefen i Askøy kommune beskriver organiseringen av beredskapsarbeidet i kommunen slik:

Så det er vi som setter standarden for det overordnede. Og så har jo hver fagavdeling ansvar for å sikre at de er minst mulig sårbar. (...) Det er nærhetsprinsippet vi følger. Likhet og nærhet. Altså, den avdelingen som har utfordringen de skal løse det selv. Og hvis ikke de får det til, så kommer vi inn (Brannsjef, Askøy kommune).

Framtidige utfordringer med samfunnssikkerhet og beredskap

Brannsjefen framhever at det er den store tilflytningen til Askøy kommune som setter mest press på kommunen både nå og i framtiden, i forhold til samfunnssikkerhet og beredskap. Brannsjefen understreker videre at framtidens arbeid med samfunnssikkerhet bør fokusere mer på beredskapstenkning regionsvis, i stedet for kun kommunen. Man må tenke på helheten i framtiden. Dette gjelder spesielt hendelser som kan påvirke flere kommuner samtidig. «Så det er det å samordne seg – å ha felles planer og gjerne ha felles vaktordninger. Det må jo være framtiden» (Brannsjef, Askøy kommune). Brannsjefen understreker at nettopp innenfor dette kunne Fylkesmannen i Hordaland ha vært flinkere og hatt en enda tydeligere samordningsrolle. Brannsjefen føler noen ganger at det er Bergen kommune som bestemmer i fylket og som utøver en samordnende rolle, og ikke selve Fylkesmannen.

Kommunens samfunnssikkerhetsarbeid skal være både systematisk og helhetlig, det skal integreres i kommunens plan- og styringssystem, og det skal være forankret i kommunestyret

(DSB, 2016, s. 22). Kommunestyret gir premisser for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i kommunen, og de diskuterer hva som kan aksepteres av risiko og sårbarhet (DSB, 2016, s. 25). På denne måten er kommunestyret involvert i samfunnssikkerhetsarbeidet. Kvalitetslederen er opptatt av at den største utfordringen når det gjelder selve utformingen av ROS-analysen og den helhetlige beredskapsplanen i Askøy kommune er selve forankringen opp mot det politiske miljøet i kommunen. Kvalitetslederen understreker at de andre medlemmene i bystyret ikke har nok kunnskap om dette fagområdet. Bystyret ville ikke godkjenne den helhetlige ROS-en, de mente at det var mange flere elementer på detaljnivå som måtte være med og trekkes fram i dokumentet. Det oppstod en diskusjon mellom politikerne i forhold til hva som skulle med i dokumentet og ikke. Kvalitetslederen måtte vise dem veilederen fra direktoratet og eksisterende lovverk, og forklare dem hvorfor ROS-en var utformet som den var. Hun måtte *«få dem til å forstå at de skulle ikke godta eller vedta scenarioene. De skal bare tilslutte seg de, og så skal de jo godkjenne den handlingsplanen i den helhetlige ROS-en. Og når de skjønnte det da, så fikk vi det gjennom»* (Kvalitetsleder, Askøy kommune). Hun peker på at dette er en utfordring også i forhold til lokaldemokratiet.

Kommunikasjon og samhandling med Fylkesmannen

Hos Askøy kommune er det brannsjefen som mottar alle meldinger fra Fylkesmannen i Hordaland. Det er beredskapsavdelingen hos Fylkesmannen bestående av fylkesberedskapssjefen og hans medarbeidere som har kontakten med brannsjefen i kommunen. Kommunikasjonen med fylkesberedskapssjefen har foregått via telefon og e-post, men kvalitetslederen viser til at de ikke har noe direkte kontakt med Fylkesmannen bortsett fra det årlige forumet. Både kvalitetslederen og brannsjefen understreker at de opplever en god og åpen dialog med fylkesmannsembetet, og de føler at Fylkesmannen er tilgjengelig når de har behov for det. Kvalitetslederen framhever også at de i det siste har begynt å ta mer kontakt med fylkesberedskapssjefen hvis de har lurt på noe i forhold til arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. De har også tatt initiativ til å knytte kontakt og snakke med beredskapsavdelingen hos Fylkesmannen når de har vært på arenaer hvor det har foregått ulike samlinger og kurs. Disse to tiltakene har kvalitetslederen i Askøy kommune gjennomført for å fremme samarbeidet med Fylkesmannen.

Både kvalitetslederen og brannsjefen understreker at Fylkesmannen blir sett på som et viktig bindeledd til staten, og spesielt på samfunnssikkerhetsfeltet så fungerer Fylkesmannen som selve veien inn mot staten. Fylkesmannen har også besøkt Askøy kommune og informert om og hatt tilsyn med beredskapsarbeidet. De hadde senest tilsyn i 2016 for å følge opp avvikene

som ble avdekket i 2014. Under dette tilsynet ble det ingen merknader eller avvik hos Askøy kommune når det gjelder ROS-analysen og den helhetlige beredskapsplanen. En grunn til dette var at Fylkesmannen på forhånd hadde gitt beskjed om hva som ble forventet av kommunen under tilsynet. Det ble gjennomført ulike møter hvor kommunen fikk vite hva Fylkesmannen hadde fokus på, i tillegg fikk de en liste over hva Fylkesmannen forventet. Informantene opplevde dette som svært nyttig.

I følge brannsjefen og kvalitetslederen har de i Askøy kommune ikke opplevd noen store utfordringer knyttet til kommunikasjonen med Fylkesmannen. Kvalitetslederen savner likevel en tydeligere Fylkesmannsrolle når det gjelder å utforme ROS-en og den helhetlige beredskapsplanen. «*Jeg vet Fylkesmannen (...) og fylkesberedskapssjefen i Sogn og Fjordane har jobbet litt mer ut mot kommunene for å samle de for å høre hva kan vi hjelpe dere med, eller hvordan kan vi få på plass en mer disposisjon på hva vi ønsker inn i planverket*» (Kvalitetsleder, Askøy kommune). Kvalitetslederen peker på Fylkesmannens svake tilnærming til dette, og ønsker at Fylkesmannen i Hordaland kunne ha opprettet et slags «malverk» for den helhetlige ROS-en og den overordnede beredskapsplanen for alle kommunene i fylket. Kvalitetslederen peker på at det er alt for mange kommuner som sitter og «*oppfinner kruttet på nytt igjen*» (Kvalitetsleder, Askøy kommune). Kvalitetslederen framhever at direktoratet (DSB) har konstruert en tydelig veileder for den helhetlige ROS-en. Noen punkter i direktoratets *Veileder til helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse i kommunen* er hentet fra ROS-analysen til Askøy kommune. Dette skjedde gjennom at kvalitetslederen og brannsjefen sendte deres ROS-analyse og den helhetlige beredskapsplanen direkte til direktoratet for å få tilbakemelding på disse dokumentene. Kvalitetslederen understreker at de dermed har direkte kontakt også denne veien mot direktoratet, uten å gå via Fylkesmannen.

Et annet eksempel på at Askøy kommune har valgt å følge direktoratets anvisninger, var når de skulle utforme ROS-analyse for den kommunale beredskapen. Fylkesberedskapssjefen mente at den kommunale beredskapen skulle være organisert etter militærets modell med organisering av staber etter ansvarsområde (S1, S2, S3, S4). Dermed kan man si at fylkesberedskapssjefen gikk i strid mot det som direktoratet sier. Kvalitetslederen fikk tilbakemelding fra direktoratet om at den kommunale beredskapen ikke burde organiseres slik, og Askøy kommune valgte da å følge direktoratets anvisninger.

Askøy kommunes syn på Fylkesmannens samordningsrolle

For å forklare hvordan samhandlingen mellom Askøy kommune og Fylkesmannen fungerer innenfor beredskap, så viser brannsjefen til at fylkesmannsambetet varsler han hvis det er noe

spesielt som foregår. Hvis det for eksempel foregår en hendelse som kan påvirke kommunene, så understreker brannsjefen at Fylkesmannen har et samhandlingsansvar hvor de varsler kommunen og samhandler. Både kvalitetslederen og brannsjefen viser til at samhandlingen med Fylkesmannen har blitt bedre over tid. *«(...) før var det litt sånn enveiskjøring fra Fylkesmannen og ut. Men jeg opplever vel nå at vi har en bedre dialog med dem. At det er mer rom for å kunne ta kontakt hvis det er noe man lurer på»* (Kvalitetsleder, Askøy kommune).

På spørsmål om informantene har merket en endret samordningsrolle for Fylkesmannen etter innføringen av den nye instruks for Fylkesmenn i 2015, svarer både kvalitetslederen og brannsjefen at de ikke har opplevd noen endringer i Fylkesmannens samordningsrolle eller i arbeidet med beredskap. Brannsjefen svarer også at han ikke hadde fått med seg at det hadde kommet en ny instruks i 2015. Kvalitetslederen i Askøy kommune har heller ikke merket en endret samordningsrolle for Fylkesmannen i Hordaland, selv om Riksrevisjonens oppfølgingsundersøkelse av Justis- og beredskapsdepartementets arbeid med samfunnssikkerhet viste at Fylkesmannens oppgaver og ressurser har blitt bedre enn tidligere. *«(...) det var jo heller mer sånn at de klaget på at de hadde for lite ressurser til å hjelpe kommunene egentlig, når vi snakket med dem. Så jeg har ikke inntrykk av at de har fått mer ressurser»* (Kvalitetsleder, Askøy kommune).

5.3.2 Molde kommune

Beredskapssjefen i Molde kommune forklarer at hans arbeid med beredskap i kommunen omhandler beredskapsplanlegging, oppfølging, samvirke, samhandling, og risiko- og sårbarhetsanalyser. I tillegg skal han følge opp ulike øvelser og evaluere dem, samt å være et bindeledd ut mot andre aktører. Beredskapssjefen understreker at han ble ansatt hos kommunen i en ny-opprettet beredskapsstilling 01.08.17. Han forklarer videre at denne nye stillingen viser at samfunnssikkerhet- og beredskap er et satsningsområde som er svært viktig og som har utviklet seg mye de siste årene. Han understreker at *«ting endrer seg raskt. Samfunnet er i stadig raskere endring»* (Beredskapssjef, Molde). Beredskapssjefen mener videre at nettopp Molde kommune har vært en del forskånet når det kommer til ulike kriser og hendelser i regionen. På spørsmål om han har inntrykk av at kommunens økonomi har påvirket arbeidet med beredskap, svarer han et tydelig nei. Han opplever at beredskapsarbeidet i kommunen blir prioritert og tatt på alvor uavhengig av kommunens økonomi.

Arbeidet med beredskap og ROS-analyser

På spørsmål om han føler at det stilles tydeligere krav enn tidligere til samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i kommunene, svarer beredskapssjefen med å fokusere på at «*de lovpålagte kravene er lik for alle kommunene om du har noen få innbyggere enn om du har mange tusen. Det er jo klart at det er fokus på å oppfylle lovkravene, (...) helt klart, det skilles krav*» (Beredskapssjef, Molde). Han mener videre at det både er samfunnet, innbyggerne og alle andre involverte aktører som stiller krav og forventer at det stilles krav. Beredskapssjefen ser på kommunens arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap som veldig god og at kommunen tar dette feltet høyst alvorlig. Han begrunner dette videre med den ny-opprettede beredskapsstillingen i Molde kommune.

Det er beredskapssjefen som har ansvaret for å utforme ROS-analysen for Molde kommune. Han understreker at det kreves en kombinasjon av praktisk erfaring og teoretisk kunnskap for å kunne utforme denne på best mulig måte. På spørsmål om det er flere aktuelle aktører som bidrar i arbeidet med å utforme ROS-analysen, så svarer beredskapssjefen ved å fokusere på det tverrfaglige. «*Ja, da går vi tverrfaglig ut. Så da er det alt i fra helse, brann og andre aktører som kommer inn*» (Beredskapssjef, Molde kommune). Molde kommune har også benyttet seg av veilederen til DSB når de utformet ROS-analysen i sin helhet.

Organisering av arbeidet med beredskap og samfunnssikkerhet

Det eksisterer et nettverk bestående av sentrale aktører både i Molde kommune og i Møre og Romsdal fylke når det kommer til arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. Beredskapssjefen i Molde opplever en sterk beredskapskultur i fylket gjennom et nettverk av aktører som kjenner hverandre og samhandler. Han understreker at i en krisesituasjon så er man avhengig av den personlige kontakten med sentrale aktører. På spørsmål om hvordan arbeidet med beredskap organiseres i Molde kommune, svarer beredskapssjefen at det er han som står i rollene som pådriver og oppfølger. Han peker videre på at dette er et tydelig lederansvar, som går hele veien i linjer fra enhetsledere og helt ned i spissene. Det er kun beredskapssjefen som arbeider med oppgaver relatert til beredskap på administrasjonsnivå i Molde kommune. Men beredskapssjefen framhever at det er mange andre aktører som bidrar til totalberedskapen, slik som for eksempel brannvesen og legevaktjeneste. Når det gjelder samfunnssikkerhet og beredskap i Molde kommune benytter de seg også av en kriseledelse. Denne kriseledelsen eller kommuneledelsen, inkludert beredskapssjefen, har ansvaret for at det blir gjennomført ulike beredskapsforberedelser innenfor de ulike kommunale områdene, i tillegg til at de har et overordnet ansvar ovenfor kommunens innbyggere i en krisesituasjon (Molde kommune,

2014). Kommunen framhever at det er Fylkesmannen som skal ha samordningsansvaret ved større katastrofer eller om situasjonen påvirker flere kommuner på samme tid (Molde kommune, 2014).

I Molde kommune har beredskapen og beredskapsarbeidet blitt bedre etter at Lov om kommunal beredskapsplikt kom i 2010. Samt at det har blitt arbeidet annerledes med beredskap innad i kommunen etter at denne loven trådte i kraft. Beredskapssjefen understreker at «*så lenge du har et lovkrav så må du jo oppfylle lovkravet*» (Beredskapssjef, Molde). I tillegg har det eksistert et styringsdokument som har definert hvordan kommunene skal jobbe med og organisere beredskapsarbeidet.

Framtidige utfordringer med samfunnssikkerhet og beredskap

Ofte har organiseringen av samfunnssikkerhet foregått som en reaksjon på ulike kriser og katastrofer (Fimreite mfl., 2014, s. 12). I tillegg vektlegges viktigheten av å kunne forberede og forebygge for å kunne klare å håndtere framtidige kriser på en bedre måte (Fimreite mfl., 2014, s. 12). Respondentene er derfor svært opptatte av hvilke framtidige kriser fylkene og kommunene kan stå ovenfor i framtiden. I tillegg til at de ofte viser til hvordan samfunnssikkerhet- og beredskapsfeltet har fått et større og tydeligere fokus med tiden. Beredskapssjefen i Molde kommune opplever at det med tiden blir et tydeligere fokus på samfunnssikkerhets- og beredskapsfeltet. Han poengterer videre at Molde kommune vil få nye og muligens mer krevende utfordringer når Molde kommune slår seg sammen med Nesset kommune og Midsund kommune og former den nye Molde kommune fra 1. januar 2020. «Da vil jo risikobildet bli helt annerledes» (Beredskapssjef, Molde).

Kommunikasjon og samhandling med Fylkesmannen

Beredskapssjefen og Molde kommune har god kontakt med beredskapsavdelingen innenfor fylkesmannsembetet bestående av fylkesberedskapssjefen og de tilhørende rådgiverne. De kommuniserer med beredskapsavdelingen gjennom e-post, telefon og ulike samlinger. Beredskapssjefen understreker at han har mulighet til å ta direkte kontakt med Fylkesmannen, og han opplever Fylkesmannen som tilgjengelig når han har behov for det. Det er en god og åpen dialog mellom Molde kommune og Fylkesmannen i Møre og Romsdal. Beredskapssjefen kan på vegne av seg selv og Molde kommune fortelle at de ikke har opplevd noen utfordringer knyttet til kommunikasjonen med Fylkesmannen og fylkesmannsembetet.

Molde kommunes syn på Fylkesmannens samordningsrolle

På spørsmål om hvilke virkemidler Fylkesmannen benytter seg av for å stimulere til god beredskap, svarer beredskapssjefen at det i hovedsak består i ulike kurs og samlinger som de

har svært god nytte av. I tillegg har Fylkesmannen ført tilsyn med Molde kommune når det gjelder arbeidet med samfunnssikkerheten i kommunen. I følge beredskapssjefen stiller Molde kommune med det som kreves av dokumentasjon til tilsynene, og de fikk ingen avvik ved sist tilsyn. På spørsmål om Fylkesmannen har vært i kommunen og informert om arbeidet med beredskap annet enn tilsynet, svarer informanten at om det har skjedd så må det ha vært før han ble ansatt i denne nye stillingen i 2017. Beredskapssjefen trekker videre fram at Molde kommune deltar på ulike øvelser i regi av Fylkesmannen, i tillegg til at de ønsker å gjennomføre flere og større øvelser på beredskapsfeltet på eget initiativ: *«Fylkesmannen har en sånn årlig øvelse – beredskapsøvelse – den kaller vi Fårikål. (...) Den er i regi av Fylkesmannen. Og vi skal bli flinkere til å ha egne øvelser også. Og større øvelser selv»* (Beredskapssjef, Molde kommune). I tillegg har Veslemannen stor betydning for Molde kommune i forhold til læring. Beredskapssjefen understreker det samme som Fylkesmannen i Møre og Romsdal, nettopp at det er mye å hente ut i fra hvordan Rauma kommune og Fylkesmannen håndterer Veslemannen, og at dette bidrar til en høy læringskurve for Molde kommune.

Beredskapssjefen påpeker at Fylkesmannen fungerer som et viktig bindeledd opp til staten. *«Skulle det være et scenario eller noe sånn og vi vil ha behov for nasjonal bistand og sånn, så vil dem jo absolutt være et ekstremt viktig bindeledd»* (Beredskapssjef, Molde kommune). Beredskapssjefen opplever at Fylkesmannen og hans beredskapsavdeling forsøker å samordne ut i fra en erfaring om hva som har fungert bra tidligere, samtidig som de forsøker å forutsi framtidige konsekvenser gjennom for eksempel fylkesROS.

5.4 Oppsummering av studiens empiriske hovedfunn

Dette empirikapittelet viser at det er flere hovedfunn i denne studien. Det første hovedfunnet er at den vertikale samordningsrollen til Fylkesmenn er utfordrende. Under intervjuene kommer det fram at den vertikale samordningsrollen til Fylkesmenn er spesielt tydelig innenfor samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet, hvor Fylkesmannen skal samordne beredskapsarbeidet i fylket med de ulike kommunene. Men den vertikale samordningsrollen har i stor grad forbedret seg over tid, og flere informanter understreker at det økte fokuset på samfunnssikkerhet og beredskap samt Lov om kommunal beredskapsplikt har bidratt sterkt til forbedringen. Både Fylkesmenn og kommuner framhever gjennom intervjuene at tilsynene fungerer svært godt og er sett på som en styrke i Fylkesmannens vertikale samordningsrolle.

Kommunene understreker også at de ser på Fylkesmannen som et viktig bindeledd opp mot staten, noe som styrker kommunenes syn på Fylkesmannens vertikale samordningsrolle.

Selv om jeg ville studere den vertikale styringslinjen mellom Fylkesmannen og kommunene, er informantene svært opptatte av utfordringene rundt den horisontale styringslinjen og samordningen. Ut fra intervjuene er det tydelig at Fylkesmennene ser på den horisontale samordningsrollen som en større utfordring enn den vertikale. Dette blir derfor studiens andre hovedfunn. Både Fylkesmannen i Hordaland og Fylkesmannen i Møre og Romsdal er svært opptatte av den horisontale samordningsrollen i intervjuene, og understreker at denne samordningsrollen er problematisk. Fylkesmannen har som nevnt tidligere et ansvar horisontalt ut mot andre aktører og statlige etater, men likevel har de ingen avgjørelsesmyndighet ovenfor disse. Andre aktører og statlige etater har heller ikke i sine instruksjoner at de skal la seg samordne. Det er med andre ord ikke tilrettelagt for at Fylkesmannen skal samordne horisontalt.

Det tredje hovedfunnet i denne studien er at Fylkesmennene i Hordaland og i Møre og Romsdal organiserer arbeidet med beredskap svært forskjellig. Fylkesmannen i Hordaland er organisert etter seksjon, mens Fylkesmannen i Møre og Romsdal er organisert i avdelinger som videre gjøres om til stab i en krisesituasjon. Begge fylkesmannsembetene er imidlertid svært fornøyde med hvordan de selv har organisert dette arbeidet.

Det fjerde hovedfunnet er at det fortsatt ikke finnes et samsvar mellom Fylkesmannens oppdrag og ressurser på samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet, selv om Riksrevisjonen viste gjennom sin oppfølgingsundersøkelse av Justis- og beredskapsdepartementet i 2017 at forholdet mellom oppdrag og ressurser har blitt mye bedre. Dette gjelder hos begge fylkesmannsembetene som er studert. I tillegg kommer det fram i intervjuene at også kommunene sliter med ressursituasjon, spesielt på dette feltet.

Det femte hovedfunnet er at de ekstra midlene og ressursene som ble tildelt fylkesmannsembetet i 2016 og 2017 har ført til ulike resultater hos de ulike fylkene. Hos Fylkesmannen i Hordaland ble ikke disse midlene brukt til samfunnssikkerhets- og beredskapsfeltet, og fylkesberedskapssjefen understreker videre at midlenes beløp var svært lite. Fylkesmannen i Møre og Romsdal hadde en annen oppfatning om disse ekstra ressursene. I Møre og Romsdal var de opptatt av at ressursituasjonen hadde forbedret seg etter disse tilleggsbevilgningene, i tillegg til at de hadde fått anledning til å ansette en person i ny og nærmest full stilling innenfor samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i fylket.

Det sjette hovedfunnet er at det kom fram ulike meninger i intervjuene om hva de nye dokumentene har bidratt til. Dette gjelder altså tildelingsbrevene, VØI, den nye instruksen for Fylkesmenn og den nye styringsmodellen for Fylkesmenn. Informantene i denne studien, både på fylkesnivå og kommunenivå, var også usikre på om disse dokumentene har ført til forbedringer for Fylkesmannens vertikale samordningsrolle.

Det syvende hovedfunnet i denne studien er at arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap har forbedret seg mye de senere årene, både hos Fylkesmennene og kommunene. Men selv om alle kommunene nå har samfunnssikkerhet og beredskap på sin agenda, så eksisterer det likevel store ulikheter når det kommer til kvaliteten på dette arbeidet ute i kommunene. Dette er et synspunkt som både kommer fram i intervjuene med Fylkesberedskapssjefen i Hordaland og Fylkesmannen i Møre og Romsdal.

Det åttende og siste hovedfunnet i denne studien er at kommunene generelt er fornøyd med Fylkesmannens vertikale samordningsrolle. Likevel trekker noen informanter på kommunenivå fram i intervjuene at de ønsker en enda tydeligere fylkesmannsrolle og tilstedeværelse i dette arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap på kommunenivå. Videre vil disse åtte hovedfunnene bli analysert og drøftet i kapittel 6.

6. Analyse

I dette kapitlet kobles det kontekstuelle rammeverket presentert i kapittel 2 og det teoretiske rammeverket presentert i kapittel 3 opp mot de empiriske resultatene framstilt i kapittel 5. Disse empiriske funnene har, som beskrevet tidligere, kommet fram under gjennomgangen av dokumentene, og gjennom intervjuene med informantenes egne fortellinger og erfaringer om hvordan de selv opplever Fylkesmannens vertikale samordningsrolle ovenfor kommunene.

Hensikten med kapitlet er å kunne finne likheter og forskjeller mellom Fylkesmannen i Hordaland og Fylkesmannen i Møre og Romsdal, og hvordan de organiserer, arbeider og samordner samfunnssikkerhets- og beredskapsfeltet. I tillegg vil jeg benytte det struktur-instrumentelle perspektivet gjennom hierarki og forhandling, og det kultur-institusjonelle perspektivet og omgivelsesperspektivet for å forsøke å forklare dette. Fylkesmannen og underliggende kommune viser gjennom empirien ofte til de samme erfaringene rundt Fylkesmannens vertikale samordningsrolle, og derfor har jeg valgt å strukturere dette kapitlet ulikt fra empirien. I dette kapitlet vil det dermed være hensiktsmessig å se på Fylkesmannen i sammenheng med tilhørende kommune, for å tydeligere kunne få fram og analysere samordningsrollen spesifikt innenfor hvert enkelt fylke. Derfor har jeg delt inn dette kapitlet etter Fylkesmannen i Hordaland sammen med Askøy kommune, deretter Fylkesmannen i Møre og Romsdal i sammenheng med Molde kommune. Under hver Fylkesmann og kommune er de to hovedkapitlene delt inn i tre kategorier for å kunne oppsummere, analysere og drøfte.

Kapitlet gjør med andre ord en komparativ analyse av de to casene inkludert kommunene med det siktemål å kunne besvare den overordnede problemstillingen for studien samt forskningsspørsmålene. Å framheve funnene vil derfor stå sentralt i dette kapitlet, og en helhetlig oppsummering og analyse av disse empiriske funnene vil bli gjennomført. I analysen vil derfor ulike empiriske funn bli drøftet opp mot det teoretiske rammeverket for oppgaven og de aktuelle perspektivene. Som nevnt i kapittel 3 om teoretisk rammeverk, vil det bli benyttet en utfyllende strategi for å kunne få en mest mulig helhetlig forståelse av studiens funn (Roness, 1997). Jeg antar at perspektivene vil kunne tilføre forklaringer på Fylkesmannens vertikale samordningsrolle i ulik grad, og derfor vil jeg benytte meg av en utfyllende strategi. Dette betyr at selv om et perspektiv kan sies å ha stor grad av forstående kraft eller forklaringskraft, er det likevel ikke fastsatt at dette er den eneste optimale forklaringen på et fenomen.

6.1 Fylkesmannen i Hordaland og Askøy kommune

6.1.1 Hovedtrekkene ved Fylkesmannens vertikale samordningsrolle

Samordningsrollen mellom nivå og sektor er som nevnt tidligere en av de viktigste rollene, oppgavene og utfordringene Fylkesmannen har når det gjelder samfunnssikkerhet og beredskap. Viktigheten av begrepet samordning i denne studien blir understreket når fylkesberedskapssjefen i Hordaland er opptatt av å fremme at aktører må kjenne hverandre, og at de videre må kunne samhandle i et nettverk. Relasjoner mellom aktører står altså sterkt når Fylkesmannen skal sørge for gode resultater ved å samordne samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i fylket. Dette betyr altså at samhandling og samordning mellom aktørene er svært sentralt for et vellykket beredskapsarbeid. Samordningsrollen blir derfor beskrevet på en måte som minner om prosess. Dette betyr, som jeg har vært inne på tidligere, at samordningsrollen forstås som en prosess for å samordne aktører og deres handlinger innen et fellesskap. Dette viser igjen viktigheten av relasjoner og et fellesskap bestående av mange ulike aktører innenfor arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap både i fylket, men også ute i kommunene.

Fylkesberedskapssjefen understreker den vertikale samordningsrollen til Fylkesmannen ved å vise til at Fylkesmannen fungerer som statens representant på det regionale og lokale nivået. Som jeg har vært inne på tidligere oppfattes tildelingsbrevene som et viktig samordningsvirkemiddel. At fylkesberedskapssjefen understreker at tildelingsbrevene utvikler seg i riktig retning, viser hvordan deres vertikale samordningsrolle kan bli enklere med en større utvikling og forbedring av disse tildelingsbrevene. At Fylkesmannen er vertikalt plassert over kommunene gir dem altså en fordel når de skal samordne horisontalt ut mot andre statlige etater, da kommunene og innbyggerne opplever både nærhet og avstand. Dette oppfattes som en styrke både for kommunene, innbyggerne og Fylkesmannen. I intervjuet er fylkesberedskapssjefen også opptatt av å også fortelle om den horisontale samordningsrollen, og hvor utfordrende denne rollen er for fylkesmenn. Som nevnt tidligere så er det ingen andre statlige aktører eller etater som har det i sine instruksjoner at de skal la seg samordne. Ut fra dette kommer et av hovedfunnene i denne studien fram, som jeg har definert i kapittel 5 ved at den horisontale samordningsrollen oppfattes som mye mer problematisk enn den vertikale samordningsrollen for Fylkesmenn. Dette hovedfunnet kommer fram i begge intervjuene med Fylkesmannen i Hordaland og Fylkesmannen i Møre og Romsdal, de oppfatter dermed denne samordningsutfordringen likt.

Askøy kommune beskriver Fylkesmannens samordningsrolle ovenfor dem ut ifra samhandling. Fylkesmannen har altså et samhandlingsansvar hvor de varsler kommunen og samhandler for å utøve krisehåndtering. Brannsjefen understreker at denne samhandlingen har gjort at Fylkesmannens samordningsrolle har blitt bedre over tid. Nå eksisterer det derfor et mye større rom for kommunene for å kunne ta direkte kontakt med Fylkesmannen hvis de lurer på eller treger hjelp med noe innenfor samfunnssikkerhet- og beredskapsfeltet. Likevel viser Askøy kommune gjennom intervjuene at innføringen av den nye instruksen for fylkesmenn ikke har bidratt til en endret og tydeligere samordningsrolle ovenfor dem. Kommunen hadde heller ikke fått med seg at det kom en ny instruks for fylkesmenn. Dette viser igjen at denne instruksen ikke har bedret Fylkesmannens samordningsrolle i Hordaland. Askøy kommune understreker videre at de opplever at Fylkesmannen har for lite ressurser innenfor samfunnssikkerhet- og beredskapsfeltet, noe fylkesberedskapssjefen selv er enig i. Dette står i motsetning til Riksrevisjonens oppfølgingsundersøkelse i 2017, som viste at balansen mellom oppgaver og ressurser er preget av store forbedringer.

At fylkesberedskapssjefen ser et sterkt behov for å rydde i begrepsapparatet innenfor samfunnssikkerhet og beredskap, viser at det kreves endra sterkere samordning og samhandling for å løse utfordringene på samfunnssikkerhets- og beredskapsfeltet. Samordning, samhandling og koordinering mellom Fylkesmannen, kommunene og andre aktører blir i denne sammenhengen svært viktig for å kunne skape et helhetlig begrepsapparat innenfor feltet, der de involverte forstår hverandre bedre. Siden begrepsbruken og begrepsapparatet har blitt sterkt forbedret i tildelingsbrevene og virksomhets- og økonomiinstruksen de siste årene, er det nå muligens tid for å rydde i begrepsapparatet i den praktiske samordningen mellom alle de involverte også.

6.1.2 Hovedtrekkene ved kommunikasjonen og samhandlingen mellom Fylkesmannen og kommunen

Som nevnt tidligere, er det ikke tilfeldig hvem Fylkesmannen velger å kontakte når de skal nå ut til kommunene. Det kommer an på hvilket budskap Fylkesmannen ønsker å gi, men som oftest snakker Fylkesmannen med beredskapskontaktene innenfor hver kommune, samt ordfører, rådmenn og ansatte innenfor brann og helse. I Askøy kommune er det dermed brannsjefen som får alle meldinger fra Fylkesmannen. Fylkesberedskapssjefen i Hordaland viser til en åpen, tett og god dialog med kommunene i fylket, noe Askøy kommune også framhever i forbindelse med intervjuene.

Som FAD (2012, s. 37) viser i sin rapport om Fylkesmannsrollen, så understreker den nære sammenhengen mellom kommunal oppgaveløsning og gjennomføring av nasjonal politikk behovet for en god kommunikasjon og samhandling mellom nivåene, både for funksjonsevnen til det lokale folkestyret i kommunene, men også for staten og Fylkesmannens evne til å få gjennomført nasjonale målsettinger. Dette kan relateres til desentralisering av beslutningsmyndighet, siden beslutningsmyndigheten overføres nedover i hierarkiet til kommunal oppgaveløsning. Dette viser videre til at dette feltet er preget av flernivåstyring. I sammenheng med denne kommunikasjonen og samhandlingen oppfordrer Fylkesmannen i Hordaland kommunene til å også kommunisere og jobbe sammen seg imellom. De kan også gi økonomisk støtte til kommunene for å fremme dette viktige samarbeidet. Askøy kommune peker likevel på at de ønsker en enda tydeligere Fylkesmannsrolle når det gjelder å utforme ROS-en og den helhetlige beredskapsplanen ute i kommunene. Askøy kommune mener at Fylkesmannen kunne ha opprettet et «malverk» for kommunene i dette arbeidet, slik at kommunene slipper å jobbe alene og utforme disse dokumentene uten hjelp. Dette viser til vertikal spesialisering der kommunene ligger på et hierarkisk lavere nivå enn FM, hvor utformingen av disse dokumentene altså må skje innad i kommunen. Mangelen på hjelp fra Fylkesmannen i dette arbeidet, slik Askøy kommune ser det, har gjort slik at de har benyttet seg av DSBs *Veileder til helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse i kommunen* for å kunne utforme disse lovpålagte dokumentene. De har også kontaktet DSB uten å gå via Fylkesmannen for å få innspill og kommentarer til utformingen av ROS-analysen og den helhetlige beredskapsplanen. Dette viser at det foregår direkte kommunikasjon mellom kommune og direktorat, uten å gå via Fylkesmannen. Dette viser også at det ikke er en like streng hierarkisk relasjon mellom nivåene kommune, Fylkesmann, DSB, JD, som man først får inntrykk av gjennom denne organiseringen. Askøy kommune viser altså til et stort behov for å få hjelp og støtte med samfunnsikkerhet og beredskap i kommunene, men at DSB kan hjelpe til med dette når Fylkesmannen ikke har anledning. Dette står i motsetning til det Rykkja (2014, s. 129) fant gjennom spørreundersøkelsen om organisering og gjennomføring av oppgaver knyttet til samfunnsikkerhet og beredskap hos fylkesmennene, som ble sendt ut i april 2008. Gjennom denne spørreundersøkelsen kom det klart fram at kontakten med de overordnede myndighetene på beredskapsfeltet, som for eksempel DSB, var relativt sjelden. Under 10% av Fylkesmennene svarte at de hadde månedlig kontakt eller oftere (Rykkja, 2014, s. 137). Ut fra den sjeldne kontakten mellom Fylkesmannen og DSB som kom fram gjennom denne spørreundersøkelsen, er det rimelig å anta at kommunene derfor har enda mindre kontakt med DSB. Askøy kommune viser derfor det motsatte av dette, nettopp at de har tatt direkte kontakt med DSB ved flere

anledninger. Gjennom den hierarkiske varianten av det instrumentelle perspektivet viser dette at den vertikale styringslinjen er preget av et sterkt hierarki, der Askøy kommune henvendte seg lengre opp i hierarkiet for å få tilbakemeldinger. En implikasjon som følger ut fra dette er at denne spørreundersøkelsen ble gjennomført for ti år siden, og det kan tenkes at den helhetlige kontakten har blitt bedret med DSB gjennom de siste årene. Kontakten mellom Askøy kommune og DSB kan være et eksempel på dette.

At brannsjefen også understreker framtidens behov for beredskapstenkning regionsvis når det kommer til samfunnssikkerhet og beredskap, viser at det ikke er så mye kommunikasjon og samarbeid mellom kommunene per dags dato som Fylkesmannen kanskje ønsker. Brannsjefen understreker at Fylkesmannen i Hordaland kan utøve en enda sterkere samordningsrolle på dette feltet for å skape felles planer og felles vaktordninger i fylket. Når Askøy kommune etterlyser et sterkere samarbeid mellom kommunene, og å planlegge beredskap ved å tenke på helheten i fylket, viser dette at Fylkesmannens mål om samarbeid mellom kommunene ikke er oppfylt i praksis enda. Likevel kan man ut fra dette se at både Fylkesmannen og kommunene ønsker dette, noe som er et godt grunnlag for å kunne styrke både samhandlingen mellom kommunene i Hordaland samt Fylkesmannens vertikale samordningsrolle i framtiden.

Fylkesberedskapssjefen understreker at de ønsker å hjelpe kommunene i arbeidet med å utarbeide ROS-analyser og den helhetlige beredskapsplanen. De gjennomfører tidvis både kurs i ROS-analyser og metodikken rundt de, samt ulike temasamlinger og foredrag for kommunene i fylket. Askøy kommune er gjennom intervjuene også opptatt av disse kursene og samlingene som er i regi av Fylkesmannen. Selv om Askøy kommune ønsker å se Fylkesmannen i en sterkere rolle i kommunen, er de likevel opptatt av at disse samlingene og kursene er svært nyttige for dem å delta på. Kommunikasjonen og samhandlingen mellom Fylkesmannen og kommunene kan ses på som begges ansvar, siden kvalitetslederen i Askøy kommune understreker at de nå, gjennom disse samlingene, har begynt å ta mer kontakt med beredskapssjefen hvis de har lurt på noe i forhold til arbeidet på dette feltet. Disse arenaene har også åpnet opp for at Askøy kommune har ønsket å knytte sterkere kontakt og kommunikasjon med Fylkesmannen i Hordaland. Dette understreker igjen at kvaliteten på kommunikasjonen og samhandlingen mellom Fylkesmannen og kommunene kan ses på som begges ansvar. Fylkesmannen viser i denne sammenhengen at de er klar over hvilke utfordringer de står ovenfor ute i kommunene når det kommer til kommunikasjonen rundt samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet. At både Fylkesmannen og kommunene ønsker å forsterke denne kommunikasjonen, og er i gang med å knytte en enda sterkere kontakt, vil kunne bidra positivt

til Fylkesmannens vertikale samordningsrolle på samfunnssikkerhets- og beredskapsfeltet i Hordaland fylke.

Som nevnt tidligere har Fylkesmannen i Hordaland en viss form for daglig kommunekontakt, men at i en fase med tilsyn eller øvelser vil denne kontakten være hyppigere. Både Fylkesmannen og Askøy kommune er under intervjuene opptatt av å fremme tilsyn som en viktig arena for kommunikasjon og samhandling mellom Fylkesmannen og kommunen. Slike tilsyn blir sett på som svært nyttige både for Fylkesmannen og Askøy kommune. Det siste tilsynet hos Askøy kommune i 2016 fungerte spesielt bra, nettopp fordi Fylkesmannen i Hordaland på forhånd hadde gitt beskjed til kommunen om hva som var forventet under tilsynet med kommunen. Dette viser at disse nyttige tilsynene fungerer i praksis som en viktig arena både for kommunikasjon, samhandling og samordning innenfor samfunnssikkerhets- og beredskapsfeltet. Gjennom Fylkesmannens oppgave om å gjennomføre tilsyn med kommunene, kan man se at kommunikasjonen og samhandlingen innenfor samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet blir bedre. Siden tilsynet er en av Fylkesmannens viktigste oppgaver innenfor begrepet flernivå, viser dette hvordan en statssentrert tilnærming er nyttig for å forstå at staten likevel fungerer som sentrum for den politiske makten. Tilsyn bidrar derfor til å gi et godt grunnlag for Fylkesmannens samordningsrolle innenfor samfunnssikkerhet og beredskap i fylket.

Fylkesberedskapssjefen i Hordaland viser, som nevnt tidligere, til at ulike mangler eller utfordringer kan oppstå i kommunikasjonen mellom Fylkesmannen og kommunene. Dette går altså på ressursituasjonen til kommunene, det er for lite ressurser til å løse de oppgavene de får tildelt. Det å prioritere blir derfor svært viktig. Som nevnt understreker fylkesberedskapssjefen også her at kommunene ønsker å se Fylkesmannen ute i kommunene i større grad, han opptrer altså svært bevisst over denne situasjonen som Askøy kommune fremmer. Dette samsvarer derfor med det Askøy kommune forteller gjennom intervjuene også, nettopp at Fylkesmannen i det daglige er savnet i kommunen. Ut i fra dette kan det tenkes at økte ressurser både for Fylkesmannen og kommunene, kunne ha bidratt til en sterkere Fylkesmannsrolle ute i kommunene utenfor de fastsatte tilsynene.

6.1.3 Tolkning i lys av de forklarende perspektivene

Denne delen av analysekapittelet er organisert etter perspektivene som ble presentert i kapittel 3. En antagelse i relasjonen til disse perspektivene er at slik organisasjonsformer nedfeller seg i ulike spesialiseringsformer og samordningsmekanismer, har igjen atferdsmessige

implikasjoner og konsekvenser for de organer og politikkområder som berøres (Egeberg 2003, Fimreite mfl., 2014, s. 28). Perspektivene har dermed som formål å kunne gi noen forklaringer på Fylkesmannens vertikale samordningsrolle i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. Denne delen fokuserer på Fylkesmannen i Hordaland. Det kommende kapittelet 6.2.3 har samme formål som dette kapittelet, men legger i stedet fokuset på Fylkesmannen i Møre og Romsdal i lys av de forklarende perspektivene.

6.1.3.1 Strukturelt-instrumentelt perspektiv

Fylkesmannens rolle og samordningsrolle

Det strukturelt-instrumentelle perspektivet forventer at Fylkesmannen er opptatt av formell organisasjonsstruktur for å videre kunne oppnå sine mål og ønskede resultater. Det er dermed forventet at Fylkesmannen ser på sin organisasjon som et redskap for å oppnå ønskede mål. Fylkesberedskapssjefen er, som jeg har vært inne på tidligere, opptatt av at Fylkesmannens oppgave er å svare på bestillingen de får gjennom tildelingsbrev og virksomhets- og økonomiinstruksen. Samtidig er han opptatt av å fortelle om den nye styringsmodellen for Fylkesmenn og annen relevant styringsdokumentasjon, og hvordan disse påvirker Fylkesmannens arbeidsoppgaver. Dette kan derfor tolkes som en systematisk oppfølging av rasjonelle og bevisste styringsplaner og styringsdokumenter for Fylkesmannen. Dette viser at Fylkesmannen i Hordaland er opptatt av å følge formell struktur samt faste og lovpålagte oppgaver for å oppnå mål. Og siden han fremmer gjennom intervjuene at de får bestillinger fra direktorater og departementer ovenfra, så viser dette at det eksisterer et hierarki her som embetet er en sentral del av. Dermed kan dette relateres til den hierarkiske varianten av det strukturelt-instrumentelle perspektivet.

Et instrumentelt perspektiv forventer at Fylkesmannens vertikale samordningsrolle mot kommunene og de ulike aktørene er preget av en konsekvenslogikk, der han samordner vertikalt for å unngå mulige konsekvenser.

Ulike regionale statlige etater og andre aktører er gjennom forhandlingsperspektivet sett på som organisasjoner med egne mål og interesser. Dermed kan det eksempelvis oppstå interessehevding mellom Fylkesmannen og de ulike aktørene når Fylkesmannen skal samordne horisontalt. Som jeg allerede har vært inne på, så har ikke Fylkesmannen noen instruksjonsmyndighet til å skjære igjennom og si at *sånn er det* når han skal samordne horisontalt. Det er derfor svært vanskelig å ha fullstendig oversikt og innflytelse på hva de andre statlige myndighetene i fylket gjør på samfunnssikkerhetsfeltet. I slike situasjoner må

Fylkesmannen, kommunene og de ulike aktørene komme til enighet gjennom å forhandle seg fram til en løsning basert på kompromisser. Dette kan altså relateres til forhandlingsvarianten av det instrumentelle perspektivet, som viser at Fylkesmannen må forholde seg til ulike underenheter og posisjoner. Når Fylkesmannen ikke har noen formell og direkte styringsmyndighet innenfor den horisontale samordningen, strider dette med det instrumentelle perspektivet som fokuserer på at ledelsen sitter med beslutningsmyndighet til å oppnå mål. Her er det tydelig at Fylkesmannen ikke kan bruke organisasjonens struktur som et virkemiddel for å oppnå målet om god horisontal samordning. Ut fra dette er det rimelig å anta at Fylkesmannens horisontale samordningsrolle derfor heller er preget av god vilje og godt samarbeidsklima mellom aktørene for å videre skape god samordning i fylket. Dette vil bli drøftet nærmere under det kulturelt-institusjonelle perspektivet.

Organisering av arbeidet med beredskap hos Fylkesmannen i Hordaland

Fylkesmannens organisering av arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap kan ses på som et ledd i å bruke organisasjonens struktur som et virkemiddel for å oppnå organisasjonens overordnede mål. Fylkesmannen sitter altså med makten til å bruke organisasjonen som et redskap for å oppnå god samordning. Derfor kan organiseringen relateres til det instrumentelle perspektivet. Fylkesberedskapssjefen fremmer at arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap blir organisert svært ulikt hos de forskjellige Fylkesmennene. Denne erfaringen åpner opp for at Fylkesmannen i de ulike fylkesmannsembetene har handlingsrom og kan utøve skjønn i sin organisering, derfor er det her mulig at institusjonelle faktorer hos den enkelte Fylkesmann har stor påvirkningskraft på organiseringen av arbeidet. Dette viser hvordan begge perspektivene har en viss forklaringskraft ved dette forholdet.

I det strukturelt-instrumentelle perspektivet er det forventet av Fylkesmannen handler ut i fra en konsekvenslogikk, altså å forsøke å forutsi eventuelle framtidige konsekvenser. I sammenheng med organiseringen av arbeidet understreker fylkesberedskapssjefen at det har vært viktig for dem å prioritere arbeidet med kommunene, og å gjøre kommunene i best mulig stand til å håndtere eventuelle kriser og hendelser. Dette viser at Fylkesmannen er opptatt av en konsekvenslogikk innenfor det strukturelt-instrumentelle perspektivet, og setter dermed den vertikale samordningsrollen i fokus for å forberede kommunene på dette. Gjennom Lov om kommunal beredskapsplikt har Fylkesmannen i Hordaland jobbet systematisk med kommunene om dette arbeidet, med en tydelig oppfølging av beredskapsrelaterte oppgaver gjennom tilsyn. Denne henvisningen til to lovpålagte krav viser gjennom det instrumentelle perspektivet at

Fylkesmannen i Hordaland er opptatt av resultater og å oppnå sine overordnede mål på bakgrunn sine handlinger.

Når det gjelder hovedfunnet om at det fortsatt ikke er samsvar mellom Fylkesmannens oppdrag og ressurser, så understreker fylkesberedskapssjefen, som nevnt tidligere, at beløpet var umerkelig og at disse ekstra ressursene ikke har bidratt til en positiv eller merkbar endring hos dem. Samtidig understreker han at midlene ikke gikk til fagfeltet samfunnssikkerhet og beredskap. I motsetning til det hierarkiske perspektivet hvor regjeringen kan tolkes som en samlet politisk ledelse, vil forhandlingsperspektivet oppfatte regjeringen som en samling av ulike representanter fra forskjellige sektorer, altså aktører fra forskjellige departementer og direktorater (Severinsen, 2016, s. 101). Disse vil videre tilføre forskjellige oppfatninger om hva som er det mest rasjonelle handlingsvalget for Fylkesmannen. Dette viser at det eksisterer andre departement som gir føringer for Fylkesmannens generelle arbeid i fylket, uten at disse departementene tilfører flere midler. Gjennom forhandlingsvarianten viser dette at Fylkesmannens samordningsrolle blir påvirket av utenforstående posisjoner, andre aktører og andre departementer som har makt til å bestemme i en viss grad over Fylkesmannens oppgaver. Dette perspektivet viser dermed hvordan dette kan medføre forhandlinger både mellom departement, aktører og Fylkesmannen. Forhandlingsvarianten av det instrumentelle perspektiver forventer også at fylkesmannsembetet er organisert og satt sammen av flere ulike avdelinger eller seksjoner, noe som vil medføre interessehevding mellom de ulike avdelingene og seksjonene innad hos Fylkesmannen.

Askøy kommune

Gjennom det instrumentelle perspektivet forventer man at kommunene er preget av struktur som videre skal bidra til å oppnå kommunens mål og ønskede resultater. Da Askøy kommune, som jeg har vært inne på tidligere, fikk et avvik ved Fylkesmannens tilsyn i 2014, ble det raskt opprettet en prosjektgruppe med ansvar for å utarbeide disse manglende beredskapsdokumentene. Dette viser at kommunen benyttet seg av organisasjonsstruktur gjennom å opprette en ny prosjektgruppe, som videre kunne hjelpe organisasjonen med å oppnå sine mål om ingen avvik ved beredskapsarbeidet. Dette kan også relateres til den hierarkiske varianten, siden man her får et eksempel på at kommunen både hadde makt til å omorganisere og skape en ny prosjektgruppe, men også hadde makt til å kunne oppnå sine mål. I tillegg viser opprettelsen av prosjektgruppen at kommunens struktur har stor betydning for at de skal kunne oppnå sine mål i relasjon til den hierarkiske varianten. Dette impliserer at arbeidsoppgavene

blir tydelig fordelt innad i kommunen, og viser dermed hvordan begrepene spesialisering og koordinering er svært viktig innenfor kommunens arbeidsoppgaver.

Innenfor forhandlingsvarianten og den hierarkiske varianten av det instrumentelle perspektivet består Askøy kommune altså av flere avdelinger og underenheter, i likhet med Fylkesmannen i Hordaland. Kvalitetslederen bekrefter dette da hun fremmer i intervjuene at den overordnede ROS-analysen og den helhetlige beredskapsplanen for kommunen må trekkes ned og ut i alle avdelingene og underenhetene i kommunen.

På grunn av at det som nevnt ikke skjedde så mye innenfor samfunnssikkerhets- og beredskapsfeltet i Askøy kommune før avviket i 2014, så valgte kommunen å starte helt på nytt med å utarbeide den overordnede ROS-analysen og den helhetlige beredskapsplanen. Som nevnt i kapittel 5, så tok de for seg hele kommunen i dette arbeidet, og forsøkte videre å forutsi hvor de hadde sårbarheter og mulige framtidige konsekvenser. Dette viser at de i liten grad fulgte prinsippet om sti-avhengighet innenfor det institusjonelle perspektivet, nettopp fordi de ikke hadde mye dokumentert tidligere arbeid på dette feltet som de kunne følge. Kommunen understreker derfor at en stor del av å utarbeide disse dokumentene består i å forsøke å forutsi framtidige konsekvenser. Dette stemmer overens med konsekvenslogikk innenfor det instrumentelle perspektivet, hvor aktørens hovedoppgave er å forutsi framtidige konsekvenser som kan forekomme av en bestemt handling. Som nevnt tidligere ble det først, innenfor det instrumentelle perspektivet, snakket om beslutningstakere som rasjonelle aktører som hadde oversikt over alle mulige alternativer og konsekvenser. Men særlig innenfor samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet er det umulig å ha oversikt over alle mulige konsekvenser som kan ramme kommunen, fordi kriser som nevnt ofte rammer uventet og i et omfang man ikke har mulighet til å forberede seg på. I virkeligheten står beslutningstakere derfor ovenfor utilstrekkelig informasjon om eventuelle hendelser, og aktøren går fra å være en rasjonell aktør til å ha begrenset rasjonalitet. Alle de ulike begrensningene og uventede hendelsene som kommunen treffer på i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap, gjør derfor at beslutningstakerne i kommunen hindres i å være fullstendig rasjonelle i dette arbeidet.

Som nevnt tidligere skal kommunens samfunnssikkerhetsarbeid være både systematisk og helhetlig, i tillegg til at det skal integreres i kommunens plan- og styringssystem og være forankret i kommunestyret (DSB, 2016, s. 22). Askøy kommune var i intervjuene opptatt av at den største utfordringen i arbeidet med den overordnede ROS-analysen er selve forankringen opp mot det politiske miljøet og kommunestyret. Bystyret ville ikke godkjenne disse dokumentene, og mente at dokumentene manglet mange detaljer som måtte analyseres.

Kvalitetslederen i Askøy kommune måtte dermed gå imot det politiske miljøet, og forklare dem hvorfor ROS-analysen var utformet som den var. Når det politiske miljøet og bystyret forstod dette, ble ROS-analysen godkjent. Gjennom forhandlingsvarianten av det instrumentelle perspektivet kan man se at aktørene i kommunen og kommunestyret kommer inn med ulike interesser og faglig forståelse, noe som medfører at godkjenningen av disse dokumentene også er preget av interessekonflikter. Derfor kan kommunenes utarbeidelse av den overordnede ROS-analysen og den helhetlige beredskapsplanen relateres til forhandlingsperspektivet. Dette viser igjen hvordan kommunen er bygd opp av flere underenheter og posisjoner, med motstridende interesser og mål. Denne forhandlingen med det politiske miljøet som kvalitetslederen i Askøy måtte igjennom, viser hvordan dette arbeidet er preget av forhandlinger og kompromisser for å handle og for å finne løsninger. Dette er i tråd med perspektivets antagelse om at ingen aktør alene er sterk nok til å bestemme over resten. Likevel klarte kvalitetslederen i Askøy kommune å få planverket godkjent, noe som viser at bare deler av forhandlingsperspektivet er en dekkende fortolkning i denne sammenhengen.

6.1.3.2 Kulturelt-institusjonelt perspektiv og omgivelsesperspektivet

Fylkesmannens rolle og samordningsrolle

Ut fra det kulturelt-institusjonelle perspektivet vil Fylkesmannens samordningsrolle være preget av de tradisjoner og kulturer som over tid har utviklet seg internt i organisasjonen, men også i organisasjonens samhandling med kommuner og sentrale aktører (Fimreite, 2014, s. 31). Som jeg har vært inne på, så trekker fylkesberedskapssjefen i Hordaland flere faktorer som bidrar til å skape god samordning. Han vektlegger i denne sammenhengen at folk og aktører kjenner Fylkesmannen, å bygge nettverk, å se på Fylkesmannen som en møteplass, og å ha noen i fylket som kan samle aktørene. I denne beskrivelsen er fylkesberedskapssjefen opptatt av å fremme relasjoner, kontakt og kjennskap. Dette kan relateres til det institusjonelle perspektivet hvor kontakt, kjennskap og relasjoner har betydning.

Gjennom det kulturelt-institusjonelle perspektivet er det forventet at i situasjoner hvor ulike organisasjonskulturer møtes vil det eksistere motstridende verdier og normer, noe som vil skape utfordringer for eksempelvis samordning (Christensen mfl. 2015). Et eksempel på dette er de ulike organisasjonskulturene innad hos de ulike aktørene som inngår i samfunnssikkerhet- og beredskapsarbeidet, slik som Fylkesmannen og andre statlige regionale etater. På denne måten kan dette perspektivet være en del av forklaringen på den kritikken som har blitt rettet mot den horisontale samordningsrollen som kan fremstå som lite effektiv og med en svak grad av reell samordning både i Hordaland og i Møre og Romsdal.

I forhold til omgivelsesperspektivet vil Fylkesmannens samordningsrolle i stor grad være preget av omgivelsene. Som brannsjefen i Askøy kommune understreker, eksisterer det nå større forventinger i befolkningen. At omgivelsene stiller høyere krav og forventinger til Fylkesmannens arbeid, viser hvordan dette kan relateres til institusjonelle omgivelser innenfor omgivelsesperspektivet. På den andre siden blir Fylkesmannen i Hordaland også påvirket av de nevnte fylkesmannsinstruksen, samordningsinstruksen, tildelingsbrev og lov om kommunal beredskapsplikt. Dette viser hvordan tekniske omgivelser bestemmer deler av Fylkesmannens vertikale samordningsrolle, og at disse oppskriftene blir tvangsmessig adoptert.

Organisering av arbeidet med beredskap hos Fylkesmannen i Hordaland

Gjennom det kulturelt-institusjonelle perspektivet er det forventet at eventuelle endringer som blir innført i organiseringen av samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet, ikke vil være spesielt omfattende. Innenfor dette perspektivet oppfattes Fylkesmannen som en treg og robust organisasjon, som ikke tilpasser seg raskt til radikale endringer i organisasjonen. Fylkesmannens organisering i Hordaland er verken preget av sti-avhengighet, tradisjoner eller omgivelser, noe som strider imot forventningene skissert ut i fra det kulturelt-institusjonelle perspektivet og omgivelsesperspektivet.

Askøy kommune

Som nevnt tidligere måtte Askøy kommune starte med «blanke ark» når de skulle utarbeide den overordnede ROS-analysen og den helhetlige beredskapsplanen etter avviket. Prosessen rundt utarbeidelsen av de nye dokumentene fulgte de fastsatte normene og reglene knyttet til utformingen av slike beredskapsanalyser i kommunene. Inkludert i dette er også bruken av en mindre prosjektgruppe til å utføre hovedarbeidet med disse dokumentene, i tillegg til å også involvere andre berørte sektorer og aktører. Dette viser hvordan arbeidsdeling og spesialisering står sterkt i utformingen av den overordnede ROS-analysen og den helhetlige beredskapsplanen i Askøy kommune. Selv om en stor del av arbeidet er å forsøke å forutsi framtidige konsekvenser, understreker brannsjefen at det er viktig å kunne evaluere tidligere erfaring og historie, og ta med seg viktige elementer og positive ting fra dette inn arbeidet med disse dokumentene. Dette kan relateres til begrepet om sti-avhengighet innenfor det kulturelt-institusjonelle perspektivet, hvor også historie preger utarbeidelsen av slike dokumenter. Fylkesmannens tilsyn var en klar årsak til at Askøy kommune måtte få på plass disse dokumentene, noe som viser hvordan institusjonelle omgivelser spilte en rolle her gjennom Fylkesmannens normer og forventinger til kommunen.

De nevnte uenighetene som oppstod mellom prosjektgruppen som hadde utarbeidet disse dokumentene, og ledelsen i kommunen kan gjennom det kulturelt-institusjonelle perspektivet sees på som et resultat av at selv om det eksisterer generelle felles normer og rammer i den offentlige forvaltningen, så finnes det likevel en form for avgrensede kulturer innad i de ulike sektorene som kommunen består av. Disse ulike sektorene og avdelingene vil derfor ofte ha ulike oppfatninger av hva som er det beste handlingsalternativet når de håndterer slike tverrsektorielle spørsmål som for eksempel utarbeiding av slike overordnede ROS-analyser.

Brannsjefen i Askøy kommune er opptatt av at innbyggerne nå forventer mer av kommunen. Det eksisterer større forventinger til kommunens arbeid med beredskap, og det forventes av kommunen skal ha beredskapsplanleggingen i orden, og at de skal være til stede og ordne opp. Dette kan relateres til institusjonelle omgivelser, hvor kommunen følger disse forventningene for å kunne oppnå legitimitet og aksept hos befolkningen i omgivelsene.

6.2 Fylkesmannen i Møre og Romsdal og Molde kommune

6.2.1 Hovedtrekkene ved Fylkesmannens vertikale samordningsrolle

Et gjennomgående tema gjennom alle intervjuene er samordning. Informantene i Møre og Romsdal viser til at et sentralt fokus i styringsdokumentene nettopp er at Fylkesmannen skal drive kommunerettet samordning på samfunnssikkerhets- og beredskapsfeltet. Ut fra dette kan man også se at informantene fokuserer på vertikal samordning i et flernivåsystem, altså samordning og samarbeid som går oppover eller nedover i et hierarki. Samordning er derfor et svært viktig begrep innenfor Fylkesmannens rolle ovenfor kommunene. Dermed blir det også tydelig, som jeg var inne på i definisjonen av samordning, at Fylkesmannen utfører denne rollen for å oppnå positive resultater for de involverte aktørene, og at de dermed forsøker å unngå eventuelle negative konsekvenser.

Fylkesmannens samordningsrolle blir i hovedsak styrt ut i fra et behov for å være koordinert i Møre og Romsdal, altså at man ønsker at alle de involverte aktørene skal ha en felles situasjonsforståelse om temaet. Her kommer altså begrepen om horisontal og vertikal spesialisering og en koordinering av disse inn i bildet. I en krisesituasjon er det viktig å tildele alle involverte aktører ulike oppgaver og ansvarsområder, altså spesialisering av oppgaver, og videre må Fylkesmannen koordinere oppgaver og aktører og få de til å samhandle og

samarbeide i et flernivåsystem. I denne sammenhengen er det viktig å understreke at både Fylkesmannen, kommunene, rådene og de ulike aktørene dermed jobber både overlappende og i samarbeid med hverandre innenfor beredskapsfeltet. Dette viser at Fylkesmannens horisontale samordningsrolle er like aktuell som den vertikale samordningsrollen. Fylkesberedskapssjefen i Møre og Romsdal er, i likhet med fylkesberedskapssjefen i Hordaland, svært opptatt av å understreke at den vertikale samordningsrollen ned mot kommunene har blitt mye bedre med årene. Den største utfordringen er altså den horisontale samordningen. Her er fylkesberedskapssjefene i de ulike fylkene, uavhengig av hverandre, svært enige om hva den mest krevende samordningsrollen går ut på. Det er altså ikke tilrettelagt for at Fylkesmannen skal kunne samordne ulike regionale etater og andre aktører i fylkene. De eksisterende strukturene er i liten grad beregnet for slike grenseoverskridende problemer og kriser. Fylkesberedskapssjefen understreker i denne sammenhengen, som nevnt tidligere, at de er avhengig av god vilje og godt samarbeidsklima for å kunne samordne horisontalt. Fylkesmannen har altså ingen instruksjonsmyndighet her, og koblet sammen med avslutningsdelen av kapittel 5, ser man altså at dette er et av hovedfunnene i denne studien. Dette kan settes sammen med et av hovedfunnene til Lango (2010) som undersøkte Hatlestadraset som skjedde i 2005. I sin analyse fant han også at den horisontale samordningen var det svake punktet i selve håndteringen av Hatlestadraset, og at prinsippene for samfunnsikkerhet i Norge står sterkt (Lango, 2010). Ut fra dette kan man si at likhets-, ansvars-, og nærhetsprinsippet fører med seg lite samordning, og derfor kan dette forklare noe av utfordringene som oppstår rundt samordning når kriser oppstår. Dette vil bli diskutert nærmere under kapittel 6.4 om disse prinsippene.

Fylkesmannen i Møre og Romsdal framhever i likhet med Fylkesmannen i Hordaland at samordningsrollen har blitt tolket ulikt i de ulike embetene opp gjennom årene. Informantene i Møre og Romsdal mener i denne sammenhengen at flere embeter har tolket samordningsrollen som at den skal bli iverksatt på et gitt beredskapsnivå. I intervjuet er fylkesberedskapssjefen opptatt av å fremme at dette var den vanligste oppfatningen tidligere. De understreker her at den nye instruksen for fylkesmenn fra 2015 i stor grad har bidratt til å klargjøre for alle fylkesmenn at samordningsrollen gjelder i hele kjeden. Dette kan kobles opp mot krisefasene som jeg var inne på i kapittel 3, der det er klart at Fylkesmannens samordningsrolle nå gjelder i hele beredskapskjeden eller krisekjeden – altså et ansvar gjennom alle krisefasene. Fylkesmannen har derfor et samordningsansvar både vertikalt og horisontalt under

forebyggingen, forberedelsene, konsekvensledelsen, gjenopprettingsfasen og til slutt som en del av erfaringen og læringen av krisen.

I gruppeintervjuet med informantene fra Fylkesmannen i Møre og Romsdal, er de alle tre svært opptatte av å fortelle om ulike fjellskred som vurderes som store utfordringer i fylket. Hvordan kan man forberede beredskap knyttet til noe som faller i fjorden i én bestemt kommune, men som mest sannsynlig vil berøre alle kommunene i nærområdet? Dette viser at fjellskred blir sett på som et sentralt «wicked» problem i Møre og Romsdal. Med andre ord er dette derfor et problem som er grenseoverskridende i et flernivåsystem, og det krever et samarbeid mellom aktører på tvers av myndighetsnivåer, sektorer og organisasjonsgrenser for å løse dette. Både horisontal og vertikal spesialisering er sentralt her. En utfordring relatert til dette er at beredskapsforberedelser og forebygging blir planlagt adskilt i hver enkelt kommune. Om de nærliggende kommunene er flink til å samarbeide om beredskapsforberedelsene, så kan det tenkes at en felles situasjonsforståelse kan bidra til en bedre beredskapsforebygging og forberedelse. Dette kan også kobles til det brannsjefen i Askøy kommune påpekte, nettopp at det i framtiden er ønskelig med beredskapstenking regionsvis. Altså at det åpner for et enda sterkere og større samarbeid mellom alle involverte aktører når det gjelder samordning og beredskap. Fylkesmannen i Møre og Romsdal understreker at de, igjennom disse relevante fjellskredene, har gjennomført mange gode øvelser som inkluderer både kommunene og politi, samt andre ytre etater som Statens vegvesen, Kystverket og helse. Dette har bidratt til å styrke samarbeidet og samordningen innenfor samfunnssikkerhet- og beredskapsfeltet i Møre og Romsdal. I denne sammenhengen understreker fylkesberedskapssjefen i Møre og Romsdal, i likhet med fylkesberedskapssjefen i Hordaland, at det å kjenne hverandre og å ha et nettverk er noe av det viktigste som må til for å skape god samordning i et fylke.

Beredskapssjefen i Molde påpeker i denne sammenhengen at kursene og samlingene som Fylkesmannen holder bidrar sterkt til gode relasjoner og et bedre samarbeid i fylket. Beredskapssjefen er, i likhet med Askøy kommune, opptatt av tilsyn som et viktig element i Fylkesmannens vertikale samordningsrolle. Øvelser er et annet viktig element, og beredskapssjefen sier at øvelsene i regi av Fylkesmannen er svært nyttige. Beredskapssjefen framhever at øvelsene rundt disse fjellskredene i Møre og Romsdal bidrar til en høy læringskurve for både kommune og fylket. Beredskapssjefen understreker til slutt at Fylkesmannen er et viktig bindeledd opp mot staten, noe som framhever den vertikale samordningen gjennom en statssentrert tilnærming. At Fylkesmannen i Møre og Romsdal har valgt å kalle fagavdelingen som arbeider med samfunnssikkerhet og beredskap for *Justis- og*

beredskapsavdelinga, kan være en indikator på at de ønsker å framstå i likhet med selve staten og Justis- og beredskapsdepartementet. Det er svært interessant at de ønsker å gjøre slik som staten, og dette kan styrke deres rolle som statens mann i fylket og blant alle de ulike aktørene og kommunene.

6.2.2 Hovedtrekkene ved kommunikasjonen og samhandlingen mellom Fylkesmannen og kommunen

I likhet med Fylkesmannen i Hordaland, kommuniserer også Fylkesmannen og fylkesberedskapssjefen i Møre og Romsdal med ledelsen ute i kommunene, altså ordfører, rådmann og en beredskapskontakt. I ulike tilfeller kommer de også i kontakt med ansatte innenfor for eksempel brann og helse, slik Fylkesmannen og fylkesberedskapssjefen i Hordaland også gjør. Både Fylkesmannen i Møre og Romsdal og Molde kommune opplever kommunikasjonen mellom dem som åpen og god. En hovedgrunn til dette er at Fylkesmannen er tilgjengelig ved behov for kommunen, og at det er rom for å ta direkte kontakt med han.

Fylkesmannen i Møre og Romsdal ønsker, i likhet med Fylkesmannen i Hordaland, å veilede kommunene i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. Begge fylkesmennene viser til DSBs veileder når kommunene skal utforme ROS-analyser og helhetlige beredskapsplaner, og at kommunene bør aktivt benytte seg av denne veilederen i utformingsprosessen. Siden dette bare er en veileder og ikke en fastsatt fasit på hvordan disse dokumentene bør formes, fører dette videre til at kommunene utformer ROS-analyser svært forskjellige.

Fylkesberedskapssjefen i Møre og Romsdal og fylkesberedskapssjefen i Hordaland er opptatt av de samme forholdene gjennom intervjuene, nemlig at kommunene også sliter med ressursituasjonen. Selv om det per dags dato er lite ressurser til kommunene på dette området, skjer det likevel mye bra ute i kommunene på samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet. Dette viser at så lenge Fylkesmannen er flink til å samordne og prioritere med en tydelig spesialisering, kan dette arbeidet ute i kommunene likevel få mye oppmerksomhet og bli arbeidet godt og nøye med.

Fylkesmannen, fylkesberedskapssjefen og avdelingsdirektøren i Møre og Romsdal er i likhet med Hordaland og Askøy svært opptatt av tilsyn med kommunenes samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid. Når det kommer til kommunikasjon og samhandling, er det viktig at både Fylkesmannen, kommunene og de ulike aktørene kjenner hverandre, og at det eksisterer et

nettverk i det daglige. Dette vil bidra til god kommunikasjon, som videre vil bidra positivt til Fylkesmannens vertikale samordningsrolle i Møre og Romsdal. Fylkesmannen ønsker altså å kjenne den enkelte kommune og den enkelte ordfører, og gjennom dette bygger Fylkesmannen kjennskap og tillit, god kommunikasjon og et beredskapsnettverk i fylket. Siden Fylkesmannen i Møre og Romsdal understreker at de alltid ønsker å bli bedre på øvelser, kommunikasjon og samhandling med kommunene, blir tilsynene også oppfattet som en svært god læringsarena for dette. Molde kommune framhever i denne sammenhengen at øvelser og tilsyn i samhandling med Fylkesmannen bidrar til å styrke kommunikasjonen mellom kommunene og Fylkesmannen.

Som jeg har vært inne på tidligere, påpeker beredskapssjefen i Molde kommune at han ikke har opplevd noen utfordringer knyttet til kommunikasjonen og samhandlingen med Fylkesmannen i Møre og Romsdal. Dette viser igjen at det eksisterer en god kommunikasjon mellom dem. Likevel må man ta i betraktning at denne beredskapssjefen i ny-opprettet beredskapsstilling kun har vært ansatt i fem måneder når intervjuene i denne studien gjennomføres. Det kan derfor tenkes at andre som har jobbet innenfor samfunnssikkerhets- og beredskapsfeltet i Molde kommune tidligere, men har hatt dette som en ekstra arbeidsoppgave ved siden av deres vanlige stillinger, kan ha opplevd ulike mangler i kommunikasjonen og samhandlingen med Fylkesmannen i Møre og Romsdal.

6.2.3 Tolkning i lys av de forklarende perspektivene

6.2.3.1 Struktur-instrumentelt perspektiv

Fylkesmannens rolle og samordningsrolle

Både Fylkesmannen og fylkesberedskapssjefen i Møre og Romsdal er i intervjuene svært opptatt av å fortelle om at de har en «lovlighetskontroll» på at kommunene arbeider med kommunal beredskap i forhold til Lov om kommunal beredskapsplikt. Gjennom det instrumentelle perspektivet og en statsentrert tilnærming kan man se at formell struktur for å oppnå mål er viktig for Fylkesmannen i Møre og Romsdal når det gjelder deres samordningsrolle med kommunene. I tillegg har Fylkesmannen fokusert på tilsyn, øvelser og veiledning ute i kommunene, noe som viser at Fylkesmannen er opptatt av sine handlinger for å videre oppnå ønskede resultater og nå overordnede mål innenfor samfunnssikkerhets- og beredskapsfeltet. Gjennom det hierarkiske perspektivet kan dette tolkes som en systematisk oppfølging av en rasjonell og bevisst styringsplan for Fylkesmannen.

Gjennom den hierarkiske varianten av det struktur-instrumentelle perspektivet blir samordningsrollen kontrollert av den politiske ledelsen som ønsker å forsikre seg om at Fylkesmannen vil oppnå et ønsket resultat på samfunnssikkerhets- og beredskapsfeltet i kommunen. I denne sammenhengen er JD den politiske ledelsen som påvirker Fylkesmannens samordningsrolle gjennom *Instruks for fylkesmannens og Sysselmannen på Svalbards arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering* (Kgl. Res. 19.06.2015). Fylkesmannen i Møre og Romsdal følger altså instruks ovenfra når han skal samordne.

I tråd med drøftingen av Fylkesmannen i Hordalands horisontale samordningsrolle kan også Fylkesmannens samordningsrolle i Møre og Romsdal relateres til forhandlingsperspektivet. Fylkesmannen i Møre og Romsdal nevner flere aktører som er involverte for å få en felles situasjonsforståelse om temaet samfunnssikkerhet og beredskap i fylket. Dette viser at beredskapsarbeidet i fylket består av mange ulike aktører, underenheter og posisjoner. Disse aktørene har ulike interesser som gjennom forhandling former samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i fylket. Fylkesmannen må derfor i stor grad forhandle og samhandle i sin samordningsrolle. Alle de involverte aktørenes deltakelse i Fylkesmannens samordningsrolle både horisontalt og vertikalt, forventes igjen å være påvirket av andre eksterne aktører og hendelser ettersom de også kan være involvert i andre prosesser parallelt. På denne måten blir forhandlingsvarianten av det instrumentelle perspektivet tydelig når det gjelder Fylkesmannens horisontale og vertikale samordningsrolle.

Organisering av arbeidet med beredskap hos Fylkesmannen i Møre og Romsdal

Som nevnt tidligere er arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap hos Fylkesmannen i Møre og Romsdal organisert som en fagavdeling, til forskjell fra Fylkesmannen i Hordaland som har organisert dette arbeidet etter seksjon. I en krisesituasjon endrer organiseringen seg hos Fylkesmannen i Møre og Romsdal, og justis- og beredskapsavdelingen blir omgjort til en beredskapsstab med direkte linjer til Fylkesmannen, hvor fylkesberedskapssjefen blir direkte underlagt Fylkesmannen. Dette viser gjennom det strukturelt-instrumentelle perspektivet hvordan Fylkesmannen i Møre og Romsdal bevisst bruker organisasjonens struktur for å oppnå ønskede resultater og nå organisasjonens mål. Gjennom dette perspektivet kan man også se at Fylkesmannen består av flere underavdelinger i en normalsituasjon. Disse underavdelingene kan relateres til forhandlingsvarianten av det instrumentelle perspektivet, hvor de ulike avdelingene vil ha motstridende mål som medfører forhandlinger og kompromisser innad i organisasjonen. Samtidig kan dette relateres til den hierarkiske varianten, hvor Fylkesmannen er øverste leder i en tydelig hierarkisk struktur, og innehar derfor makten til å oppnå mål. Videre

kan denne bevisste organiseringen være en fordel for Fylkesmannens arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, fordi Fylkesmannen og fylkesberedskapssjefen får en kort linje seg imellom som gjør at de kan samhandle og samarbeide direkte både i samordningsrollen og i krisehåndteringen.

Det instrumentelle perspektivet forventer også at en viktig del av Fylkesmannens oppgaver er mål- og resultatstyring. Både direktøren for justis- og beredskapsavdelingen i Møre og Romsdal og følgeevalueringen av fylkesmenn i 2018 understreker nettopp dette, at den nye styringsmodellen gjør deres at deres oppgaver blir dratt i retning av mål- og resultatstyring. Samtidig framstår tildelingsbrevene som svært detaljerte, hvor JD og DSB detaljert bestemmer hvilke oppgaver Fylkesmannen skal prioritere. Dette kan relateres til den hierarkiske varianten, fordi denne styringen viser at det er JD og DSB utgjør ledelsen i tildelingsbrevene som sitter med beslutningsmyndighet. Dermed eksisterer det her spesialisering i et tydelig hierarki, hvor lederne har makt til å oppnå overordnede mål. Fylkesmannen følger altså signaler ovenfra.

Molde kommune

Beredskapssjefen i Molde kommune viser hvordan både styringsdokumenter og Lov om kommunal beredskapsplikt har definert hvordan kommunen skal arbeide med og organisere beredskapsarbeidet. Dette kan relateres til den hierarkiske varianten av det instrumentelle perspektivet, hvor kommunen får beskjed ovenfra hvor ledelsen gjennom JD og DSB gir rasjonelle planer for å nå klare målsettinger innenfor samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i kommunen. Molde kommune følger altså signaler de får ovenfra fra Fylkesmannen i Møre og Romsdal, DSB og JD.

I arbeidet med ROS-analyser har Molde kommune gjennom det instrumentelle perspektivet vært opptatt av å forsøke å forutsi framtidige konsekvenser. Handlingslogikken til beredskapssjefen har dermed vært preget av det instrumentelle perspektivets konsekvenslogikk. Det inngår også mange relevante aktører i dette arbeidet, som for eksempel ansatte fra sektorene helse og brann. Gjennom forhandlingsvarianten kan man dermed se at dette arbeidet består av flere sentrale aktører, noe som kan medføre forhandlinger i arbeidet med å utforme den helhetlige beredskapsplanen. I likhet med Askøy kommune, understreker Molde kommune at lederansvaret over samfunnssikkerhets- og beredskapsfeltet i kommunen må gå hele veien i linjer fra enhetsledere og helt ned i spissene. Dette viser at kommunene består av en hierarkisk struktur, men at disse underenhetene også kan gi grobunn til forhandlinger mellom enhetene.

6.2.3.2 Kulturelt-institusjonelt perspektiv og omgivelsesperspektivet

Fylkesmannens rolle og samordningsrolle

I likhet med drøftingen av Fylkesmannen i Hordaland, er også Fylkesmannen i Møre og Romsdal opptatt av å beskrive den horisontale samordningen som mer utfordrende enn den vertikale samordningen. Fylkesmannen er som nevnt avhengig av god vilje og et godt samarbeidsklima, og gjennom det kulturelt-institusjonelle perspektivet ser man dermed at Fylkesmannen er avhengig av institusjonelle faktorer som relasjoner, kontakt og uformelle normer. Ut i fra dette perspektivet vil derfor Fylkesmannens horisontale samordningsrolle og utviklingen av denne være styrt av normer og verdier som har utviklet seg over tid både innad hos organisasjonen Fylkesmannen, men også i den nevnte beredskapsfamilien i Møre og Romsdal som består av ulike relevante aktører. Innenfor det institusjonelle perspektivet er det derfor ventet at disse aktørene som inngår i Fylkesmannens horisontale samordningsrolle handler ut i fra en logikk om det passende. De ulike aktørene gjør det som er relevant i en krisesituasjon, og de er opptatt av å vise passende oppførsel og å vise at de handler ut i fra det som er naturlig, riktig og forventet i en utfordrende hendelse eller krisesituasjon.

Når det gjelder Fylkesmannens samordningsrolle, er øvelser et viktig tema hos Fylkesmannen i Møre og Romsdal. Fylkesmannen viser hvordan de får god øvelse med å samhandle og samordne i sammenheng med Veslemannen og andre ustabile fjellparti i fylket. Gjennom disse øvelsene får Fylkesmannen praktisk øving både vertikalt ned mot kommunene, men også horisontalt ut mot andre aktører. Han viser videre hvordan disse unike erfaringene de får gjennom øvelsene er viktige å ha med seg videre i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap, og i deres rolle som overordnet samordner. Gjennom det institusjonelle perspektivet viser Fylkesmannen dermed hvordan tidligere erfaringer, historiske hendelser og stivhengighet preger deres vertikale samordningsrolle.

Etter hver hendelse i fylket inviterer Fylkesmannen i Møre og Romsdal til erfaringskonferanse. Dette viser igjen, gjennom det institusjonelle perspektivet, at tidligere erfaringer er viktige i dette arbeidet. Dette kan videre relateres til at Fylkesmannen håndterer og samordner hendelser ut i fra en erfaring om hva som har fungert bra tidligere. I Møre og Romsdal har dette videre ført til at det har oppstått en arena eller et nettverk mellom aktørene for å kunne utvikle samordning. Gjennom det kulturelt-institusjonelle perspektivet er Fylkesmannen dermed opptatt av institusjonelle faktorer som for eksempel relasjoner og kontakt i sin rolle.

Gjennom omgivelsesperspektivet er det omgivelsene som påvirker Fylkesmannens samordningsrolle. Et eksempel på dette er den nye styringsmodellen for Fylkesmenn. Denne styringsmodellen inngår i Fylkesmannens omgivelser, og legger press på hvordan

Fylkesmannens oppgaver blir styrt. I empirien gjelder dette både Fylkesmannen i Møre og Romsdal og i Hordaland, og gjennom omgivelsesperspektivet blir de påvirket av styringsmodellen, tildelingsbrev, instruksjer, Lov om kommunal beredskapsplikt og andre styringsdokumenter. Et eksempel er hvordan Lov om kommunal beredskapsplikt har bidratt til andre og sterkere krav til kommunenes beredskapsarbeid, samt Fylkesmannens samordningsrolle gjennom tilsyn. Dette viser hvordan tekniske omgivelser påvirker Fylkesmannen, og disse oppgavene blir tvangsmessig adoptert fordi disse omgivelsene er presset på Fylkesmannen gjennom lov.

Omgivelsesperspektivet viser også hvordan det eksisterer forventinger til Fylkesmannen i omgivelsene, som medfører at Fylkesmannen ønsker å innfri disse forventningene og er opptatt av hvordan organisasjonen oppfattes i omgivelsene. Dette kalles institusjonelle omgivelser som omfatter institusjonelle verdier og forventinger i omgivelsene. Når Fylkesmannen kan tilpasse seg forventningene som finnes i organisasjonens omgivelser, så oppnår Fylkesmannen legitimitet i sin rolle og i sine oppgaver i fylket. Både Fylkesmannen i Møre og Romsdal og Hordaland har tilpasset seg både tekniske og institusjonelle omgivelser i deres vertikale samordningsrolle. Dette viser hvordan fylkesmennene er opptatt av å handle ut i fra hva som er passende i samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet, slik som forventet i kapittel 3 om det teoretiske rammeverket.

Fylkets egenart med hendelser som orkaner, fjellskred, ras og stormflo er faktorer i Fylkesmannens omgivelser som påvirker hvordan Fylkesmannen utfører sin samordningsrolle. Dette medfører større forventinger hos innbyggerne i omgivelsene til at staten skal ordne opp. Dette kan relateres til en statssentrert tilnærming, hvor Fylkesmannen i Møre og Romsdal er staten. Slike hendelser gjør som nevnt at Fylkesmannen blir svært bevisst på sin samordningsrolle. Ved å følge disse forventningene i omgivelsene oppnår Fylkesmannen i Møre og Romsdal legitimitet blant innbyggerne og kommunene. Dette bidrar positivt til den vertikale samordningsrollen.

I tillegg vil den nye nærpoltireformen endre politidistriktene i Fylkesmannens omgivelser, noe som over tid vil påvirke Fylkesmannens rolle i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. Som nevnt har politireformen bidratt til å gi Fylkesmannen i Møre og Romsdal ett politidistrikt og en politimester å forholde seg til. Likevel opplever både Fylkesmannen i Hordaland og i Møre og Romsdal at det er uklart hvilke forventninger og krav som stilles i slike endrede situasjoner i forhold til Fylkesmannens omgivelser. Dette viser hvordan oppskriftene både tvangsmessig adopteres inn hos Fylkesmannen, men de kan også adopteres gjennom en

normativ basert adoptering som beskrevet i kapittel 3 om teori og organisasjonsteoretiske perspektiver.

Organisering av arbeidet med beredskap hos Fylkesmannen i Møre og Romsdal

DSB har som nevnt prioritert sterkt fagområdet samfunnssikkerhet og beredskap de siste årene, og Fylkesmannens økte ressurser førte til at Fylkesmannen i Møre og Romsdal kunne ansette en ny person innenfor dette fagfeltet. Dette viser hvordan Fylkesmannens omgivelser har bidratt til at Fylkesmannen i Møre og Romsdal har fått økte ressurser i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap, og hvordan omgivelsene kan bidra med forventinger og krav til organiseringen av arbeidet.

Gjennom det kulturelt-institusjonelle perspektivet vil man forvente at Fylkesmannens organisering av arbeidet med beredskap er styrt av normer og verdier som har vokst fram over tid i organisasjonen. I sammenheng med hvordan Fylkesmannens organisering ble drøftet ut i fra forhandlingsvarianten og den hierarkiske varianten av det instrumentelle perspektivet, henviser ikke Fylkesmannen til ulike normer og verdier som påvirker denne organiseringen. Dette viser hvordan det kulturelt-institusjonelle perspektivet har liten fortolkningskraft på Fylkesmannens organisering av beredskapsarbeidet. Det eneste Fylkesmannen i Møre og Romsdal påpeker i denne sammenhengen er som nevnt at de har benyttet denne formen for organisering så lenge han kan huske, og at denne organiseringen har fungert svært godt.

Molde kommune

I likhet med Askøy kommune baseres arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap og utformingen av den overordnede ROS-analysen i Molde kommune på en kombinasjon av hva som har fungert bra tidligere i relasjon til det institusjonelle perspektivet, og konsekvenslogikk med en analysing av mulige framtidige konsekvenser i forhold til det instrumentelle perspektivet. I kommunens omgivelser er det gjennom omgivelsesperspektivet både staten og Fylkesmannen, samfunnet, innbyggerne og alle andre involverte aktører som stiller krav til hvordan Molde kommune skal arbeide med samfunnssikkerhet og beredskap, noe informantene både hos Molde og Askøy kommune er svært opptatte av. Lov om kommunal beredskapsplikt fra 2010 er også et eksempel på en teknisk omgivelse som legger press på Molde kommune, og denne blir tvangsmessig adoptert inn i kommunen. På den andre siden har alle disse utenforstående aktørene forventinger til kommunen, og Molde kommune velger å innfri disse forventningene for å oppnå legitimitet og ressurser fra omgivelsene. Dette viser i tillegg hvordan Molde kommune er opptatt av å handle ut i fra hva som er passende i situasjonen.

Proessen rundt utarbeidelsen av den overordnede ROS-analysen og den helhetlige beredskapsplanen i Molde kommune fulgte normene og reglene knyttet til utformingen av slike beredskapsanalyser i kommunene, i likhet med Askøy kommune. På denne måten kan prosessen relateres til det kulturelt-institusjonelle perspektivet. Beredskapssjefens ansvar viser til begrepene spesialisering og koordinering gjennom arbeidsdeling av viktige oppgaver innad i kommunen.

At beredskapssjefen i Molde som nevnt opplever en sterk beredskapskultur i fylket, kan relateres til det institusjonelle perspektivet. Det eksisterer altså et nettverk av aktører som kjenner hverandre og samhandler i en sterk kultur, hvor den personlige kontakten og identitetene er avgjørende. Dette kommer tydelig fram gjennom Fylkesmannens samlinger og kurs framhever beredskapssjefen. Denne sterke beredskapskulturen i Møre og Romsdal, som både kommunen og Fylkesmannen understreker, er med på å svekke at den horisontale samordningen bare byr på forhandlinger og kompromisser som vist gjennom forhandlingsvarianten av det strukturelt-instrumentelle perspektivet.

6.3 Samspill mellom instrumentelt og institusjonelt perspektiv

Fimreite mfl. (2014, s. 249) viser at det ikke finnes en enkel forklaring på hvordan organisasjonsmønsteret for samfunnssikkerhet og beredskap endres, eller hvordan kriser kan forebygges og håndteres. Én enkelt organisasjonsmodell kan heller ikke fange opp mangfoldet og variasjonsbredden når det gjelder forebygging og håndtering av ulike hendelser (Fimreite, 2014, s. 32). Som nevnt i kapittel 3 om teori, vil jeg derfor benytte meg av en utfyllende strategi. På denne måten vil det instrumentelle og det institusjonelle perspektivet inkludert omgivelsesperspektivet, både hver for seg men også i fellesskap, bidra til å øke den samlede forståelsen av hvordan en kompleks offentlig sektor som Fylkesmannen er organisert og handler innenfor samfunnssikkerhetsfeltet, samt hvordan den fungerer i praksis når det gjelder krisehåndtering av uønskede hendelser og samordningen rundt dette (Fimreite mfl., 2014, s. 32). Analysen av arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap må derfor ses på som komplekse samspill mellom planlagte strategier, kulturelle bindinger og ytre press.

Analysen har vist at forklaringskraften varierer ut i fra hvilket element i studien man skal forklare. Et eksempel er å se på hvordan perspektivene forklarer Fylkesmannens vertikale samordningsrolle. Samordningsrollen kan være kontrollert av den politiske ledelsen som ønsker

å forsikre seg om at de vil oppnå ønsket resultat, som for eksempel gjennom styringsdokumenter som VØI og tildelingsbrev. Gjennom den hierarkiske varianten blir samordningsrollen preget av et sterkt hierarki mellom Fylkesmannen og kommunene hvor Fylkesmannen har makt. Gjennom forhandlingsvarianten kan det oppstå forhandlinger mellom Fylkesmannen og kommunene. Handlingslogikken til Fylkesmannen vil være å forsøke å forutsi mulige konsekvenser for fylket når han skal samordne samfunnsikkerhets- og beredskapsarbeidet. Gjennom disse forholdene kan ikke det instrumentelle perspektivet alene forklare Fylkesmannens samordningsrolle. Fylkesmannen i Møre og Romsdal er i dette tilfellet opptatt av at samordningsrollen også er preget av de tradisjoner og kulturer som har vokst fram både i embetet og i fylket over tid, som for eksempel den sterke beredskapskulturen som har vokst fram i fylket. I tillegg ser man også at Fylkesmannens handlingslogikk også er preget av logikken om det passende. Fylkesmannen vil også forsøke å handle ut i fra det som forventes som riktig og forventet i sin samordningsrolle, for å videre kunne oppnå legitimitet blant omgivelsene.

Et annet eksempel er å se på hvordan Molde og Askøy kommune utarbeider den overordnede ROS-analysen og den helhetlige beredskapsplanen. Utarbeidelsen av disse dokumentene kan ikke kun forklares ved hjelp av det instrumentelle perspektivet hvor man kun handler gjennom en konsekvenslogikk hvor man forsøker å forutsi framtidige konsekvenser i kommunen. Begge kommunene understreker at det i denne utarbeidelsen også er viktig å se tilbake på historien i kommunen og eventuelle erfaringer, i tråd med det institusjonelle perspektivet, og dermed kunne lære fra dette og innføre lærdommen inn i de pålagte dokumentene.

Ved å benytte både det strukturelt-instrumentelle perspektivet og det kulturelt-institusjonelle perspektivet sammen med omgivelsesperspektivet, danner man i denne studien et bedre grunnlag for å kunne analysere organisasjoner. Organisasjoner som Fylkesmannen vil som vist i dette kapittelet både være påvirket av sin egen organisasjonskultur, men også av en politisk ledelse som tar beslutninger på rasjonelle valg på vegne av organisasjonen. Dermed vil organisasjonskulturen kunne legge føringer for hva organisasjonens ledelse oppfatter som rasjonelle valg, samtidig som at ledelsen har mulighet til å bevisst forme organisasjonsstrukturen for å øke organisasjonens måloppnåelse i tråd med det instrumentelle perspektivet.

6.4 En oppsummering av prinsippene for nasjonalt sikkerhets- og beredskapsarbeid

Fimreite mfl. (2014, s. 245) argumenterer for at prinsippene om samfunnssikkerhet knyttet til ansvar, likhet og nærhet er et resultat av ulike former for spesialisering hos Fylkesmannen eller kommunen, men likevel har disse prinsippene lite å tilby når det gjelder samordningsrollen som er et utfordrende problem på samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet for Fylkesmannen.

At Fylkesmannen i Hordaland benytter ansvarsprinsippet innebærer at Fylkesmannen har ansvaret for samfunnssikkerhet innenfor sitt område. At de også går ut i fra nærhetsprinsippet, betyr at krisene skal håndteres på lavest mulige nivå, altså kommunene. Dette gir både Fylkesmannen og kommunene viktige oppgaver i dette arbeidet. Brannsjefen i Askøy kommune er også opptatt av prinsippene under intervjuet, men til forskjell fra Fylkesmannen i Hordaland framhever Askøy kommune at de benytter seg av nærhetsprinsippet og likhetsprinsippet innenfor samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet. Innenfor Askøy kommune viser nærhetsprinsippet til at den avdelingen i kommunen som har en utfordring skal forsøke å løse den selv. Likhetsprinsippet viser at kommunens organisering skal være lik både i en normalsituasjon og i en situasjon der de må drive med krisehåndtering. En fordel ved likhetsprinsippet er at siden organisasjonen er lik uansett hendelse, eksisterer det en grad av gjenkjenning hvor de involverte aktørene kjenner igjen organiseringen og muligens kan ha klarere rammer for hva deres oppgaver er.

Likhetsprinsippet kan likevel være vanskelig i praksis, siden det er utfordrende å ha samme organisasjonsmodell i normalsituasjoner og i krisesituasjoner. Dette prinsippet kritiseres på grunnlag av at når kriser og ulykker oppstår, så må planlegging og oppbygging suppleres med improvisasjon (Fimreite, 2014, s. 18). Kriser er uventede situasjoner som krever improvisasjon av fylket og kommunene, og de etablerte organisasjonsformene kan derfor ofte være utilstrekkelige. Fylkesmannen i Møre og Romsdals organisering av arbeidet med beredskap er et eksempel i denne sammenhengen. Fylkesmannen i Møre og Romsdal forventer at uventede kriser vil kreve mye, og derfor endrer de bevisst organisasjonsformen og strukturen i en krisesituasjon for å kunne praktisere direkte kontakt og en sterkere samordningsrolle.

Når fylkesberedskapssjefen i Møre og Romsdal er opptatt av å vise at kommunene skal, og er flinke å håndtere kriser, viser dette at det er kommunene som faktisk skal håndtere en hendelse eller krise. Dette viser gjennom ansvarsprinsippet hvordan kommunene har ansvar for sitt område. I tillegg viser dette i relasjon til nærhetsprinsippet at kriser skal håndteres på lavest mulige nivå.

Nærhetsprinsippet utfordres ved at krisesituasjoner ofte krever både en beslutning mellom fleksibilitet og lokalt handlingsrom, samt behov for sentral kontroll og styring (Fimreite mfl., 2014, s. 245). Når hver sektor eller avdeling i Askøy kommune selv må løse de eventuelle problemene som oppstår hos dem, viser dette hvordan Askøy kommune benytter nærhetsprinsippet. Likevel er det mulighet for ledelsen i Askøy å hjelpe de ulike sektorene med eventuelle utfordringer. Måten Brannsjefen i Askøy kommune presenterer prinsippene på, kan også vise at de også benytter seg av ansvarsprinsippet, altså at kommunen er ansvarlig innenfor kommunens grenser. Lov om kommunal beredskapsplikt, som både Molde og Askøy kommune er opptatte av, viser et tydelig kommunalt ansvar i forhold til nærhetsprinsippet og ansvarsprinsippet.

Ansvarsprinsippet blir utfordret ved at mange kriser som rammer fylkene og kommunene er wicked og grenseoverskridende problemer, som vil si at de ikke kan håndteres innenfor en avgrenset organisasjonsmessig sammenheng. Likevel kan man se at både Fylkesmannen i Hordaland, Askøy kommune, Fylkesmannen i Møre og Romsdal og Molde kommune benytter dette prinsippet. Et eksempel på dette er at både fylkesmenn og kommunene fremmer ansvaret kommunene har ovenfor innbyggerne i egen kommune. Fylkesberedskapssjefen i Hordaland viser hvordan ansvarsprinsippet prioriteres hos Fylkesmannen, ved at de fokuserer på arbeidet med kommunene og gjøre de i stand til å håndtere kriser som oppstår hos dem.

Som vist kan den horisontale samordningen stilles opp mot samvirkeprinsippet i større grad enn den vertikale samordningen kan. Et godt samvirke blant aktørene innenfor samvirkeprinsippet forutsetter tillit, forståelse, kjennskap til hverandres ressurser, kompetanse, organisering og kultur, samt en god vilje til å gi disposisjon for ressursene (Meld. St. nr. 10 (2016-2017), s. 21). Dette er nettopp det samme som informantene i Hordaland og i Møre og Romsdal mener må ligge til grunn for Fylkesmannens horisontale samordningsrolle.

7. Avslutning

Studiens hovedmål har vært å se nærmere på Fylkesmannens vertikale samordningsrolle ovenfor kommunene i forbindelse med ansvaret for samfunnssikkerhet og beredskap. De sentrale fylkesmennene i denne studien har vært Fylkesmannen i Hordaland og Fylkesmannen i Møre og Romsdal. Studeringen av fylkesmennenes vertikale samordningsrolle har blitt sett på i sammenheng med kommunene Askøy og Molde. Studien har vist at det er flere faktorer som påvirker denne vertikale samordningsrollen, og spesielt politikkområdets tverrsektorielle karakter har hatt stor innflytelse. I dette kapittelet vil jeg oppsummere studiens hovedfunn, og gi en oppsummering av svaret på studiens overordnede problemstilling. Dette kapittelet sikter altså mot å vende oppmerksomheten tilbake til studiens problemstilling som ble presentert innledningsvis i kapittel 1. Problemstillingen er å *«beskrive og forklare hvilke forhold som påvirker Fylkesmannens vertikale samordningsrolle i samfunnssikkerhet og beredskap, og hvordan dette kommer til syne i relasjonen til kommunene i fylkene Hordaland og Møre og Romsdal»*. I tillegg har forskningsspørsmålene jeg formulerte innledningsvis bidratt i stor grad til å klargjøre svaret på problemstillingen. Dette er tydeligere beskrevet i empirikapittelet. Deretter blir de teoretiske og empiriske implikasjonene av studien drøftet i dette kapittelet, i tillegg til studiens generaliseringspotensiale. Til slutt vil jeg avrunde ved å gi forslag til videre forskning på Fylkesmannen innenfor samfunnssikkerhets- og beredskapsfeltet.

7.1 Oppsummering av studiens hovedfunn

Denne studien har sett nærmere på Fylkesmannens samordningsrolle i samfunnssikkerhet og beredskap i fylkene Hordaland og Møre og Romsdal. Innenfor Fylkesmannens samordningsrolle på samfunnssikkerhets- og beredskapsfeltet skal Fylkesmannen, som nevnt tidligere, bidra til samarbeid og koordinering mellom kommuner og den lokale statsforvaltningen innenfor fylket (Rykkja, 2014, s. 123). Som vist i denne studien står både Fylkesmannen og samfunnssikkerhets- og beredskapsfeltet ovenfor et komplekst samspill mellom gjensidig påvirkende faktorer. Fylkesmannen innehar altså en interessant rolle mellom stat og kommune som gjør arbeidet med samfunnssikkerhet utfordrende. Fylkesmannen skal være statens mann i fylket og regionen, samt være fylket og kommunenes talerør inn mot staten. Fylkesmannens roller og oppgaver befinner seg mellom barken og veden, altså mellom kommunalt selvstyre og statlig styring. Et viktig funn i denne studien er at det er flere forhold

som påvirker Fylkesmannens vertikale samordningsrolle, og innenfor denne samordningsrollen eksisterer det både variasjoner og likheter mellom fylkesmannsembetene i Hordaland og i Møre og Romsdal.

Riksrevisjonen har undersøkt Justis- og beredskapsdepartementets arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap tre ganger de siste ti årene, og de er fortsatt ikke fornøyde. Etter alle de instrumentelle tiltakene jeg har avdekket som er gjennomført på feltet, blant annet ny instruks for fylkesmenn, nytt styringsrammeverk for fylkesmannen, samordningsinstruks, tildelingsbrev, ekstra midler og lov om kommunal beredskapsplikt, eksisterer det fortsatt ikke et samsvar mellom Fylkesmannens oppgaver og ressurser på samfunnssikkerhets- og beredskapsfeltet. Dette har plantet seg også nedover i systemet, fordi kommunene også sliter med ressursituasjonen på dette feltet. De ekstra midlene som ble tildelt hver enkelt Fylkesmann i 2016 og i 2017, har i varierende grad bidratt til en bedret vertikal samordningsrolle hos fylkesmennene i denne studien. Min vurdering i denne sammenhengen er at Fylkesberedskapssjefen i Hordaland ikke er fornøyd med de ekstra midlene og de instrumentelle tiltakene. Fylkesmannen i Møre og Romsdal uttrykker å være mer fornøyd med dette, og at forholdene absolutt går i riktig retning. Dette viser til behovet for at ressurser og midler som tildeles de ulike fylkesmannsembetene må tildeles etter situasjonen og forutsetningene for hvert enkelt fylke.

I fylkesmannsembetets utvikling den senere tiden er særlig rollen ovenfor kommunene vektlagt (Rykkja, 2014, s. 143). Dette har blitt gjort spesielt gjennom tilsyn. Denne studien gjenspeiler dette, og både Fylkesmennene og de to kommunene vurderer i hovedsak både kontakten, samarbeidet og tilliten mellom dem som gjennomgående god når det gjelder den vertikale samordningen, i tillegg til at disse tilsynene fungerer svært godt både i Hordaland og i Mørge og Romsdal i forhold til Askøy kommune og Molde kommune. Den vertikale samordningsrollen oppfattes som utfordrende når Fylkesmannen skal samordne beredskapsarbeidet, men denne rollen har forbedret seg og blitt mye klarere de senere årene. Både instrumentelle tiltak og institusjonelle i form av kultur og god samarbeidsvilje har bidratt til å klargjøre Fylkesmannens vertikale samordningsrolle.

I denne studien har Fylkesmannens horisontale samordningsrolle blitt beskrevet som svært utfordrende. Den horisontale har altså blitt beskrevet som mye mer utfordrende enn den vertikale, selv om dette ikke var i fokus for denne studien. Den horisontale samordningen kan derfor beskrives som negativ samordning. Både Fylkesmannen i Hordaland og Fylkesmannen i Møre og Romsdal opplever at denne rollen er problematisk når de skal samordne

beredskapsarbeidet i fylket. Det er altså ikke tilrettelagt nok for at Fylkesmannen skal samordne horisontalt i fylkene.

Videre har studien vist at andre forhold som påvirker Fylkesmannens vertikale samordningsrolle er mer institusjonelle forhold, som for eksempel kjennskap, kulturen i fylket, relasjoner, å kjenne hverandre, samt å skape en felles situasjonsforståelse. I tillegg har Fylkesmannens omgivelser en påvirkningskraft, både gjennom slike tekniske omgivelser og institusjonelle omgivelser preget av forventninger hos kommunene og i befolkningen. Rollen blir også påvirket av læring og veiledning i forhold til tilsynene, og et behov for å være koordinert. En konklusjon som kan trekkes ut av mitt datamateriale er at Fylkesmannen i liten grad er sti-avhengig og historisk ineffektiv, men at dette likevel varierer ut i fra hvilket element fra studien man ser på. En annen konklusjon er at Fylkesmannen i Møre og Romsdal og Hordaland utøver sine vertikale samordningsroller både i stor grad av likheter og ulikheter.

7.2 Teoretiske implikasjoner

Denne studien har noen viktige teoretiske implikasjoner og kan dermed være nyttige for vurderinger også i andre lignende casestudier og situasjoner. Denne studien har som vist benyttet en bred teoretisk tilnærming. Valg av teori for denne studien er gjort i sammenheng med en vurdering av et egnet teoretisk grunnlag for å kunne studere samordning innenfor samfunnsikkerhet og beredskap. De beskrivende begrepene som er benyttet i denne studien, som for eksempel beredskap, krisefaser, samordning, spesialisering, koordinering og flernivåstyring, har vært svært nyttige for å kunne beskrive og forstå Fylkesmannens vertikale samordningsrolle bedre. Likevel kan det finnes ulike teorier som kunne hatt supplerende forklaringskraft på Fylkesmannens vertikale samordningsrolle. Et eksempel her er samordning i form av nettverk eller mer hybride former. Man kan si at hierarkiske styrings- og samordningsformer som Fylkesmannen består av er utilstrekkelige i en flernivåssammenheng (Lægreid og Rykkja, 2014, s. 247). Disse kan suppleres av nettverksbaserte samordningsformer som videre kan bidra til å styrke samordningen mellom organisasjoner, sektorer og forvaltningsnivåer. Når informantene har fremmet at det eksisterer et nettverk av aktører som samarbeider med Fylkesmannen både i Hordaland og i Møre og Romsdal, viser dette hvordan nettverk er et sentralt begrep i denne sammenhengen. En mer omfattende vurdering av dette kunne ha styrket studien ytterligere. En annen interessant dimensjon er demografien innad hos Fylkesmannen, og hvordan de ansattes faglige bakgrunn har en påvirkning på Fylkesmannens

utøvende samordningsrolle. Dette er ikke en del av denne studien på grunn av begrenset datatilgang og begrenset tidsperiode. En siste interessant dimensjon ville ha vært å undersøke komparativt hvordan fylkesmenns bakgrunn og eventuelt politiske bakgrunn legger føringer for og påvirker deres samordningsrolle. Dette har heller ikke vært en del av denne studien. I denne sammenhengen kunne det ha vært interessant å sett på Fylkesmannen i Hordaland og Fylkesmannen i Møre og Romsdals politiske bakgrunn, samt å se på en Fylkesmann uten politisk bakgrunn som kontroll-case.

En lærdom man kan trekke ut fra organisasjonsforskningen er at man i hovedsak bør være forsiktig med å sette kultur opp mot struktur (Lægreid og Rykkja, 2014, s. 263). Man kan si at en organisasjons kultur i stor grad blir formet innenfor strukturelle rammer, og derfor må man se på samspillet mellom struktur og kultur for å kunne håndtere utfordringene på samfunnssikkerhets- og beredskapsfeltet (Lægreid og Rykkja, 2014, s. 263). Det argumenteres for at man ikke kan forstå offentlige beslutninger og selve innholdet av den offentlige politikken uten å analysere styringsverkets organisering og virkemåte. Å benytte i hovedsak tre teoretiske perspektiver har dermed vært svært nyttig, og har gitt muligheten for en utfyllende tolkning av Fylkesmannens vertikale samordningsrolle, som nærmere beskrevet i kapittel 3 om teori. Jeg har benyttet det strukturelt-instrumentelle perspektivet som videre var inndelt i en hierarkisk variant og en forhandlingsvariant. I tillegg har jeg benyttet et kulturelt-institusjonelt perspektiv, og innenfor dette perspektivet sett videre på omgivelsesperspektivet. Disse teoretiske perspektivene som er benyttet i studien har ulikt syn på organisasjoner og aktørens handlingslogikk. Disse bidrar derfor til å forklare ulike deler av den overordnede problemstillingen, og som allerede drøftet, har perspektivene ulik forklaringskraft på ulike forhold som inngår i Fylkesmannens vertikale samordningsrolle, og Fylkesmannens og kommunenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap. Eksempelvis vil er det vanskelig å si noe spesifikt om hva som egentlig motiverer de ulike aktørens handlinger, derfor vil disse perspektivene kunne bidra på hver sin måte til gode analyser av den samme situasjonen.

7.3 Praktiske og empiriske implikasjoner

Problemstillingene som omhandler samfunnssikkerhet og beredskap er svært komplekse, og ingen enkle eller universelle løsninger finnes på utfordringene innenfor dette feltet. Eventuelle løsninger er som oftest avveininger mellom kryssende krav. Denne studien er relevant for to

overordnede områder, både Fylkesmannen og samfunnssikkerhets- og beredskapsfeltet i Norge. Med utgangspunkt i studiens funn kan man trekke noen praktiske og empiriske implikasjoner.

Fimreite mfl. (2014) argumenterer for at samordning mellom involverte aktører har vært spesielt problematisk. Dette studien både bekrefter og avkrefter denne påstanden. Denne studien bryter med påstanden, fordi jeg har avdekket flere instrumentelle steg som er tatt i retning av økt og bedret samordning når det gjelder Fylkesmannens vertikale samordningsrolle. Informantene på fylkesnivå og kommunenivå uttrykker at Fylkesmannens vertikale samordningsrolle har vært igjennom en stor forbedring de senere årene. Basert på funnene vil en implikasjon være at det i framtiden vil oppstå et tydeligere behov for å styrke og aktivisere de etablerte samordningsarenaene i fylkene på samfunnssikkerhets- og beredskapsfeltet. Et tydelig eksempel i denne sammenhengen er for det første å samordne begrepsbruken mellom ulike organ, og for det andre å opprette et tettere samarbeid og samordning med andre aktuelle aktører og regionale etater om trusselvurderingene i samfunnet. Som jeg har vist tidligere i denne sammenhengen, var fylkesberedskapssjefen i Hordaland svært opptatt i intervjuet av å fremme at det allerede eksisterer et behov for å rydde i beredskapsapparatet og beredskapsbegrepene. Dette behovet for å oppnå et samordnet begrepsapparat står allerede sterkt i sammenheng med de etablerte samordningsarenaene. Det andre eksempelet som omhandler et tettere samarbeid og en bedre samordning med andre aktuelle aktører, blir gjennom denne studien vist ved drøftingene som omhandler den horisontale samordningen. Selv om jeg ville se på den vertikale samordningen i denne studien, var fylkesmannsembetene selv svært opptatt av å framheve den utfordrende horisontale samordningsrollen de står ovenfor. På den andre siden bidrar derfor denne horisontale samordningsutfordringen og denne studien til å bekrefte den nevnte påstanden om problematikken rundt samordningen mellom involverte aktører.

Her tydeliggjøres det at studien har belyst behovet for god samordning, både vertikalt og horisontalt, ved håndteringen av ulike gjenstridige problem. Et av kjennetegnene på et slikt «wicked» eller gjenstridig problem er at problemstrukturen ikke passer sammen med organisasjonsstrukturen, og behovet for samordning oppstår på tvers av organisasjonsgrenser. Utfordringen som omhandler behovet for god samordning får stadig mer oppmerksomhet i den mer komplekse og fragmenterte norske forvaltningen. Et eksempel på dette er opprettelsen av samvirkeprinsippet som nytt styringsprinsipp i samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i Norge i 2012, som skulle sørge for en bedre samordning mellom ansvarlige etater på tvers av sektorielle grenser. Å øke mengden av tverrsektorielle prosjekter blir også oppfattet som en

metode for å kunne heve koordinasjons- og samordningsevnen til myndigheter på ulike forvaltningsnivåer, som for eksempel Fylkesmannen. Dette vil i tillegg kunne bidra til å klargjøre de nevnte ansvarsforholdene innenfor samfunnssikkerhets- og beredskapsfeltet bedre.

Fylkesmannen i Hordaland og Fylkesmannen i Møre og Romsdal har, som jeg allerede har vært inne på, organisert organisasjonsstrukturen ulikt i embetene. Selv om fylkesmannsembetene framstår som svært fornøyde med egen organisering av embetet, oppfattes det likevel som krevende å finne gode organisasjonsstrukturer for håndteringen av ulike «wicked» problemer i den fragmenterte norske forvaltningen. Dette framstår som spesielt krevende i denne sammenhengen, fordi ministerstyreprinsippet står sterkt, noe som har medført dannelsen av sterke fagdepartementer som for eksempel Justis- og beredskapsdepartementet. Alle disse sterke fagdepartementene legger videre føringer for Fylkesmannen som inkluderer ulike oppdrag, instruksjoner og arbeidsoppgaver.

7.4 Generaliseringspotensiale

Som drøftet i kapittel 4 om metode kan man trekke teoretiske generaliserende slutninger med utgangspunkt i en casestudie. George og Bennett (2005, s. 69) argumenterer for at forskeren må kunne identifisere universet som casene som skal studeres er en del av. Dette betyr altså at det er viktig å kunne avgrense rammene for den konteksten som casene hører til. Studien jeg har utført kan defineres som en studie av Fylkesmannens vertikale samordningsrolle innenfor samfunnssikkerhet og beredskap.

Denne casestudien kan altså bidra til å beskrive Fylkesmannens vertikale samordningsrolle i fylkene Hordaland og Møre og Romsdal, men denne forskningsstrategien har ikke mulighet til å fastslå at funnene gjelder for alle fylkesmennene i Norge. Selv om alle fylkesmenn har de samme forutsetningene for å arbeide med samfunnssikkerhet og beredskap gjennom VØI, tildelingsbrevene, fylkesmannsinstruksen og samordningsinstruksen, så åpner denne formen for styring til et større handlingsrom og mulighet for å utøve skjønn hos hver enkelt Fylkesmann. Ut fra disse like forutsetningene kan man for eksempel forvente at fylkesmenn organiserer arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap likt, noe som ikke var tilfelle i denne komparative studien av Fylkesmannen i Hordaland og Fylkesmannen i Møre og Romsdal. Det faktum at fylkene i Norge er ulike på veldig mange områder, gjør at Fylkesmannens arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap vil variere fra Fylkesmann til Fylkesmann. Det kan likevel

tenkes at noen fylkesmenn i Norge har likhetstrekk både når det gjelder deres måte å organisere på og arbeide med samfunnssikkerhet og beredskap på. På grunn av disse ulikhetene mellom fylkesmannsembetene og fylkene, kan ikke denne studien generaliseres til å gjelde alle fylkesmenn i Norge.

Det denne casestudien av Fylkesmannens vertikale samordningsrolle i Hordaland og Møre og Romsdal kan bidra til, er å si noe om forholdet mellom Fylkesmann og kommunene i Norge. Ut fra dette er studien teoretisk generaliserbar til den vertikale styringslinjen mellom Fylkesmannen og kommunene innenfor samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet.

7.5 Forslag til videre forskning

Det har tidligere vært mangel på samfunnsvitenskapelige studier tilknyttet Fylkesmannens rolle i samfunnssikkerhet og beredskap, og organisering av samfunnssikkerhet. Som nevnt tidligere, er organisering en avgjørende faktor innenfor alle politikkområder. Det er en spesielt avgjørende faktor når det kommer til håndtering av ulike «wicked» problem som oppstår på samfunnssikkerhets- og beredskapsfeltet. Ut fra dette kan man forstå et økt behov for nettopp slike organisasjonsteoretiske studier, og en økt forskning på hvordan ulike organisasjonsformer fungerer i praksis og i slike situasjoner, samt hvilke styringssystemer som kan benyttes (Lægreid og Rykkja, 2014, s. 266).

Studien jeg har utført har vært begrenset til å ta for seg Fylkesmannen i Hordalands og Fylkesmannen i Møre og Romsdals vertikale samordningsrolle ned mot kommunene innenfor samfunnssikkerhets- og beredskapsfeltet. Selv om dette er en sentral del av Fylkesmannens rolle innenfor samfunnssikkerhet og beredskapsfeltet, er det likevel kun en liten del av det. Det er altså et behov for mer forskning på dette området for å kunne sikre et bedre grunnlag for en kunnskapsbasert politikktutforming (Lægreid og Rykkja, 2014, s. 267). Et forslag til videre studie ville være å for eksempel ta for seg Fylkesmannens horisontale samordningsrolle. Som allerede nevnt, oppfattes denne samordningsrollen som mer utfordrende enn den vertikale. For å løse slik samordningsproblematikk, må organisasjoner samarbeide på tvers av grenser for å sammen oppnå best mulig resultat. Selv om behovet for grenseoverskridende samarbeid oppfattes som stort, er det ofte vanskelig å etablere og fastsette i praksis (Lango og Lægreid, 2014, s. 54). Derfor hadde det vært interessant å studere mer i detalj den horisontale samordningsrollen mellom Fylkesmannen og ulike regionale aktører og etater. Det regionale

nivået spiller en sentral rolle når det kommer til Fylkesmannens roller, ansvar og oppgaver, og en studie tilknyttet hvordan samordningen mellom aktørene på det regionale styringsnivået fungerer og hvilke aktører som utpeker seg som svært sentrale, vil altså kunne bidra med ny og verdifull innsikt på dette politikkområdet.

Det hadde også vært svært interessant å studere forholdet mellom Fylkesmannen og politiet innenfor samfunnssikkerhets- og beredskapsfeltet. I en konkret krise med akutt fare for liv og helse, blir organisering og koordinering ivaretatt først og fremst av redningstjenesten og politiet (Rykkja, 2014, s. 126). Dette er inntil annen myndighet ansvaret i samsvar med sitt sektor- eller samordningsansvar og i samsvar med de nevnte ansvars- og nærhetsprinsippene. Fylkesmannen er ikke et operativt organ i samme betydning som politiet. Det hadde vært interessant å studere nærmere når Fylkesmannen skal gi seg i en bestemt hendelse, og når politiet skal overta ansvaret. Hvor går denne grensen? Ved å se nærmere på dette kunne man ha forstått bedre hvem som skal være først ut når hendelser skjer, og hvem skal være der en hendelse foregår. I denne sammenhengen peker brannsjefen i Askøy som nevnt på at framtidens organisering bør være beredskapstenkning regionsvis samt å tenke i en større helhet, og i forhold til denne studien er han inne på noe interessant her. Framtiden bør være preget av å samordne seg i en mye større grad, med felles planer og felles vaktordninger innenfor samfunnssikkerhets- og beredskapsfeltet.

8. Litteraturliste

8.1 Bøker og artikler

- Andersen, S. S. (2006) Aktiv informantintervjuing. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 22(3), s. 278-298.
- Boin, A., Comfort, L. K. og Demchak, C. C. (2010) The Rise of Resilience. I: Comfort, L. K., Boin, A. og Demchak, C. C. red. *Designing resilience: preparing for extreme events*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, s. 1-12.
- Boin, A., 't Hart, P., Stern, E. og Sundelius, B. (2005) *The Politics of Crisis Management: Public Leadership under Pressure*. USA: Cambridge University Press.
- Boin, A., McConnell, A. og 't Hart, P. (2008) *Governing After Crisis: The Politics of Investigation Accountability and Learning*. USA: Cambridge University Press.
- Boin, A. og Christensen, T. (2008) The Development of Public Institutions: Reconsidering the Role of Leadership. *Administration & Society*, 40 (3) Mai, s. 271-297.
- Brandth, B. (1996) Gruppeintervju: perspektiv, relasjoner og kontekst. I: Holter, H. og Kalleberg, R. *Kvalitative metoder i samfunnsforskning*. Oslo: Universitetsforlaget, s. 145-165.
- Brunsson, N. og Olsen, J. P. (1990) *Makten att reformera*. Stockholm: Carlssons.
- Bukve, B. (2016) *Forstå, forklare, forandre: Om design av samfunnsvitenskapelige forskningsprosjekt*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Campbell, D. T. og Stanley, J. (1966) *Experimental and quasi-experimental designs for research*. Chicago: Houghton Mifflin.
- Christensen, T., Egeberg, M., Lægreid, P., Roness, P. G. og Røvik, K. A. (2015) *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, T., Egeberg, M., Larsen, H. O., Lægreid, P. og Roness, P. G. (2007) *Forvaltning og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, T. og Lægreid, P. (2003) *Politisk styring og privatisering: holdninger i eliten og befolkningen*. Notat 1-2003. Bergen: Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier.

Christensen, T. og Læg Reid, P. (2008) The Challenge of Coordination in Central Government Organizations: The Norwegian Case. *Public Organiz Rev* 2008 (8) Juni, s. 97-116.

Drtna, T. (2011) *Mission impossible: en studie av fylkesmannens rolle som regional risikostyrer og bruk av FylkesROS som samordningsgrunnlag* [masteroppgave]. Stavanger: Universitetet i Stavanger.

Egeberg, M. (2003) How Bureaucratic structure matters: An organizational perspective. I: Peters, B. G. og Pierre, J. *Handbook of Political Administration*. London: Sage, s. 116-126.

Egeberg, M. (2007) How Bureaucratic structure matters: An organizational perspective. I: Peters, B. G. og Pierre, J. *The Handbook of Political Administration*. London: Sage Publications, s. 77-85.

Ekren, A. (2013) *Pålitelighet i det kommunale arbeidet med samfunnssikkerhet: Fylkesmannens rolle som regional samordner* [masteroppgave]. Stavanger: Universitetet i Stavanger.

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

Fimreite, A., Lango, P., Læg Reid, P. & Rykkja, L. (2014) *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering*. Oslo: Universitetsforlaget AS.

Flo, Y. (2014) *Statens mann, fylkets mann. Norsk amtmanns- og fylkesmannshistorie 1814-2014*. Bergen: Fagbokforlaget.

Frendreis, J. P. (1983) Explanation of variation and detection of covariation. *Comparative Political Studies*, 16(2) Juli, s. 255-272.

George, A & Bennett, A. (2005) *Case Studies and Theory Development in The Social Sciences*. Cambridge: MIT Press.

Gerring, J. (2004) What Is a Case Study and What Is It Good for? *The American Political Science Review*, 98 (2) Mai, s. 341 – 354.

Gerring, J. (2007) *Case Study Research: Principles and practices*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Gerring, J. (2008) Case selection for case-study analysis: Qualitative and quantitative techniques. I: Box-Steffensmeier, J. M., Brady, H. E. og Collier, D. *The Oxford Handbook of Political Methodology*. Oxford: Oxford University Press.
- Goldstein, K. (2002) Getting in the Door: Sampling and Completing Elite Interviews. *Political Science and Politics*, 35 (4), s. 669-672.
- Grønmo, S. (2011) *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Hatch, M. J. (2011). *Organisasjonsteori: Moderne, symbolske og post-moderne perspektiv*. Oslo: Abstrakt forlag AS.
- Hermansen, T. A. (2012) *Risiko- og sårbarhetsanalyser i arealplanleggingen: en studie av Fylkesmannens ansvar* [masteroppgave]. Stavanger: Universitetet i Stavanger.
- Holter, H. (1996) Fra kvalitative metoder til kvalitativ samfunnsforskning. I: Holter, H. og Kalleberg, R. *Kvalitative metoder i samfunnsforskning*. Oslo: Universitetsforlaget, s. 9-25.
- Husabø, E. (2013) *Beredskap tatt av vinden? Ein casestudie av handteringa av stormen Dagmar i Sogn og Fjordane* [masteroppgave]. Bergen: Universitetet i Bergen.
- Høydal, H. R. (2007) *Samordning av samfunnssikkerhet i norsk sentralforvaltning*. Notat 7-2007. Bergen: Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier.
- Jacobsen, I. D. & Thorsvik, J. (2013) *Hvordan organisasjoner fungerer*. Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.
- King, G., Keohane, R. O., og Verba, S. (1994) *Designing Social Inquiry*. New Jersey: Princeton University Press.
- Kuipers, S., Boin, A., Bossong, R., og Hegemann, H. (2015) Building Joint Crisis Management Capacity? Comparing Civil Security Systems in 22 European Countries. *Risk, Hazards & Crisis in Public Policy*, 6(1).
- Lango, P. (2010) *Samordning i krise eller krise i samordning? En studie av håndteringen av Hatlestad-raset i Bergen kommune* [masteroppgave]. Bergen: Universitetet i Bergen.
- Lango, P. og Læg Reid, P. (2014) Samordning for samfunnssikkerhet. I: Fimreite, A. L., Lango, P., Læg Reid, P. og Rykkja, L. H. *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering*. Bergen: Universitetsforlaget, s. 37-59.

- Lillestøl, C. (2016) *Krisehåndtering, læring og endring: en studie av flommene i Gudbrandsdalen 2011 og 2013* [masteroppgave]. Bergen: Universitetet i Bergen.
- Lindblom, C. E. (1965). *The intelligence of democracy: decision making through mutual adjustment*. New York: Free Press.
- Læg Reid, P. og Rykkja, L. H. (2014) Diagnose og medisin etter terrorangrepet: Kultur eller struktur? I: Fimreite, A. L., Lango, P., Læg Reid, P. og Rykkja, L. H. *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering*. Bergen: Universitetsforlaget, s. 255-267.
- Magnussen, M. C. (2012) *Alltid beredt? Når direktorater får samordningsansvar – en studie av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap* [masteroppgave]. Oslo: Universitetet i Oslo.
- March, J. G. og Olsen, J. P. (2006) Elaborating the New Institutionalism. I: Binder, S. A., Rhodes, R. A. W. og Rockman, B. A. *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford: Oxford University Press.
- March, J. G. og Olsen, J. P. (2011) The Logic of Appropriateness. I: Goodin, R. E. *The Oxford Handbook of Political Science*. Oxford: Oxford University Press.
- Marshall, C. og Rossman, G. B. (2016) *Designing qualitative research*. California: Sage Publications.
- Maxwell, J. A. (2013) *Qualitative Research Design. An Interactive Approach*. USA: Sage Publications.
- Moses, J. W. og Knutsen, T. L. (2012) *Ways of Knowing. Competing Methodologies in Social and Political Research*. USA: Palgrave Macmillan.
- Olsen, O. E., Kruke, B. I. og Hovden, J. (2007) Societal Safety: Concept, Borders and Dilemmas. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 15(2) Juni, s. 69-79.
- Pierre, J. og Peters, B. G. (2000) *Governance, Politics and the State*. London: Macmillan.
- Pierson, P. (2000) Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *The American Political Science Review*, 94(2) Juni, s. 251-267.
- Reichborn-Kjennerud, K. og Vrangbæk, K. (2016) Hvordan kan forvaltningsrevisjon bidra til organisasjonslæring? En komparativ studie av Norges og Danmarks riksrevisjoner innenfor arbeids- og helsefeltet. *Nordiske organisasjonsstudier*, 18(1) Mars, s. 98-121.

- Ringdal, K. (2013) *Enhet og mangfold*. 3. utg. Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.
- Rittel, H. W. J., og Webber, M. M. (1973) Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy Sciences*, 4(2), s. 155-169.
- Roness, P. G. (1997) *Organisasjonsendringar: Teoriar og strategiar for studiar av endringsprosessar*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Ruddin, L. P. (2006) You Can Generalize Stupid! Social scientists, Bent Flyvbjerg and Case study Methodology. *Qualitative Methodology*, 12(4), s. 797-812.
- Rykkja, L. H. (2008) *Flernivåperspektiv og krisehåndtering*. Notat 12/2008. Bergen: Uni Rokkansenteret.
- Rykkja, L. H. (2014) Fylkesmannen som samordningsinstans. I: Fimreite, A. L., Lango, P., Læg Reid, P. og Rykkja, L. H. red. *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering*. Bergen: Universitetsforlaget, s. 123-143.
- Rykkja, L. H., Rubecksen, K. og Flo, Y. (2018) *Følgerevaluering av nytt styringsrammeverk for fylkesmannen – Sluttrapport*. Rapport 1-2018. Bergen: Uni Research Rokkansenteret.
- Ryssdal, A. (2017) *Politiets tryggleiksteneste i endring? Ein studie av PST etter 22. juli 2011* [masteroppgave]. Bergen: Universitetet i Bergen.
- Røvik, K. A. (1992) *Den «syke» stat. Myter og moter i omstillingsarbeidet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Scott, W. R. og Davis, G. F. (2016) *Organizations and organizing: Rational, Natural and Open System Perspectives*. New York: Routledge.
- Selznick, P. (1957) *Leadership in administration. A sociological interpretation*. New York: Harper & Row.
- Serigstad, S. (2003) *Samordning og samfunnstryggleik: Ein studie av den sentrale tryggleiks- og beredskapsforvaltninga i Norge i perioden 1999-2002*. 16/2003. Bergen: Uni Research Rokkansenteret.
- Severinsen, M. (2016) *Tilpasning til klimaendringer: Organiseringen av det nasjonale koordineringsansvaret* [masteroppgave]. Bergen: Universitetet i Bergen.

Simon, H. A. (1976) *Administrative Behavior: A Study of Decision-making Processes in Administrative Organization*. New York: Macmillan.

Simons, H. (2009) *Case study research in practice*. Los Angeles: Sage Publications.

Stensland, S. B. (2016) *Den politiske embetsmann? Fylkesmannens rolle i kommunereformen* [masteroppgave]. Bergen: Universitetet i Bergen.

Van Thiel, S. (2014) *Research methods in public administration and public management*. London & New York: Routledge.

Yin, R. K. (2003) *Case Study Research: design and methods*. Los Angeles: Sage publications.

Yin, R. K. (2014) *Case Study Research*. Los Angeles: Sage Publications.

8.2 Offentlige dokumenter

Direktoratet for forvaltning og IKT (2012) *Styring av Fylkesmannen*. DIFI-rapport 2012:9. Oslo: Direktoratet for forvaltning og IKT.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2016) *Kommuneundersøkelsen 2016. Status for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i kommunene*. Tønsberg: Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap.

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (2012) *Fylkesmannsrollen. Utvikling og utfordring*. Oslo: Fornyings-, administrasjons-, og kirkedepartementet.

Fylkesmannen i Møre og Romsdal (2017) *FylkesROS Risiko- og sårbarhetsanalyse Møre og Romsdal*. Møre og Romsdal/Molde: Fylkesmannen i Møre og Romsdal.

Kongelig resolusjon av 7. August 1981: Fylkesmannsinstruksen. *Instruks for fylkesmenn*.

Kongelig resolusjon av 15. Juni 2012: Instruks for dep. Arbeid med samfunnssikkerhet mv. *Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle, tilsynsfunksjon og sentral krisehåndtering*.

Kongelig resolusjon av 19. Juni 2015: Fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks. *Instruks for fylkesmannens og Sysselmannen på Svalbards arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering*.

Kongelig resolusjon av 10. Mars 2017: *Ansvar for samfunnssikkerhet i sivil sektor på nasjonalt nivå og Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle innen samfunnssikkerhet og IKT-sikkerhet.*

Norsk institutt for by- og regionforskning (2009) *Fylkesmannen mellom lokalt folkestyre og statlig styring*. NIBR-rapport 2009:19. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.

Norsk institutt for by- og regionforskning (2015) *Samfunnsutviklerrollen til regionalt folkevalgt nivå: Videreutvikling av rollen gjennom partnerskapsbasert regional utvikling og planlegging*. NIBR-rapport 2015:17. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.

Meld. St. nr. 10 (2016-2017). *Risiko i et trygt samfunn.*

Meld. St. nr. 13 (2015-2016). *Politiets rolle i den nasjonale kriseledelsen.*

Meld. St. nr. 17 (2001-2002). *Samfunnssikkerhet – veien til et mindre sårbart samfunn.*

Meld. St. nr. 22 (2007 – 2008). Samfunnssikkerhet. Samvirke og samordning.

Meld. St. nr. 22 (2015-2016). *Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver.*

Meld. St. nr. 25 (1997-1998). *Hovedretningslinjer for det sivile beredskaps virksomhet og utvikling i tiden 1999-2002.*

Meld. St. nr. 29 (2011-2012). *Samfunnssikkerhet.*

NOU 2000:22. *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune.*

NOU 2000:24. *Et sårbart samfunn.*

Regjeringen (2016) *Tildelingsbrev 2017 til Fylkesmannen i Hordaland*. Saksnummer 16/2188. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Riksrevisjonen (2008) *Riksrevisjonens undersøkelse av Justisdepartementets samordningsansvar for samfunnssikkerhet*. (Dokument 3:4 2007-2008). Oslo: Departementets servicesenter.

Riksrevisjonen (2015) *Riksrevisjonens undersøkelse av Justis- og beredskapsdepartementets arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap*. (Dokument 3:7 2014-2015). Oslo: Departementenes servicesenter.

Riksrevisjonen (2017) *Riksrevisjonens oppfølgingsundersøkelse av Justis- og beredskapsdepartementets arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap*. (Dokument 3:8 2016-2017). Oslo: Departementenes servicesenter.

Sivilbeskyttelsesloven. *Lov 25. juni 2010 nr. 45 om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret*.

8.3 Internettkilder

Fylkesmannen i Hordaland (2012) *Avdelingar* [Internett]. Tilgjengelig fra: <https://www.fylkesmannen.no/Hordaland/Om-oss/Avdelingar/#Kommunal--og-samfunnsplanavdelinga> [Nedlastet: 02.04.2018].

Fylkesmannen i Hordaland (2017) *Organisasjonskart* [Internett]. Tilgjengelig fra: <https://www.fylkesmannen.no/n/Hordaland/Om-oss/Organisasjonskart/> [Nedlastet: 02.04.2018].

Fylkesmannen i Møre og Romsdal (2012) *Organisasjonen* [Internett]. Tilgjengelig fra: <https://www.fylkesmannen.no/More-og-Romsdal/Om-oss/Organisasjonen/> [Nedlastet 02.04.2018].

Hansen, T. (19.10.2017) Den regionale stat, i: *Store Norske Leksikon* [Internett]. Tilgjengelig fra: https://snl.no/den_regionale_stat [Nedlastet: 10.05.2018].

Molde kommune (2014) *Kriseledelsens oppgaver* [Internett]. Oppdatert: 23.04.2014. Tilgjengelig fra: <http://www.molde.kommune.no/kriseledelsens-oppgaver.305240.no.html> [Nedlastet: 02.03.2018].

Riksrevisjonen (2018) *Riksrevisjonens roller og oppgaver* [Internett]. Oppdatert: 27.04.2018. Tilgjengelig fra: <https://www.riksrevisjonen.no/OmRiksrevisjonen/RolleOppgaver/Sider/RolleOgOppgaver.aspx> [Nedlastet: 15.04.2018].

Thorsnæs, G. (07.05.2018) Hordaland, i: *Store Norske Leksikon* [Internett]. Tilgjengelig fra: <https://snl.no/Hordaland> [Nedlastet: 09.05.2018].

Thorsnæs, G. og Stokkan, J. (12.04.2016) Møre og Romsdal, i: *Store Norske Leksikon* [Internett]. Tilgjengelig fra: https://snl.no/M%C3%B8re_og_Romsdal [Nedlastet: 09.05.2018].

Vedlegg 1 – Intervjuguide for fylkesmannsnivå

Persondata

Stilling nå: *Fylkesmann/Fylkesberedskapssjef*

(*Møre og Romsdal: Direktør Justis og beredskapsavdelinga innenfor Fylkesmannen*)

- Kan du utdype hva stillingen din innebærer?
- Hvilke oppgaver jobber du med til daglig?
- Hvilken bakgrunn har du?
- Hvilken faglig bakgrunn har du?
- Har din arbeidserfaring/bakgrunn hatt noe å si for din tilnærming til arbeidet med beredskap?
- Hvis ja, hvordan og på hvilken måte?
- Har din (politiske bakgrunn og) tidligere arbeidserfaring vært en fordel for tilrettelegging av beredskapsarbeidet?
- På hvilken måte?
- Konkrete situasjoner?
- Hvilken betydning har beredskap og samfunnssikkerhet for din stilling og ditt ansvarsområde?

Samfunnssikkerhet og beredskap

- Hvordan vil du vurdere fylkets helhetlige arbeid med beredskap og samordningen rundt dette?
- God/dårlig.
- Hvorfor/hvorfor ikke?
- Har det alltid vært slik?
- Hvordan opplever du bevisstheten rundt beredskap i ditt fylke?
- Hvorfor slik?
- Har det tradisjonelt vært mer eller mindre av dette hos dere?
- Hvordan organiseres arbeidet med beredskap hos Fylkesmannen?
- Hvor mange arbeider med oppgaver relatert til beredskap?
- Hvem hos Fylkesmannen har ansvar, og hva har de ansvar for?
- STAB: Under ledelsen. Hvorfor/hvorfor ikke? Hva er fordeler/ulempene? Har det alltid vært sånn?
- Hvem er sentrale aktører i fylket i tillegg til Fylkesmannen? (Kommunene, frivillige

organisasjoner, andre statlige aktører).

- Vil du si at deres måte å organisere beredskapsarbeidet på kan ha betydning?

- Opplever du at det er en egen beredskapskultur i fylket?
 - Hva kjennetegner den?*
 - Har denne fylkesmannen en særegen tilnærming til beredskap kontra andre fylkesmenn, eller oppfatter dere at fylkene er mer like på dette området?*
- Føler du at den nye styringsmodellen for fylkesmennene som vektlegger en etatsstyring gjør at deres oppgaver og fokus blir dratt mer i retning av mål- og resultatstyring?
 - Hvordan gir dette utslag på samfunnssikkerhetsområdet? (Mer overordnede mål, bedre operasjonalisering av styringsparametere, sterkere signaler fra Justisdepartementet eller DSB på dette området – SENTRALISERING).*
 - Opplever dere at mål- og resultatstyring fungerer?*
 - Hvor godt fungerer det egentlig?*
 - Er det noen utfordringer ved mål- og resultatstyring?*
- Føler du et behov for å rydde i beredskapsapparatet og beredskapsbegrepene?
 - I forhold til at det vises til ulike begreper og ulik nummerering i styringsdokumentene, og at disse i tillegg skiller seg fra budsjett- og resultatområdene dere skal rapportere på.*
 - Er det vanskelig å formulere mål og styringsparametere på samfunnssikkerhetsområdet?*
 - Opplever du at det er vanskelig å måle og rapportere på dette området?*
 - Hvorfor er det vanskelig?*
 - Hvordan kan man gjøre det bedre?*

Fylkesmannens samordningsrolle

- Kan du fortelle litt om hvordan du opplever fylkesmannens to hovedspor på samfunnssikkerhetsområdet?
 - Hva er utfordringene?*
 - Hva er allment vanskelig/utfordrende for alle fylkesmenn i dette?*
 - Hva er særegent for dette fylket?*
 - Forslag til endring/løsning?*
 - Hva trengs for å sørge for en bedre vertikal samordning (mellom kommune og stat)?*
 - Hva trengs for å sørge for en bedre samordning internt i fylket?*

- Riksrevisjonens oppfølgingsundersøkelse av Justis- og beredskapsdepartementets arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap i 2017 viser til at balansen mellom fylkesmennenes oppgaver og ressurser er bedre enn tidligere. Synes du at dette også gjelder for ditt fylke?
 - På hvilken måte?
 - Har oppgavene til Fylkesmannen når det gjelder beredskap endret seg over tid?
 - Har de ekstra ressursene (10 millioner ekstra) hatt mye å si for ditt arbeid innenfor beredskap? Selv om det også er andre departement som gir føringer for fylkesmennene på dette området.
 - Hvordan vurderer dere Riksrevisjonens undersøkelse? (Er diagnosen fra dem riktig)?
 - Kjenner dere dere igjen i de forholdene som tas opp?
 - Hvis ikke, hvilke elementer er ikke gjenkjennelig?
 - Hva har evt. Endret seg de siste 10 årene?
- Synes du den nye instruksen for fylkesmenn som kom i 2015 har bidratt til å gi en klarere framstilling av hvilke oppgaver embetene skal ivareta på feltet samfunnssikkerhet og beredskap?
 - På hvilken måte?
 - Har departementet tydeliggjort hva som forventes av Fylkesmannen?
- Følte du at samordningsrollen ble lettere å forstå og håndtere når den nye instruksen for fylkesmenn ble innført i 2015?
 - Hvorfor / hvorfor ikke?
 - Gir den et større handlingsrom for fylkesmannen?
- Følte du at samordningsrollen ble lettere å håndtere og forstå når virksomhets- og økonomiinstruksen (VØI) ble innført?
 - Hvorfor / hvorfor ikke?
- Samordner Fylkesmannen de ulike oppgavene innenfor beredskap og samfunnssikkerhet ut i fra verdier, normer og regler innad i etaten, eller vil du si at de samordnes ut i fra mål- og resultatstyring?
 - Hvorfor det?
- I hvilken grad opplever du at beredskapsarbeidet er styrt ut i fra uformelle regler og prosedyrer (kulturelle verdier)?
 - Kan du forklare/gi eksempler på hvordan det gir utslag?

- Vil du si at dere håndterer hendelser ut i fra erfaringer om hva som har fungert bra tidligere?
- Vil du si at deres/Fylkesmannens arbeid i å prøve å forutsi framtidige konsekvenser har betydning når det gjelder beredskap?
- Må dere/Fylkesmannen forhandle og inngå kompromisser for å kunne handle og samordne?
 - *Hvem må dere forhandle med evt. Inngå kompromisser med?*
- Opplever Fylkesmannen at de kan gjøre selvstendige vurderinger og prioriteringer, eller er mye bestemt av Justis- og beredskapsdepartementet og DSB? (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap).
- Hva skal til for å skape god samordning innad i fylket?
 - *Mellom ulike beredskapsaktører: statlige organ, kommune, frivillige, private.*
 - *Hva skal til for å skape god samordning ned mot kommunene?*
 - *Samordning i en krise versus. mer generelt/strategisk?*
- Kan du si deg enig i at ekstremværhendelsene de siste årene har bidratt til å kunne forbedre din samordningsevne i krisehåndtering (jf. Riksrevisjonen 2017)?
 - *Kan du gi eksempler på dette?*
 - *Hvilke andre forhold kan ha betydning for Fylkesmannens evne til å samordne i kriser?*

Samspill med kommunene

- Hvem snakker dere med i kommunene i samfunnssikkerhets- og beredskapssammenheng?
 - *Er det tilfeldig hvem dere snakker med, eller er det satt utvalg for kommunene?*
- Er kommunene i dette fylket veldig forskjellige eller ganske like?
 - *Har de samme utfordringer?*
 - *Har de samme organisering?*
- Hvordan foregår kommunikasjonen mellom Fylkesmannen og kommunene?
 - *Åpen dialog?*
- Hva har blitt gjort for å fremme samarbeidet med kommunene i fylket?
 - *Hvordan?*
- Er det erfaringer med en bestemt krise som har endret på hvordan man samhandler med kommunene i dette fylket?

- Kan dere gi en beskrivelse på hvordan et typisk tilsyn med kommunene på samfunnssikkerhetsfeltet foregår?
*- Tar dere i bruk andre aktiviteter og møteplasser med kommunene på dette området?
 Hvordan foregår dette?*
- Er representanter i kommunene tilgjengelig når dere har behov for det?
- Hvor ofte har dere kontakt med hver enkelt kommune?
- Hvilke virkemidler har Fylkesmannen for å sørge for/hjelpe til med at kommunene blir gode på samfunnssikkerhet og beredskap, og at de følger opp sine forpliktelser?
*- Hvilke virkemidler tar dere i bruk?
 - Hvilke virkemidler synes dere er viktigst/mest hensiktsmessig evt. lite virkningsfulle?
 - Burde det vært flere eller andre virkemidler for å sørge for god beredskap i fylket?*
- Hvilke eventuelle mangler kan oppstå i kommunikasjonen mellom fylkesmannen og kommunene på samfunnssikkerhetsfeltet?
- Hvordan gjennomføres ROS-analyser på kommunenivå? Hvordan oppdateres de, og hvordan kontrollerer Fylkesmannen disse?
- Opplever du at kommunene gjør det de skal og stiller med det som kreves (dokumentasjon + oppfølging)?
- Hvilket syn har du på beredskapsarbeidet i ditt fylke i forhold til nye regioninndelinger, nye politidistrikt og kommunesammenslåinger.
 Vil dette kunne føre til endringer i fylkesmannens samordningsrolle og i deres arbeid med beredskap?
- Vil det kunne føre til endringer i kommunenes arbeid med samfunnssikkerhet?

Vedlegg 2 – Intervjuguide for kommunenivå

Persondata

Stilling nå: *Beredskapsleder/Kvalitetsleder*

- Kan du utdype hva stillingen din innebærer?
 - *Hvilke oppgaver jobber du med til daglig?*
- Hvilken bakgrunn har du?
 - *Hvilken faglig bakgrunn har du?*
- Hvilken betydning har beredskap og samfunnssikkerhet for din stilling og ditt ansvarsområde?

Samfunnssikkerhet og beredskap

- Hva påvirker arbeidet med samfunnssikkerhet i kommunen?
 - *Mer fokus generelt?*
 - *Opplever du flere/større kriser?*
 - *Stilles det mer krav nå enn før?*
 - *Hvem stiller disse kravene? (befolkningen, fagmiljø, sentrale myndigheter)*
- Hvordan vil du vurdere kommunens helhetlige arbeid med beredskap og samfunnssikkerhet?
 - *God/dårlig.*
 - *Hvorfor?*
 - *Har det alltid vært slik?*
 - *Hva er særegent med samfunnssikkerhet og beredskap i denne kommunen kontra andre? (Gjennomsnittskommune?)*
- Hvordan organiseres arbeidet med beredskap hos Molde/Askøy kommune?
 - *Intern organisering i kommuneadministrasjonen*
 - *Generelt i kommunen: Ulike avdelinger, aktører i offentlig og privat sektor?*
 - *Hvor mange arbeider med oppgaver relatert til beredskap? Internt i kommuneadministrasjonen.*
 - *Er det en egen beredskapsavdeling, eller er dette organisert som en del av en annen/bredere avdeling? Hva er fordel/ulempe med denne måten å organisere på?*
 - *Hvem er de mest sentrale aktørene i dette arbeidet? (I kommunen, men også utenom den sentrale kommuneadministrasjonen?)*

- Hvordan opplever du bevisstheten rundt beredskap i din kommune?
 - *Hvorfor slik? Hva påvirker bevisstheten? (tidligere kriser, personlig interesse, type kompetanse/fagmiljø, påvirkning ovenfra/utenfra)?*
 - *Har det tradisjonelt vært mer eller mindre av dette hos dere?*
- Opplever du at det eksisterer en bestemt beredskapskultur i denne kommunen (evt. I fylket)?
- Hva slags kompetanse har kommunen på dette området (egne ansattes fagutdanning, erfaring, hvilken kompetanse er viktig på dette området, benytter en evt. Andre fagmiljøer/kompetansmiljø som ressurs, er en opptatt av kompetanseutvikling på dette området)?
- Har dere inntrykk av at kommunens økonomi har påvirket arbeidet med beredskap?
 - *På hvilken måte?*
- Betrakter du beredskapen i kommunen som bedre etter at lov om kommunal beredskapsplikt ble innført i 2010?
 - *Hvordan?*
 - *Hvorfor?*
 - *Arbeider dere annerledes med beredskap nå kontra før dette, og evt. Hvordan/på hvilken måte?*
- Hvem i kommunen har ansvaret for å utforme ROS-analysen?
 - *Hvilken kompetanse er viktig i dette arbeidet?*
 - *Hvilke andre aktører bidrar i dette arbeidet?*

Samspill med Fylkesmannen og fylkesmannens samordningsrolle

- Hvem snakker dere med innenfor Fylkesmannsembetet?
- Hvilke virkemidler har/bruker Fylkesmannen typisk overfor dere for å stimulere til god beredskap og samfunnssikkerhet i fylket (tilsyn, samordningsinstruks, møter, kurs, øvelser)?
 - *Planmessig og systematisk eller krisedrevet (evt. Begge deler)?*
- Hvordan kommuniserer dere med Fylkesmannen?
 - *Prosessveileder/direkte med fylkesmannen?*
 - *Hvilke arenaer?*
 - *Åpen dialog?*

- Opplever dere Fylkesmannen som tilgjengelig når dere har behov for det?
- *Hvor ofte har dere kontakt?*
- Har dere kontakt med fylkesmannen utenom de formelle møtearenaene?
- *Hvis ja, hvem har hatt kontakten? (Ordfører, rådmann, beredskapsleder, andre aktører).*
- Hvordan er samhandlingen mellom dere og Fylkesmannen i arbeidet med beredskap?
- Hva har blitt gjort for å fremme samarbeidet med Fylkesmannen?
- *Hvordan?*
- Er Fylkesmannen sett på som et viktig bindeledd til staten for kommunen når det gjelder arbeidet med beredskap?
- *På hvilken måte?*
- Har fylkesmenn besøkt din kommune og informert om og hatt tilsyn med arbeidet med beredskap?
- *Har Fylkesmannen tydeliggjort hva som forventes av kommunen?*
- *Stiller kommunen med det som kreves av dokumentasjon og oppfølging?*
- Har dere hatt noen utfordringer med beredskapsarbeidet og kommunikasjonen med fylkesmenn i din kommune?
- *Hvilke?*
- Vil du si at fylkesmannens bakgrunn har hatt betydning for tilnærmingen til beredskapsarbeidet?
- *På hvilken måte?*
- Opplever dere endringer i arbeidet med beredskap i etterkant av innføringen av den nye instruksen for Fylkesmenn i 2015?
- *Hvilke?*
- Riksrevisjonens oppfølgingsundersøkelse av Justis- og beredskapsdepartementets arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap i 2017 viser til at balansen mellom fylkesmennenes oppgaver og ressurser er bedre enn tidligere. Er dette noe dere også har merket?
- *På hvilken måte?*
- Føler dere at Fylkesmannens samordningsrolle er tydeligere og fungerer bedre etter innføringen av den nye instruksen for Fylkesmenn?
- *Hvorfor/hvorfor ikke?*
- *En endret samordningsrolle?*

- Synes dere at Fylkesmannen samordner de ulike oppgavene innenfor beredskap ut i fra verdier, normer og regler innad i embetet, eller vil du si at de samordnes ut i fra mål- og resultatstyring?
- Hvorfor det?
- Opplever du at Fylkesmannen samordner og håndterer ut fra erfaring om hva som har fungert godt tidligere, og hvordan ting har blitt gjort tidligere?
- Opplever du at Fylkesmannen baserer sine handlinger på å forutsi framtidige konsekvenser?
- Legger Fylkesmannen vekt på forebygging og risikovurdering fremfor krisehåndtering og læring?