

UNIVERSITETET I BERGEN

Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap

NORDNORSK SKREDOVERVÅKING

ET NETTVERK FOR SAMFUNNSSIKKERHET

HÅKON SKOG WAALER

MASTEROPPGAVE

VÅR 2015

FORORD

Temaet i denne oppgaven har vært spennende å arbeide med. Forebygging av snøskred som rammer bebyggelse har vist seg å engasjere et stort antall mennesker i ulike samfunnssfærer. Positive erfaringer jeg sitter igjen med etter arbeidet skyldes i store trekk menneskene jeg har vært i kontakt med i skriveprosessen.

Det rettes derfor først og fremst en stor takk til min veileder, Per Lægreid, for konstruktive, hurtige og oppløftende tilbakemeldinger. Deretter ønsker jeg å takke alle respondenter som velvillig stilte opp på intervju og viste sitt engasjement for oppgaven. Jeg er særs takknemlig for tiden respondenten fra Tromsø kommune satte av gjennom tre lange intervjuer.

Takk til Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap for flere år med god studiekoordinering og for tilrettelegging av året mitt som fjerntstudent i Tromsø. Jeg ønsker også å takke forskningsgruppen *Politisk organisering og flernivåstyring* for nyttige innspill og interessante diskusjoner. Takk til KS, Kommunesektorens organisasjon, for mastergradsstipend, og Anne Cathrine Rørholt for korrekturlesing og andre kjærkomne bidrag.

Tusen takk til familien som har vært uunnværlige støttespillere gjennom disse fem studieårene. Sist, men ikke minst, vil jeg hjertelig takke min kjære samboer Mia.

Håkon Skog Waaler

Tromsø, 1. juni 2015.

INNHold

1. INNLEDNING.....	6
1.1 TEMA OG PROBLEMSTILLING	6
1.2 ORGANISASJONSTEORI OG METODISK OPPLEGG.....	8
1.3 KAPITTELOVERSIKT	8
2. KONTEKST	10
2.1 INTERKOMMUNALT SAMARBEID I NORGE.....	10
2.2 SAMFUNNSSIKKERHET I NORGE	12
2.3 OVERVÅKING OG VARSLING AV SNØSKREDFARE	15
2.4 DEN NORDNORSKE KONTEKSTEN	19
2.5 OPPSUMMERING	24
3.1 KLASIFISERENDE TEORI.....	26
3.2 FORKLARENDE TEORI	36
3.3 OPPSUMMERING	44
4. METODE.....	45
4.1 CASESTUDIE SOM FORSKNINGSTILNÆRMING	45
4.2 DATAGRUNNLAG.....	45
4.3 VURDERING AV DATAGRUNNLAGET	52
5. ETABLERINGEN AV NORDNORSK SKREDOVERVÅKING.....	54
5.1 BAKGRUNN (1996/1997).....	54
5.2 AGENDASETING/INITIATIV (1997–2002)	56
5.3 ETABLERING (2002–2005)	60
5.4 TREKANTSAMARBEIDET: EN VIKTIG FORUTSETNING	62
5.5 OPPSUMMERING	67
6. ENDRINGER I NETTVERKET	69
6.1 ADMINISTRERINGEN AV SAMARBEIDET	69
6.2 BILATERALE AVTALER MELLOM MEDLEMSKOMMUNENE	70
6.3 KOSTNADSFORDELINGSNØKKELEN	73
6.4 ENDRINGER I DEN INTERKOMMUNALE AVTALEN	74
6.5 NYE MEDLEMMER: STATENS VEGVESEN OG RØDE KORS	75
6.6 NVE – SAMARBEIDSAKTØR OG ØKONOMISK DISTRIBUTØR	77
6.7 ADMINISTRERINGEN AV NNSO I DAG	78
6.8 OPPSUMMERING	81
7. SKREDOVERVÅKINGEN I PRAKSIS	82
7.1 DEN FØRSTE OVERVÅKINGSSESONGEN (2002/2003)	82
7.2 SENERE OVERVÅKINGSSESONGER	90
7.3 EVAKUERINGEN AV OLDERVIK SOM CASE (2009)	91
7.4 OPPSUMMERING	93
8. ANALYSE	95
8.1 KLASIFISERING AV NNSO ETTER BESKRIVENDE TEORI	95
8.2 ANALYSE UT FRA FORKLARENDE TEORI	106
8.3 OPPSUMMERING: PERSPEKTIVENES FORKLARINGSKRAFT	116
9. AVSLUTNING.....	120
9.1 STUDIENS HOVEDFUNN	120
9.2 TEORETISKE IMPLIKASJONER	123
9.3 PRAKTISKE IMPLIKASJONER	124

9.4 FORSLAG TIL VIDERE FORSKNING	125
LITTERATUR	127
VEDLEGG	140

LISTE OVER FIGURER

FIGUR 2.1: SNØSKREDOFRE DE SISTE 42 ÅR. *SIDE 16.*

FIGUR 7.1: NNSOs OVERVÅKINGSMODELL FOR DEN FØRSTE SESONGEN. *SIDE 86.*

FIGUR 7.2: OVERVÅKINGSMODELLENS VARSLINGSPYRAMIDE. *SIDE 88.*

LISTE OVER TABELLER

TABELL 2.1: DAGENS MEDLEMSKOMMUNER I NNSO. *SIDE 21.*

TABELL 3.1: OVERSIKT OVER KLASSIFISERENDE DIMENSJONER. *SIDE 32.*

TABELL 3.2: EKSEMPLER PÅ SAMSTYRING. *SIDE 33.*

TABELL 4.1: OVERSIKT OVER INTERVJUEDE RESPONDENTER. *SIDE 49.*

TABELL 6.1: KOSTNADSFORDELINGSNØKKELEN FOR SESONGEN 2003/2004. *SIDE 73.*

TABELL 8.1: KLASSIFISERING AV NNSO ETTER DIMENSJONER. *SIDE 105.*

TABELL 8.2: PERSPEKTIVENES FORKLARINGSKRAFT. *SIDE 117.*

1. INNLEDNING

1.1 TEMA OG PROBLEMSTILLING

Tromsø kommune opprettet i 1997 en kommunal overvåkingsmodell som følge av flere kriser knyttet til snøskred som rammet bolighus. Overvåkingsmodellen bygde på et tett samarbeid mellom kommunen, Norges Geotekniske Institutt (NGI) og Meteorologisk institutts regionkontor i Tromsø, Vervarslinga for Nord-Norge (VNN). Etter flere overvåkings sesonger ble Nordnorsk skredovervåking (NNSO) etablert som interkommunalt samarbeid i 2002. Etableringen bygde videre på den kommunale overvåkingsmodellen og var et initiativ fra Fylkesmannen i Troms.

NNSO besto vintersesongen 2002/2003 av tolv kommuner i Troms fylke. Neste vintersesong ble kommuner fra Nordland og Finnmark invitert til å delta i samarbeidet. I 2007 ble Statens vegvesen medlem av det interkommunale samarbeidet, mens Røde Kors sluttet seg til to år senere. NVE har siden sesongen 2012/2013 bevilget et årlig driftstilskudd på 300 000 kroner til samarbeidet og regnes som en ekstern samarbeidsaktør. Andre viktige samarbeidsaktører er politidistriktene Vestfinnmark, Troms og Midtre Hålogaland.

I dag fremstår NNSO som et grenseoverskridende nettverk bestående av relasjoner mellom et mangfold av aktører i ulike sektorer og nivåer. Samarbeidets mål er det samme målet som Tromsø kommune formulerte for sin egen kommune i 1997: øke tryggheten til befolkningen i snøskredutsatte områder med værdata, prognoser, meteorologisk kompetanse, daglige snømålinger, definerte varslingskriterier og skredfaglig kompetanse. NNSO har i dag 16 medlemskommuner som strekker seg fra Flakstad i Lofoten i sør til Nordkapp i nord. Samarbeidet er et eksempel på en samordningsmekanisme som forsøker å håndtere en kompleks problemstruktur som ikke samsvarer med tradisjonelle organisasjonsstrukturer.

Masteroppgaven har følgende tema og problemstilling:

Beskrive hvilken samarbeidsordning Nordnorsk skredovervåking (NNSO) fremstår som og forklare samarbeidets etablering, endring og praksis.

Studien søker å fremskaffe en helhetsforståelse av fenomenet NNSO. Det benyttes en governance-tilnærming med empirisk fokus på interorganisatoriske relasjoner mellom likestilte og autonome aktører.

Tidsrommet er avgrenset til mellom 1996 og dags dato. Dette innebærer at hele perioden da den kommunale modellen var aktiv, samt hele perioden da den interkommunale modellen har virket, inngår i studien.

Problemstillingen er avgrenset til kun å gjelde aktiviteter, handlinger og prosesser knyttet direkte til samarbeidet. Samarbeidets resultater og samfunnsmessige ringvirkninger er ikke inkludert. Studien omfatter kun snøskred og snøskredfare i umiddelbar nærhet av bebyggelse. Dette innebærer at snøskredproblematikk knyttet til fjellsport og andre friluftaktiviteter ikke inngår. Når det gjelder aktørene som inngår i nettverket tar studien utgangspunkt i formelle så vel som uformelle relasjoner.

Snøskred som potensiell krisefaktor er et evigaktuelt tema for Norges innbyggere. Det er en del av landets samfunnssikkerhetsarbeid, og opptar et utall mennesker fra befolkningen i de minste kommunene til øverste hold i statsforvaltningen. I tillegg er frivillige organisasjoner og private aktører en del av dette bildet.

Det har de siste årene blitt et økt fokus på hvordan en forebygger og håndterer hendelser knyttet til snøskred. Dette fokuset begrenses imidlertid til oftest å gjelde snøskred i utmark. Snøskred som rammer mennesker på turer i friluft får ofte stor medieoppmærksomhet. Snøskred som utgjør en trussel for boligområder har vært gjenstand for mindre oppmerksomhet de siste årene. Dette har sammenheng med rolige vintre, få skredhendelser og en arealforvaltning som hindrer ny byggevirkosomhet i skredutsatte områder.

Nord-Norge har imidlertid en god del bebyggelse som kan være utsatt for ødeleggende snøskred. Flere bygder i regionen har hus som kan dateres tilbake til tiden der arealforvaltning og plan- og bygningsloven var ukjente ord. Dette har skapt et behov for en permanent ordning som kan forebygge at snøskred rammer denne bebyggelsen. NNSO ble derfor opprettet som et nettverk med en kontinuerlig varslings- og overvåkingstjeneste.

Nettverket er en organisatorisk nyvinning. Nettverkets kompleksitet og oppgaveområdets grenseoverskridende karakter utgjør viktige begrunnelser for temaet og problemstillingen i denne oppgaven. Det er interessant å undersøke hvordan vi kan klassifisere denne

samarbeidsordningen, og hvordan vi kan forklare samarbeidets fremvekst og daglige virksomhet ut fra ulike organisasjonsteoretiske innfallsvinkler.

1.2 ORGANISASJONSTEORI OG METODISK OPPLEGG

Oppgaven har en beskrivende og en forklarende del.

I den beskrivende delen benyttes et sett med klassifiserende dimensjoner og beskrivende begrep. Dette skal bidra til å klassifisere NNSO, systematisere empirimangfoldet og åpne for å skille caset fra andre lignende fenomener.

Den forklarende delen analyserer hovedfunnene fra empirigjennomgangen i lys av et instrumentelt perspektiv og et kulturperspektiv (Christensen et al., 2009). Analysen vil ta hensyn til formulerte forventninger utledet av de to perspektivene. Drøftingen av perspektivenes forklaringskraft og potensiale til å utfylle hverandre står sentralt her (Roness, 1997).

Oppgaven benytter casestudie som forskningsstrategi. Det er en empirisk studie som undersøker et aktuelt fenomen i dybde og innenfor casets egen kontekst. Casestudier egner seg godt for å besvare forskningsspørsmål som dreier seg om hvordan og hvorfor fenomener fremstår slik de gjør (Yin, 2014, s. 16). Forskningsstrategiens evne til å besvare slike spørsmål samsvarer derfor med studiens problemstilling. Masteroppgavens overordnede formål er å utvikle en helhetlig forståelse av NNSO-nettverket, noe som kan være typisk for casestudier (Grønmo, 2004, s. 90).

Datagrunnlaget baseres på skriftlige kilder og bearbeidet informasjon etter uformelle intervjuer med en rekke respondenter tilknyttet samarbeidet. Oppgavens metodiske opplegg vil derfor ha et utpreget kvalitativt preg.

1.3 KAPITTELOVERSIKT

Masteroppgaven er inndelt i ni kapitler. I kapittel to gjennomgås NNSO-nettverkets kontekst. Her argumenteres det for at NNSO er en del av en regional kontekst som skaper rammer for hvordan ulike aktører handler og samhandler. I kapittel tre gjennomgås studiens teoretiske utgangspunkt. Kapitlet er organisert i to deler, en beskrivende og en forklarende. I den

beskrivende delen lanseres noen dimensjoner som skal brukes for å klassifisere NNSO i analysekapitlet. Den forklarende delen presenterer to teoretiske perspektiver som kan belyse ulike sider ved NNSOs etablering, endring og praksis.

I kapittel fire redegjøres det for oppgavens metodiske opplegg. Det legges vekt på casestudiet som forskningstilnærming. Kapitlene fem, seks og sju gjennomgår empiri fra henholdsvis NNSOs etablering, endring og praksis. Kapittel åtte utgjør oppgavens analyse og diskusjon. Her analyseres først funnene fra empirikapitlet langs beskrivende dimensjoner og begrep, deretter ses funnene om etableringen, endringen og praksisen gjennom to organisasjonsteoretiske «briller». Perspektivenes forklaringskraft diskuteres ut fra forventninger formulert i teorikapitlet.

I det avsluttende kapitlet fremheves de mest relevante funnene i forhold til tema og problemstilling. Videre drøftes hvor godt egnet de brukte perspektivene er til å svare på problemstillingen. Kapitlet avrundes med noen praktiske implikasjoner og forslag til videre forskning.

2. KONTEKST

NNSO fremstilles som et interkommunalt samarbeid om økt samfunnssikkerhet¹.

Hovedbegrepene interkommunalt samarbeid og samfunnssikkerhet gjennomgås i dette kapitlet hver for seg. Deretter gjennomgås en nasjonal kontekst for overvåking og varsling av snøskredfare. I kapitlets siste del argumenteres det for at den nasjonale konteksten utgjør en viktig forutsetning for det vi omtaler som *den nordnorske konteksten*. NNSO plasseres i denne regionale konteksten. Videre beskrives to forutsetninger for at NNSO som fenomen har oppstått innenfor disse kontekstuelle rammene: snøskredhistorikk i Nord-Norge og opererende aktører i regionen.

2.1 INTERKOMMUNALT SAMARBEID I NORGE

Interkommunalt samarbeid kan enkelt defineres som et samarbeid mellom to eller flere kommuner (Kommuneloven, § 27, 1992). Gjerne har disse kommunene felles målsettinger og et ønske om å løse konkrete kommunale oppgaver på en bedre og mer kostnadseffektiv måte. For å nå disse målene kan kommunene dele på tilgjengelige ressurser og planlegge en felles forvaltning av disse.

Det finnes en rekke forsknings- og utredningsrapporter om interkommunalt samarbeid (Leknes et al., 2013, s. 5). Noen av de mest sentrale rapportene er Brandtzæg & Sandas (2003a) kartlegging av vellykkede interkommunale samarbeid; Sletnes' (2003) juridiske utredning om kommuners adgang til interkommunalt samarbeid; ECONs (2006) kartlegging av omfanget av interkommunalt samarbeid; flere rapporter fra NIVI Analyse AS om interkommunalt samarbeid og regionråd (2007; 2008; 2009a; 2009b; 2009c; 2010 og 2011); Ringkjøb, Aars og Vabos (2008) studie av eierskap og styringsroller i kommunale selskaper; Jacobsens (2010) evaluering av interkommunalt samarbeid etter kommunelovens § 27, samt Leknes et al. (2013) og deres kartlegging og analyse av konsekvenser av interkommunalt samarbeid i norske kommuner.

Det finnes imidlertid ikke noen fullstendig og oppdatert oversikt over alle eksisterende interkommunale samarbeid i Norge. Likevel viser samtlige rapporter at samarbeidene er mange og har økt i antall etter årtusenskiftet. Per 18. januar 2013 var det dobbelt så mange

¹ Informasjonsbrev til kommuner i Nord-Norge om NNSO (Tromsø kommune, 2013, s. 3).

formelle interkommunale samarbeid som det var kommuner i Norge (Leknes et al., 2013, s. iii). Det økonomiske omfanget av interkommunalt samarbeid i Norge tilsvarer samlet sett om lag 10 % av kommunenes driftsutgifter (ibid.).

Interkommunalt samarbeid i Norge – Former, funksjoner og effekter (2014) av Dag Ingvar Jacobsen er et av de mest oppdaterte verkene om interkommunale samarbeidsordninger i Norge. I boken lanseres det et deskriptivt og analytisk rammeverk for å studere slike samarbeid. Rammeverkene utgjør en inspirasjonskilde både for det kontekstuelle og det teoretiske grunnlaget i denne oppgaven.

Interkommunalt samarbeid har lange tradisjoner i Norge (Leknes et al., 2013, s. 3). I det følgende tas et historisk tilbakeblikk med støtte i den norske forskningslitteraturen om slike samarbeid (Andersen, 2010, s. 15; Jacobsen, 2014, s. 16; Nordstrand, 2008, s. 47; Røiseland & Vabo, 2012, s. 35).

En viktig indikasjon på at interkommunale samarbeid har eksistert i lang tid finnes i tidligere kommunelover (Jacobsen, 2014, s. 17). I Norges offentlige utredninger (NOU) nr. 17 kapittel 3, «Historikk – tidligere arbeid med kommunal selskapsorganisering», står det at kommunestyrelovene av 1921 inntok bestemmelser om interkommunale sammenslutninger (Kommunal- og arbeidsdepartementet, 1995, s. 13). I landkommuneloven § 32 åpnet lovgiverne for at to eller flere kommuner kunne opprette et felles styre for å løse en kommunal oppgave. Jacobsen (2014, s. 17) mener opprettelsen av denne paragrafen kan tyde på at interkommunale samarbeid var utbredt allerede på dette tidspunktet. Han går helt tilbake til 1800-tallet for å tydeliggjøre interkommunale samarbeids lange tradisjoner.

Fra 1800-tallet finnes det eksempler på ulike samarbeid om veier, vannforsyning og fattigvesen mellom kommuner. Kommunenes ansvarsområder var imidlertid betydelig mindre da enn det de er i dag, og felles for både landkommuner og bykommuner i denne perioden var at de i liten grad selv utførte de kommunale oppgavene (Jacobsen, 2009, s. 59-60). Kommunene kunne administrere slike samarbeid, mens størsteparten av tjenestene ble utført av privatpersoner eller interesseorganisasjoner (ibid., s. 60). Slike samarbeid ligner derfor i liten grad det vi i dag kaller interkommunalt samarbeid (Jacobsen, 2014, s. 17), men utgjør likevel en viktig del av disse samarbeidenes tradisjoner.

På begynnelsen av 1900-tallet ser vi derimot flere eksempler på mer formaliserte interkommunale samarbeid (Andersen, 2010, s. 15; Jacobsen, 2014, s. 17). På denne tiden ble det etablert flere nye elektrisitetsverk i Norge. Svært mange av disse ble organisert som interkommunale virksomheter der flere kommuner gikk sammen om å produsere vannkraft.

De felleskommunale elektrisitetsverkene utviklet seg ofte til offentlig-private partnerskap (Nordstrand, 2008, s. 48). Det vil si at offentlige aktører, kommunene og fylkeskommunene, inngikk partnerskap med private aktører for å nå felles mål. Begrunnelsene kunne gjerne være økonomiske interesser samt målsettingen om bedre kvalitet og effektivitet i kraftproduksjonen. Slike privatkommunale selskap er blitt kalt *kraftlag* (ibid.) og førte til en sterk økning i antall energiverk i landet. Nordstrand (ibid.) mener at slike samarbeid er vellykkede eksempler på offentlig-private partnerskap.

I 1965 var antallet kommuner i Norge redusert fra rundt 750 til 450 gjennom sammenslåinger. Ifølge Jacobsen (2014, s. 17) avtok behovet for interkommunalt samarbeid som følge av disse kommunesammenslåingene. Videre mener han at opprettelsen av fylkeskommunen i 1976 som et formelt forvaltningsnivå, kan ses på som en formalisering av det interkommunale samarbeidet som allerede eksisterte mellom kommunene i fylket. Jacobsen mener at det vi omtaler som interkommunalt samarbeid i dag kan ledes tilbake til denne tiden. Økningen som vi har sett det siste året i antallet interkommunale samarbeid kan skyldes at kommunene får flere oppgaver og økt ansvar, og at oppgavene blir mer komplekse og grenseoverskridende. Debatten om kommunesammenslåing kan også antas å ha aktualisert begrepet (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014).

2.2 SAMFUNNSSIKKERHET I NORGE

Samfunnssikkerhet omhandler risiko og sårbarhet i samfunnet. Målsettingen med arbeid for økt samfunnssikkerhet er å redusere samfunnets sårbarhet ved å gjøre det mer robust slik at omfanget av uønskede hendelser kan reduseres (Fimreite et al., 2014, s. 17).

Med utgangspunkt i en definisjon av Kruke et al. (2005, s. 10) kan det settes opp tre kjennetegn som tidligere og fremtidige hendelser må inkludere hvis den skal true samfunnssikkerheten. For det første må en slik hendelse være kjennetegnet av ekstraordinære påkjenninger og tap. For det andre må hendelsen være kjennetegnet av kompleksitet og

gjensidig avhengighet mellom offentlige organisasjoner. For det tredje må hendelser av denne typen ha potensial til å svekke publikums tillit til viktige samfunnsfunksjoner. Det er tilstrekkelig at ett eller to av disse kjennetegnene er til stede for å kunne snakke om truet samfunnssikkerhet. I tillegg åpner definisjonen for at samfunnssikkerhet kan innebære både forebygging og håndtering av kriser. Her vil det bli fokusert på forebyggingsaspektet ved samfunnssikkerhet, da NNSO i hovedsak dreier seg om forebygging gjennom overvåking og varsling av snøskredfare.

Det er spesielt forskningen om organiseringen for samfunnssikkerhet som er relevant for caset NNSO. Denne forskningen tar for seg ulike organisasjonsformer som prøver å håndtere vanskelige og grenseoverskridende oppgaver (Fimreite, Læg Reid & Rykkja, 2013, s. 22). Oppgaver av denne typen dreier seg om situasjoner der problemstrukturer ikke samsvarer med organisasjonsstrukturer (Rittel & Webber, 1973).

Når slike oppgaver identifiseres får myndigheter problemer med å finne en god organisasjonsform i spenningsflaten mellom hierarki og nettverk, og mellom ulike styringsprinsipper (Læg Reid et al., 2014, s. 3). Dermed dannes det ofte nettverk som samordningsmekanisme som prøver å bygge vertikale broer mellom forvaltningsnivåer, og horisontale broer på tvers av ulike sektorer. Komplekse nettverk av denne typen kan omtales som grenseoverskridende styringsformer (Jacobsen, 2014, s. 22).

I den norske forskningen undersøkes det hvordan samfunnssikkerhet som politikkområde påfører det norske styringsverket en rekke utfordringer (Christensen, Fimreite & Læg Reid, 2007, s. 9).

Læg Reid (2014, s. 5) lister opp fire kjennetegn ved samfunnssikkerhet som politikkområde i Norge. Det første kjennetegnet er at politikkkfeltet opererer i grenseflaten mellom departement, forvaltningsnivå og geografiske områder. Det andre kjennetegnet er at politikkkfeltet inkluderer oppgaver som er vanskelige å løse. Det tredje som kjennetegner politikkkfeltet er at forvaltningspolitiske reformer har hatt lite å tilby i håndteringen av samfunnssikkerhetsmessige utfordringer. Dette skyldes blant annet at horisontal samordning vies lite oppmerksomhet. Det siste kjennetegnet ved samfunnssikkerhet som politikkområde er at det preges av motstridende verdier. Dette betyr at aktører som arbeider innenfor dette feltet må forholde seg til dilemmaer og varige spenninger. Eksempler på spenninger er

samordning versus spesialisering, sentralisering versus desentralisering, tetthet versus fleksibilitet og samfunnsvern versus personvern (ibid.).

Når det gjelder samfunnssikkerhetsarbeidet i den norske forvaltningen reises det gjerne tre sentrale spørsmål. Disse spørsmålene knytter seg til begrepene styringsnormer, styringskapasitet og styringsrepresentativitet (Lægreid, 2014, s. 4). Styringsnormer representerer spørsmålet om hvilket omfang og hvilken rekkevidde statens medvirkning bør ha og hvor man skal trekke grensene mellom sivilsamfunnet og staten. I beredskapsarbeidet oppstår det spenninger mellom hensyn til personvern på den ene siden og hensyn til samfunnsvern på den andre siden.

Styringskapasitet innebærer spørsmålet om hvordan og i hvilken grad offentlige styresmakter skal prege samfunnsutviklingen. utfordringer her er å balansere forholdet mellom styring og demokrati samtidig som man opprettholder en tilstrekkelig iverksettelseskraft og unngår fragmentering og ansvarspulverisering. På den ene siden kan nye former for styring styrke demokratiet ved at flere demokratiske kanaler åpnes. På den andre siden kan dette skape en styringskapasitet som ikke er forenlig med demokratiske verdier (Fimreite og Aars, 2005, s. 239).

Styringsrepresentativitet dreier seg om hvorvidt styresmaktene opptrer legitimt i befolkningens øyne og hvorvidt dette produserer tillit. Enkelt formulert er styringsrepresentativitet et spørsmål om staten er lydhør i forhold til folkets behov og krav (Lægreid, 2014, s. 4). Dette er et særs viktig spørsmål i et representativt demokrati.

Samordningsutfordringer i forvaltningen av samfunnssikkerhet skyldes i stor grad hoveddoktrinene i det norske styringsverket, ministerstyre og lokalt selvstyre (Fimreite og Lægreid, 2008).

Doktrinene kan knyttes til tre hovedprinsipper for nasjonalt samfunnssikkerhet- og beredskapsarbeid: ansvarsprinsippet, nærhetsprinsippet og likhetsprinsippet (Fimreite et al., 2014, s. 17–18; Lægreid, 2014, s. 7). Ministerstyre henger sammen med ansvarsprinsippet, og går ut på at hvert enkelt departement har ansvar for samfunnssikkerhet innenfor sitt felt. Kommunalt selvstyre henger sammen med nærhetsprinsippet, og innebærer at kriser helst skal forebygges og håndteres på lavest mulig forvaltningsnivå. Dette gir fylkesmannen og

kommunene viktige oppgaver (Fimreite et al., 2014, s. 18). Likhetsprinsippet er vanskeligere å praktisere, og går ut på at de organisasjonsformene man benytter under kriser bør være mest mulig lik organisasjoners daglige drift. I kjølvannet av terrorangrepene 22. juli 2011 innførte norske myndigheter samvirke som et fjerde prinsipp for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap (ibid.). Samvirkeprinsippet søker å skape en bedre samhandling mellom aktører i både offentlig og privat sektor i forbindelse med kriser.

De fire prinsippene er motstridende (Fimreite et al., 2014, s. 245). Ansvarsprinsippet fungerer godt så lenge kriser eller andre problemområder ikke er grensesprengende og beveger seg over flere sektorer. Kriser og problemer i dette politikkområdet kjenner imidlertid ingen grenser, verken territoriale eller organisatoriske, og dette skaper et behov for horisontal samordning mellom aktører (Lægreid, 2014, s. 7). Ansvarsprinsippet innskrenker en slik tverrsektoriell samordning. Nærhetsprinsippet styrker lokaldemokratiet gjennom lokalt selvstyre. Når kriser oppstår kan imidlertid dette prinsippet hindre vertikal samordning, til tross for at en sterk sentral ledelse ofte etterspørres i slike situasjoner. Problematikken knyttet til likhetsprinsippet dreier seg om at beredskapsplaner og organisasjoner gjerne ikke fungerer når uønskede hendelser først oppstår. Dermed blir man nødt til å improvisere, noe som strider i mot prinsippet om at organisasjoners daglige drift i størst mulig grad skal ligne på organisasjonene som opererer under kriser. Samvirkeprinsippet skaper god samordning på tvers, men kan skape uklare ansvarsforhold og konflikter i møtet med de tre andre prinsippene (Fimreite et al., 2014, s. 246).

Gjennomgangen av samfunnssikkerhet som politikkområde er blitt omtalt som «Den norske konteksten» (Christensen, Fimreite & Lægreid, 2007, s. 9), «Samfunnssikkerhetskonteksten» (Lango, Lægreid & Rykkja, 2013, s. 13), og «The Case of Norway» (Lægreid & Serigstad, 2006, s. 1395).

2.3 OVERVÅKING OG VARSLING AV SNØSKREDFARE

2.3.1 SNØSKRED SOM ET GRENSEOVERSKRIDENDE PROBLEM

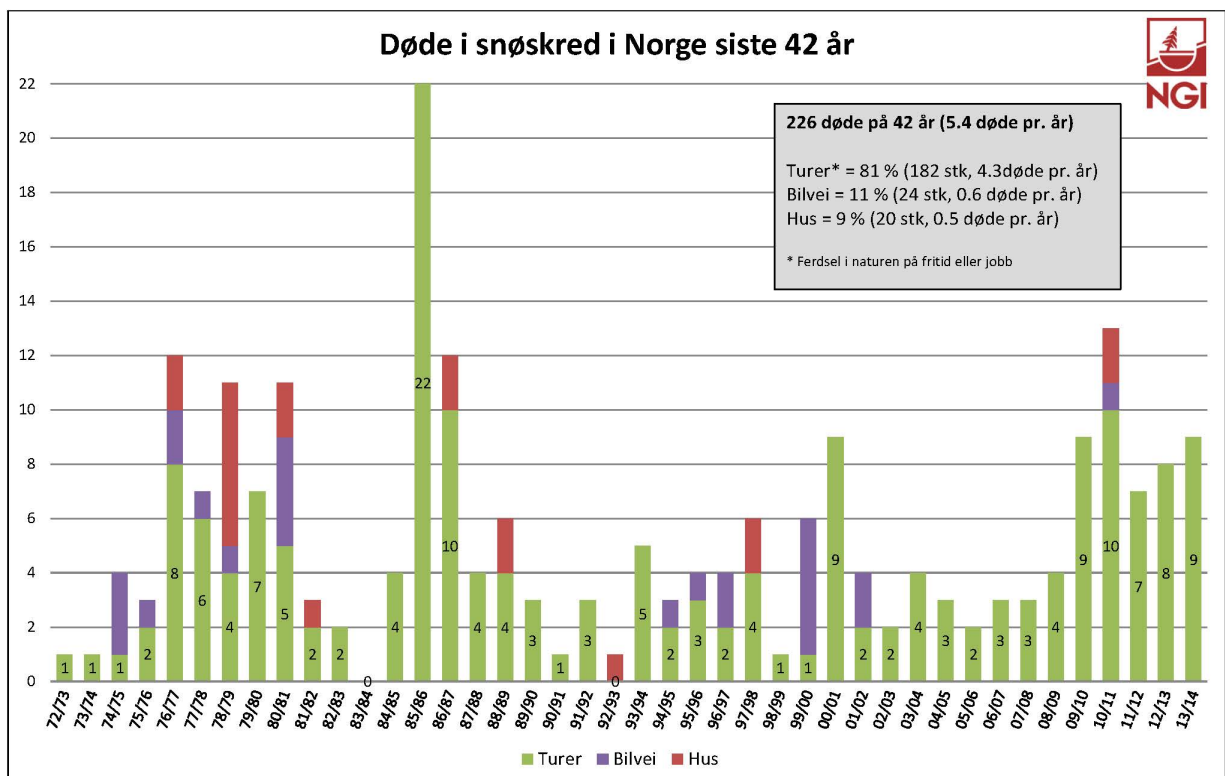
Norges Geotekniske Institutt (NGI) ga nylig ut boken *SKRED. Skredfare og sikringstiltak - praktiske erfaringer og teoretiske prinsipper* (2014). Her gjennomgås blant annet snøskredshistorikken i Norge.

I følge NGI er snøskred er den vanligste skredtypen vi har i Norge (2014, s. 8). Hver vinter går det tusenvis av slike skred i fjell- og fjordstrøkene i Norge. De fleste av disse forekommer i ubebygde strøk og rammer ikke mennesker eller andre verdier. Flere av snøskredene har imidlertid tatt menneskeliv og påført samfunnet store materielle skader og omkostninger. Mange av disse har forekommet i bebygde strøk og dermed rammet fastboende, mens andre skred har rammet militært personell, skiløpere og andre som driver friluftaktiviteter i utmark.

NGIs statistikk tilsier at ca. 1500 mennesker har mistet livet i snøskred i Norge fra 1836 og frem til sommeren 2014. I gjennomsnitt er dette mer enn åtte dødsfall hvert av disse årene. Frem til 1930-årene rammet snøskred først og fremst bebygde områder. Senere er friluftslivet hardest rammet (Kristensen, 1998, referert i NGI, 2014, s. 8).

Figuren nedenfor viser antall døde i snøskred de siste 42 årene fordelt på turer, bilvei og hus.

Figur 2.1 Snøskredofre de siste 42 år. Kilde: Brattlien, 2014.



NGI nevner tre faktorer som særlig kan forklare endringene. For det første er de mest utsatte bygdene og gårdsbrukene i Norge etter hvert blitt fraflyttet. For det andre mener NGI at

skredaktiviteten de siste tiårene har avtatt som følge av et mildere klima. For det tredje har befolkningen som fortsatt er bosatt i utsatte fjell- og fjordstrøk fått større forståelse og økt kunnskap om snøskredfare (NGI, 2014, s. 15).

Bedre planlegging av utbyggingsområder har også medvirket til reduksjonen i antall skredofre. Videre spiller den stadig bedre kunnskapen og kompetanse om snøskred en rolle. Det er blitt økt fokus på hvilke trusler skred kan påføre mennesker og samfunnsikkerhet. Dette gjelder både forebygging av kriser knyttet til skred og håndtering av slike hendelser. I Norge er NGI ledende på dette feltet.

2.3.2 FOREBYGGING: OVERVÅKING OG VARSLING AV SNØSKREDFARE

Snøskred og andre skred som grenseoverskridende problemer har skapt en interessant tradisjon for overvåking og varsling av skredfare i Norge.

Hvorfor skal vi drive med overvåking og varsling av skred? I St.meld. nr. 15 (Olje- og energidepartementet, 2012, s. 59) skrives det at det «verken er samfunnsøkonomisk lønnsomt eller praktisk mulig å fysisk sikre all flom- og skredutsatt bebyggelse og infrastruktur». Videre skrives det at overvåking og varsling av flom og skred bidrar til å redusere konsekvenser ved hendelser. Det settes dermed et skille mellom fysisk sikring av utsatte områder på den ene siden, og overvåking og varsling på den andre siden. Dette er to ulike forebyggende tiltak mot skred og flom, og nevnes i stortingsmeldingen sammen med en rekke andre tiltak: kartlegging, arealplanlegging og beredskap (Olje- og energidepartementet, 2012, s. 5–6). Overvåking og varsling øker muligheten for å redde liv og andre verdier ved at beredskapsapparatet kan aktiveres hurtigere. Dette bidrar til å skape trygghet blant befolkningen i skredutsatte områder. Regjeringen bak stortingsmeldingen mener også at varslingstjenestene fører til økt bevissthet om flom- og skredfare (ibid., s. 59).

Meteorologisk institutt har drevet med snøskredvarsling siden 1972. I 2009 fikk imidlertid NVE ansvaret for utvikling og drift av varslingstjenester for snø- og løsmasseskredfare. Dette skjedde som følge av at statens innsats rettet mot forebygging av skred ble forsterket det samme året. NVE samarbeider med Jernbaneverket, Statens vegvesen, Meteorologisk institutt og NGI for å forbedre varslingstjenestene for ulike typer skred og flom (Olje- og energidepartementet, 2012, s. 59).

Når det gjelder varsling hadde ikke NVE per 30. mars 2012, da St.meld. nr. 15 (Olje- og energidepartementet, 2012) ble tilsendt Stortinget, egen varslingsjeneste for snøskred. Direktoratet hadde på det samme tidspunktet derimot en egen flomvarslingsjeneste og en varslingsjeneste for løsmasseskred. Disse varslingsjenestene sender ut varsler om flom og løsmasseskred direkte til Fylkesmannen i utsatte fylker (ibid., s. 59). Fylkesmannen kvitterer på mottatt varsel og videresender så varselet ut til aktuelle kommuner. NVE sender samtidig ut varsel til politidistrikter, Hovedredningssentralen, Statens vegvesen, Jernbaneverket, Meteorologisk institutt, andre offentlige etater og media. Varsling av løsmasseskred foregår i følge stortingsmeldingen på samme vis som flomvarslingen.

Selv om det også i St.meld. nr. 22 (Justis- og politidepartementet, 2008) ble meldt at NVE skulle få på plass et overvåkings- og varslingsystem, var det ikke før i januar 2013 at direktoratet opprettet en operativ snøskredvarslingsjeneste for flere områder i Norge (NVE, 2014). Varslingen er regional tilsvarende flomvarslingen og inkluderer 26 områder på Vestlandet og i Nord-Norge (NGI, 2013). Varslingen baseres på observasjoner som snø- og skredobservatører melder inn, i tillegg til værobservasjoner og prognoser. Deretter publiseres varslene på nettsiden www.varsom.no som er tilgjengelig for allmennheten.

Når det gjelder overvåking ønsker NVE (2014) og daværende regjering, Stoltenberg II, gjennom stortingsmeldingene i 2008 (Justis- og politidepartementet, s. 25) og 2012 (Olje- og energidepartementet, s. 61), at dette skal skje på lokalt nivå og med lokale myndigheter som ansvarshavende. Direktoratet opplyser imidlertid om at de kan bistå med kompetanse og ressurser for utvalgte områder med fare for store skred. Om overvåking av snøskredfare skrives det i St.meld. nr. 15, s. 61, dette:

Det er opp til lokale aktører å overvåke aktuelle dalsider og skredbaner. Det vil imidlertid være hensiktsmessig med samarbeid mellom lokale initiativ og NVEs regionale skredvarslingsjeneste. Gjennom slike samarbeid oppnås synergier mellom tjenestene slik at samfunnet samlet sett får mest mulig igjen for innsatsen. Nordnorsk skredovervåking er [et] godt eksempel på lokalt initiativ[...].

Som St.meld. nr. 15 (Olje- og energidepartementet, 2012) peker på er NNSO et lokalt overvåkings- og varslingsprogram. Andre liknende eksempler er Åknes Tafjord Beredskap interkommunale selskap som har overvåket Åkneset, Hegguraksla og Mannen i Møre og

Romsdal, og Nordnorsk Fjellovervåking IKS som overvåker Nordnesfjellet i Troms (ibid., s. 62).

2.4 DEN NORDNORSKE KONTEKSTEN

2.4.1 SKREDFOREBYGGINGSTILTAK I NORD-NORGE

En nordnorsk kontekst i denne sammenhengen dreier seg om forutsetningene og bakgrunnen for arbeid knyttet til skredforebygging i Nord-Norge (Nordland, Troms og Finnmark). Dette betyr at ulike tiltak for å forebygge ulike typer skred er tatt med i konteksten. Dette begrunnes med at aktørene som opptrer i den nordnorske konteksten ofte deltar i flere skredforebyggingsprosjekter.

St.meld. nr. 15 (Olje- og energidepartementet, 2012) nevnte Nordnorsk fjellovervåking som et annet eksempel på lokal forebyggingsvirksomhet. Dette overvåkingsprogrammet opererer i samme kontekst som vårt case og har et navn som likner.

Et punkt som ikke kommer godt nok frem i St.meld. nr. 15 (Olje- og energidepartementet, 2012) er forskjellen mellom NVEs regionale overvåkings- og varslingstjeneste og NNSOs overvåkings- og varslingstjeneste. Der NVE overvåker og varsler snøskredfare for veier og utmark på et omfattende plan, driver Nordnorsk skredovervåking overvåking og varsling for bebyggelse på et ultralokalt og detaljert nivå.

NNSO, NNFO og NVEs regionale overvåking- varslingstjeneste utgjør de viktigste skredforebyggingstiltakene i Nord-Norge. Disse tiltakene drar klare vekslers på de nasjonale kontekstene for interkommunalt samarbeid, samfunnssikkerhet og skredforebygging. Dette betyr at tiltakene i Nord-Norge har en tydelig sammenheng med en større nasjonal kontekst for forebygging av skred. Den nordnorske konteksten vi snakker om her er altså ikke en uavhengig kontekst, men nærmere en subversjon og et resultat av den nasjonale konteksten. Med dette som bakteppe vil vi i det videre fokusere på ytterligere to forutsetninger for den nordnorske konteksten: snøskredhistorikk i Nord-Norge og deltakende aktører både innenfor den regionale konteksten og i NNSO-samarbeidet.

2.4.2 SNØSKRED I NORD-NORGE

Nord-Norge er som nevnt et av områdene i landet som tar størst plass i snøskredhistorikken. Vinteren 1996/97 og 1999/2000 gikk hardt utover fastboende i Troms og Finnmark (NGI, 2014, s. 14). Flere bygder i Tromsø, Hammerfest, Havøysund, Honningsvåg og Kjøllefjord måtte evakueres. I januar 1997 ble ca. 90 personer evakuert fra skredutsatte bygder i Tromsø. Evakueringen i Hammerfest omfattet ca. 170 personer og foregikk i løpet av ti dager. Samme året måtte ca. 270 personer evakueres i hele Finnmark grunnet stor snøskredfare (ibid.). I senere tid har regionen opplevd flere vintre med alvorlige hendelser. Dødsulykkene har forekommet blant friluftsbukere i utmarksstrøk, men en rekke evakueringer av bebyggelser har også blitt gjennomført².

Snøskred utgjør en trussel over boliger flere steder i landet. Historikken fra Nord-Norge viser imidlertid at antall snøskred og ulykker har vært spesielt hyppig i denne regionen. Ved å beskrive snøskred som et komplekst problem i denne nordnorske konteksten har vi dermed dannet et grunnlag for en nærmere forståelse av hvorfor interkommunale samarbeidsordninger etableres her. NNSO ble opprettet like etter flere vintre med flere dødsfall og snøskred over hus. En naturlig antakelse vil være at etableringen skjedde som følge av disse hendelsene. Empiri- og analysekapitlet vil kaste lys over dette.

2.4.3 AKTØRENE I NNSO-SAMARBEIDET

Den siste forutsetningen for den nordnorske konteksten gjelder aktørene i NNSO-samarbeidet. Nedenfor presenteres disse:

MEDLEMSKOMMUNENE

Oversikt over medlemskommunene i NNSO med tilhørende folketall, kommuneareal og overvåkede skredutsatte områder vises i tabellen under.

² Evakuering av Breivikeidet og Oldervik (Tromsø kommune) og Sifjord (Torsken kommune) 27.03.11 (Troms politidistrikt, 2011); og evakuering av Oldervik i Tromsø kommune 12.03.13 (NRK, 2013).

Tabell 2.1 Dagens medlemskommuner i NNSO. Kilder: SSB (2013; 2014)³ og NGI (2015)⁴.

Fylke	Kommune	Areal km ² totalt	Folketall	Overvåkede områder
Nordland	Flakstad	178	1358	Skjelfjorden, Napp, Ramberg
Troms	Balsfjord	1496	5720	Tamokdalen sør og nord
	Bardu	2704	4078	Blomli, Høyden
	Berg	294	905	Steinfjord, Senjahopen
	Kåfjord	991	2182	Skardalen, Stolvollen, Samuelsen, Olderdalen
	Lenvik	894	11 535	Husøy, Fjordgård
	Lyngen	813	2922	Lyngseidet, Kjosens, Straumen, Russelv, Furuflaten
	Målselv	3322	6693	Fagerfjellet, Storjorda
	Nordreisa	3437	4882	Oksfjordvatnet
	Skjervøy	473	2895	Arnøyhamn skole, Langfjorden
	Torsken	243	884	Sifjord, Gryllefjord, Grunnfarnes
	Tromsø	2524	72 681	Breivikeidet, Oldervik, Tromsdalen, Sjørsnes
Finnmark	Alta	3849	19 898	Langfjordbotn
	Hammerfest	849	10 417	Hammerfest by, Rypefjord, Akkarfjord
	Loppa	687	989	Vassdalsura, Tverrfjord, Ystnes, Sør-Tverrfjord
	Nordkapp	925	3278	Honningsvåg
Totalt	16	23 679	151 317	41

Det fremgår av tabellen at NNSO består av i alt 16 kommuner i fylkene Nordland, Troms og Finnmark. I Nordland er det bare Flakstad kommune som deltar i samarbeidet, mens Troms og Finnmark har henholdsvis 11 og 4 kommuner som deltar. Fordelt over disse kommunene overvåkes totalt 41 kartfestede områder med utpreget snøskredfare for boligområder. Samlet areal er 23 679 km², noe som omtrentlig tilsvarer Troms fylkes totale landareal (Kartverket, 2014). Medlemskommunenes samlede folketall er 151 317.

PRIVATPERSONER

Snøobservatører og lokale kjentmenn er privatpersoner som deltar i NNSOs skredovervåking. Disse befinner seg i hver medlemskommune og har henholdsvis ansvar for å ta snømålinger hver dag i overvåkingssesongen, samt konferere med NGI hvis instituttet ønsker informasjon

³ SSBs datasett over kommuners folketall per desember 2014; og kommuners areal per januar 2013.

⁴ Dokument fra NGI med oversikt over antall medlemskommuner for sesongen 2014/2015.

om lokale forhold. En og samme person kan ha rollen som både observatør og kjentmann, dette vil være opp til kommunen og personen å bestemme. Personene har ellers varierte yrker og samfunnsroller.

OFFENTLIGE SAMARBEIDSPARTNERE

Meteorologisk institutt

Meteorologisk institutt er et statlig forvaltningsorgan underlagt Kunnskapsdepartementet. Instituttet varsler været, overvåker klimaet og driver forskning (Meteorologisk institutt, 2015). Instituttets overordnede formål er å arbeide for at myndigheter, næringslivet, institusjoner og sivilbefolkningen blir i stand til å sikre liv og verdier, samt verne miljøet. Når det gjelder skredforebygging spiller meteorologisk institutt en viktig rolle ved å innhente meteorologiske data i Norge og formidle resultatene av dette arbeidet til allmennheten. Instituttet utarbeider kontinuerlige værvarsler og varsler også om snøskredfare, blant annet via fjernsynet og andre medier. Hovedkontoret ligger i Oslo og værvarslingssentralene er lokalisert i Tromsø, Bergen og Oslo. Regionkontoret i Tromsø går under navnet Værvarslinga for Nord-Norge (VNN).

NVE

1. januar 2009 ble NVE oppnevnt som nasjonal skredetat. Direktoratet skal dermed ivareta de statlige forvaltningsoppgavene innen skredforebygging. NVE har hovedkontor i Oslo og regionkontorer i alle landsdelene: Tønsberg (Sør), Hamar (Øst), Førde (Vest), Trondheim (Midt) og Narvik (Nord).

Statens vegvesen

Statens vegvesen er en etat underlagt Samferdselsdepartementet. Vegvesenet fungerer som et fagorgan, myndighetsorgan og vegforvaltningsorgan (Statens vegvesen, 2015). Dette betyr at etaten bistår Samferdselsdepartementet med utredninger, utøver myndighet relatert til kjøretøy og vedlikeholder veistrekninger i landet. Statens vegvesen består av Vegdirektoratet og fem regionkontorer: Region nord, Region midt, Region vest, Region sør og Region øst.

Midtre Hålogaland, Troms og Vestfinnmark politidistrikt

Politi- og lensmannsetaten er underlagt Justis- og beredskapsdepartementet og består av politidirektoratet, seks særorganer og 27 politidistrikter (Politiet, 2015). Midtre Hålogaland, Troms og Vestfinnmark er de tre av landets politidistrikter som inngår i NNSO-samarbeidet.

Hvert politidistrikt ledes av en politimester og har underliggende lensmannskontorer. Det er politimesteren i hvert distrikt som har den endelige beslutningsmyndigheten og ansvaret for evakuering, enten i forkant eller etterkant av ulykker og kriser. Politimesterne kan også beslutte tvungen evakuering etter politiloven § 7 (1995).

Fylkesmannen i Nordland, Troms og Finnmark

Det er nok mer riktig å kalle Fylkesmannen i Nordland, Troms og Finnmark veiledende aktører istedenfor offentlige samarbeidspartnere. Fylkesmannen i disse tre fylkene tilhører likevel offentlig forvaltning og har deltatt i en rekke veilednings- og samarbeidsprosesser med NNSO. De er derfor tatt med i denne aktørgruppen. Fylkesmannen skal sørge for at Stortingets og regjeringens politikk blir gjennomført i sitt ansvarsområde. Fylkesmannens hovedfunksjoner gjelder rettssikkerhet for publikum, sektormyndighet, samordningsmyndighet og informasjonsformidler (Fylkesmannen i Troms, 2015).

PRIVATE SAMARBEIDSPARTNERE

NGI

Norges Geotekniske Institutt (NGI) er en privat næringsdrivende stiftelse med kontor i Oslo, avdelingskontor i Trondheim og datterselskap i både USA og Australia (NGI, 2015). NGI er et av Norges ledende senter for forskning og rådgivning innen ingeniørrelaterte geofag, herunder naturfare. Naturfareseksjonen har 12 fagområder hvor snøskred er ett av dem. I 1972 besluttet Stortinget at statlig finansiert forskning knyttet til snøskred skulle legges til NGI (NGI, 2015). NGI driver snøskredvarsling på lokalt og regionalt nivå på oppdrag fra kunder i offentlig og privat sektor.

Røde Kors

Røde Kors er en ikke-statlig, frivillig og humanitær hjelpeorganisasjon som opererer internasjonalt (Røde Kors, 2015). Røde Kors i Norge har om lag 133 000 medlemmer, har hovedkontor i Oslo og er inndelt i 19 distrikter etter fylkesgrensene. Hvert distrikt har flere lokalforeninger. Distriktet Troms Røde Kors har 18 lokalforeninger. Troms Røde Kors Hjelpekorps, som er en del av Troms Røde Kors, har et høyt fokus på redningstjenester i forbindelse med snøskred i fylket.

2.5 OPPSUMMERING

Hensikten med dette kapitlet er å sette NNSO i et større perspektiv og undersøke hvilke impulser som kan ha påvirket overvåkingssamarbeidet.

Ettersom samarbeidet er et interkommunalt samarbeid om samfunnssikkerhet, er det foretatt en gjennomgang av forskning om henholdsvis interkommunalt samarbeid og samfunnssikkerhet. Denne forskningen er sammenholdt med beskrivelser av hvordan interkommunalt samarbeid og samfunnssikkerhet er blitt praktisert i Norge. Samlet utgjorde dette to separate nasjonale kontekster.

Gjennomgangen viser variasjoner i organisasjonsformene for interkommunalt samarbeid over tid. Videre viser gjennomgangen at interkommunalt samarbeid ikke er et nytt fenomen i Norge. Slike samarbeid har imidlertid økt i antall og popularitet de siste årene. Denne økningen, i tillegg til et lovgrunnlag som åpner for et mangfold av interkommunale organisasjonsvarianter, er viktige trekk ved denne konteksten.

Det er videre foretatt en gjennomgang av begrepet samfunnssikkerhet og hvordan denne ivaretas i praksis, slik dette fremstår i forskning og politikk. Samfunnssikkerhet kan involvere både forebygging og håndtering av hendelser som truer viktige verdier i ulike samfunnssfærer. Det viktigste fra denne konteksten er at samfunnssikkerhet ofte innebærer vanskelige oppgaver som krever komplekse løsninger på tvers av de foreliggende organisasjoner. Det er behov for vidtfavnende organisasjonsløsninger med en sammensetning av aktører med ulik kompetanse og rekkevidde. Problematikken i beredskaps- og samfunnssikkerhetsarbeidet i Norge knyttes ofte til konflikter mellom fasttømrede prinsipper i det norske styringsverket.

Med unntak av noen få rapporter (Brandtzæg & Sanda, 2003b) finnes det begrenset vitenskapelig arbeid om interkommunalt samarbeid om samfunnssikkerhet. I dette kapitlet er det imidlertid argumentert for at NNSO tilhører en regional kontekst som er gjennomsyret av impulser fra begge de to nasjonale kontekstene.

I tillegg kommer en tredje nasjonal kontekst om overvåking og varsling av snøskredfare.

Den regionale konteksten er også påvirket av andre samfunnssikkerhetstiltak i regionen og mangfoldet av ulike aktører som opptrer. Dette ble omtalt som *den nordnorske konteksten*. Samlet inneholder denne konteksten de viktigste forutsetningene for Nordnorsk skredovervåking, og den vil derfor fungere som et bakteppe for den videre undersøkelsen i oppgaven.

3. TEORI

I dette kapittelet presenteres klassifiserende og forklarende teori, som henholdsvis vil bli brukt til å beskrive NNSO og forklare NNSOs etablering, utvikling og praksis.

3.1 KLASSIFISERENDE TEORI

Nordnorsk skredovervåking er et interkommunalt samarbeid (Tromsø kommune, 2013; Olje- og energidepartementet, 2012, s. 61). Interkommunale samarbeid regnes som ulike typer nettverk med stor variasjon både i utforming og innhold (Jacobsen, 2014, s. 29). Den klassifiserende teoridelen innledes med en definisjon og en analytisk tilnærming til nettverk. Deretter vil ulike relevante typer nettverk gjennomgå. Videre gjennomgå noen klassifiserende dimensjoner som skal bidra til å klassifisere NNSO.

3.1.1 NETTVERK OG GOVERNANCE

Forskningslitteraturen om nettverk er omfattende. Det kan settes et grovt skille mellom en amerikansk og en europeisk forskningstradisjon i bruken av begrepet (Røiseland & Vabo, 2012, s. 25). I den amerikanske tradisjonen fokuseres det ofte på personlige relasjoner i et maktperspektiv (Hecllo, 1978; Knoke & Kuklinsky, 1982), mens den europeiske tradisjonen ofte har benyttet begrepet nettverk i et governance-perspektiv, der aktørene i et nettverk blir sett som likestilte og relativt selvstendige i forhold til hverandre (Jacobsen, 2014, s. 26; Klijn, 2008, s. 6; Røiseland & Vabo, 2012, s. 25; Sørensen & Torfing, 2005, s. 18).

Governance-tilnærmingen vier stor plass til relasjoner mellom autonome aktører, og hvordan disse påvirker hele nettverket. Sentralt i denne tilnærmingen er at styring ses som en dynamisk, kompleks og bare delvis forutsigbar prosess (Jacobsen, 2014, s. 22).

Begrepet governance er viet stor oppmerksomhet de siste tjue årene (Røiseland & Vabo, 2012, s. 17; Rhodes, 1996, s. 652). Det finnes ikke et norsk ord som direkte samsvarer med det engelske ordet (Røiseland & Vabo, 2012, s. 18), og det er aksept for å bruke det som et «ikke-oversatt» begrep (Lyngstad, 2003; Fimreite, Medalen & Aars, 2005, referert i Røiseland & Vabo, 2008, s. 88).

For å komme nærmere en forståelse av begrepet kan man se på bruken av det. Røiseland og Vabo (2012, s. 18) foreslår samstyring som en oversettelse. En annen norsk oversettelse er flernivåstyring (Helgøy og Aars, 2008, s. 13). En tredje variant er offentlig-offentlig

partnerskap (Andersen, 2008, s. 131). Felles for de forskjellige bruksmåtene er imidlertid at de er grenseoverskridende styringsformer.

Innenfor governance-tilnærmingen kan nettverk defineres etter Jacobsen (2014, s. 26) som: «a) et sett relativt autonome og likestilte aktører, b) som inngår i et sett relasjoner med hverandre, c) for å løse en eller flere oppgaver».

Analyser av nettverk må ta hensyn til analysenivå (Jacobsen, 2014, s. 27). Analysenivået i denne studien vil hovedsakelig være relasjonene mellom de autonome aktørene som utgjør hele NNSO-nettverket.

3.1.2 ULIKE TYPER NETTVERK

Klijn (2008, s. 6) klassifiserer nettverk etter hva slags funksjon eller oppgave nettverket har. Klijns tre hovedtyper av nettverk er «policy networks» (politikknettverk), «inter-organizational service delivery and policy implementation» (produksjonsnettverk), og «governing networks» (styringsnettverk)⁵.

Politikknettverk er tett knyttet til implementering av offentlig politikk der en rekke aktører samles rundt en sak. Politikknettverk utfordrer den tradisjonelle oppfatningen av implementering som en ovenfra-og-ned-prosess (Jacobsen, 2010, s. 13).

I produksjonsnettverk går autonome aktører sammen i et nettverk med mål om å utføre en felles oppgave knyttet til produksjon av spesifikke tjenester, for eksempel interkommunalt barnevern, brann- og redningstjeneste og legevakt.

Styringsnettverk knyttes ikke til produksjon av tjenester, men til en overordnet styring og koordinering av beslutninger mellom ulike styrende organer (Jacobsen, 2014, s. 29). Den andre typen interkommunale samarbeid klassifiseres gjerne som styringsnettverk.. Et typisk eksempel er regionrådene. Dette er samarbeid mellom kommuner som samles for å drøfte og løse politiske utfordringer (Jacobsen, 2014, s. 15). Der produksjonsnettverkene er unifunksjonelle og fungerer rundt én enkelt oppgave, kan regionrådene forstås som multifunksjonelle med en overordnet styring på flere oppgaveområder regionalt.

⁵ De norske oversettelsene er basert på Jacobsen (2014, s. 29).

3.1.3 DIMENSJONER

Et annet verktøy i klassifiseringsteorien er dimensjoner. En dimensjon kan være et trekk, en funksjon og/eller et kjennetegn ved fenomenet som studeres. Det vil ofte være ulike grader av en dimensjon, noe som gjør det mulig å klassifisere et utvalgt case og skille det fra andre lignende empiriske fenomener. Nedenfor gjennomgås de dimensjoner klassifiseringen av NNSO vil ta utgangspunkt i.

TYPE SAMARBEID: Produksjonsnettverk og styringsnettverk utgjør to typer samarbeid. Hensikten med denne dimensjonen er å beskrive hvilken type samarbeid NNSO er, og dermed hvilken funksjon og rolle samarbeidet har.

SAMARBEIDETS STØRRELSE: Denne dimensjonen skal brukes for å beskrive NNSO-nettverket etter hvor stort det er. Størrelse måles her etter hvor mange aktører som samhandler i nettverket. Jo flere aktører som inngår i samarbeidet, desto flere mulige relasjoner kan spores. Jo flere relasjoner, desto større blir nettverket (Provan & Kenis, 2007, s. 238).

SAMARBEIDETS TETTHET: Denne dimensjonen dreier seg om hvor intens kontakten mellom aktører i et nettverk er (Jacobsen, 2014, s. 31). Tetthet vil brukes som dimensjon for å beskrive kontakten mellom aktørene i NNSO, noe som kan bidra til å klassifisere hvor tett sammenkoplet aktørene er.

KLIKKDANNELSE: Denne dimensjonen går ut på at det i nettverk kan oppstå klikker – grupperinger innad i nettverket som består av noen få aktører som har sterkere kontakt med hverandre enn resten. Dermed tar denne dimensjonen i likhet med de forrige også utgangspunkt i relasjoner mellom aktører i nettverket. Slike klikker av aktører kalles også sub-nettverk (Jacobsen, 2014, s. 31). Dimensjonen vil bli brukt for å kartlegge klikker i NNSO-nettverket.

SENTRALISERING: Sentralisering som dimensjon knyttes til spørsmålet om et nettverks interne kontakt er sentralisert eller desentralisert (Jacobsen, 2014, s. 32). Om nettverkets kontakt er sentralisert går gjerne mesteparten av kontakten i nettverket gjennom én aktør. I mer desentraliserte nettverk vil et slikt kommunikasjonscenter være fraværende. Dimensjonen vil

bli brukt for å finne graden av sentralisering i NNSO – om kommunikasjonen flyter jevnt mellom alle aktørene eller om det er noen få aktører som mottar og sender mesteparten av informasjonen.

STABILITET OG PERMANENS: Stabilitet kan også brukes som dimensjon for å beskrive og kategorisere hele nettverk. Dette dreier seg om antallet aktører i et nettverk holder seg stabilt over tid. Hvis nettverket ofte rekrutterer nye medlemmer samtidig som tidligere medlemmer forsvinner, vil dette være en indikator på at nettverket er ustabil (Jacobsen, 2014, s. 32). En annen del av denne dimensjonen er graden av permanens (Fimreite & Læg Reid, 2008, s. 8). Permanens kan også brukes som en egen dimensjon for å klassifisere hele nettverk (Mörth & Sahlin-Andersson, 2006), men her inkluderes den under dimensjonen stabilitet. Permanens innebærer her varigheten av nettverket. Nettverk kan enten være opprettet for å vare en kort tid med klar tidsbegrensning eller tidsfrist, mens andre nettverk kan være opprettet på en mer permanent basis. Stabilitet som dimensjon vil derfor benyttes for å finne graden av stabilitet og graden av permanens i NNSO.

TILLIT

Tillit vil være en viktig dimensjon i klassifiseringen av NNSO, og gjennomgås mer i detalj enn de øvrige dimensjoner. Tillit i nettverk bestående av organisasjoner (interorganisatoriske nettverk) kan beskrives på minst tre måter (Edelenbos & Klijn 2007; Klijn, Edelenbos & Steijn, 2010).

Den første beskrivelsen knytter an til *sårbarhet* (Klijn, Edelenbos & Steijn, 2010, s. 197). Hvis aktør A stoler på aktør B vil A ut i fra denne beskrivelsen av tillit innta en sårbar posisjon. I et slikt forhold vil A forvente at B avstår fra å handle i egeninteresse, selv om mulighetene for dette oppstår. Dermed stoler A helt på at B vil ta hensyn til hans interesser og at B vil handle med gode intensjoner for begge. Dette betyr at A, til tross for å ha inntatt en sårbar posisjon, har opprettet et tillitsforhold med B som baserer seg på høy grad av tillit. Dette gjelder ikke bare forholdet mellom to aktører, men kan også være gjeldende for flere aktører i nettverk. For eksempel kan et flertall av aktører ha tillit til én aktør med en spesiell funksjon i nettverket.

Den andre beskrivelsen av tillit knytter an til *risiko*, og dreier seg om at tillit mellom aktører er særdeles viktig i forbindelse med uforutsigbare og risikable handlinger (Klijn, Edelenbos

& Steijn, 2010, s. 197). Hvis graden av tillit mellom aktører er høy vil aktører i følge denne beskrivelsen ta risikable valg. Hvis graden av tillit er lav antas det at aktører avstår fra å samarbeide.

Den tredje beskrivelsen av tillit knytter an til *forventninger*. Dette dreier seg om at tillit som begrep skaper visse forventninger mellom aktører som samhandler (Klijn, Edelenbos & Steijn, 2010, s. 196). Hvis det er inngått tillitserklæringer mellom aktørene, formelt eller uformelt, vil dette skape forventninger om at alle aktørene skal handle ut i fra nettverkets beste. Disse forventningene om «god oppførsel» kan i følge denne beskrivelsen av tillit redusere uforutsigbarhet, kompleksitet og uenigheter i et nettverk.

Provan & Kenis (2007) bruker tillit som dimensjon for å undersøke hvor effektivt ulike styringsformer i nettverk er. De definerer tillit som: «the willingness to accept vulnerability based on positive expectations about another's intentions or behaviors» (McEvily, Perrone & Zaheer 2003, s. 92, referert i Provan & Kenis, 2007, s. 237). Denne definisjonen er valgt som grunnlag for å klassifisere tilliten i NNSO.

FORMALISERING

Interkommunale samarbeid og andre nettverk kan ha ulik grad av *formalisering*.

Formalisering kan defineres som i hvor stor grad aktiviteten i et nettverk er forankret i skriftlige og formelt vedtatte dokumenter (Jacobsen, 2014, s. 34), og hvor formelle strukturene i nettverket blir som følge av dette. Fimreite og Lægreid (2009, s. 283) klassifiserer nettverk blant annet etter graden av formalisering. Et nettverk med lav grad av formalisering kan framstå som en uformell kommunikasjonsarena der erfaringer, kunnskap og informasjon utveksles mellom medlemmene. Et nettverk med høyere grad av formalisering vil framstå mer formelt med oppbygde ressurser og en strukturert arbeidsinndeling (Jacobsen, 2010, s. 14).

En viktig del av denne dimensjonen er å finne ut om et interkommunalt samarbeid er et selvstendig rettssubjekt eller ikke. Et selvstendig rettssubjekt er et individ eller en organisasjon som har plikter og rettigheter etter norsk lov og rett (Jacobsen, 2014, s. 35). Det er imidlertid ikke alle interkommunale samarbeid som kan regnes som selvstendige rettssubjekter (KS, 2013, s. 12). Det kan likevel være vanskelig å stadfeste om et interkommunalt samarbeid er et selvstendig rettssubjekt eller ikke (Jacobsen, 2014, s. 35).

Dette vil bero på en helhetsvurdering av hvorvidt samarbeidet står selvstendig og autonomt i forhold til deltakerkommunene. I et juridisk perspektiv er kriterier for å fastslå dette blant annet om samarbeidet opptrer utad under eget navn, om det inngår kontrakter med andre under eget navn, om det råder over egne økonomiske midler og ansatte, og om det har satt opp et selvstendig budsjett (Jacobsen, 2014, s. 35).

En annen del ved denne dimensjonen dreier seg om det interkommunale samarbeidet har en administrativ kapasitet eller ikke. Dette vil dreie seg om i hvor stor grad samarbeidet sitter på egne ressurser eller om ressursgrunnet kun baseres på det medlemskommunene bidrar med til enhver tid (Jacobsen, 2014, s. 72). Ressurser her kan være arbeidskraft, finansiering, informasjon og fysiske strukturer som bygninger.

STYRINGSSTRUKTUR

Forskjellige typer samarbeid kan ha svært ulik styring. Dette kan påvirke både samarbeidets grad av formalisering og tillit mellom aktørene. Provan og Kenis (2007, s. 233) utforsker styringsstrukturer i nettverk og identifiserer tre typer: «Participant-Governed Networks», «Lead Organization-Governed Networks» og «Network Administrative Organization». Disse er også relevante i studier av interkommunalt samarbeid (Jacobsen, 2014, s. 71).

I førstnevnte type styres nettverket av alle medlemmene uten en separat administrativ enhet. I den andre typen, et lead-agency-nettverk, koordineres alle nettverkets aktiviteter og beslutninger gjennom ett nettverksmedlem (Boin, Busuioac & Groenleer, 2013). Dette medlemmet fungerer som en «lead organization» og får en administrativ og overordnet rolle. Dette betyr at organisasjonen skal sørge for å finansiere, rekruttere og vedlikeholde på vegne av hele nettverket inkludert seg selv⁶. I sistnevnte nettverk, «Network Administrative Organization» (NAO), opprettes det en separat enhet som har som spesifikk oppgave å styre nettverket og nettverkets virksomheter. Til forskjell fra lead-organization-modellen er NAO ikke et medlem av nettverket, men en enhet som styres eksternt av representanter fra flere ulike aktører i nettverket.

Dimensjonene som er gjennomgått oppsummeres i en oversiktstabell nedenfor.

⁶ Stoff basert på kandidatens forskningsfeltoppgave høsten 2014.

Tabell 3.1 Oversikt over klassifiserende dimensjoner (inspirert av Jacobsen, 2014, s. 38).

Dimensjon	Definisjon
Type samarbeid	Produksjonssamarbeid/styringssamarbeid
Samarbeidets størrelse	Antall medlemsaktører/relasjoner
Samarbeidets tetthet	Kontaktintensitet/integrasjon
Klikkdannelse	Aktørgrupper med høy kontaktintensitet
Sentralisering	Sentralisert/desentralisert kommunikasjon
Stabilitet	Graden av stabilitet/graden av permanens
Tillit	Graden og typen av tillit mellom aktørene
Formalisering	Graden av formalisering
Styringsstruktur	Delt styring/lead-agency/NAO

3.1.4 BESKRIVENDE BEGREP

GRENSEOVERSKRIDENDE UTTRYKKSFORMER FOR STYRING

I beskrivelsen av governance ble det nevnt noen grenseoverskridende styringsformer som utfordrer tradisjonelle måter å betrakte offentlig styring på. Dette knytter seg til vanskelige og organisasjonsovergripende oppgaver. Slike oppgaver utvikler seg gjerne til problemer, på engelsk omtalt som «wicked problems» (Rittel & Webber, 1973). Innenfor samfunnssikkerhetsfeltet skyldes dette blant annet at samfunnsproblemene ikke følger organisasjonsgrensene, og dermed utfordres forvaltningspolitikken til å etablere bedre egnede organisasjonsløsninger (Christensen & Lægred, 2007). Styringsformene som opprettes som følge av dette får gjerne en grensesprengende karakter, og kan ses i et flernivåperspektiv (Rykkja, 2008).

Flernivåstyring, eller «multi-level governance», innebærer at grensene mellom ulike sektorer og styringsnivåer blir mer uklare (Hooghe & Marks, 2001). Her fokuseres det på styringsprosesser som oppstår i spenningsflaten mellom eksempelvis offentlig og privat sektor, staten og overnasjonale nivåer, eller mellom stat og kommuner. Konkrete uttrykk for flernivåstyring er offentlig-private samarbeid (OPS) og offentlig-offentlige samarbeid.

OPS kan sies å være en styringsform der offentlige og private aktører inngår partnerskap for å løse en oppgave (Mörth & Sahlin-Andersson, 2006). Oppgaver her kan eksempelvis være veibygging eller andre prosjekter knyttet til infrastruktur. Offentlig sektor vil i slike

partnerskap ofte være oppdragsgiver, mens private aktører har ansvaret for å utføre konkrete oppgaver. Dette betyr at private aktører gjerne rår over spesifikke ressurser som supplerer politiske institusjoners handlingskapasitet (Pierre & Peters, 2008, s. 25). Partnerskap av denne typen kan ofte ha en uformell og løs struktur, men framstår likevel som pragmatiske, instrumentelle og funksjonelle arrangementer. OPS kan også innbefatte samarbeid mellom offentlige og frivillige organisasjoner (Jacobsen, 2014, s. 22).

En tredje grenseoverskridende styringsform er offentlig-offentlige samarbeid. Som navnet hentyder til er dette samarbeid mellom enheter som tilhører offentlig sektor – kommuner, fylkeskommuner og statlige organer (Jacobsen, 2014, s. 23). Aktørene her går sammen om å løse et problem eller produsere en tjeneste. Interkommunale samarbeid i Norge kan i hovedsak plasseres i denne kategorien (ibid.; Andersen, 2008, s. 131).

Samstyring, slik dette er behandlet av Røiseland og Vabo (2012), representerer en annen tilnærming til styringsformproblematikken. Forfatterne beskriver samstyring som «den ikke-hierarkiske prosessen hvorved offentlige og private aktører og ressurser koordineres og gis felles retning og mening» (Røiseland & Vabo, 2008, s. 90). Samstyring innebærer at ulike aktører fra ulike sektorer og nivåer samarbeider, og fremstår dermed som et vidt begrep som inkluderer alle de tre styringsformene som hittil har blitt nevnt. Røiseland og Vabo (2008, s. 413) presenterer en firefeltstabell med eksempler på empiriske uttrykk for samstyring i norsk lokalpolitikk. Tabellen ses nedenfor.

Tabell 3.2 Eksempler på samstyring. Kilde: Røiseland & Vabo, 2008, s. 413.

	Kun offentlig sektor	Flere sektorer
Ett nivå	Type 1 Interkommunalt samarbeid Interkommunale selskaper	Type 2 Kommunale planleggingsprosesser Partnerskap, OPS, aksjeselskap
Flere nivåer	Type 3 Samarbeidsprosjekter mellom kommune, fylkeskommune og/eller statlige etater	Type 4 Regionale utviklingsprogrammer

Type 1 av samstyring som presenteres i tabellen involverer kun enheter i offentlig sektor på kommunalt nivå (Røiseland & Vabo, 2012, s. 28). Eksempler på denne typen er ulike former for interkommunalt samarbeid og interkommunale selskaper. Type 2 omfatter samarbeidsformer som inkluderer kun ett nivå, men flere sektorer. Eksempler her er kommunale planleggingsprosesser eller samarbeid i tilknytning til driftsoppgaver og tjenesteyting. Empiriske uttrykk for samstyring her er OPS og andre typer flersektorielle partnerskap. Type 3 knyttes til samarbeidsprosjekter mellom ulike styringsnivåer i offentlig sektor. Dette kan gjerne komme til uttrykk gjennom samarbeid mellom kommunale tjenester og statlig forvaltning. Type 4 er den mest grenseoverskridende typen for samhandling og omfatter samarbeid mellom aktører fra flere ulike sektorer og nivåer.

I denne studien vil samstyring brukes som begrep for å beskrive relasjonene mellom aktørene i NNSO-nettverket, og videre hvilken styringsform nettverket har inntatt. I analysekapitlet vil samstyringstabellen bidra til å klassifisere overvåkingssamarbeidet.

I definisjonen av samstyring ligger tre sentrale aspekter. Det første aspektet dreier seg om at de samhandlende aktørene er gjensidig avhengige, noe som innebærer at målene som settes bare kan oppnås i fellesskap (Røiseland & Vabo, 2012, s. 22). Målene kan være knyttet til oppgaver eller problemer som alle aktørene ønsker å løse. Aktørene bidrar med egne ressurser for at målene skal nås så effektivt som mulig. På en eller annen måte sitter de ulike aktørene på ressurser som de andre aktørene er avhengige av. På denne måten blir aktørene gjensidig avhengige av hverandre. Beskrivelsen av dette aspektet har betydelige likhetstrekk med beskrivelsen av interkommunale samarbeid. Det andre aspektet handler om at beslutninger relatert til samstyring bør baseres på diskusjoner og forhandlinger. Samstyring er gjerne basert på frivillighet og avhengighet. Dette betyr at bruk av makt og autoritativ styring gjennom lover og regler må vike for insentiver og myke styringsmidler. Det tredje aspektet dreier seg om at samstyring er planlagte og målrettede aktiviteter og forsøk på å få til noe. En målorientert aktivitet innebærer at samstyring involverer vanlige organisasjonsprosesser. Aktørene som samstyrer må formulere målsettinger, virkemidler må velges, strategier må utformes og ulike aktiviteter skal koordineres.

SAMORDNING

Et begrep som ofte knyttes til grenseoverskridende styringsformer er samordning (Fimreite & Lægneid, 2008; Fimreite et al., 2014). Samordning er et flertydig begrep og regnes ofte som

et klassisk problem i offentlig forvaltning. Teoretisk er det viktig å skille mellom vertikal og horisontal samordning (Christensen & Læg Reid, 2008; Bouckaert, Peters og Verhoest, 2010). I forbindelse med samfunnssikkerhet dreier vertikal samordning seg om sektorbasert samordning mellom ulike forvaltningsnivåer, eksempelvis mellom departement og direktorat eller lokal og sentral statsforvaltning, og mellom stat og kommune (Christensen & Læg Reid, 2008). Horisontal samordning er samordning mellom ulike politikkområder eller sektorer som befinner seg på samme nivå. Dette kan for eksempel være nødvendig i forbindelse med naturkatastrofer, der Justis- og beredskapsdepartementet samarbeider med Samferdselsdepartementet og foretar nødvendige tiltak.

Det kan settes et grovt skille mellom tre sentrale samordningsformer: hierarki, nettverk og marked (Bouckaert, Peters & Verhoest, 2010). Dette kan omtales som ulike mekanismer som samordning kan utøves gjennom. I likhet med andre studier av samfunnssikkerhet (Fimreite et al., 2014, s. 24) vil denne studien fokusere på samspillet mellom hierarki og nettverk. Samordning ovenfra og ned gjennom hierarkiske relasjoner som instruksjer, rutiner og ordrer, kan gjerne bli utfordret av nettverklignende samordning mellom aktører i ulike sektorer og nivåer. Slike spenninger er spesielt interessant i forbindelse med samfunnssikkerhetsfeltet. Vanskelige oppgaver fører gjerne til opprettelsen av nye og grenseoverskridende styringsformer, hvor samordning skjer gjennom nettverk og interaksjoner mellom aktører. Aktører som inngår i slike nettverk er ofte bundet av hierarkiske føringer, noe som igjen kan skape samordningsutfordringer.

SPESIALISERING

Valg av spesialiseringsprinsipper på sentralt, regionalt og lokalt nivå kan være en grunn til at samspillet mellom ulike samordningsmekanismer har endret seg. Økt spesialisering kan medføre et større behov for samordning (Fimreite et al., 2014, s. 24). Læg Reid et al., (2010) skiller mellom horisontal og vertikal spesialisering. Førstnevnte dreier seg om hvordan organisasjonsstrukturer bidrar til å skille spesielle oppgaver fra hverandre. Et eksempel på dette er at samfunnssikkerhet som oppgaveområde skilles ut i egne spesialenheter eller integreres i organisasjoner i ulike sektorer. Der horisontal spesialisering innebærer en splitting av organisasjoner på samme forvaltningsnivå inn i flere organisasjoner, dreier vertikal spesialisering seg om fordeling mellom ulike hierarkiske nivåer. Mellom departement og direktorat kan dette være fordeling av ansvar og oppgaver.

I et forvaltningsapparat setter Gulick (1937) et klassisk skille mellom ulike spesialiseringsformer. En forvaltningsenhet kan være spesialisert etter formål, prosess, målgruppe, eller geografi. Spesialisering etter formål kan være knyttet til ulike sektorer, politikkområder eller funksjoner. Prosess-spesialisering knyttes gjerne til regulering, tilsyn, revisjon og kontroll. Målgruppe dreier seg om spesialisering etter en spesiell gruppe mennesker eller klienter, slik som innvandrere, asylsøkere eller terrorister. Spesialiseringsformer etter geografi kan eksempelvis være kommuner, interkommunale samarbeid, fylke, region og ulykkessted.

Det viktigste som kan trekkes fra denne gjennomgangen av spesialisering er begrepets sammenheng med samordning. Ulike spesialiseringsformer krever ulike samordningsmekanismer (Fimreite et al., 2014, s. 25). Jo sterkere spesialiseringen er, jo større blir ofte samordningsbehovet (Bouckhaert, Peters & Verhoest, 2010).

3.2 FORKLARENDE TEORI

I forskningslitteraturen om både samfunnssikkerhet og interkommunale samarbeid er det vanlig å bruke en instrumentell og en institusjonell tilnærming for å forklare fenomener. Tilnærmingene har blitt brukt for å forklare hvordan samfunnssikkerhetspolitikken utformes og gjennomføres (Fimreite et al., 2014, s. 29), og for å forklare hvorvidt interkommunalt samarbeid er effektivt eller suksesspreget (Jacobsen, 2010; Jacobsen, 2014; Kiland & Jacobsen, 2011). I denne studien skal perspektivene imidlertid forklare: 1) etableringen av NNSO, 2) endringer i NNSO, og 3) praksisen i NNSO. Perspektivene vil bli brukt på en utfyllende måte (Roness, 1997). Dette skal bidra til å forstå interkommunal organisering for samfunnssikkerhet som et komplekst samspill mellom instrumentelle og institusjonelle faktorer. Under hvert perspektiv vil det presenteres noen forventninger til funn.

3.2.1 INSTRUMENTELT PERSPEKTIV

I et instrumentelt perspektiv legges det ofte vekt på sentrale aktørers bevissthet (å ta veloverveide valg/beslutninger), rasjonalitet (å ta fornuftige valg/beslutninger i forhold til en rekke faktorer), strategi (å ta strategiske valg/beslutninger) og valg av fremgangsmåte for å løse definerte oppgaver, utfordringer eller problemer. Valg av organisasjonsløsninger i dette perspektivet kan anses som et valg av verktøy eller instrument for å løse et problem. Dermed er det lettere å forstå bruken av ordet *instrumentelt*.

En instrumentell tilnærming, eller et instrumentelt perspektiv, fokuserer på organisasjoners formelle struktur og ser organisasjoner som et redskap for å løse oppgaver (Scott 1998; Fimreite et al., 2014, s. 29). I dette perspektivet blir organisasjoner ansett som rasjonelle hvis de skaper kapasitet til å gjennomføre og realisere bestemte mål. Handlingslogikken i dette perspektivet kalles konsekvenslogikk (March og Olsen, 1989), og baseres på en mål-middel-tankegang hvor man forsøker å forutsi handlingers konsekvenser (Læg Reid & Rykkja, 2014, s. 9). Organisasjonens oppgave er å finne gode virkemidler for å oppnå mål som ofte er gitt utenfor organisasjonens grenser. Endringer i dette perspektivet skjer i form av rasjonelle tilpasninger til nye mål eller krav (Fimreite et al., 2014, s. 29).

I et instrumentelt perspektiv kan det skilles mellom en hierarkisk variant og en forhandlingsvariant (Christensen et al., 2009, s. 14). I den første varianten fokuseres det på ledernes muligheter og evner til å tenke og handle rasjonelt. Dette kan resultere i sterk vertikal samordning, mens horisontal samordning kan bli vanskeligere å oppnå (Læg Reid & Rykkja, 2014b, s. 9). I den andre varianten fokuseres det på forhandlinger og eventuelle kompromisser mellom aktører med motstridende interesser. Aktører i en slik variant scorer høyt på sosial kontroll (makt) og rasjonell kalkulasjon (mål-middel-forståelse) (Dahl & Lindblom, 1953).

Innenfor et instrumentelt perspektiv kan opprettelsen av interkommunale samarbeid relateres til effektivitet, kvalitet og styring (Jacobsen, 2010, s.15; Oliver, 1990, s. 245). Enkelt oppsummert kan samarbeid føre til at effektiviteten økes gjennom stordriftsfordeler, kvaliteten på tjenesteleveringen kan forbedres, og styringen kan håndtere grenseoverskridende problemer. *Effektivitet* dreier seg om at kommuner kan utnytte stordriftsfordeler ved å opprette et interkommunalt samarbeid. Produksjonskostnadene knyttet til tjenesten som produseres i samarbeidet kan bli mindre som følge av bedre ressursutnyttelse (Jacobsen, 2010, s. 15). *Kvalitet* innebærer at kommuner kan spleise på nødvendige faktorer for å øke kvaliteten i produksjonen av tjenesten. Slike produksjonsfaktorer kan eksempelvis være å engasjere eksternt fagpersonell, noe som ofte vil være en kostbar affære for enkeltstående kommuner. Kommunale oppgaver kan medføre utfordringer ved at de ofte er sterkt spesialiserte. Sterkt spesialiserte oppgaver kan omfatte få hendelser, noe som igjen fører til at etterspørselen på kompetanse vil variere. Ansettelser av spesialister i slike stillinger er derfor kostbart. *Styring* dreier seg om at interkommunale

samarbeid med felles administrasjon gir gode forutsetninger for å løse problemer på tvers av kommunegrensene (ibid., s. 17).

Effektivitet, kvalitet og styring kan altså omtales som tre større grupper av problemer, i og med at kommunens utfordringer med manglende effektivitet, lav kvalitet og utilstrekkelig styring i tjenesteytingen, kan danne grunnlag for samarbeid (Jacobsen, 2010, s.15). Hvis kommuneledelsen beslutter å delta i et interkommunalt samarbeid, vil det ut fra et instrumentelt perspektiv være et resultat av en rasjonell oppfatning og forventning om at dette vil effektivisere oppgaveløsingen. I tråd med et slikt perspektiv kan interkommunalt samarbeid som organisasjonsform dermed oppfattes som det best egnede verktøyet for å effektivisere tjenesteproduksjonen (Gjertsen, 2011, s. 20). I en slik omorganiseringsprosess kan rasjonaliteten imidlertid være begrenset i forhold til hvilken informasjon aktørene besitter, og i forhold til kognitiv kapasitet (Egeberg, 2003, s. 117; Simon, 1991).

For å forklare ulike sider ved NNSO etter et instrumentelt perspektiv vil det tas utgangspunkt i Kingdons (2003) *policy streams-teori* om *policystrømninger*, *policyvinduer* og *policyentreprenører*. Dette betyr at det fokuseres på enkeltindivider som spilte en nøkkelrolle i etableringen, endringer og praktiseringen av nettverket. I Kingdons *policy streams*-tilnærming beskrives utforming av offentlig politikk som et resultat av tre strømninger: problemstrømningen, *policy*-strømningen og politikkstrømningen. Når strømningene koples sammen oppstår det et tidsavgrenset *policyvindu* som gjør det mulig å endre offentlig politikk (Guldbrandsson & Fossum, 2009, s. 434). Aktører som i slike handlingsvinduer promoterer spesifikke løsninger blir omtalt som *policyentreprenører* eller *kreative rolleinnehavere* (Hollis, 1994; Serigstad, 2003). Dette åpner for å tolke handlinger som et resultat av enkeltindividers egenskaper, og ikke utelukkende som et resultat av strukturelle forhold. Teorien handler dermed om problemløsning og hvordan aktører tar rasjonelle og strategiske valg for å realisere sine mål når muligheter for dette oppstår. Det er derfor uproblematisk å knytte teorien til et overordnet instrumentelt perspektiv.

Hvis denne teorien skal brukes for å forklare aspekter ved NNSO må man tenke seg at ulike prosesser (*streams*) skapte en mulighet (*policy window*) for enkeltindivider (*policy entrepreneurs*) å endre måten kommuner og andre aktører forvaltet samfunnssikkerhet som politikkområde (*policy*) på. Dette betyr at det først må undersøkes om det eksisterte slike strømninger i forkant av etableringen av NNSO. Deretter kan det undersøkes hvilke

muligheter dette skapte og hvilke individer som var betydningsfulle på dette tidspunktet. *Policyvinduer* kan åpnes raskt og uforutsigbart, men forblir sjelden åpne over lang tid. Dette betyr at aktører som representerer spesifikke løsninger må handle raskt før muligheten forsvinner (Guldbrandsson & Fossum, s. 434). Policyentreprenører kan beskrives som innovative talsmenn for en bestemt sak, initiativtakere eller ildsjeler bak en konkret idé. I følge Kingdon (2003, s. 122) kan entreprenører befinne seg «in or out of government, in elected or appointed positions, in interest groups or research organizations». Det viktigste trekket ved disse personene er viljen til å investere egne ressurser, enten det dreier seg om tid, energi, rykte eller økonomi, for å oppnå resultater. Resultater kan være at saken de kjemper for tar den retningen de ønsket, eller at de gjennom sin deltakelse sikrer sin posisjon eller fremgang i karrieren. Et viktig skille mellom beslutningstakere og policyentreprenører er at førstnevnte skifter fokus fra et problem til et annet, mens sistnevnte holder seg til en og samme sak og streber etter å realisere denne.

Mintrom og Norman (2009, s. 651) tar utgangspunkt i Kingdons definisjon av policyentreprenører og lister opp fire trekk for å identifisere slike personer: samfunnsforståelse, problemdefinering, teambuilding og ledelse. Policyentreprenører kan ha forskjellige grader av disse egenskapene. *Samfunnsforståelse* går ut på at policyentreprenører har en god forståelse av samfunnet rundt dem og 'sosiale antenner' i møtet med andre. Dette dreier seg for det første om at entreprenørene benytter seg flittig av sosiale og politiske nettverk knyttet til saken de kjemper for. For det andre har entreprenører evnen til å sette seg inn i ideer, motiver og bekymringer til andre aktører og respondere hurtig på disse. Entreprenører som kommer godt overens med andre og som har gode forbindelser til sin egen kontekst virker å oppnå gode resultater (Mintrom & Norman, 2009, s. 652).

Problemdefinering dreier seg om at entreprenørene bruker mye tid og ressurser på å sette problemer på dagsordenen (Mintrom & Norman, 2009, s. 652). *Teambuilding* innebærer at entreprenørene er lagspillere og arbeider effektivt i samarbeid med andre. *Ledelse*, eller «leading by example», går ut på at entreprenører realiserer en idé ved å ta styringen selv. Dette er ment å signalisere deres spesielle engasjement for saken til resten av det politiske miljøet. Disse egenskapene vil brukes for å identifisere policyentreprenører i forbindelse med etableringen, endringen og praktiseringen av NNSO.

Ut fra et instrumentelt perspektiv kan man betrakte *etableringen* av interkommunalt samarbeid som en endring av kommuners formelle struktur. En interkommunal organisasjonsløsning må i denne sammenheng betraktes som et instrumentelt verktøy som skal effektivisere kommunens oppgaveløsning og tjenesteyting. Denne endringen vil da være en rasjonell respons på definerte problemer ved den tradisjonelle kommunestrukturen. Problemene er gjerne forbundet med instrumentelle faktorer i organisasjonsstrukturen, som manglende effektivitet, lav kvalitet og utilstrekkelig styring i tjenesteytingen. Samtidig vil problemer av denne typen danne grunnlag for valg av alternative organisasjonsløsninger. I dette perspektivet kan søke- og endringsprosessen enten ha foregått i hierarkiske termer, der ledernes analytiske og rasjonelle evner har stått sentralt, eller i en forhandlingsvariant der flere aktører har fremmet motstridende interesser og inngått kompromisser. Man kan uansett forvente at prosessen som førte til opprettelsen av et interkommunalt samarbeid var en analytisk prosess, og at man til slutt endte opp med det planlagte produktet.

I lys av et instrumentelt perspektiv kan det forventes at *endringer* er en tilpasning til både interne og eksterne krav. Førstnevnte kan bygge på kommunenes erkjennelse om at et problem ikke lar seg løse på egenhånd. Det oppstår dermed et internt behov for å tilpasse seg det nye målet, samt skape virkemidler for å realisere dette. Her kan samarbeid med andre kommuner være en rasjonell løsning på kommunens interne problem. Tilpasninger kan imidlertid også skyldes ytre krav med utspring i befolkningen, media eller naturen. Ytre sjokk fra naturens side kan være kriser som skaper behov for å forebygge lignende hendelser i fremtiden. Slike hendelser kan ofte være grenseoverskridende problemer som er gjeldende for flere aktører i ulike sektorer og på ulike styringsnivå. I forlengelsen av dette vil en sunn samordning mellom involverte aktører bidra til en mer effektiv oppgaveløsning. Endringer etter etableringen kan også forklares som rasjonelle tilpasninger til nye mål som ledelsen setter seg. Det forventes videre at aktørene er i stand til å hurtig respondere på slike omstillingsprosesser.

Forventninger vedrørende NNSOs *praktisering* av overvåkingen er at dette gjøres med instrumentelle virkemidler. En videre forventning er at overvåkingsmodellen er basert på en mål-middel-rasjonalitet og bærer preg av dette. Konsekvenstenkning som handlingslogikk forutsetter at lederne forutså hvilke resultater overvåkingen kunne gi (Christensen et al., s. 35). Lederne kan ha vært preget av enten begrenset eller fullstendig formålsrasjonalitet (ibid., s. 36), men likevel søkt å optimalisere modellen i henhold til de ressurser man til enhver tid

har for hånd. Hvis overvåkingsmodellen har blitt praktisert på samme måte gjennom flere år er forventningen at aktørene har oppnådd bred innsikt over alternative løsninger. Økt kunnskap kan ha ført til økt formålsrasjonalitet og dermed en overbevisning om at nåværende løsning er den mest optimale. Videre forventes det at langvarig samarbeid og flere år med overvåking har bidratt til å styrke den formelle strukturen i overvåkingen.

3.2.2 INSTITUSJONELT PERSPEKTIV

Et institusjonelt perspektiv betrakter organisasjoner som verdibærere, og fokuserer på uskrevne normer, verdier og praksiser som har vokst frem i organisasjonen over tid (Selznick, 1957). Til forskjell fra et instrumentelt perspektiv er det her de uformelle strukturene som har størst betydning for hvordan aktører handler og samhandler. Underforståtte rolleforventninger kan være manifestert i organisasjonen og eksistere uavhengig av de personene som til enhver tid befinner seg i organisasjonen (Christensen & Lægneid, 2002). I dette perspektivet er organisasjoner komplekse fenomener og mindre mottakelige for radikale omstillingsprosesser, noe som fører til at styring gjennom instrumentelle virkemidler blir utfordrende. I et institusjonelt perspektiv kan det skilles mellom et kulturperspektiv og et myteperspektiv (Christensen et al., 2009, s. 23). Av pragmatiske årsaker vil imidlertid kun det første perspektivet benyttes.

Et kulturperspektiv fokuserer på organisasjoner som institusjoner der betydningen av interne tradisjoner og verdier står sterkt (Selznick, 1957, s. 17). Normer, verdier og praksiser har ofte vokst frem gjennom en institusjonaliseringsprosess, noe som i et institusjonelt perspektiv betyr at de har en egen innflytelse på adferdsmønsteret hos organisasjonens medlemmer (Lægneid & Rykkja, 2014, s. 9; Selznick, 1957). Organisasjonskulturens uformelle elementer kan være vanskelig å overføre til nye organisasjonsløsninger. Organisasjonen vil ikke enkelt og hurtig respondere på ledelsens beslutning om endringer eller tilpasninger basert på ytre påvirkninger.

Endringer i et kulturperspektiv knyttes derfor til den institusjonelle tilnærmingens handlingslogikk, som baserer seg på *logikken om det passende, kompatible og forenlige* (March & Olsen, 1989). Handlinger innenfor denne logikken gjøres ut fra erfaringer om hva som tidligere har fungert godt, og forståelsen av hva som er akseptert og rimelig innenfor det handlingsmiljøet man er en del av (Fimreite et al., 2014, s. 29). Denne tankegangen

innebærer at målene oppdages og utvikles internt i organisasjonen gjennom *gradvise tilpasninger*. Endring vil da skje i et langsommere tempo, og endringsforsøk som ikke fundamentalt strider i mot organisasjonens identitet har lettere for å bli akseptert (Brunsson & Olsen, 1993).

Med andre ord vil mulighetene for endring være størst dersom reformer samsvarer med organisasjonens tradisjon og etablerte kultur. Endringsforslag vil dermed gjennomgå såkalte kompatibilitetstester før noe nytt iverksettes (Brunsson & Olsen, 1993). I denne sammenhengen kan beslutninger legge føringer for senere beslutninger i såkalte *stivhengige prosesser* (Krasner, 1988; Lægreid & Rykkja, 2014, s. 9). Dette er prosesser som påvirkes av organisasjonens rotfestede og institusjonelle verdier. I et instrumentelt perspektiv vil ineffektivitet over lang tid oppleves som negativt, men i et kulturperspektiv vil gradvise endringer i «kjent farvann» være innenfor aksepterte rammer. En annen måte å formulere dette på er at historiske røtter har betydning for kulturelle utviklingsveier (Christensen et al., 2009).

Kulturperspektivet kan linkes til Scotts (2008) definisjon av normativt press. Dette innebærer at omgivelser kan presse organisasjoner til å tilpasse seg normer. Her vil organisasjonsformers legitimitet vurderes etter om de samsvarer med omgivelsenes normer og verdier (Jacobsen, 2010, s. 17). Ofte vil tanken om å delta i et interkommunalt samarbeid være av en normativ karakter. Kommuners vurderinger i dette bildet vil være et normativt spørsmål om hva en *bør* gjøre for å oppnå større grad av legitimitet utad. Sentralt i slike spørsmål er at interkommunalt samarbeid kan betraktes som et alternativ til kommunesammenslåing (Weigård, 1991, s. 84). Ved å inngå i et interkommunalt samarbeid kan kommunen derfor oppnå ønsket grad av legitimitet hos befolkningen, uten at kommunens egenidentitet og kultur blir truet. Det er imidlertid ikke gitt at forslag om medlemskap i interkommunalt samarbeid vil bestå en kompatibilitetstest (Christensen et al., 2009, s. 92).

FORVENTNINGER TIL FUNN

Et kulturperspektiv som institusjonell tilnærming gir et annet syn på interkommunalt samarbeid som organisasjonsløsning for kommunene. Det vil her formuleres noen forventninger til hva et kulturperspektiv kan kaste lys over i forhold til etablering, endring og praksis av caset vårt.

I et kulturperspektiv kan det forventes at etableringen av et interkommunalt samarbeid samsvarte med kommunenes eksisterende organisasjonskultur. Det samme kan forventes i forhold til de eksterne samarbeidsaktørene, og i forhold til nøkkelpersonene som sto sentralt i selve etableringen. En kan videre forvente at vurderingene som ble gjort internt hos hver kommune og aktør harmonerte med uformelle verdier og normer, og at interkommunalt samarbeid på normativt grunnlag ble valgt som den «beste» løsningen.

I mange tilfeller kan handlingslogikken om det passende ha vært tilfelle, spesielt hvis kommunene tidligere hadde deltatt i interkommunale samarbeid og hatt gode erfaringer med dette. I forhold til egne mål om en bedre oppgaveløsning og tjenesteyting, kan deltakelse tenkes å ha blitt oppfattet som akseptabelt og fornuftig innenfor institusjonelle rammer. Her kan det videre forventes at samarbeidet ble etablert som følge av sterkt press fra befolkningen og andre aktører om at *noe måtte gjøres*. Et slikt press kan ha oppstått i kjølvannet av krisehendelser. Det kan være naturlig å forvente at slike hendelser preget etableringen, i og med at samarbeidet dreier seg om samfunnssikkerhet. Etableringen av et interkommunalt samarbeid kan derfor ha vært kommunenes respons på dette presset. Hvis så er tilfelle kan det være snakk om en normativ tilpasning, og en handling etter et behov for økt legitimitet utad.

For å kunne forklare *endringer* må man i et kulturperspektiv først undersøke om samarbeidet har opparbeidet seg en egenverdi. Hvis det interkommunale samarbeidet kan betraktes som en nettverksorganisasjon med institusjonelle verdier, vil endringer gjerne skje gjennom gradvise tilpasninger. Det kan da forventes at eventuelle endringer, fra samarbeidets etablering til i dag, har foregått i stivhengige prosesser. Beslutninger om endringer forventes da å være basert på føringer fra tidligere beslutninger, og i balanse med samarbeidets etablerte kultur. I og med at samarbeidet består av en rekke kommuner og eksterne samarbeidsaktører fra både statlig og privat sektor, forventes det at endringer kan ha vært påvirket av forskjellige organisasjonskulturer. Endringer i samarbeidet må imidlertid ses i sammenheng med hvor mye tid kommunene har viet til arbeidet, om senere skredhendelser har oppstått og hvorvidt det nære handlingsmiljøet skapte et ytre press.

Et kulturperspektiv kan også belyse hvordan samarbeidets skredovervåking har blitt *praktisert*. Hovedforventningen her er at dette har blitt praktisert på en slik måte at det ikke utfordrer elementer ved aktørenes egen organisasjonskultur. Her kan det tenkes at praktiseringen av skredovervåkingen ikke strider fundamentalt med aktørenes egne

handlingsmønstre. I forbindelse med at skredovervåkingen er sesongstyrt, forventes det at hver enkelt kommune vier lite tid til samarbeidet. Dette kan ha ført til få endringer i selve driften og historisk ineffektivitet, men likevel ikke en lavere tjenestekvalitet. Få krisehendelser i nyere tid kan ha ført til en stabilisering av nettverkets organisasjonskultur. På den andre siden kan få hendelser ha svekket det generelle behovet for samhandling og fornyelse i nettverket. På sikt kan dette ha ført til en ikkeeksisterende organisasjonskultur mellom aktørene. Et lavt interaksjonsnivå kan derfor i et kulturperspektiv tolkes på to ulike måter.

Erfaringer fra tidligere sesonger forventes videre å ha spilt inn på hvordan neste sesong praktiseres. Få endringer i driften kan imidlertid ikke utelukkende forklares ut fra de uformelle rutinene, verdiene og reglene som har vokst frem over tid. Dette må ses i sammenheng med hvor godt overvåkingen har fungert fra år til år, og hvorvidt dette er et arbeid som kommunene prioriterer.

3.3 OPPSUMMERING

Dette kapitlet har presentert masteroppgavens teoretiske utgangspunkt. I henhold til problemstillingen ble det valgt å benytte både klassifiserende og forklarende teori. Dette skal henholdsvis bidra til å 1) beskrive hvilken samarbeidsordning NNSO fremstår som, og 2) forklare samarbeidets etablering, endring og praksis.

Den klassifiserende teorien tar utgangspunkt i en governance-tilnærming der det empiriske fokuset er rettet mot hele NNSO-nettverket. Denne tilnærmingen egner seg for studier av interorganisatoriske relasjoner mellom et sett likestilte og autonome aktører. Det ble lansert ni dimensjoner og noen beskrivende begreper for å sortere empirien i analysekapitlet og klassifisere NNSO. Det forklarende teorigrunnlaget består av et instrumentelt og et institusjonelt perspektiv. Når det gjelder sistnevnte har vi valgt å legge vekt på kulturperspektivet. Perspektivene skal fungere som forklaringsverktøy og kaste lys over funnene fra empirikapitlet og analysere disse ut fra ulike innfallsvinkler. Perspektivene representerer ulike måter å betrakte organisasjoner på, og det anses som fornuftig å benytte dem på en utfyllende måte. Dette har sammenheng med at fenomener i en samfunnssikkerhetskontekst ofte involverer komplekse samspill mellom planlagte strategier, kulturelle bindinger og ytre press (Fimreite et al., 2014, s. 32).

4. METODE

Casestudie er valgt som forskningstilnærming i denne studien. I delkapittel 4.1 begrunnes valget. Videre gjennomgås datagrunnlag og datainnsamling.

4.1 CASESTUDIE SOM FORSKNINGSTILNÆRMING

En casestudie vil i denne oppgaven forstås som en empirisk studie som undersøker et aktuelt fenomen (caset) i dybde og innenfor casets egen kontekst (Yin, 2014, s. 16). Slike casestudier passer til å besvare forskningsspørsmål som stilles med spørreordene «hvordan» og «hvorfor». Dette passer godt til problemstillingen i denne studien: *hvordan kan vi forklare NNSOs etablering, endring og praksis, og hvorfor er det slik?* Oppgavens formål er å utvikle en helhetlig forståelse av NNSO som fenomen. Et slikt formål er vanlig for casestudier, og enheten som studeres vil da betraktes som unik og vitenskapelig interessant i seg selv, uten at den nødvendigvis koples til et større univers av fenomener (Grønmo, 2004, s. 90).

I studier av ulike fenomener innenfor forskningsfeltet samfunnssikkerhet blir det ofte brukt casestudie som metodisk tilnærming (Dalheim, 2009; Fimreite et al., 2014; Haug, 2008; Lango, 2010; Lervåg, 2010; Reitan, 2009; Serigstad, 2003). Selv om de fleste av disse studiene undersøker hvordan ulike kriser har blitt håndtert, fokuseres det på interaksjoner mellom ulike aktører innenfor en organisasjonsteoretisk kontekst.

I valg av forskningstilnærming er det tatt utgangspunkt i at en rekke interaksjoner mellom ulike aktører har forekommet, og at dette har resultert i en eller annen form for samarbeidsordning gjennom ulike prosesser. Fenomenets kompleksitet tatt i betraktning, er det videre ansett som fornuftig å bruke casestudie som strategi for å få en dybdeforståelse av samarbeidets fremvekst, endring og praksis. I tillegg er casestudier en velbrukt forskningsmetode i forbindelse med studier av interkommunale samarbeid (Brandtzæg & Sanda, 2003a; Kiland & Jacobsen, 2011; Andersen, 2010).

4.2 DATAGRUNNLAG

I de nevnte casestudiene av fenomener knyttet til samfunnssikkerhet og interkommunalt samarbeid, har produksjon av data i størst grad vært basert på kvalitative tilnærminger. Studiene har også hatt en intensiv karakter, noe som innebærer at datamaterialet ga mye informasjon om det ene fenomenet som ble studert (Jacobsen, 2000, s. 71). I likhet med disse

studiene har denne oppgaven blitt til gjennom et intensivt og kvalitativt undersøkelsesopplegg.

Innsamling av data for casestudien av NNSO har foregått gjennom kvalitative innholdsanalyser av en rekke dokumenter og uformelle intervju av respondenter tilknyttet skredprogrammet. Dokumenter som kilde har gitt dokumentasjon på en rekke forhold, mens intervjuene har gitt en dypere forståelse av de samme forholdene og forhold som ikke fremkom i dokumentene.

4.2.1 DOKUMENTER

For å kunne tilegne seg nyttig informasjon fra et dokumentarisk kildemateriale, er kvalitative innholdsanalyser en egnet metode. Dokumentarisk data som utledes av dette vil i følge Yin (2014, s. 105) være relevant i alle casestudier.

Det var knyttet en viss spenning til innsamlingen av dokumenter om NNSO. Dette skyldtes at det på forhånd var blitt fortalt av en av respondentene at det fantes lite dokumentasjon om samarbeidet. Innsamlingen startet derfor på et bredt grunnlag med leting etter dokumenter på flere fronter. Høsten 2014 ble det sendt ut en anmodning per epost til flere aktører i samarbeidet om å bistå forskeren med dokumentarisk materiale. Responsen var laber, men resulterte likevel i noen viktige dokumenter. Offentlig elektronisk postjournal ga flere treff på NNSO i nyere tid, men kunne ikke spore dokumenter tilbake til samarbeidets etablering. Arkivene hos hver enkelt aktør i NNSO utgjorde også en viss datakilde, men disse var imidlertid av varierende kvalitet. Medlemskommunenes arkiver, i den grad de i det hele tatt var tilgjengelige og oppdaterte, inneholdt svært begrenset informasjon om NNSO.

Den mest fruktbare tilgangen til dokumentarisk materiale var gjennom direkte kommunikasjon med aktørene i samarbeidet. Dokumenter ble ofte mottatt i sammenheng med intervjuer, eller ved at forsker ringte til aktørene og ba om å få tilsendt konkrete dokumenter.

Når det gjelder etableringen av NNSO er det benyttet dokumentarisk materiale i tidsrommet 1996 til 2005. Dokumenter fra denne tidsperioden omhandler Tromsø kommunes opprettelse av det kommunale overvåkingsprogrammet i 1997, overgangen til det interkommunale

samarbeidet som ble etablert i 2002, og videre om aktiviteter knyttet til etableringen frem til 2005. Mer konkret dreier dette seg om avisartikler fra lokale og nasjonale medier som skildrer snøvintrene og de alvorlige snøskredhendelsene fra denne perioden. I tillegg er det benyttet en bok av en lokal forfatter om vinteren i 1997 (Ryvold, 1997). Videre er datagrunnlaget fra denne perioden basert på dokumenter fra Tromsø kommune og andre involverte organisasjoner, lovtekster, stortingsmeldinger og værmeldinger. Sentralt står en prosjektbeskrivelse forfattet av Fylkesmannen i Troms om hvordan det interkommunale samarbeidet skulle opprettes i 2002, samt andre dokumenter forfattet av Fylkesmannen i forbindelse med etableringen.

Skriftlige kilder som omhandler endringer i NNSO finnes fra 2002 til dags dato. Det er lagt vekt på informasjon om samarbeidets avtaleverk. Dette dreier seg om de bilaterale avtalene mellom Tromsø kommune og hver enkelt medlemskommune, samt samarbeidsavtaler og kontrakter mellom Tromsø kommune (som representant for alle kommunene) og statlige og private aktører. Ved endringer i samarbeidet måtte samtlige medlemsaktører signere nye avtaler. Analyser av avtalene var derfor viktig for å spore endringer. Media har skrevet lite om NNSO i nyere tid og ble derfor ikke benyttet som dokumentasjon på endringer i nettverket. Det ble imidlertid analysert en viss mengde av skriftlig kommunikasjon mellom aktørene i nettverket. Denne kommunikasjonen foregikk i hovedsak per brev og epost, og begrenset seg til et par ganger hvert år i forbindelse med overvåkingens oppstart og slutt. Dokumenter med økonomisk innhold, det vil si budsjett, regnskap, fakturaer, kostnadsfordelingsnøkler, og søknader om driftstilskudd til NVE, ble også benyttet for å studere endringer i NNSO. Videre ble årsrapportene til hver enkelt samarbeidsaktør analysert. Særlig gjaldt dette rapporter skrevet av de eksterne samarbeidsaktørene, da disse gjerne beskrev organisasjonens erfaringer og rolle knyttet til skredsamarbeidet.

Når det gjelder dokumentasjon på hvordan skredovervåkingen ble praktisert er det benyttet kilder mellom 2002 og dags dato. Prosjektbeskrivelsen fra 2002 fungerte her som et viktig dokument, da denne i detalj beskriver praksisen de første årene. Dokumenter forfattet av andre aktører i samarbeidet, blant annet fra Tromsø kommune, Statens vegvesen, NVE, Meteorologisk institutt og NGI, er også benyttet. Det er ikke funnet dokumentasjon som tilsier at skredovervåkingen har gjennomgått store endringer siden 2002. Det er heller ikke funnet skriftlige kilder hos kommunene som handler om selve praksisen. Et dokument som

opsummerer en evakueringshendelse i 2009, forfattet av Tromsø kommune, var viktig for å skildre hvordan overvåkingsprogrammet praktiseres.

Innsamlingen og innholdsanalysene var preget av to utfordringer. For det første var det utfordrende å lete frem de få dokumentene som finnes om samarbeidet på grunn av mangelfulle arkiv. Tilgangen var i noen tilfeller begrenset gjennom offentlighetsloven, men den generelle tilgangen kan karakteriseres som god. I tillegg hadde personer forskeren var i kontakt med vansker med å huske hvilke dokumenter som eksisterer om fenomenet. Samlet førte dette til at innsamlingen ble tidkrevende. For det andre er det lite dokumentasjon om NNSO. Møtereferater finnes ikke, verken i eldre eller nyere tid. NNSO fremstår også som et fenomen som svært få har kjennskap til, og for øvrig et fenomen som svært få føler et behov for å informere andre om. Samarbeidet nevnes så og si aldri i media, til tross for den betydelige snøskredproblematikken regionen opplever. Samarbeidet er også i svært liten grad nevnt i kommunenes ROS-analyser og kriseplaner. NNSO nevnes også svært sjelden på medlemskommunenes hjemmesider. Dette er overraskende, i og med at overvåkingsprogrammet berører et stort antall mennesker. Tromsø kommune er imidlertid et unntak, og kommunen har bedre informasjon om NNSO på nettsidene sine enn de øvrige medlemskommunene.

Forskerens erfaringer med den begrensede dokumentasjonen om NNSO stemte derfor overens med en av respondentenes forhåndsvarsler. Dette samsvarer også med en annen studie av samarbeidet fra 2003 (Brandtzæg & Sanda, 2003a, s. 15), som benyttet seg av et begrenset datamateriale om overvåkingssamarbeidet.

4.2.2 INTERVJU

I forbindelse med kvalitative casestudier kan uformelle intervjuer karakteriseres som en viktig metode for å samle inn data om fenomenet som studeres (Yin, 2004, s. 110). I tillegg til innsamlede dokumenter er det foretatt en rekke intervjuer av personer tilknyttet NNSO. Da mengden av skriftlige kilder om NNSO viste seg å være begrenset, har data utledet av intervjuene vært desto viktigere for studiens samlede datagrunnlag. Personer ble valgt ut som respondenter etter noen strategiske utvalgs-kriterier (Jacobsen, 2000). For det første måtte personen ha god kjennskap til det interkommunale samarbeidet, både når det gjaldt etablering, endring og praksis. For det andre var det viktig at personen selv hadde vært i

befatning med samarbeidet over en viss tidsperiode, slik at kunnskapen ikke var begrenset til noen få år. Samlet innebar kriteriene ønsket om at personen hadde stått sentralt i nettverket over en lengre periode. Det viste seg imidlertid at ikke alle medlemsorganisasjonene, her inkludert kommunene, kunne oppfylle dette ønsket. I alt ble det foretatt tretten uformelle intervjuer. En av respondentene ble intervjuet tre ganger. Tabellen nedenfor gir en oversikt over respondentene.

Tabell 4.1 Oversikt over intervjuede respondenter

Sektor	Statlig/regional	Kommunal	Privat/frivillig
Respondenter (11 totalt)	Sjefingeniør (NVE)	Beredskapsrådgiver (Tromsø kommune)	Seniorgeolog (NGI)
	Sjefingeniør (SSV ⁷)	Tidligere ansatt (Lyngen kommune)	Skredleder (TRK ¹⁰)
	Statsmeteorolog (MET ⁸)	Seniorrådgiver (Balsfjord kommune)	
	Beredskapssjef (FMTR ⁹)	Rådmann (Karlsøy kommune)	
	Operasjonsleder (Politiet)		

Det ble foretatt intervjuer av representanter fra alle de statlige og private/frivillige aktørene i NNSO. Når det gjelder de kommunale aktørene, medlemskommunene, ble det av tidsmessige hensyn valgt ut et fåtall kommuner basert på geografi og hvilken erfaring hver av dem hadde med NNSO. Valget falt på kommunene Tromsø, Lyngen, Balsfjord og Karlsøy. Lyngen og Balsfjord kommune ble valgt fordi de har deltatt i samarbeidet siden oppstarten i 2002. I tillegg er dette kanskje de to kommunene i Nord-Norge med størst snøskredproblematikk, både i forhold til snøskred i utmark og innmark. Lyngen og Balsfjord har også engasjert seg og bidratt mer i NNSO enn andre kommuner. Karlsøy ble valgt fordi kommunen i 2012 valgte å melde seg ut av samarbeidet. Det ble derfor ansett som interessant å undersøke hvilke erfaringer kommunen hadde med overvåkingssamarbeidet, og hvilke begrunnelser som lå bak avgjørelsen. Tromsø kommune ble valgt på bakgrunn av at de har det administrative ansvaret i samarbeidet. Beredskapsrådgiveren fra kommunen ble intervjuet tre ganger, da det viste seg at han hadde desidert mest kunnskap av alle i nettverket.

Snøobservatørene og kjentmennene i hver enkelt kommune er den eneste gruppen i samarbeidet som ikke ble intervjuet. Ved oppstarten av undersøkelsen var en av

⁷ «SSV» er brukt som forkortelse på Statens vegvesen.

⁸ «Met» er brukt som forkortelse for Meteorologisk institutt, Vervarslings for Nord-Norge.

⁹ «FMTR» er brukt som forkortelse for Fylkesmannen i Troms.

¹⁰ «TRK» er brukt som forkortelse for Tromsø Røde Kors. «Skredleder» er senere omtalt som skredgruppeleder.

målsettingene å intervju minst én av disse. Begrunnelsen for dette var at disse privatpersonene utgjør grasrota i overvåkingsprogrammet og kunne derfor ha bidratt med upolert informasjon om en rekke forhold. Det ble forsøkt opprettet kontakt med flere av snøobservatørene, men personene ga tvetydige svar til forskeren om hvilket tidspunkt som passet best. Senere viste det seg at personene ikke hadde tid eller var utilgjengelige. Dette resulterte i at forsker ikke prioriterte disse intervjuene av tidsmessige hensyn.

Til tross for at Fylkesmannen i Nordland, Troms og Finnmark kan tilknyttes samarbeidet som veiledende aktører, var det kun Fylkesmannen i Troms som ble intervjuet. Grunnen til dette er at Fylkesmannen i Troms spilte en betydelig rolle i etableringen av samarbeidet. Fylkesmannen i Nordland og Finnmark har hatt mindre befatning med samarbeidet. Troms politidistrikt har større kunnskap om samarbeidet enn de to andre politidistriktene, og ble derfor intervjuet på bakgrunn av dette.

Forsker har oppholdt seg som fjernstudent i Tromsø siden sommeren 2014. Feltarbeidet har altså blitt gjort med base i Tromsø kommune. Medlemskommunene strekker seg imidlertid fra Lofoten i sør til Nordkapp i nord. Den geografiske utstrekningen mellom de resterende aktørene er også omfattende. Dette betyr at det måtte avgjøres hvorvidt respondentene skulle intervjues via telefon eller ansikt til ansikt. Resultatet ble en blanding av disse fremgangsmåtene.

Alle intervjuene var semistrukturerte og tok utgangspunkt i en intervjuguide som var utformet i forkant av hvert intervju (Grønmo, 2004; Jacobsen, 2000). Intervjuguiden holdt den samme grunnstrukturen gjennom alle intervjuene, men visse forandringer og justeringer ble foretatt. Forskeren holdt seg sjelden slavisk til guiden, og brukte denne isteden som et hjelpemiddel i intervjuene. Et eksempel på intervjuguiden finnes som vedlegg 1.

I forbindelse med intervjuene viste samtlige respondenter høy grad av fleksibilitet, velvilje og hjelpsomhet. Dette førte til relativt lange intervjuer og mye relevant informasjon om NNSO. Hvert intervju varte mellom en og to timer og bar preg av en avslappet og uformell atmosfære. Forsker har i ettertid vurdert at intervjuene kanskje var i lengste laget. Svarene bar imidlertid ikke preg av at respondenten var lei eller utslitt, noe som kan oppstå som problem ved lange intervjuer (Jacobsen, 2000, s.135). Alle intervjuene ble tatt opp på lydbånd og transkribert i ettertid. Forsker tok også notater underveis i intervjuene, men

fokuserte mest på å lytte til respondentene og komme med oppmuntrende signaler. Etter hvert intervju ble det foretatt en kort evaluering av forskers egen innsats og formulert noen tips til hva som kunne forbedres til neste intervju.

Det er imidlertid et par erfaringer med intervjuene som er verdt å nevne. For det første var intervjuene avhengig av at den enkelte respondenten hadde god hukommelse og kunnskap om forhold langt tilbake i tid. Til tross for at mange av de intervjuede personene var direkte involvert i prosesser på slutten av 1990-tallet og starten av 2000-tallet, var det bare noen få respondenter som klarte å svare tydelig på spørsmål om denne tidsperioden. Noen respondenter hadde en viss kunnskap om denne perioden som følge av at andre kollegaer hadde lært dem noe. Andre igjen hadde ingen kunnskap som følge av de ikke arbeidet i organisasjonen på det tidspunktet. Datamaterialet er derfor noe begrenset som følge av respondentenes vage svar fra denne tidsperioden.

For det andre var noen intervjuer preget av misforståelser mellom forsker og respondent. Respondentene hadde i disse tilfellene oppfattet at intervjuene skulle handle om NNFO (Nordnorsk fjellovervåking), og ikke NNSO (Nordnorsk skredovervåking) som faktisk var tilfelle. Dette skjedde til tross for at forsker hadde understreket at det handlet om sistnevnte forut for intervjuene. Personene det var snakk om hadde erfaring med begge samarbeidene, og hadde før intervjuene fant sted lest seg opp på feil samarbeid.

For det tredje førte respondentenes store engasjement rundt temaet til stadige avsporinger under intervjuene. Dette kunne skje som følge av at noen respondenter satt på mye relevant informasjon som de ønsket å dele. Dette skjedde imidlertid også som følge av at andre respondenter hadde begrenset kunnskap om NNSO, og som en videre følge av det sporet de av og snakket om noe som var mindre relevant.

For det fjerde ble det observert et visst samsvar mellom svarene i de ulike intervjuene. Respondentene ga samme svar på enkelte spørsmål, og henviste ofte til samme aktør på spørsmål om hvem som var samarbeidets administrator. Noen av respondentenes svar sprikte imidlertid i forhold til faktagrunnlaget. Dette gjaldt spesielt på spørsmålene som dreide seg om hendelser langt tilbake i tid. Andre ganger sprikte likevel svarene også fra faktagrunnlaget fra nyere tid. Respondentenes erindringsfeil kan ses i sammenheng med det begrensede arbeidet som legges ned i NNSO hvert år. Forskeren oppfattet at alle svarene som

ble gitt var ærlige. Likevel ble det oppfattet at noen av svarene var strategiske, både i form av at respondenten ikke ønsket å avsløre sin begrensede kunnskap om temaet, eller i form av at respondenten ønsket å omtale NNSOs arbeid på en best mulig måte. Noen svar kan også karakteriseres som tilfeldig, da respondenten istedenfor å svare «jeg vet ikke» kastet ut et tvetydig svar som sprikte fundamentalt fra faktagrunnlaget.

Datainnsamlingen har derfor vært preget av noen typiske problemer ved bruk uformelle intervju som metode. Likevel kan intervjuene ikke sies å ha vært preget av dårlig kommunikasjon mellom forsker og respondent under intervjuene, og svarene kan heller ikke sies å ha vært spesielt påvirket av forskerens spørsmål (Grønmo, s. 2004, s. 164–165). I alle intervjuene forsøkte forsker å unngå disse fallgruvene. Det var imidlertid vanskelig å gjøre noe med respondentenes erindringsproblemer og erindringsfeil. Datamaterialet utledet av intervjuene kan totalt sett anses som omfattende og dekkende for en rekke forhold. Respondentenes begrensede minne har imidlertid ført til at noen spørsmål står dårligere besvart enn andre.

4.3 VURDERING AV DATAGRUNNLAGET

Dette kapitlet har hatt til hensikt å beskrive den metodiske tilnærmingen som er benyttet for å samle inn studiens empiri. I forbindelse med vurderinger av denne empirien, og dermed også hvorvidt metodene har fungert etter formålet, gjøres dette ut fra kravene om *validitet* og *reliabilitet*. Førstnevnte dreier seg om at empirien må være gyldig og relevant (valid), mens sistnevnte innebærer at empirien må være pålitelig og troverdig (reliabel) (Jacobsen, 2000, s. 19). Til tross for at disse begrepene ofte knyttes til en kvantitativ tradisjon, kan de likevel brukes for å vurdere kvaliteten av datamaterialet i kvalitative studier, eksempelvis casestudier (Yin, 2014, s. 3–4).

4.3.1 VALIDITET

Validitet refererer her til datamaterialets gyldighet i forhold til den problemstillingen som skal belyses (Grønmo, 2004, s. 231). Basert på den kritiske drøftingen av både datagrunnlaget fra dokumentene og intervjuene er det samtidig foretatt en skjønnsmessig vurdering av dataenes validitet. Validitetsvurderingen i denne studien sammenligner data utledet av de to ulike metodene. Siden tilgangen på skriftlige kilder har vært begrenset har det vært større behov for data fra intervjuene. Informasjonen som kom frem gjennom intervjuene ble

sammenliknet med informasjonen fra dokumentene. Det ble oppdaget en overlapp mellom faktagrunnlag og respondentenes svar. Samtidig sprikte noen av respondentenes svar med den informasjonen som ble utledet fra de skriftlige kildene. Dette, i tillegg til erindringsfeil, kan ha innvirket på den generelle validiteten. Andre respondenter dekket imidlertid dette kunnskapsunderskuddet, og på den måten ble materialets gyldighet styrket igjen. Det at snøobservatører og kjentmenn i kommunene ikke ble intervjuet kan ha ført til mindre validitet om deres oppgaver i skredovervåkingen. Andre respondenter og skriftlige kilder har imidlertid dekket dette godt, i tillegg til at snøobservatørens oppgave, rolle og innflytelse er meget begrenset.

Data om NNSO samsvarer altså i stor grad. For å styrke validiteten ble det også foretatt oppfølgingsintervju av den viktigste respondenten i nettverket. Denne personen hadde kunnskap om alle aspektene ved fenomenet, både i eldre og nyere tid. Dette innebar at forsker kunne få bekreftet eller avkreftet uklarheter ved tidligere intervju eller analyser av andre kilder. Således var disse gjentatte intervjuene med på å styrke hele datamaterialets grad av validitet.

4.3.2 RELIABILITET

Reliabilitet refererer her til datamaterialets pålitelighet og troverdighet (Grønmo, 2004, s. 423). Dette kan komme til uttrykk ved at måten man tilegner seg data på er til å stole på. Feil i måten man benytter metoder på kan gi gale eller mangelfulle resultater (Jacobsen, 2000, s. 20). Datamaterialet i denne studien kan sies å ha en tilfredsstillende reliabilitet. Dette kan begrunnes med at undersøkelsen av NNSO mest sannsynlig ville gitt samme resultat hvis man utførte den en gang til på samme måte. Respondentene vil på et senere tidspunkt verken ha fått mer eller mindre kunnskap om samarbeidet, og vil derfor svare tilnærmet likt på de samme spørsmålene. Det er videre forsøkt å minimalisere feil gjennom nøysom dokumentasjon av prosedyrer og data (Serigstad, 2003, s. 46). Båndopptak og flere oppfølgings spørsmål til respondentene har hatt til hensikt å styrke datamaterialets pålitelighet og troverdighet. De nevnte oppfølgingsintervjuene kan også sies å ha bidratt til dette. Respondentenes samtykke til å la seg sitere har gitt oss mulighet til å gjengi konkret dokumentasjon på det faktiske datagrunnlaget i oppgaven, og på den måten gjøre empirien mer troverdig.

5. ETABLERINGEN AV NORDNORSK SKREDOVERVÅKING

5.1 BAKGRUNN (1996/1997)

5.1.1 DEN ALVORLIGE SNØSKREDVINTEREN

«Vinteren 1997 va han gloheit førtæranes. Han la på sæ centimetervis kvær bidige dag. Han kom ovanna, vestanna, synnanna, austanna, nordanna, innanna, utanna, - og trur du piskandausen ikkje han kom néanna òg!» (Ryvold, 1997, s. 6). I dette sitatet av tidligere NRK-journalist Arnt Ryvold skildres vinteren 1996/1997 i Nord-Norge. Sitatet fanger opp folkets frustrasjon, de rekordstore snømengdene og snøskredenes påvirkning på mennesker, bebyggelse og infrastruktur denne vinteren. Vinteren 1997 har blitt stående som en av de mest alvorlige snøskredvintrene i Nord-Norges historie. Av mange, inkludert samtlige respondenter, er den regnet som en viktig faktor for utviklingen av snøskredberedskapen i nord¹¹.

Ved slutten av 1996 økte snøskredfare i høyden betydelig, spesielt i distriktene. I perioden november 1996 til januar 1997 var Vannvåg, en bygd på sørøstsiden av Vannøya i Karlsøy kommune, utsatt for snøskred (Ryvold, 1997, s. 11). Under et folkemøte 29. november 1996 orienterte kommunens representanter og lensmannen befolkningen i bygda om dette, og at evakuering kunne bli aktuelt. Dette bygde på flere rapporter utredet av NGI. På oppdrag fra kommunen hadde instituttets utsendte skredeksperter befart området med egne øyne en rekke ganger årene før (NGI, 1996). 9. januar besluttet kommunen, etter anbefaling fra NGI, å evakuere omlag 70 mennesker fra bygda. Med dette ble Vannvåg den første bygda i Nord-Norge som ble evakuert vinteren 1996/1997.

Året 1997 ble innledet med store snømengder, snøras, stengte veier og evakueringer i fylkene Troms og Finnmark (Nordlys, 1997, s. 11). Stor snøskredfare og et femtitalls stengte veier førte til at flere bygdesamfunn torsdag 9. januar var isolerte (Ryvold, 1997, s. 12). I løpet av helgen 10.–12. januar eskalerte alvorlighetsgraden i regionen betraktelig. Snødybden ble i starten av helgen målt til 153 cm ved Meteorologisk institutts værstasjon på Tromsøya i Tromsø (Yr, 1997). Flere bygdestrøk i Tromsø kommune var utsatt for snøskred denne helgen. I samarbeid med kommunens beredskapsapparat jobbet NGI døgnet rundt for å

¹¹ Vinterens alvorlighetsgrad var et gjennomgangstema i intervjuene med respondentene, i tillegg til flere skriftlige kilder som det senere refereres til i dette kapitlet.

vurdere snøskredfaren fortløpende i disse områdene (intervju med seniorgeolog, NGI, 2014; Aftenposten, 1997, s. 2).

10. januar mistet et eldre ektepar livet da et snøskred begravde flere hus på Breivikeidet, ei bygd i et dalføre øst i kommunen (Aftenposten, 1997, s. 2; NTB, 1997). Dette utløste en krisestemning i kommunen. Politiet opprettet krisestab ledet av stabssjef og anmodet Røde Kors, Norsk Folkehjelp og Lufthavnvakta i Tromsø om å assistere (Ryvold, 1997, s. 19–20). Senere varslet NGI om at flere bygder lå utsatt til og anbefalte politiet å vurdere evakuering. Med hjemmel i politiloven § 27 (1995), tredje ledd, der politiets ansvar for å iverksette tiltak i ulykkes- og katastrofesituasjoner fastholdes, besluttet politiet at bygdene Breivikeidet, Oldervik (nordøst i kommunen) og deler av Lakselvdalen (dalføre sørøst i kommunen) skulle evakueres. Situasjonsbildet politiet sto overfor medførte store beredskapsmessige utfordringer. Stabssjefen innrømmet i ettertid at politiet i Tromsø per 1997 ikke hadde noen erfaring med evakueringssituasjoner (Ryvold, 1997, s. 25).

I perioden februar–april 1997 var det fokksnø, nye dødsfall og snørekord som preget nyhetsbildet i Nord-Norge. Fredag 9. februar skapte et voldsomt fokkvær nye problemer for folket i landsdelen (Ryvold, 1997, s. 62). Opptil 30 veier ble stengt. I Målselv kommune i Troms omkom en mann etter å ha fått hjerteproblemer da han var ute å brøytet. Snømengdene og fokkværet gjorde det nærmest ufremkommelig for ambulanseskjoretøyene. I slutten av februar ble det målt en snødybde på 190 cm. 29. april ble snødybden målt til rekordstore 240 cm i Tromsø. Dermed var alle tidligere rekorder for byen slått. Snørekorden, som fortsatt står, er blitt et viktig symbol for ekstremvinteren i 1997. Selv om snøskredfaren ennå ikke var over, og flere veier fortsatt var stengt, var det få alvorlige hendelser etter februar. Vinteren tok tre menneskeliv og førte til totalt 172 stengte veistrekninger bare i Troms fylke (Nordlys, 2000, s. 9).

Vinteren var like alvorlig for de andre fylkene i regionen. I Nord-Norge sett under ett gikk flere menneskeliv tapt, omlag 400 personer ble evakuert i over ti forskjellige bygder, store snøskred ødela hus og infrastruktur til flere hundre millioner kroner, og bebyggelser ble isolerte i lange perioder (NGI, 2014, s. 14; Ryvold, 1997, s. 6–8). (Noen av disse hendelsene kan omtales som kriser, da dette var uønskede og uforventede hendelser som truet viktige verdier og samtidig svekket involverte organisasjoners funksjonelle evne (Boin, 2008; Weick, 1988). Organisasjoner her er både de berørte kommunene og andre aktører som sto

for viktige funksjoner. Hendelsene utfordret også flere av prinsippene i det norske beredskapsarbeidet (Fimreite et al., 2014, s. 17), samtidig som de belyste en rekke svakheter ved den kommunale beredskapen. I følge en av respondentene innså politiet disse svakhetene selv: «... jeg tror politiet rett og slett fikk seg en rett på trynet i 1997, og da ringte politimesteren rundt omkring og sa at *her må vi rett og slett bli bedre forberedt*, og da var varsling en av de viktigste punktene for forbedring» (intervju med seniorgeolog, NGI, 2014).

5.2 AGENDASETTING/INITIATIV (1997–2002)

5.2.1 TROMSØ KOMMUNE OPPRETTER KOMMUNALT OVERVÅKINGSPROGRAM

I følge fagpersoner som var direkte involvert i håndteringen av hendelsene, førte vinteren 1997 til et ramaskrik i hele landsdelen (intervju med seniorgeolog, NGI, 2014). Skredvintre i Nord-Norge var ikke noe nytt fenomen, men omfanget av hendelsene som skjedde dette året skapte et mye større fokus enn tidligere. Flere respondenter har dessuten ytret at politiet og resten av kommunenes beredskapsapparat var dårlig forberedt til å takle slike situasjoner (intervju med seniorgeolog, NGI, 2014; intervju med statsmeteorolog, VNN, 2014). Til tross for bemerkelsesverdig lite press fra både media og publikum innså Tromsø kommune og politiet behovet for en bedre snøskredberedskap¹². En rekke prosesser for å utvikle dette ble derfor iverksatt.

I kjølvannet av disse hendelsene opprettet Tromsø kommune en varslings- og overvåkingsmodell for egen kommune. NNSO-samarbeidet slik det fremstår i dag bygger på denne modellen. Modellen, som kom i bruk høsten 1997, bygde i stor grad på gode erfaringer fra samarbeidet mellom Tromsø kommune og NGI (intervju med beredskapsrådgiver, Tromsø kommune, 2014). Allerede 10. januar 1997 hadde teknisk kommunaldirektør kontaktet NGI og anmodet om assistanse til vurdering av den kritiske situasjonen (Fylkesmannen i Troms, 2002a). 15. januar ble instituttet formelt engasjert av kommunen til å forestå kontinuerlig overvåking av snøskredfaren mot de mest utsatte bygdene. Kommunen hadde på dette tidspunktet verken kapasitet eller systemer for en slik løpende overvåking. Engasjementet av NGI varte ut vinteren 1997 og bidro i stor grad til at både politiet og kommunen ble bedre rustet til å håndtere gjentatte perioder med stor snøskredfare.

¹² Flere respondenter har gitt uttrykk for at initiativet kom utelukkende innenifra, og ikke som følge av press utenifra.

Da vintersesongen tok slutt foretok Tromsø kommune en oppsummering. Kommunen konkluderte med at de ikke ønsket å oppleve flere vintre med stor avhengighet av eksterne ressurser (Fylkesmannen i Troms, 2002a). Kommunen hadde innsett at de ikke lengre kunne være prisgitt NGIs kompetanse som geografisk lå langt unna (intervju med beredskapsrådgiver, Tromsø kommune, 2014). Dette var både kommunalt uøkonomisk og samfunnssikkerhetsmessig uforsvarlig. I samråd med NGI og VNN ble det i løpet av sommeren samme år drøftet hvordan man kunne få til et system som ville gjøre kommunen mindre sårbar. Drøftingene resulterte i utviklingen av en modell der kommunen ble i stand til selv å overta en større del av ansvaret for den løpende overvåkingen. I denne modellen var kommunen, NGI, VNN, Politiet og lokale snøobservatører i bygdene Oldervik og Breivikeidet de viktigste aktørene (Fylkesmannen i Troms, 2002a). Vaktcentralen ved brann- og redningsseksjonen og kommunaldirektøren var de viktigste ressursene fra kommunens side.

Den kommunale overvåkingsmodellen som dette samarbeidet skapte har blitt regnet som en førstegenerasjons versjon av overvåkingsmodellen som NNSO praktiserer regionalt i dag (intervju med beredskapsrådgiver, Tromsø kommune, 2014). De første årene var preget av prøving og feiling, og modellen var gjenstand for stadig videreutvikling. Dette gjaldt særlig de detaljerte kartleggingene av faresoner i kommunen og flere justeringer av de opprinnelige definerte varslingskriteriene knyttet til vind, nedbør, snødybde og temperatur. Hvis ett av kriteriene ble utløst skulle vakthavende ved VNN, som analyserte værparameterne kontinuerlig, varsle NGI og be om en situasjonsvurdering. NGI ville da foreta en vurdering av snøskredfare ut i fra de innrapporterte værdedataene, og deretter sende ut et varsel til aktuelle aktører i Tromsø kommune med eventuell anbefaling om evakuering.

Det var en utfordring å finne en tilfredsstillende kalibrering av varslingskriteriene (intervju med beredskapsrådgiver, Tromsø kommune, 2014 og 2015). Denne utfordringen ble ofte nevnt i intervjuene av respondentene. Kriteriene måtte være tilstrekkelig følsomme til å kunne fange opp potensielt truende situasjoner knyttet til snøskredfare, men samtidig måtte de ikke være så følsomme at de stadig ble utløst uten at det forelå en reell fare for denne typen situasjoner (Fylkesmannen i Troms, 2002). Lav følsomhetsgrad kunne være uheldig i den forstand at man ventet for lenge med konkrete farevurderinger, og dermed ville befolkningen og beredskapsapparatet bli varslet for sent. Høy følsomhetsgrad kunne bety at

varslingskriteriene ble utløst for ofte og påføre kommunen unødige kostnader. Falske alarmer av denne typen ville også på sikt kunne svekke troverdigheten blant befolkningen.

5.2.2 TROMSØ KOMMUNES OVERVÅKINGSPROGRAM BLIR SATT PÅ PRØVE

Vintersesongene etter at Tromsø kommunes overvåkingsmodell ble iverksatt høsten 1997 var forholdsvis rolige. Sesongene 1997/1998, 1998/1999 og 2000/2001 var preget av moderate snømengder i kommunen og få situasjoner som krevde nærmere vurderinger av snøskredfaren (Fylkesmannen i Troms, 2002). Vinteren 1999/2000 var imidlertid alt annet enn rolig og ble den mest alvorlige snøskredvinteren etter 1997. I Troms var det stor snøskredfare i lange perioder og over 400 veistrekninger ble stengt i fylket denne vinteren (Nordlys, 2000, s. 9). Til sammenlikning ble «bare» 172 veier stengt i 1997.

Til tross for at de mest alvorlige hendelsene forekom i andre kommuner i Nord-Norge vinteren 1999/2000¹³, ble også Tromsø kommunes overvåkingsmodell og opparbeidete beredskap satt på prøve. Gjentatte perioder med stor snøskredfare mot flere av bygdene i kommunen resulterte i flere evakueringer (Fylkesmannen i Troms, 2002a). I perioden januar 2000 til mars samme år ble Breivikeidet og Oldervik evakuert en rekke ganger (NTB, 2000). NGIs utsendte var på dette tidspunktet i full sving en rekke steder i kommunen og vurderte skredfaren kontinuerlig.

Riktig justering av varslingskriteriene var spesielt viktig denne vinteren for å unngå misnøye blant folk som måtte evakueres flere ganger. På et tidspunkt var det uttalelser om utilfredshet blant befolkningen i Oldervik. De måtte evakueres tre ganger vinteren 2000, og begynte å frykte for bygdas omdømme og i ytterste konsekvens fraflytting (NTB, 2000). I tillegg framhevet bygdas utviklingslag de psykiske påkjenningene folk opplevde som følge av evakueringene. Hendelsene denne vinteren var samlet sett nyttige erfaringer for Tromsø kommunes overvåkingsmodell (Fylkesmannen i Troms, 2002a).

¹³ 19. januar 2000 gikk det to snøskred over riksvei 91 i Kjosen i Lyngen kommune (Samferdselsdepartementet, 2000). Det siste skredet krevde fem menneskeliv. Veistrekningen hadde i forkant ikke blitt vurdert som skredfarlig. Området var ikke omfattet av Tromsø kommunes overvåkingsmodell, da dette var en veistrekning og i tillegg utenfor kommunens grense og ansvarsområde. Ulykken framhevet imidlertid behovet for en bedre beredskap i flere kommuner i Troms.

5.2.3 FYLKESMANNEN I TROMS TAR INITIATIV TIL INTERKOMMUNALT SAMARBEID

Etter forholdsvis gode erfaringer og resultater ble Tromsøs overvåkingsprogram fort lagt merke til av Fylkesmannen i Troms (Meteorologisk institutt, 2002). Etter samtaler med Tromsø kommune tok daværende beredskapssjef hos Fylkesmannen initiativ til å eskalere det kommunale programmet til et interkommunalt program (intervju med Tromsø kommune; Fylkesmannen i Troms; VNN; NGI, alle i 2014). Dette skjedde i overensstemmelse med Tromsø kommunes samarbeidspartnere NGI og VNN (Tromsø kommune, 2013). For Tromsø kommune var det viktig at alle var enige i opptrappingen, siden dette ville medføre økt ansvar og arbeidsmengde (intervju med beredskapsrådgiver, Tromsø kommune, 2014). Kommunens interesse av å videreutvikle modellen ble begrunnet med en kostnadsfordeling mellom flere kommuner, samt ønsket om å dele sine erfaringer med andre (Fylkesmannen i Troms, 2002a).

Basert på all tilgjengelig informasjon om overvåkingsprogrammet sendte fylkesberedskapssjefen 23. januar 2002 ut en invitasjon til alle kommunene innenfor Troms politidistrikt, vedrørende samtaler om muligheten til å bygge opp et interkommunalt nettverk rundt Tromsø kommunes etablerte modell (Fylkesmannen i Troms, 2002b; intervju med beredskapssjef, Fylkesmannen i Troms, 2014). I brevet ble fylket beskrevet som et av de mest snøskredutsatte fylkene i landet, med det følgende behovet for investeringer knyttet til snøskredsikring av utsatt bebyggelse. Med henvisning til dårlig kommuneøkonomi sto det videre at det ikke ville være mulig å gjennomføre nødvendige sikringstiltak på kort sikt uten statlige overføringer. Fylkesmannens representant skrev at det derfor var viktig å finne andre løsninger som kunne medvirke til å redusere faren knyttet til snøskred. Deretter stiltes spørsmålet: «Hva kan gjøres innenfor nåværende økonomiske rammer?».

I fortsettelsen av fylkesberedskapssjefens arbeid med å utvikle et interkommunalt samarbeid ble Luftforsvarets stasjon i Sørreisa kontaktet. Hensikten var å få tilgang på vinddata målt i høyden for beregning av blant annet snødrift (intervju med beredskapssjef, Fylkesmannen i Troms, 2014; intervju med statsmeteorolog, VNN, 2014). I et brev datert 18. februar 2002 anmodet beredskapssjefen «om et møte med Luftforsvarets stasjon i Sørreisa for å presentere prosjektet og se på mulighetene for et sivil/militært samarbeid» (Fylkesmannen i Troms, 2002c).

I løpet av sommeren og høsten 2002 var det viktig for den videre etableringen å fremforhandle en tjenesteavtale med NGI. NGI hadde gjennom flere møter med Fylkesmannen i Troms blitt informert om fylkets skredovervåkingsprosjekt, og sagt seg villig til å være tjenesteleverandør til prosjektet. NGI var godt kjent med regionens snøskredproblematikk gjennom tidligere samarbeid med Tromsø kommune. I et brev datert 09. september 2002 oversendte fylkesberedskapssjefen en oversikt over aktuelle bygder i en rekke kommuner (Fylkesmannen i Troms, 2002d). På dette tidspunktet hadde elleve kommuner i fylket sluttet seg til samarbeidet. I brevet bes NGI å vurdere hvilke bygder som trenger en nærmere undersøkelse av snøskredfare. I tillegg bes NGI om å fremme et kostnadsoverslag til Fylkesmannen i Troms over aktuelle befaringer. Beredskapssjefen fremsatte også et ønske om at NGI skulle inkludere eventuelle kostnader som følge av koordinering med VNN, og hvordan oppgavene skulle fordeles dem imellom. Brevet avsluttes med et ønske om at NGI fikk på plass disse punktene slik at overvåkingsprogrammet kunne iverksettes fra 1. november samme år.

Fylkesmannens formelle rolle i utviklingen av det interkommunale samarbeidet krever en presisering. I tråd med fylkesmannsinstruksen § 3–7 del B og C (1981) spilte Fylkesmannen en samordnende og veiledende rolle i denne prosessen. Dette betyr at Fylkesmannen aldri har vært karakterisert som et medlem av samarbeidet, hverken i oppstartsfasen eller senere. Kommuneloven § 27 (1992) åpner heller ikke for dette, der det presiseres at interkommunalt samarbeid skal skje mellom kommuner eller fylkeskommuner. Fylkesberedskapssjefen har vært tydelig på dette (intervju, 2014).

5.3 ETABLERING (2002–2005)

5.3.1 SAMARBEIDET FORMALISERES

Ved oppstarten av overvåkingsprogrammet høsten 2002 hadde tolv kommuner i Troms fylke sagt seg villig til å delta (Meteorologisk institutt, 2002; Fylkesmannen i Troms, 2002a). I tillegg til Tromsø var dette kommunene Balsfjord, Bardu, Berg, Karlsøy, Kåfjord, Lenvik, Lyngen, Målselv, Skjervøy, Storfjord og Torsken. Det interkommunale samarbeidet ble organisert i medhold av kommuneloven § 27 (1992).

Tromsø kommune ble satt til å lede samarbeidet etter anbefalinger fra Fylkesmannen: «For at en utvidelse til et interkommunalt samarbeid skal fungere, er det helt avgjørende at en

kommune har føringen/ledelsen», og videre: «Denne lederrollen vil bli utøvd av Tromsø kommune, som har nødvendig infrastruktur (...)» (Fylkesmannen i Troms, 2002a). Det ble aldri stilt spørsmål fra de øvrige kommunene om denne avgjørelsen¹⁴. Selv om Tromsø kommune inntok den administrative rollen for samarbeidet, ble det presisert at dette ikke ville frita de andre kommunene fra deres kommunale ansvar. Kommunene var derfor fortsatt ansvarlig for å utarbeide kriseplan, kommunal varslingsplan av nøkkelpersoner og evakueringsplan for bygdene som var nedfelt i overvåkingsprogrammet (ibid.). Dette arbeidet skulle foregå parallelt med det interkommunale samarbeidet. Kommunene måtte også utpeke en daglig ansvarlig for rutiner tilknyttet samarbeidet.

Overvåkingsprogrammet utviklet av Fylkesmannen i Troms, NGI, VNN, Troms politidistrikt og medlemskommunene, ble for første gang praktisert vinteren 2002/2003. Hovedelementene i overvåkingen var værdata fra VNN, lokale snømålinger i hver enkelt bygd, skredfaglig kompetanse ved NGI, meteorologisk kompetanse ved VNN, Tromsø kommunes vaktsentral, definerte varslingskriterier, kommunenes varslingsplan og krisestab, og vinddata fra Luftforsvarets radarstasjoner (Fylkesmannen i Troms, 2002a).

Overvåkingsprogrammet ble aktivert på høsten, og skulle deaktiveres rundt påsketider neste år. Konkret oppstart- og sluttdato for overvåkingen ble satt av Tromsø kommune i samråd med VNN, NGI og de andre kommunene (Fylkesmannen i Troms, 2002a). Samarbeidet kjøpte tjenester av markedsavdelingen ved VNN, som innebar løpende overvåking av værparametere utført av vakthavende statsmeteorolog. Hvis ett eller flere av de definerte varslingskriteriene ble utløst, skulle meteorologen kontakte NGIs vakttelefon.

Ett år senere, høsten 2003, fikk samarbeidet navnet Nordnorsk skredovervåking (NNSO) og ble formalisert ved avtaler mellom de enkelte kommunene på den ene siden og Tromsø kommune på den andre (Tromsø kommune, 2003a). Dette var bilaterale avtaler som spesifiserte en rekke forhold. Avtalenes formål var «å sikre videreføring av det interkommunale samarbeidet om overvåking av snøskredfare slik det ble gjennomført for 12 kommuner innenfor Troms politidistrikt vintersesongen 2002/2003» (ibid., s. 2). Avtalene, som var helt lik for alle kommuner, inneholdt ellers spesifiseringer av avtalens varighet,

¹⁴ Samtlige respondenter bekrefter dette.

ledelse og koordinering av samarbeidet, kostnadsfordeling, kommunenes plikter, og hvordan samarbeidet kunne videreutvikles.

5.3.2 NNSO EKSPANDERES TIL NORDLAND OG FINNMARK

Etter en ny invitasjonsrunde høsten 2003, igjen på initiativ fra Fylkesmannen i Troms, ble en rekke kommuner fra fylkene Nordland og Finnmark invitert til å delta i samarbeidet. Seks kommuner i Finnmark og én i Nordland sluttet seg til samarbeidet (Tromsø kommune, 2013).

I årene mellom oppstarten i 2002 og vintersesongen 2004/2005 varierte antallet medlemskommuner mye. Ved utgangen av året 2002 inkluderte samarbeidet som nevnt 12 kommuner innenfor Troms fylke. Ved utgangen av 2003 hadde samarbeidet, da for første gang under navnet NNSO, hele 18 medlemskommuner fordelt på tre fylker (Tromsø kommune, 2003a). Da hadde noen av de opprinnelig 12 kommunene i Troms trukket seg, mens andre i tillegg til kommunene i Nordland og Finnmark hadde meldt seg inn. Kommunene som trakk seg ut begrunnet dette med begrenset økonomi (intervju med beredskapsrådgiver, Tromsø kommune, 2014).

Ved utgangen av 2004 hadde antallet sunket til 15 medlemskommuner (interkommunal avtale, 2004)¹⁵. I dag består samarbeidet av 16 kommuner, og flesteparten av disse har vært medlem helt siden overvåkingssesongen 2004/2005.

5.4 TREKANTSAMARBEIDET: EN VIKTIG FORUTSETNING

Tromsø kommune, NGI og Vervarslinga for Nord-Norge (VNN) sto helt sentralt i både initiativ- og etableringsfasen til NNSO. Fylkesmannen i Troms tok initiativ til å rulle ut et interkommunalt samarbeid, men initiativet baserte seg i stor grad på de gode resultatene fra Tromsø kommunes kommunale overvåkingssprogram (intervju med beredskapssjef, Fylkesmannen i Troms, 2014). Med en samarbeidsmodell der Tromsø kommune fungerte som administrator, NGI som faglig og operativ instans, og VNN som leverandør av meteorologiske tjenester, så beredskapssjefen et stort potensial i å basere et interkommunalt samarbeid på dette samarbeidet (ibid.; Meteorologisk institutt, 2002, s. 12). Initiativtakingen til det interkommunale samarbeidet baserte seg også på kommunens, NGIs og VNNs engasjement og fagkunnskap om snøskredovervåking.

¹⁵ Interkommunal avtale signert av samtlige medlemskommuner.

Trekantsamarbeidet mellom Tromsø kommune, NGI og VNN, også kalt «kjernetrekanten» (intervju med beredskapsrådgiver, Tromsø kommune, 2014), kan dermed sies å ha vært en nødvendig forutsetning for at det interkommunale samarbeidet ble realisert.

De to ekstreme snøvintrene i 1996/1997 og 1999/2000 førte til at et konkret samarbeid mellom disse tre aktørene kom i praktisk funksjon (Meteorologisk institutt, 2002, s. 12). På tidspunktet da Fylkesmannen i Troms tok initiativ til å etablere et interkommunalt samarbeid, hadde Tromsø kommune, NGI og VNN i flere vintre samarbeidet om overvåking av snøskredfare mot bebyggelse i Tromsø kommune. VNN overvåket vær- og snøutviklingen ved hjelp av egne observasjoner. Observasjoner av vinden i fjellet fikk de fra målestasjoner i ca. 800 meters høyde. Tromsø kommune bidro med såkalte snøplateobservasjoner, der nysnø hver morgen ble målt på en plate som personer i de utsatte bygdene satte oppå snødekket¹⁶. VNN mottok disse nysnøobservasjonene og sammenstilte disse med sine egne omfattende data. Hvis visse nedbør- og vindkriterier ble utløst ringte VNN inn en alarm til NGI. NGIs oppgave var da å vurdere snøskredfaren og utstede et snøskredvarsel og eventuell evakueringsanbefaling til kommunen. Tromsø kommune ville deretter samarbeide med politiet om evakuering ble aktuelt.

Det kommunale overvåkingsprogrammet utviklet ikke bare gode relasjoner mellom organisasjonene, men også et nært samarbeid mellom enkeltpersoner (intervju med Tromsø kommune; NGI; VNN; Fylkesmannen i Troms). Selv om flere personer var involvert hos hver enkelt organisasjon til ulike tider, var det spesielt én person fra henholdsvis Tromsø kommune, NGI og VNN som arbeidet inn mot det kommunale programmet. Under initiativfasen og selve etableringen av NNSO var det spesielt beredskapsrådgiveren hos Tromsø kommune, en seniorgeolog hos NGI og en statsmeteorolog hos VNN som kommuniserte. Disse tre hadde samarbeidet i det kommunale overvåkingsprogrammet og kjente hverandre godt (ibid.).

De tre personene ble intervjuet som respondenter. I intervjuene kom relasjonene mellom dem til uttrykk. Respondentene brukte fornavnet til hverandre og under intervjuet med Tromsø kommune ble forskeren anbefalt å ta kontakt med den nevnte seniorgeologen i NGI.

¹⁶ Flere respondenter bekrefter dette.

Beredskapsrådgiveren (intervju, 2014) bekreftet den tette kontakten i intervjuet da forskeren spurte om å ta kontakt med en tredje ansatt i NGI:

...[fornavn på seniorgeolog] kjenner Nord-Norge mye, mye bedre. [Fornavn på en tredje ansatt] er også godt kjent, men [fornavn på seniorgeolog] har vært med lengst og har også vært lengst knyttet opp mot dette samarbeidet. Så av de som er der nå [i NGI] vil det være aller best om du snakker med [navn på seniorgeolog].

Kjennskapet som de tre respondentene har til hverandre kom også fram i intervjuet med seniorgeologen i NGI og statsmeteorologen i VNN. Førstnevnte bekreftet trekantsamarbeidet og sa at dette er et nært samarbeid der de involverte personene kjenner hverandre godt (intervju med seniorgeolog, NGI, 2014). Statsmeteorologen nevnte at han hilste på kommunens beredskapsrådgiver også utenfor arbeidstid, hvis de da møttes i bygatene (intervju med statsmeteorolog, VNN, 2014). Både respondenten fra NGI og VNN anbefalte forskeren å ta kontakt med beredskapsrådgiveren i kommunen.

Seniorgeologen hos NGI og statsmeteorologen hos VNN har hele tiden anerkjent Tromsø kommunes beredskapsrådgiver som administratoren av trekantsamarbeidet, og også som leder av det interkommunale samarbeidet (intervju, 2014). Dette begrunnet de med at det var Tromsø kommune som overvåkingen gjaldt for og oppdragsgiver. I tillegg var det kommunen som hadde initiert det kommunale programmet i 1997. På spørsmål om hvem som administrerer NNSO, både i dag og ved oppstarten, svarte seniorgeologen: «...det er jo Tromsø kommune og [navn på kommunens beredskapsrådgiver]. Det er jo limet, det er han som koordinerer det.» (intervju, 2014). På samme spørsmål svarte statsmeteorologen: «[Fornavn på beredskapsrådgiveren] er det». På spørsmål om meteorologen syntes at det var beredskapsrådgiveren eller kommunen som administrerte det interkommunale samarbeidet ble følgende svar avgitt: «Nei, han var og er administrator. Så det vil jeg si fungerte mer på et individnivå, ja» (intervju, 2014). Fylkesmannens beredskapssjef uttalte at han har ansett kommunens beredskapsrådgiver som administrator hele veien (intervju, 2014).

Beredskapsrådgiveren fra Tromsø kommune, seniorgeologen fra NGI og statsmeteorologen fra VNN møttes flere ganger fra 1997 til 2005. Møtevirksomheten har likevel blitt karakterisert som lav. Mesteparten av kommunikasjonen mellom disse tre personene foregikk over epost og telefon. I de første møtene i 1997 ble det diskutert hvordan man kunne lage et overvåkingsprogram som ville gjøre kommunen mindre sårbar. I årene fram til 2001 ble varslingskriteriene i programmet stadig justert, og kommunikasjonen i trekantsamarbeidet

sirkulerte rundt dette. Beredskapsrådgiveren fortalte om dette: «Ja, de første årene la vi i det trekantsamarbeidet mellom NGI, Meteorologisk institutt og meg ned en god del arbeid i å finne riktig kalibrering» (intervju, 2014).

I 2002, da Fylkesmannen tok initiativ til å utvikle et interkommunalt samarbeid, kommuniserte trekantsamarbeidet om hvordan dette skulle foregå. I grove trekk dreide dette seg om hvorvidt NGI og VNN var villige til å være med på en slik eskalering, med hensyn til økonomi og økt arbeidsmengde (intervju med beredskapsrådgiver, Tromsø kommune, 2014). Det ble også drøftet hvordan man skulle organisere seg (intervju med seniorgeolog, NGI, 2014). Da beredskapsrådgiveren i kommunen ba om samtykke fra NGI og VNN om dette, møtte han ingen diskusjoner eller motforestillinger. Alle parter i trekantsamarbeidet var derfor positivt innstilt til et interkommunalt samarbeid, og Fylkesmannen fikk samme år klarsignal. Tromsø kommune, NGI og VNN var imidlertid sterkt delaktige i å utvikle det interkommunale samarbeidet. Dette foregikk både i form av å oppdatere Fylkesmannens beredskapssjef om hvordan det kommunale programmet hadde fungert, og hvordan overvåkingen kunne optimaliseres i et interkommunalt perspektiv.

Helt siden det kommunale programmet ble startet i 1997, og videre ut i det interkommunale samarbeidet, var det i følge statsmeteorologen et lavt antall møter hvert år. I følge ham var det vanlig å ha ett møte i året før oppstarten av sesongen (intervju med statsmeteorolog, VNN, 2014). Likevel mente han at det var en høyere grad av informasjonsutveksling i starten. Svaret som kommunens beredskapsrådgiver (intervju, 2014) ga til dette understøtter meteorologens svar:

Behovet [for møter] har nok delvis avtatt fordi at overvåkingsmodellen er blitt mer og mer finstemt og rutinene har mer og mer gått seg til. Det er alltid hyggelig å møtes og man har alltid noe å snakke om, men man snakker jo her om å ta seg tid og det er kostnader knyttet til slike møter. Det blir vurdert fra år til år om vi skal møtes, men nå er det sikkert tre år siden sist vi hadde møte og det har ikke vært noe sterkt behov for et nytt møte heller.

De tre respondentene har betegnet trekantsamarbeidet som vellykket, uproblematisk og konfliktfritt. En av dem mente dette skyldtes at ingen tråkket hverandre på tærne, at de var ulike med forskjellige behov (intervju med statsmeteorolog, VNN, 2014). En annen begrunnet det med at alle tre kjente hverandre godt, og man kunne utnytte hverandre i den grad det ble nødvendig (intervju med seniorgeolog, NGI, 2014). Beredskapsrådgiverens begrunnelse for dette var god forståelse og kommunikasjon (intervju med

beredskapsrådgiver, Tromsø kommune, 2014). Seniorgeologen ved NGI oppsummerer vellykketheten med: «...dette har vært et, ja, jeg vil si et prakt eksempel på hvordan godt samarbeid fungerer med Tromsø kommune, Meteorologisk institutt og NGI, samarbeidet har vært kjempebra, det har vært helt problemfritt» (intervju, 2014).

Graden av formalisering i trekantsamarbeidet har vært varierende. I starten av det kommunale programmet inngikk Tromsø kommune og NGI en avtale som besto av en oppdragsbekreftelse med avtalt varighet. I medhold av anskaffelsesloven (1999) tegnet Tromsø kommune dermed ikke et tidsbestemt abonnement med NGI (intervju med beredskapsrådgiver, Tromsø kommune, 2014). De har siden inngått en ny avtale for hver sesong. Innholdet i disse avtalene har endret seg med årene, men punktene har stort sett vært de samme. Samtlige avtaler inneholder arbeidsbeskrivelse, nærmere beskrivelse av hvilke tjenester NGI skal levere til kommunen, tidsfrister, og kostnader (oppdragsbekreftelse, 2014). Mellom Tromsø kommune og VNN har det aldri eksistert noen skriftlig avtale (intervju med beredskapsrådgiver, Tromsø kommune, 2014). Kommunen kjøpte ved oppstarten av det kommunale programmet, samt i forbindelse med etableringen av NNSO, tjenester fra VNN (Fylkesmannen i Troms, 2002a). Meteorologisk institutt fakturerte da kommunen med en minimumssats. Dette ble heller aldri formalisert. Beredskapsrådgiveren i Tromsø kommune har i ettertid innrømmet at dette strengt tatt burde vært avtalefestet (intervju, 2015).

Samarbeidet mellom NGI og VNN har derimot vært gjenstand for en økende formalisering. Her kom det ikke på plass en formell avtale før 2004, til tross for at organisasjonene hadde samarbeidet flere år i forveien (NGI, 2001; Meteorologisk institutt, 2003b; Meteorologisk institutt, 2004). Avtalen gjaldt ikke spesifikt samarbeidet mellom de to i NNSO, men generelt som snøskredvarsling i Norge. Bakgrunnen for avtalen var et stortingsvedtak i 1972 som tildelte NGI oppgaven som kompetansesenter for snøskred og snøforskning i Norge (Industrikomiteen, 1973). Vedtaket påla samtidig Meteorologisk institutt å varsle snøskred på bakgrunn av meteorologiske data. NGI og Meteorologisk institutt samarbeidet fra sak til sak, men samarbeidet hadde i følge avtalen fra 2004 ikke vært systematisk. Avtalens formål var derfor å videreutvikle samarbeidet mellom organisasjonene med en felles innsats for bedre snøskredvarsling. VNN og NGI hadde altså samarbeidet om snøskredvarsling flere år før denne nasjonale avtalen trådte i kraft. Dette betyr at VNNs avgjørelse om å samarbeide med NGI i forbindelse med NNSO aldri ble behandlet sentralt hos organisasjonen i Oslo. Til dette sa statsmeteorologen ved VNN (intervju, 2014):

I starten var det bare jeg som håndterte dette og det var bare jeg som holdte på med dette. Det var en grei arbeidsfordeling her på huset da vi gjorde det. Jeg måtte bare holde sjefen, regionlederen, informert om alt jeg sa og ikke sa og hva jeg foretok meg. Så bortsett fra det var det jeg som drev dette herfra, og det var en grei deal altså.

Sitatet fra statsmeteorologen tyder på at han hadde stor frihet fra sine overordnede til arbeid og samarbeid med andre aktører rundt det interkommunale samarbeidet. De to andre i trekantsamarbeidet uttalte også at de hadde nær sagt frie tøyler fra sine respektive organisasjoner til å videreutvikle overvåkingsprogrammet (intervju med NGI og Tromsø kommune, 2014). For seniorgeologen falt dette naturlig, da organisasjonsstrukturen i organisasjonen åpner for dette. Det er imidlertid mer overraskende at beredskapsrådgiveren i kommunen hadde denne graden av frihet og handlingsrom. Dette ble begrunnet med at prosjektet falt under et relativt smalt fagfelt, med få begrensninger hva angikk økonomi og støtte for arbeidet fra sine overordnede (intervju med beredskapsrådgiver, Tromsø kommune, 2014).

5.5 OPPSUMMERING

Bakgrunnen for etableringen har spilt en stor rolle. Samtlige respondenter nevner snøskredvintrene i 1997 og 2000 som grunner til at NNSO ble opprettet. NGI mener at hendelsene som forekom disse vintrene ga hele regionen et «slag i ansiktet» (intervju, 2014). Dette førte til et økt fokus på samfunnssikkerhet knyttet til snøskredberedskap. Tromsø kommune og politiet innså at de ikke hadde god nok beredskap på området.

Noe overraskende oppsto det lite murring blant befolkningen, til tross for at flere trosset politiets anbefalinger om å evakuere sine hjem i 1997 og 2000. Enda mer overraskende er det at verken media eller befolkningen forøvrig stilte et krav om bedre snøskredberedskap i landsdelen. I følge respondenter var et slikt rop om handling fraværende, og da Tromsø kommune opprettet overvåkingsprogrammet i 1997 var dette uten et ytre press.

Samarbeidet med VNN og NGI i dette programmet var viktig. Dette trekantsamarbeidet dannet grobunn for videre samarbeid i det interkommunale samarbeidet. De tre personene som samarbeidet her, en fra hver organisasjon, var de samme som samarbeidet under etableringen av det interkommunale samarbeidet. Noen respondenter har karakterisert dette

som et personavhengig samarbeid, men samtidig karakteriseres det som en nødvendig forutsetning for at samarbeidet har fungert godt.

I etableringen av NNSO spilte Fylkesmannen i Troms, representert ved beredskapssjefen, en avgjørende rolle. Uten hans engasjement og innflytelse i regionen er det for det første usikkert om utviklingen av det interkommunale samarbeidet hadde skjedd i samme tempo. For det andre er det usikkert om det ville blitt et interkommunalt samarbeid i det hele tatt. I etableringssamtalene møtte fylkesberedskapssjefen tre engasjerte personer som representerte Tromsø kommune, NGI og VNN. Alle fire delte samme interesse for samfunnssikkerhet.

Etableringen ble gjennomført uten store diskusjoner internt hos hver samarbeidsaktør, og var heller ikke preget av diskusjoner mellom aktørene. Det var et bredt engasjement hos samtlige og uoverensstemmelser var fraværende. Det var heller ingen motsigelser til at Tromsø kommune skulle innta den ledende rollen i samarbeidet. Alle så også opp til Tromsø kommunes beredskapsrådgiver, og ga han mye av æren for samarbeidets fremvekst.

Samtlige respondenter omtaler etableringen av NNSO som vellykket.

6. ENDRINGER I NETTVERKET

6.1 ADMINISTRERINGEN AV SAMARBEIDET

Som nevnt i forrige kapittel ble Tromsø kommune satt til å være vertskommune og koordinator for samarbeidet. Dette ble erklært allerede den første overvåkingssesongen (Fylkesmannen i Troms, 2002a, s. 3). I følge respondentene som ble intervjuet var det ingen som kom med innsigelser til denne avgjørelsen¹⁷. Prosjektbeskrivelsen for det interkommunale samarbeidet ga to begrunnelser for dette. Den ene baserte seg på nødvendigheten av at én kommune tok føringen i et slikt samarbeid (ibid.). Den andre begrunnelsen baserte seg på at Tromsø kommune hadde den nødvendige infrastrukturen som krevdes, og her var det kommunens vaktsentral ved brann- og redningsseksjonen det ble pekt på. Prosjektbeskrivelsen tok utgangspunkt i informasjon mottatt fra Tromsø kommunes beredskapsrådgiver (intervju med beredskapssjef, Fylkesmannen i Troms, 2014).

Tromsø kommunes vaktsentral var døgnbemannet og hadde en sentral funksjon i samarbeidet som datasamler og kommunikasjonssenter. I kraft av å sysselsette sin egen vaktsentral til fordel for overvåkingen, i tillegg til å være koordinerende vertskommune, hadde Tromsø kommune også den overordnede operative ledelsen i det interkommunale samarbeidet. Tromsø kommune tok seg imidlertid ikke betalt for jobben som koordinator, og heller ikke for den rollen som kommunens vaktsentral hadde i overvåkingsarbeidet (intervju med beredskapsrådgiver, Tromsø kommune, 2014).

Høsten 2002 ble det planlagt å etablere et interkommunalt råd i samarbeidet (Fylkesmannen i Troms, 2002a). Rådet skulle bestå av fire medlemskommuner der Tromsø kommune var en av dem. Denne sammensetningen, med Tromsø kommune som vertskommune og operativ lederaktør, og det interkommunale rådet, ble i prosjektbeskrivelsen omtalt som *driftsmodellen* for samarbeidet. Det var altså dette som skulle administrere og drifte overvåkingen. Modellen ble iverksatt fra og med den første overvåkingssesongen. Tromsø kommune, NGI, VNN og Fylkesmannen kommuniserte høsten 2002 angående en del kartleggings- og registreringsarbeid som måtte gjøres (intervju med beredskapsrådgiver, Tromsø kommune, 2014). Det hadde tidligere på året blitt satt av 150 000 kroner for å dekke utgifter i forbindelse med NGIs kartlegging av skredområder i regionen. Det ble anslått at kostnadene

¹⁷ Samtlige respondenter bekrefter dette.

forbundet med dette ville avhenge av hvor god kjennskap NGI hadde til de aktuelle områdene. Videre ble det satt en ramme på 200 000 kroner til dekking av fellesutgifter. Dette var utgifter som hovedsakelig skulle gå til å dekke andre tjenester fra NGI og VNN. Ett år senere ble det satt opp en kostnadsfordeling mellom kommunene. Kostnadsfordelingen vil beskrives senere i kapitlet.

6.2 BILATERALE AVTALER MELLOM MEDLEMSKOMMUNENE

Fra og med høsten 2003 ble overvåkingssamarbeidet i Troms benevnt Nordnorsk skredovervåking, og formalisert ved avtaler mellom Tromsø kommune på den ene siden og de enkelte kommunene på den andre (intervju med beredskapsrådgiver, Tromsø kommune, 2014). Disse bilaterale avtalene regulerte drift og ansvar. Avtalene var like for alle og ble derfor også omtalt som *den interkommunale avtalen*. Avtalene medvirket til å formalisere hele samarbeidet, og ga klare retningslinjer for hvordan overvåkingen skulle praktiseres.

Høsten 2003 var det hele atten kommuner som hadde meldt seg på samarbeidet. Dette skyldtes at Fylkesmannen i Troms tidligere på høsten hadde invitert kommuner fra Nordland og Finnmark til å delta. Samarbeidet var altså blitt betydelig utvidet. Ti av de opprinnelige tolv kommunene fra forrige sesong fortsatte i samarbeidet. Storfjord og Bardu hadde meldt seg ut. Sistnevnte meldte seg ut fordi det var kun marginale områder i kommunen som var utsatt for skred (Brandtzæg og Sanda, 2003b, s. 36). Samtidig var det vanskelig å få etablert snømåling i disse områdene.

Varigheten av den interkommunale avtalen var fra 27. november 2003 og løp inntil en av kommunene skriftlig sa opp avtalen. Avtalen hadde en utmeldingsklausul med tilhørende tidsfrist. For å melde seg ut av avtalen før neste overvåkingssesong, som normalt var fra november til april, måtte den enkelte kommune levere skriftlig oppsigelse innen 1. juni samme år. Oppsigelse etter denne datoen ville i følge avtalen bety at kommunen måtte ta sin del av totalkostnadene for neste vintersesong. Dette ble begrunnet med at avtalen var gjensidig mellom partene og bygde på et solidarisk ansvar. Beredskapsrådgiveren i Tromsø kommune har videre uttalt at «tidsfristen gjorde at man fikk regulert dette slik at man ikke bragte andre kommuner i forlegenhet. Dette handlet jo om fordeling av kostnader blant annet» (intervju med beredskapsrådgiver, Tromsø kommune, 2014).

Hvis en eller flere av kommunene sa opp avtalen ville dette føre til at de gjenværende kommunene måtte inngå en ny avtale. I tilfeller der andre kommuner eller aktører ønsket å slutte seg til samarbeidet påberopte Tromsø kommune seg en fullmakt. Fullmakten innebar at Tromsø kunne revidere avtalen og fastsette ny kostnadsfordeling etter de samme prinsippene som denne første avtalen bygde på. Avtalen understreket imidlertid at kostnadsandelen for den enkelte kommune ikke skulle øke som følge av at samarbeidets medlemstall ble større.

Når det gjaldt *ledelse og koordinering* av overvåkingssamarbeidet ble også dette formalisert i avtalen. Tromsø kommune ble satt som ansvarlig. Avtalen spesifiserte at kommunen skulle ha ansvaret for å gjøre avtaler med de eksterne aktørene, NGI og VNN, og administrere fellesøkonomien ved å forskuttere utgifter og innkalle kostnadsdekning fra de andre kommunene. Videre skulle Tromsø kommune ha ansvaret for den operative delen av samarbeidet. Avtalen definerte dette til at kommunen, etter behov, skulle ha jevnlig kommunikasjon med kommunene, NGI, VNN og de berørte politidistriktene. Tromsø kommune hadde også ansvaret for å endre rutiner i overvåkingsprogrammet hvis dette ble tilrådd av NGI eller VNN.

Den interkommunale avtalen formaliserte også det interkommunale rådet. Rådet skulle bestå av representanter fra fire av medlemskommunene og var ment som et avbyråkratiserende tiltak. I følge avtalen skulle rådet «i første rekke være et konsultativt organ for den koordineringsansvarlige, og skal bistå i arbeidet med vedlikehold og videreutvikling av avtalen» (Tromsø kommune, 2003a). Det var opp til alle deltakerkommunene å drøfte oppnevning av representanter til rådet. I følge avtalen ville hver representant sitte i rådet i to år. Rådet bidro med dette til å formaliserte det interkommunale samarbeidet. Fra starten av 2004 besto rådet av kommunene Berg, Hammerfest, Lyngen og Tromsø. Tromsø kommunes representant ville være en av disse og ha tittelen koordineringsansvarlig. Den koordineringsansvarlige var beredskapsrådgiveren i Tromsø kommune. De tre andre kommunene ble valgt inn i rådet grunnet kommunenes størrelse, ressurser og skredproblematikk. Medlemmene i rådet hadde noe hyppigere kontakt enn resten av kommunene i samarbeidet. Agendaen knyttet seg til de økonomisk-administrative rutinene. Fordelingsnøkkelen mellom kommunene, som gjennomgås i neste delkapittel, ble drøftet og godkjent i dette rådet.

Avtalens fjerde punkt, *kostnadene og fordelingen av disse*, tok for seg samarbeidets utgifter og hvordan dette skulle fordeles på medlemskommunene. Kostnadene var hovedsakelig knyttet til kjøp av tjenester fra NGI og til dekning av kostnader som VNN måtte ha. Når det gjaldt NGI omfattet kostnadene to elementer. Dette var instituttets beredskapskostnader knyttet til samarbeidet, og betaling av konsultasjoner utløst av varsler fra VNN. Videre ble det avtalesfestet at Tromsø kommune ikke skulle ta seg betalt for sin rolle som koordinerende og administrerende aktør. Det ble imidlertid budsjettert en utgift på 20 000 kroner per år til nødvendig møtevirksomhet, til faglig oppdatering, og til eventuelt utstyr til det koordinerende og operative arbeidet.

På grunnlag av erfaringene fra overvåkingssesongen 2002/2003 ble det i avtalen antatt at totalkostnadene for en normal sesong ville ligge på mellom 250 000 – 300 000 kroner. Ved mer ekstreme vintre, som i 1997 og 2000, kunne kostnadene bli høyere. Tromsø kommune ble imidlertid etter avtalen forpliktet til å varsle de øvrige kommunene dersom totalkostnadene ville bli høyere enn 300 000 kroner.

Kommunenes plikter og ansvar ble fastsatt i den interkommunale avtalen i ni punkter. Det første punktet var at kommunene måtte sende kart i målestokk 1:5000 til NGI. Skredutsatte områder skulle være tydelig avmerket og kartet skulle være oppdatert med hensyn til bebyggelse. Punkt to var å sørge for at det ble foretatt daglige snømålinger i alle overvåkede områder, og at disse ble rapportert til Tromsø kommunes vaktentral. Punkt tre var å utpeke en eller flere personer som NGI kunne konferere direkte med under forhold hvor instituttet ønsket å gjøre nærmere vurderinger av snøskredfaren. Punkt fire var å sørge for at det hvert år innen 1. desember forelå oppdatert oversikt over alle beboere i de overvåkede områdene. I oversikten skulle alle beboere i hver bygd registreres med navn, alder, eventuelle funksjonshemninger, transportmuligheter, husdyr og annen relevant informasjon. Beboeroversikten skulle stemme overens med inntegningen av bebyggelsen i kartet. Skjemaer for dette skulle sendes til det respektive politidistriktet. Punkt fem var å rapportere til NGI og nærmeste politimyndighet hvis det ble observert «større skred direkte mot eller nært overvåkede områder» (Tromsø kommune, 2003a). Punkt seks var å sørge for at Tromsø kommune alltid hadde en oppdatert oversikt over hvem som skulle varsles i hver kommune til enhver tid. Det syvende punktet var at kommunene ikke skulle konsultere NGI og VNN direkte i forbindelse med den løpende skredovervåkingen. Av økonomiske hensyn ønsket den koordineringsansvarlige at kommunene skulle gå tjenestevei, og kontakte Tromsø kommune

først. Punkt åtte innebar at kommunene forpliktet seg til å delta i et årlig fellesmøte. Møtet ville forberedes av Tromsø kommune og finne sted i juni måned. Det siste punktet under kommunenes ansvar og forpliktelser var å sørge for korrekt oppgjør overfor Tromsø kommune. Det siste punktet i den interkommunale avtalen dreide seg om *videreutvikling av overvåkingsprogrammet*. Her sto det at de deltakende kommunene selv skulle ha ansvaret for å vurdere hvilke områder som skulle omfattes av programmet. Kommunene kunne også vurdere om de allerede definerte områdene skulle utvides eller slås sammen. Slike spørsmål kunne kommunene drøfte direkte med NGI. Hvis det ble gjort endringer med hensyn til overvåkingsområdene skulle dette straks meldes inn til Tromsø kommune.

6.3 KOSTNADSFORDELINGSNØKKELEN

Kostnadsfordelingsnøkkelen ble sendt ut i starten av desember 2003 (Tromsø kommune, 2003b). Dette var en oversikt over hvordan fellesutgiftene skulle fordeles mellom medlemskommunene. Denne hadde ikke vært med i den interkommunale avtalen som ble sendt ut i slutten av november samme år. Fra og med desember utgjorde dette punkt syv i avtalen. Nøkkelen vises i tabellen nedenfor.

Tabell 6.1 Kostnadsfordelingsnøkkelen for overvåkingsperioden 2003/2004.

Nordnorsk skredovervåking - fordelingsnøkkel for kostnader knyttet til overvåkingsprogrammet							
Kommune	Folketall per 1.januar 2003	Andel befolkning	Antall overvåkede områder	Andel overvåkede områder	Veid kostnadsandel (5 vekter på folketall og 1 vekt på antall overvåkede områder)	Ved kostnad på 250000 kroner	Ved kostnad på 350000 kroner
Loppa	1329	0,96	2	5,56	1,7	4322	6051
Alta	17359	12,59	1	2,78	11,0	27377	38328
Nordkapp	3497	2,54	1	2,78	2,6	6439	9015
Hammerfest	9076	6,58	3	8,33	6,9	17181	24053
Kvalsund	1097	0,80	1	2,78	1,1	2814	3940
Måsøy	1425	1,03	1	2,78	1,3	3310	4634
Flakstad	1527	1,11	1	2,78	1,4	3464	4849
Nordreisa	4726	3,43	1	2,78	3,3	8296	11614
Skjervøy	3021	2,19	1	2,78	2,3	5720	8009
Gaivuotna - Kåfjord	2359	1,71	3	8,33	2,8	7035	9849
Lyngen	3176	2,30	4	11,11	3,8	9427	13197
Karlsøy	2463	1,79	1	2,78	2,0	4878	6829
Balsfjord	5638	4,09	1	2,78	3,9	9673	13542
Lønvik	11049	8,01	3	8,33	8,1	20161	28225
Berg	1042	0,76	3	8,33	2,0	5046	7065
Torsken	1119	0,81	3	8,33	2,1	5162	7227
Målselv	6845	4,96	3	8,33	5,5	13811	19336
Tromsø	61182	44,36	3	8,33	38,4	95883	134237
	137930	100,00	36	100,00	100,00	250000	350000

Tabellen viser hvilke kostnader hver av kommunene måtte betale hvert år, avhengig av om totalkostnadene ble på 250 000 kroner eller mer, eller 350 000 kroner eller mer.

Beregningene var basert på et vektsystem, og kostnadene ble fordelt på grunnlag av kommunenes folketall per 1. januar 2003 (fem vekter) og antall overvåkede områder (én vekt). Dermed måtte større kommuner, som Tromsø og Alta, betale en vesentlig større andel av fellesutgiftene enn mindre kommuner, som Kvalsund og Måsøy.

Kommunenes kostnader de første overvåkingssesongene har av respondenter blitt karakterisert som «småpenger» (intervju med beredskapssjef, Fylkesmannen i Troms, 2014), «lave» (intervju med statsmeteorolog, VNN, 2014) og «solidariske» (intervju med beredskapsrådgiver, Tromsø kommune, 2014). De intervjuede kommunene har støttet seg til dette, og mente at fordelingsnøkkelen var rimelig (intervju med seniorrådgiver, Balsfjord kommune; tidligere kommuneansatt, Lyngen kommune, 2014).

6.4 ENDRINGER I DEN INTERKOMMUNALE AVTALEN

I desember 2004 hadde antallet medlemskommuner sunket fra atten til femten. Kvalsund, Målselv og Skjervøy hadde meldt seg ut. Beredskapsrådgiveren i Tromsø kommune fikk opplyst at dette skyldtes økonomiske hensyn (intervju, 2014). Den interkommunale avtalen måtte derfor signeres på nytt av de gjenværende medlemskommunene før sesongen 2004/2005. I den nye avtalen ble det foretatt noen endringer. Disse endringene skyldtes i følge beredskapsrådgiveren erfaringer fra de to foregående overvåkingssesongene (ibid.). Denne gangen gjaldt avtalen fra 1. desember 2004, og fristen for å melde seg ut av samarbeidet var nå satt til 1. august 2005 (Tromsø kommune, 2004).

Under avtalens punkt tre, *ledelse og koordinering av overvåkingssamarbeidet*, ble det opplyst at det interkommunale rådet fortsatt skulle bestå av representanter fra kommunene Hammerfest, Lyngen, Berg og Tromsø (Tromsø kommune, 2013, s. 3). Sammensetningen var den samme som i forrige sesong. Under avtalens punkt 4, *kostnadene og fordelingen av disse*, var totalkostnadene for en normal sesong anslått til å være 230 000 – 300 000 kroner, og ikke 250 000 – 300 000 kroner som var beregnet året før. Tromsø kommune forpliktet seg i den nye avtalen å varsle de øvrige kommunene dersom totalkostnadene oversteg 350 000 kroner. I den forrige avtalen var denne grensen satt til 300 000 kroner. Vektsystemet i fordelingsnøkkelen var også noe endret. Folketallet per 1. januar 2004 i medlemskommunene hadde nå fire vekter, mens antall overvåkede områder fortsatt hadde én vekt. Som følge av at

det nå var færre medlemskommuner i samarbeidet måtte hver enkelt kommune betale en større kostnadsandel enn året før.

6.5 NYE MEDLEMMER: STATENS VEGVESEN OG RØDE KORS

6.5.1 STATENS VEGVESEN

Etter at overvåkingsprogrammet hadde blitt praktisert i flere år siden 2002, med få endringer i den daglige driften, fikk samarbeidet et nytt medlem i 2007. I november dette året ble Statens vegvesen formelt medlem av overvåkingssamarbeidet. Dette innebar at vegvesenet fikk en annen status enn NGI og VNN, som ble klassifisert som eksterne samarbeidsaktører.

Det ble inngått en samarbeidsavtale mellom Statens vegvesen Region nord og Tromsø kommune (Tromsø kommune, 2007). Sistnevnte fungerte da på vegne av NNSO og handlet etter sin rolle som administrasjonsansvarlig. Avtalen trådte i kraft overvåkingssesongen 2007/2008 og skulle løpe inntil en av partene sa den opp. Utmelding måtte skje skriftlig senest 1. juni. Avtalen betydde at Statens vegvesen fikk daglig tilgang til snødata fra platemålingene ute i kommunene. Vegvesenet ville også bli varslet dersom NGI sendte ut farevurderinger på grunnlag av varslingskriteriene som inngikk i overvåkingssesongen.

Avtalen fastsatte at Statens vegvesen årlig skulle betale 75 000 kroner for disse tjenestene (Tromsø kommune, 2007, s. 1). Hvis en overvåkingssesong forårsaket høyere utgifter enn beregnet, skulle vegvesenet betale et tilleggsbeløp tilsvarende 5 % av totalkostnadene (ibid., s. 1–2). Samlet beløp skulle vegvesenet overføre til en av Tromsø kommunes kontoer innen 1. juli. I denne forbindelse omtalte Tromsø kommune seg selv som regnskapsfører for NNSO. Tromsø kommunes rådmann og vegvesenets trafikksjef signerte avtalen.

I følge respondenten fra Statens vegvesen i Tromsø, en sjefingeniør med skred som fagfelt, hadde etaten klare egeninteresser ved å bli med i samarbeidet (intervju med sjefingeniør, Statens vegvesen, 2014). Dette ble begrunnet med at vegvesenet fikk tilgang på overvåkingsdata som var viktige for deres eget arbeid, i tillegg til at de fikk nærmere kontakt med viktige aktører i regionen. Vegvesenet har blant annet ansvaret for å stenge og åpne veier i forbindelse med snøskredfare, samt vurderinger knyttet til evakuering av personer i samarbeid med politiet. De detaljerte overvåkingsdataene fra bygdene bidro derfor til at

vegvesenet kunne gjøre vurderingene sine basert på et bredere datagrunnlag. For å forklare både vegvesenets egeninteresse og rolle i samarbeidet svarte sjefingeniøren (intervju, 2014):

[...] denne modellen i NNSO gir jo varsler for enkeltbygder, og da er jo litt av hovedpoenget at i disse bygdene, for eksempel Breivikeidet, så går det en vei også, vi har en vei der, det gjelder de fleste bygdene. Og da har jo vi nytte av å være med i NNSO, og da blir det samtidig en samordning her om «Hva gjør vi videre?». Og slik som på Breivikeidet så er det en evakueringsvei som går på andre siden av bygdene, på rett side i forhold til de farlige skredbanene, som gjør det mulig å evakuere folk over elven og så bortover. Og der er det en evakueringsvei som vi vet om og som det er viktig at vi har et godt samarbeid på hvis man skulle få en situasjon.

6.5.2 RØDE KORS

Høsten 2009 inngikk NNSO en samarbeidsavtale med Røde Kors, både på nasjonalt nivå ved organisasjonens ressursgruppe for skred, og med Troms Røde Kors hjelpekorps (Tromsø kommune, 2013). Avtalen innebærer at NGI ved behov kan dra nytte av Røde Kors' lokale kompetanse på snøskredfare. Hensikten er at NGI skal få et bedre grunnlag for sine farevurderinger for de overvåkede områdene i overvåkingsprogrammet. Røde Kors drar nytte av avtalen ved å få tilgang til de meteorologiske dataene i programmet, samt NGIs skredfarevarsler. Organisasjonen ønsker å bruke denne informasjonen i sitt eget arbeid knyttet til den allmenne snøskredberedskapen, både i bebygde og ubebygde områder i landsdelen (intervju med skredgruppeleder, Tromsø Røde Kors, 2014).

I følge lederen for Tromsø Røde Kors Skredgruppe, en gruppe i hjelpekorps-avdelingen, er det kun tre personer i Tromsø Røde Kors som mottar informasjon fra NNSO (intervju, 2014). Respondenten uttalte at informasjonen er «svært nyttig» for Røde Kors, i og med at den bidrar til å øke skredgruppens kunnskap om lokale snø- og værforhold. I tillegg bidrar dette til at Røde Kors får en fordel i forhold til andre hjelpeorganisasjoner knyttet til snøskred. Konkurransperspektivet utgjør derfor en del av grunnlaget for Røde Kors' interesse i NNSO-medlemskapet. Røde Kors deltar på få møter med andre aktører i NNSO-samarbeidet, og har ingen direkte innvirkning på videreutviklingen av driften i overvåkingsprogrammet. Likevel blir Røde Kors, i tillegg til Statens vegvesen, nevnt som et medlem av det interkommunale samarbeidet (Tromsø kommune, 2011), til forskjell fra NGI og VNN som blir karakterisert som eksterne samarbeidsaktører.

6.6 NVE – SAMARBEIDSAKTØR OG ØKONOMISK DISTRIBUTØR

I 2001 hadde omlag ti ulike departementer ansvar og oppgaver knyttet til skred og skredfare (Hermann & Sandersen, 2001). Etter en årelang prosess med forsøk på å samordne dette til færre departementer og underliggende organer, ble NVE i 2009 erklært som ny nasjonal skredetat (Meteorologisk institutt, 2013).

23. juni 2010 sendte Tromsø kommune søknad til NVE om et årlig driftstilskudd inntil 300 000 kroner, i tillegg til et «tilskudd til gjennomføring av skredfaglig kurs for kjentmenn i alle de overvåka områdene med inntil 100 000 kroner» (Tromsø kommune, 2010, s. 3). I søknaden var de totale utgiftene i overvåkingsprogrammet budsjettert til 530 000 kroner. De deltakende kommunenes direkte kostnader ble antatt i gjennomsnitt å utgjøre rundt 10 000 kroner per kommune. De indirekte kostnadene, eksempelvis administrativ samordning, oppfølging, og rapportering, ble anslått å være 15 000 kroner per kommune. Søknaden opplyste også om at det nå deltok 14 kommuner i det interkommunale samarbeidet, og at alle kommunene som hadde trukket seg hadde begrunnet dette med høye kostnader. Et driftstilskudd fra NVE ville i følge Tromsø kommune sikre at de minste kommunene i samarbeidet ikke meldte seg ut grunnet kostnadene. I tillegg mente kommunen at bedre økonomi ville gjøre det lettere å rekruttere nye kommuner med skredutsatt bebyggelse, samt styrke overvåkingsmodellen i form av tettere meteorologisk observasjonsnett.

4. oktober 2010 ga imidlertid NVE avslag på Tromsø kommunes søknad (NVE, 2010, s. 2). Senere ble det imidlertid klart at NVEs regionale varsling og overvåking av snøskredfare ikke var like detaljert som NNSOs modell. Direktoratets regionale snøskredvarsling dekket ikke snøskredutsatt bebyggelse, og åpnet derfor opp for at lokale modeller, eksempelvis NNSOs skredovervåking, kunne fylle dette hullet. På bakgrunn av dette inngikk NVE i 2011 et samarbeid med NNSO (Olje- og energidepartementet, 2012, s. 61). I årene som fulgte fikk derfor Tromsø kommune på vegne av NNSO flere tilsagn om driftstilskudd fra NVE¹⁸. Alle tilsagnene har vært begrenset til 300 000 kroner og ment å dekke 50 % av medlemskommunenes kostnader.

Med tilsagnene fra NVE fulgte også noen vilkår (NVE, 2014, s. 2). Det første vilkåret var at observasjonene som ble gjort av NNSO skulle gjøres offentlige. NVE ønsket å samkjøre og

¹⁸ Tilsagnsbrev skrevet av NVE 2013, 2014 og 2015.

dele informasjon mellom varslingstjenestene slik at begge ordningene ble oppdaterte. Det andre vilkåret var at NVE ønsket å bli mer involvert i NNSO. Et tredje vilkår var at NNSO skulle levere årsrapport og økonomi- og sluttrapport, med revisorattestert regnskap, som grunnlag for utbetaling av tilskuddene.

Tromsø kommune fordelte tilskuddet på medlemskommunene (intervju med beredskapsrådgiver, Tromsø kommune, 2014). De to siste overvåkingssesongene ble tilskuddet ujevnt fordelt, noe som betydde at det relativt sett kom de minste kommunene mest til gode (intervju med beredskapsrådgiver, Tromsø kommune, 2014). NVEs tilskudd har dermed ført til at kommunenes kostnader i NNSO har blitt betydelig redusert.

Sjefingeniøren i NVE påpekte også at grensedragningen mellom NNSOs lokale modell, og NVEs regionale modell bør bli tydeligere, spesielt siden dette har hatt en tendens til å forvirre kommuner og resten av publikum. Denne problematikken har blitt adressert av flere av respondentene. Blant annet uttrykte beredskapssjefen hos Fylkesmannen i Troms frustrasjon rundt dette, og mente at NVE aldri har vært villig til å «tegne hele systemet» (intervju med beredskapssjef, Fylkesmannen i Troms, 2014). Med dette mente han at NVE ikke har klargjort forskjellene mellom de ulike varslingstjenestene som eksisterer i Norge. I tillegg ga NVE i startfasen som skredetat signaler om at varslingssystemet deres også skulle gjelde utsatt bebyggelse. Dette førte i følge beredskapssjefen til at noen av medlemskommunene i NNSO ikke så behovet for den lokale snøskredvarslingen lenger. I ettertid ble det imidlertid oppdaget at NVEs varsling bare skulle gjelde for friluftsområder samt vei- og togstrekninger, via nettsiden varsom.no. NVE har i følge beredskapssjefen også uttrykt at overvåkingsdataene deres kan brukes i en beredskapssammenheng. Fylkesmannens representant avviste dette på bakgrunn av at informasjonen på Varsom-nettsiden ikke kan brukes til å evakuere bygder. Til det er overvåkingsdataene for grovmaskete. Beredskapssjefen mente dermed at NVE ga uttrykk for at de solgte et produkt som de egentlig ikke hadde dekning for, og karakteriserte dette som svakt av direktoratet (ibid.).

6.7 ADMINISTRERINGEN AV NNSO I DAG

NNSO administreres i dag etter de mønstrene som er gjennomgått ovenfor. Noen få endringer fra dette er imidlertid verdt å nevne. Det interkommunale rådet består nå av kommunene Tromsø, Lenvik og Hammerfest. En representant fra Statens vegvesen har siden

etatens medlemskap i det interkommunale samarbeidet også deltatt i rådet. Disse fire representantene har i flere år sittet i rådet, og i følge samarbeidets koordineringsansvarlig har det ikke vært nødvendig å rullere for ofte (Intervju med beredskapsrådgiver, Tromsø kommune, 2014). Dette betyr dermed at den interkommunale avtalen har blitt tøyd de siste årene på dette punktet. Begrunnelsen som beredskapsrådgiveren i Tromsø kommune ga for dette var at flertallet av kommunene er «så små og har så begrensede ressurser at man må slite og hale opplysninger ut av de». De kommunene som hadde nok ressurser og var oppegående på temaet var derfor de som ble valgt til å sitte i rådet. Beredskapsrådgiveren mente at det ikke nytter å ha et plenumsdemokrati i samarbeidet, blant annet fordi interessen blant de fleste kommunene for å delta i administrative spørsmål er laber. Kontakten mellom medlemmene i rådet er noe hyppigere enn resten av medlemmene i samarbeidet. I følge svarene som respondentene har gitt er det ingen som har hevdet at rådet truer demokratiet i samarbeidet. De intervjuede kommunene, Lyngen, Karlsøy og Balsfjord, hadde lite kunnskap om rådets sammensetning, funksjon og møtevirksomhet.

Når det gjelder møtevirksomhet, både generelt i NNSO og i rådet, har dette vært på et lavt nivå. Medlemskommunene møter hverandre sjeldnere og sjeldnere, og kommunikasjonen foregår hovedsakelig på epost. Tidligere var det vanlig å arrangere et årlig møte der representanter fra rådet, VNN og NGI deltok. Agendaen på disse møtene var å oppsummere sesongen man hadde lagt bak seg, trekke lærdommer og se etter justeringsbehov videre fremover. I følge beredskapsrådgiveren i Tromsø kommune vil de fortsette med dette, spesielt etter sesonger som har vært spesielt krevende og som har omfattet bredden av samarbeidet. Behovet for slike møter har i følge beredskapsrådgiveren delvis avtatt fordi at overvåkingsmodellen er blitt mer og mer finstemt, samt at rutineene har gått seg mer til. Den lave møtevirksomheten skyldes delvis også kostnadene som var forbundet med disse møtene. Beredskapssjefen hos fylkesmannen har karakterisert disse møtene som «årlige lunsjmøter», og illustrerer med det at innholdene i møtene ikke var av størst betydning. Det interkommunale rådet hadde også årlige møter de første par årene, men også dette har avtatt. Beredskapsrådgiveren i Tromsø kommune uttrykte at det vurderes fra år til år om aktørene skal møtes, men at det ikke har vært noe sterkt behov for et nytt møte de siste årene. Respondentene fra de andre kommunene kunne ikke huske sist det ble arrangert et møte, verken for rådet eller for alle medlemmene i samarbeidet, annet enn noen få møter i løpet av samarbeidets etableringsfase.

Lovgrunnlaget som NNSO administreres etter i dag er kommuneloven § 28-1 b om administrativt vertskommunesamarbeid. I følge beredskapsrådgiveren i Tromsø kommune har samarbeidet siden 2007 vært bundet til dette lovverket, og samarbeidet er karakterisert som «rent administrativt» (intervju med beredskapsrådgiver, Tromsø kommune, 2014). Dette har imidlertid aldri vært forankret i den interkommunale avtalen, og har heller ikke blitt kommunisert i andre offentlige dokumenter i denne studiens datagrunnlag. I følge beredskapsrådgiveren er NNSO ikke et selvstendig rettssubjekt, i og med at samarbeidet ikke har egne ansatte og ingen felles økonomi.

Underveis i samarbeidets levetid har det sjelden blitt drøftet andre organisasjonsmodeller. På spørsmål om det ble vurdert å opprette et interkommunalt selskap svarte beredskapsrådgiveren i Tromsø kommune at det ikke ble sett nødvendigheten av å lage en stor formell organisasjon (intervju, 2014). Videre var svaret at samarbeidet befant seg innenfor et smalt fagfelt, slik at et stort administrativt apparat og høy grad av formalisering ikke var nødvendig. I tillegg fantes det ikke tilstrekkelige ressurser til å heve samarbeidet til et slikt nivå. Det har heller aldri vært en hensikt å opprette en folkevalgt nemd i samarbeidet. Fylkesmannens beredskapssjef, som i dag kun har kontakt med beredskapsrådgiveren i Tromsø kommune og ingen formell innvirkning på samarbeidet, var imidlertid av en annen oppfatning angående dette. Han skulle gjerne sett at det ble opprettet et interkommunalt selskap, noe som ble begrunnet med at samarbeidet i dag styres av svært få personer (intervju med beredskapssjef, Fylkesmannen i Troms, 2014). Fylkesmannen i Troms er likevel tilfreds med hvordan NNSO administreres i dag.

Når det gjelder styringen av samarbeidet svarte samtlige respondenter at dette gjøres av Tromsø kommune med beredskapsrådgiveren i spissen. Flesteparten av respondentene mente at samarbeidet er sårbart som følge av at det i praksis styres av én person, men at samarbeidet likevel har vært helt avhengig av denne personens arbeid, kontakter og engasjement. Beredskapsrådgiveren var enig i dette, spesielt med tanke på at nettverket har en såpass «spinkel og enkel organisering» (intervju, 2014). Videre uttalte han beskjedent at det ville vært «upraktisk» for samarbeidet om han takket for seg. I mars 2015 hadde han imidlertid ingen planer om å slutte med arbeidet.

6.8 OPPSUMMERING

Dette kapitlet har gjennomgått endringer i NNSO-nettverket fra den første overvåkingssesongen i 2002/2003 til i dag. Kapitlet har i størst grad fokusert på hvordan administreringen av nettverket har blitt endret. Administrasjonen av NNSO omfatter Tromsø som vertskommune og koordineringsansvarlig, det interkommunale rådet, den interkommunale avtalen mellom medlemmene og avtalene mellom NNSO og de eksterne samarbeidsaktørene, samt kostnadsfordelingen. Denne strukturen kan sies å være samarbeidets strategiske overbygning.

Empirien har ikke avdekket store endringer i NNSO-nettverket. Endringene har i hovedsak vært knyttet til små endringer i den interkommunale avtalen, endringer av medlemstallet og samarbeidets fordeling av utgifter som følge av statlig tilskudd. Den lave graden av endringer kan ses i sammenheng med hva aktørene har oppfattet som nødvendig, og at behovet for omstruktureringer har vært begrenset. Samtlige respondenter har uttrykt en tilfredshet med hvordan samarbeidet administreres. I tillegg kan Tromsø kommune sies å ha oppnådd en høy grad av tillitt blant de øvrige aktørene i nettverket. Dette kan ha ført til et mindre behov for demokratiske beslutninger, møtevirksomhet og kommunikasjon når endringer og tiltak skal gjennomføres.

7. SKREDOVERVÅKINGEN I PRAKSIS

7.1 DEN FØRSTE OVERVÅKINGSSESONGEN (2002/2003)

Samarbeidet i Troms om overvåking av snøskredfare over bebygde strøk startet vintersesongen 2002/2003. For denne sesongen gjaldt overvåkingen for 12 kommuner innenfor Troms fylke (Fylkesmannen i Troms, 2002a, s. 6–8; Tromsø kommune, 2003a; Brandtzæg & Sanda, 2003b, s. 32). Dette var kommunene Balsfjord, Bardu, Berg, Karlsøy, Kåfjord, Lenvik, Lyngen, Målselv, Skjervøy, Storfjord, Torsken og Tromsø.

7.1.1 HOVEDELEMENTENE I OVERVÅKINGSMODELLEN

Samarbeidets overvåkingsmodell anno 2002 besto av seks hovedelementer:

- Værdata og meteorologisk kompetanse ved Vervarslinga for Nord-Norge
- Lokale snømålinger i den enkelte bygd
- Skredfaglig kompetanse ved Norges Geotekniske Institutt
- Tromsø kommunes vaksentral
- Definerede varslingskriterier
- Medlemskommuners egen varslingsplan og kriseledelse

VÆRDATA OG METEOROLOGISK KOMPETANSE VED VERVARSLINGA FOR NORD-NORGE

Vervarslinga for Nord-Norge sto for følgende tjenester: løpende overvåking av værparametere utført av vakthavende statsmeteorolog, eventuell varsling av NGI dersom kriterier for dette ble utløst, gi samarbeidets aktører elektronisk tilgang over internett på meteogrammer (grafiske presentasjoner) med 48- og 120-timers tidshorisont, og oversende daglige skjemaer til kommunene med alle relevante værdata for de fem siste døgn (ibid., s. 4–5).

I løpet av overvåkingssesongen 2002/2003 fikk kommunene og andre aktører i samarbeidet tilgang på «Kilden», en av Meteorologisk institutts interne værportaler (intervju med statsmeteorolog, VNN, 2014). Intensjonen med dette var at kommunene kunne lese grafiske presentasjoner av været for bestemte tidsperioder i bestemte områder. Dette var før «Yr.no» og andre lignende nettjenester ble etablert, og ga derfor kommunene viktig og detaljert innsikt i værutsiktene. Værprognosene som kunne leses i portalen utgjorde grunnlaget for den meteorologiske overvåkingen av skredfaren i de utsatte områdene (Meteorologisk institutt,

2003a, s. 2). Prognosene ble også brukt som grunnlag da meteorologen og NGI skulle vurdere eventuell skredfare.

En annen hensikt med prognosene var at kommunene kunne benytte disse for planlegging av egen virksomhet knyttet til skredfare over bebyggelse og infrastruktur. Det fantes to ulike typer prognoser, kart- og punktprognoser. Førstnevnte kunne eksempelvis vise hvor mye nedbør som var forventet innenfor et bestemt område i løpet av et tidsspenn på 12 timer. Dette ville da bli illustrert i en kartløsning. På samme måte kunne værdata som temperatur og vind illustreres. Den andre typen prognose, punktprognose, kunne vise beregninger av de samme værdataene på avgrensede geografiske punkter.

En viktig del av VNNs rolle i samarbeidet var å innhente værdata, bearbeide disse, og sende relevant informasjon om været til kommunene. Dette har også blitt kalt værobservasjoner og værparametere. I modellen var dette nedbør, vind og temperatur i ulike høyder, nysnømengde og total snødybde (Meteorologisk institutt, 2003a, s. 5–6). *Nedbør* var vannmengde som ble observert på Meteorologisk institutts stasjoner. Snø ville først smeltes til vann før man målte total nedbørmengde. De aller fleste av stasjonene til instituttet lå per 2002/2003 i lavereliggende områder, og ofte nært havet og fjorder. Nedbøren ble samlet inn gjennom enten 12 eller 24 timer. *Vind* ble målt i 10, 600 og 1500 meters høyde. Vind målt i 10 meters høyde er den vinden man opplever langs bakken, og instituttet foretar alle sine vindobservasjoner i denne høyden.

Etter at beredskapssjefen hos Fylkesmannen i Troms ordnet en avtale med Luftforsvaret fikk VNN imidlertid tilgang på Forsvarets målestasjoner. Disse stasjonene var plassert langt høyere enn stasjonene til Meteorologisk institutt, i 600 og 1500 meter over havet, og kunne derfor gi en bedre beskrivelse av den faktiske vinden i fjellet. *Temperatur* ble målt i 2, 600 og 1500 meters høyde. Temperatur målt i 2 meter er den høyden alle stasjonene til Meteorologisk institutt måler temperaturen (ibid., s. 7). Dette er også den temperaturen man får gjengitt i værmeldinger. Da VNN fikk tilgang på Luftforsvarets målestasjoner fikk de også tilgang på observasjonsdata om temperaturen i fjellet. Når det gjelder *total snødybde* hadde Meteorologisk institutt få stasjoner til å observere dette. VNNs egen målestasjon ville observeres klokken 8.00 hver morgen.

LOKALE SNØMÅLINGER I DEN ENKELTE BYGD

Det andre hovedelementet er sterkt knyttet til det forrige. Dette dreier seg om værdata som ble målt lokalt av privatpersoner ansatt av hver enkelt medlemskommune. *Nysnø* ble målt av snøobservatører som bodde i de rasutsatte bygdene som overvåkingen dekket. Oppgaven deres var å måle antall centimeter snø som hadde falt det siste døgnet (Meteorologisk institutt, 2003a, s. 6). Målingene ble sendt inn til Tromsø kommunes vaktentral, som deretter sendte dette videre til VNN. Sistnevnte ville da sammenstille disse observasjonene med sine egne data.

SKREDFAGLIG KOMPETANSE VED NORGES GEOTEKNISKE INSTITUTT

I tillegg til Meteorologisk institutt og Luftforsvaret ble NGI listet opp som en tredje viktig ekstern samarbeidspartner. NGI sto for den skredfaglige kompetansen i samarbeidet. Det interkommunale samarbeidet inngikk en avtale med NGI om å betale instituttet for medgått tid. Dette innebar situasjoner der NGI mottok varsel fra VNN, og når NGI måtte foreta konkrete vurderinger av mulig snøskredfare. Samme oppgjørsform skulle praktiseres i forbindelse med konsultasjoner som det interkommunale samarbeidet fant nødvendig å gjøre overfor NGI. Det ble altså ikke opprettet noe abonnement på NGIs tjenester, samarbeidet betalte instituttet kun etter medgått tid (Fylkesmannen i Troms, 2002a, s. 5).

TROMSØ KOMMUNES VAKTSENTRAL

I 2002 hadde vaktentralen ved Brann og redning i Tromsø kommune hovedsakelig tre funksjoner i overvåkingsmodellen. For det første skulle sentralen være en døgnbemannet kommunikasjonsentral for medlemmene i samarbeidet. For det andre skulle sentralen motta snømålinger fra lokale observatører hver dag, samle disse, og sende de videre til VNN. For det tredje var det sentralens oppgave, sammen med politiet, å iverksette nødvendige tiltak på bakgrunn av vurderingene av snøskredfaren NGI hadde varslet om. Eksempel på tiltak her ville være å videre kontakte nøkkelpersoner hos andre samarbeidsaktører og hos den berørte medlemskommunen. Behovet for evakuering ville deretter bli vurdert.

DEFINERTE VARSLINGSKRITERIER

Et svært sentralt element i overvåkingsmodellen var de definerte varslingskriteriene som VNN skulle forholde seg til (Fylkesmannen i Troms, 2002a, s. 5). I løpet av årene Tromsø kommune benyttet modellen ble kriteriene justert en rekke ganger. I 2002 tok kriteriene utgangspunkt i en kombinasjon av data for målte snømengder og vindhastigheter. Dette

betydde i praksis at VNN mottok data fra kommunenes observatører, satt disse sammen med sine egne værdata, og analyserte disse i forholdt til de definerte varslingskriteriene.

Utformingen av kriteriene var av avgjørende betydning for hvor godt overvåkingssystemet fungerte. Kriteriene skulle fange opp farlige situasjoner, men måtte samtidig ikke være så følsomme at alarmen stadig ble utløst uten at det reelt sett var fare for skred. Da den første overvåkingssesongen ble igangsatt av det interkommunale samarbeidet var dette fortsatt en utfordring. Det var spesielt problematisk å definere varslingskriterier for vind med tanke på måling av snødrift.

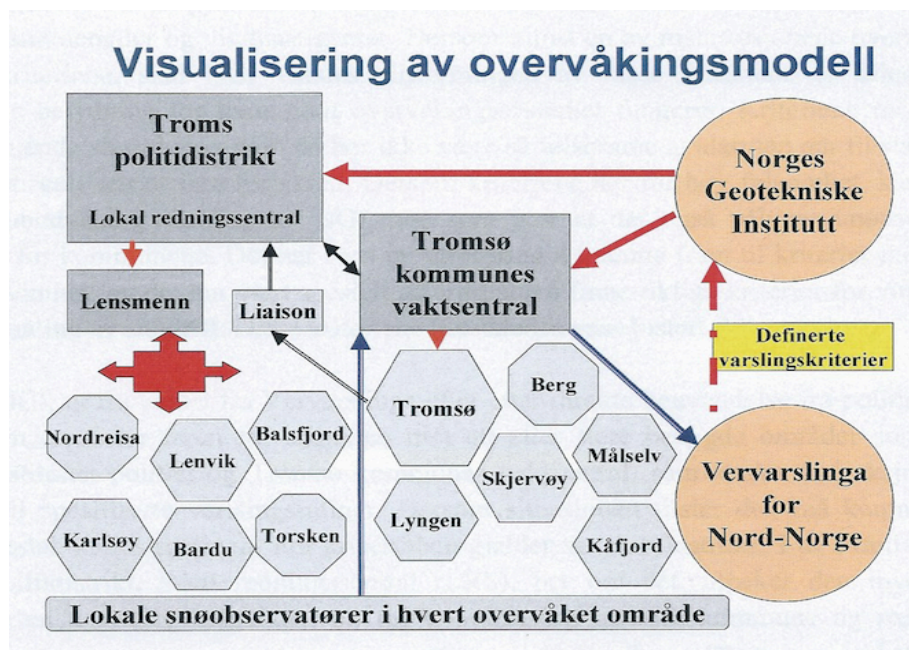
MEDLEMSKOMMUNERS EGEN VARSLINGSPLAN OG KRISELEDELSE

Tromsø kommunes vaktentral hadde som nevnt ansvar for å aksjonere i henhold til spesifiserte varslingsrutiner. Dersom situasjonen tilsa det, måtte andre kommuners faste kriseledelse innkalles (Fylkesmannen i Troms, 2002a, s. 5). Hver enkelt medlemskommune hadde da på forhånd laget en særskilt instruks for slike situasjoner. Instruksen kunne eksempelvis inneholde en varslingsplan for hvilke personer som skulle varsles og hvilke personer som skulle innkalles til kriseledelse. I de tilfellene hvor Troms politidistrikt, ved lokal redningssentral, anmodet om det, skulle den involverte kommune utpeke en ansvarlig kontaktperson for koordinering mellom kommune og redningssentral. Dette, samt rutinene for varslingsplan og kriseledelse, var felles for samtlige kommuner i samarbeidet. Hvis Tromsø kommune var den berørte kommunen, ble det ansett som naturlig at liaison tok plass i politiets lokaler. Prosjektbeskrivelsen for overvåkingssmodellen i 2002 presiserte at andre kommuner måtte avklare dette med sitt respektive lensmannskontor, og deretter inkluderes i kommunens kriseplan (ibid.).

7.1.2 OVERVÅKINGSMODELLEN I PRAKSIS

Illustrasjonen under viser hvilke aktører som deltok i det interkommunale samarbeidet sesongen 2002/2003, og hvilke kommuner som var medlem. I tillegg viser figuren modellens seks hovedelementer og forbindelseslinjene mellom disse.

Figur 7.1 NNSOs overvåkingsmodell for den første sesongen. Kilder: Fylkesmannen i Troms, 2003a, s. 3; endringer gjort av Brandtzæg & Sanda, 2003b, s. 33.



Snøobservatørens oppgave er å måle antall centimeter nysnø som hadde falt det siste døgnet. Snøobservatørene fikk også en mer teknisk benevnelse, og ble av én respondent kalt «snøplateobservatører» (intervju med statsmeteorolog, VNN, 2014). Dette skyldes at observatørene målte nysnøen med en såkalt platemåler. Hver observatør fikk utdelt en platen med en pinne på. Platen skulle plasseres vannrett oppå snødekket slik at den loddrette pinnen festet i platen kunne fungere som målestokk. Pinnen var markert med et centimetermål slik at observatørene kunne lese av hvor mye nysnø som hadde falt det siste døgnet. Målemetode og plassering av målestasjon ble foretatt i samråd med VNN og NGI. Bruken av et såpass primitivt måleinstrumentet ble begrunnet med at det skulle være enkelt for observatørene å foreta målinger, samt at oppgaven ikke krevde avanserte måleinstrumenter.

Statsmeteorologen som ble intervjuet fra VNN (ibid.) hadde dette å si om måleinstrumentene:

Skikkelige instrumenter kan jeg vel egentlig ikke kalle dette for, fordi at dette er meget enkle instrumenter, men det var altså ikke så mye som trengtes. Og dette er litt av grunnen til at overvåkingsmodellen fungerer, at det rett og slett er så enkelt. Det var ikke noen dyr instrumentering som ble sendt ut, og hele tiden så har hensikten vært at dette skulle være enkelt slik at observatørene kunne gjøre dette, at de skulle ha minst mulig styr.

Snøobservatørens videre oppgave var å rapportere inn observasjonene sine. Snødataene skulle ringes inn til Tromsø kommunes vaktentral hver morgen alle dager, fra overvåkingssesongens start til slutt. Starttidspunkt for overvåkingen ville fastsettes av

Tromsø kommune, VNN og NGI. Vaktcentralen ville så sammenstille alle mottatte data fra observatørene og videresende dette til VNN. Dette var data som utelukkende var beregnet for beredskapsmessige behov, og ikke statistiske behov. Dette innebar at kravet om daglige målinger kunne fravikes i perioder med stabilt og rolig vær uten nedbør. I slike perioder ble det avtalt at observatørene skulle rapportere inn data minst én gang per uke.

Etter å ha mottatt de tilsendte dataene fra vaktcentralen analyserte VNN dette i forhold til de definerte varslingskriteriene (Fylkesmannen i Troms, 2002a, s. 5). Disse kriteriene skulle åpne for en videre varslings hvis de ble overskredet. Dersom minst ett av disse ble utløst hadde vakthavende meteorolog ansvaret for å varsle NGI i Oslo. Dette ville foregå gjennom en kort samtale via telefon på morgenen (intervju med statsmeteorolog, VNN, 2014).

Basert på varslingen fra VNN i Tromsø iverksatte NGI en vurdering av snøskredfaren i det aktuelle området hvor kriteriene var overskredet. De ansatte som jobbet med dette hos NGI hadde alle høy faglig kompetanse på snøskredmekanisme og forhold som forårsaker snøskred. NGI har fra 1997 hatt en operativ rolle i samarbeidet. Dette skyldes at instituttets ansatte ofte har måttet «rykke ut» på kort varsel, reise nordover, og fysisk observere og vurdere fjellsider i Nord-Norge (intervju med seniorgeolog, NGI, 2014). Dette betyr at NGI, i tillegg til Tromsø kommunes vaktcentral og politiet, sammen utgjorde den operative delen av samarbeidet i 2002/2003.

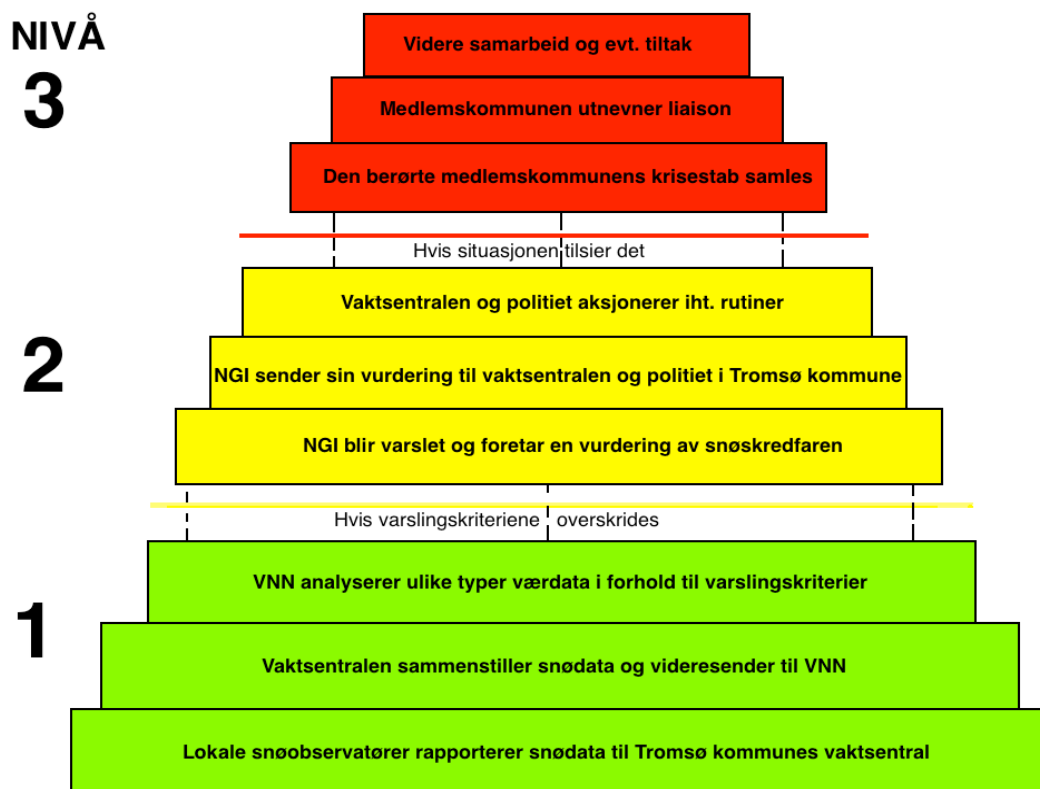
NGI foretok imidlertid oftest vurderinger fra Oslo, kun basert på tilgjengelige værdata. Etter at vurderingen for det aktuelle området var ferdigstilt, var det instituttets videre oppgave å varsle politiet og Tromsø kommunes vaktcentral. NGI ville da oversende en skriftlig vurdering av situasjonen. Politiet og vaktcentralen skulle deretter aksjonere i henhold til spesifiserte varslingsrutiner. Eksempelvis kunne rutinene gi retningslinjer for hvilke personer som skulle varsles i hver enkelt medlemskommune, og hvilke tiltak som skulle iverksettes (intervju med operasjonsleder, Troms politidistrikt, 2014).

NGIs vurdering av snøskredfaren kunne inneholde en anbefaling om å evakuere bygder som lå utsatt for snøskred. Politiet og vaktcentralen i Tromsø skulle da behandle anbefalingen seriøst og selv foreta en vurdering av evakueringsbehovet. Dersom situasjonen krevde det skulle den berørte kommunens krisestab innkalles. I tillegg kunne det bli aktuelt for

kommunen å utnevne en kontaktperson som skulle koordinere arbeidet mellom redningssentralen og kommunen.

Praksisen den første overvåkings sesongen er illustrert i varslingspyramiden nedenfor i figur 7.2. Her er varslingen delt opp i tre ulike nivåer. Det første nivået, markert i grønt, inneholder prosesser som foregår hele overvåkings sesongen uavhengig av snøskredfare, vær og andre faktorer. Hvis varslingskriteriene utløses hos VNN kan man snakke om et nivå nummer to. På dette nivået, markert i gult, gjør NGI en faglig vurdering av snøskredfaren og sender denne til beredskapsstatene i Tromsø kommune. Deretter vil beredskapsstatene vurdere situasjonen videre. Dersom situasjonen vurderes som faretruende for det berørte området, vil medlemskommunen bli anmodet om å samle egen krisestab. Dette kan forstås som nivå tre i varslingspyramiden. Dette nivået er markert i rødt.

Figur 7.2 Overvåkingsmodellens varslingspyramide.



Nivåene i figuren kan betraktes som beredskapsnivåer. Det første nivået vil da symbolisere en lav, men kontinuerlig, beredskap, mens det tredje nivået symboliserer en høyere beredskap der tiltak for å forebygge eller håndtere situasjoner kan iverksettes.

7.1.3 ERFARINGER MED DEN FØRSTE OVERVÅKINGSSESONGEN

Etter at det interkommunale overvåkingssystemet ble prøvd ut vinteren 2002/2003, inviterte Fylkesmannen i Troms til møte i juni 2003. Agendaen var å snakke om hvilke erfaringer aktørene hadde gjort seg med samarbeidet. Alle aktørene i samarbeidet ble invitert. I følge respondentene deltok følgende aktører på møtet: representanter fra Tromsø kommune, NGI, VNN, politiet, Lyngen og Balsfjord kommune. Respondenter har også informert om at flere av medlemskommunene deltok på møtet (intervju med beredskapssjef, Fylkesmannen i Troms, 2014). I tillegg er det blitt nevnt at Balsfjords snøobservatør deltok på dette møtet (intervju med seniorrådgiver, Balsfjord kommune, 2014). Om andre kommuner hadde med seg sine snøobservatører er uvisst.

Erfaringene viste seg å være utelukkende positive. Det ble ikke fremlagt forslag til endringer på verken organiseringen eller driften av overvåkingssystemet. Andre analyser av samarbeidet har også gjort dette funnet¹⁹. Kommunene som ble intervjuet i denne oppgaven (Lyngen, Balsfjord og Karlsøy) så alle nytteverdien av å delta i samarbeidet den første sesongen. Disse tre kommunene hadde på dette tidspunktet stor snøskredproblematikk. Lyngen og Balsfjord hadde begge opplevd alvorlige snøskred i 2000, henholdsvis i Ura og Tamokdalen. Med opplevelsene av disse storskredene friskt i minne, har respondentene fra disse to kommunene sagt at det var helt naturlig for dem å delta i et slikt samarbeid. Kommunene har også gitt ros til Tromsø kommune og øvrige aktører for hvordan overvåkingen ble driftet fra og med sesongen 2002/2003.

Høsten 2003 arbeidet aktørene i samarbeidet med å videreføre overvåkingssystemet²⁰. Det var knyttet usikkerhet rundt hvilke kommuner som valgte å fortsette i samarbeidet, og hvilke nye kommuner som ønsket å slutte seg til. Å få så mange som mulig av kommunene i regionen til å delta var et klart mål (intervju med beredskapssjef, Fylkesmannen i Troms, 2014), og med flere overvåkede områder ville overvåkingssystemet bli tettere (intervju med statsmeteorolog, VNN, 2014). Flere ønsket også å øke kvaliteten på selve overvåkingen, og dette dreide seg i hovedsak om å forbedre varslingsrutinene og varslingskriteriene. Det ble

¹⁹ Funnet samsvarer med analysen til Brandtzæg og Sanda (2003b, s. 35).

²⁰ Intervju med beredskapssjef, Fylkesmannen i Troms, 2014; beredskapsrådgiver, Tromsø kommune, 2014; Brandtzæg & Sanda, 2003b, s. 35).

også fokusert på å utvikle værdatabasen knyttet til overvåkingen, slik at det senere kunne være mulig å hente ut informasjon fra historiske data²¹.

Etter den første overvåkingssesongen i 2003 ytret noen av aktørene at det kunne bli utfordrende å opprettholde samarbeidet over tid (Brandtzæg & Sanda, 2003b, s. 36). Utfordringen innebar å holde kommunene interesserte i å delta i samarbeidet, selv om det over flere år ikke skulle oppstå alvorlige hendelser knyttet til snøskred over bygdene.

7.2 SENERE OVERVÅKINGSSESONGER

Gjennomføringen av den første overvåkingssesongen ble regnet som en suksess²². Det forelå dermed gode forutsetninger for å iverksette en ny overvåkingssesong. Den andre overvåkingssesongen i 2003/2004 ble praktisert på samme måte som den første.

Mellom årene 2004 og 2009 skjedde det få endringer i selve driften av overvåkingsprogrammet. Den største endringen var kanskje at snøobservatørene etter hvert begynte å sende inn observasjonene sine direkte til VNN (intervju med statsmeteorolog, VNN, 2014). Dette ble gjort via SMS, og alle tekstmeldingene som observatørene sendte gikk direkte inn i VNNs digitale datasystemer. Tekstmeldingene besto av en tallserie, der hvert tall symboliserte målestasjonen observatøren representerte, dato, nysnømengde og absolutt snødybde (Meteorologisk institutt, 2015). Meldingene kunne sendes enten fra privat eller utdelt mobiltelefon.

Mindre viktige endringer, som hadde betydning for praksisen, ble foretatt i den interkommunale avtalen som fornyet seg med jevne mellomrom. Statens vegvesen og Røde Kors sin inntreden i samarbeidet, henholdsvis 2007 og 2009, hadde lite eller ingen innvirkning på den daglige driften av skredovervåkingen. Driften per i dag er i liten grad endret fra de første overvåkingssesongene. De involverte aktørenes rolle er heller ikke endret i noen vesentlig grad. På spørsmål angående dette svarte beredskapsrådgiveren i Tromsø kommune (intervju, 2014) følgende:

²¹ Brandtzæg & Sanda (2003b, s. 25). Funn sjekket med beredskapssjef hos Fylkesmannen i Troms, 2014.

²² Intervju med beredskapsrådgiver, Tromsø kommune, 2014; beredskapssjef, Fylkesmannen i Troms, 2014; seniorgeolog, NGI, 2014; statsmeteorolog, VNN, 2014; seniorrådgiver i rådmannens stab, Balsfjord kommune, 2014; tidligere kommuneansatt i Lyngen kommune, 2014; rådmann, Karlsøy kommune, 2014.

Det har jo vært slik at deltakelsen i samarbeidet har svingt litt, noen kommuner har meldt seg ut, noen av disse er kommet tilbake igjen, noen nye kommuner er kommet til. Så det har vært litt sånn fluktusjon med hensyn til hvem som for hver sesong har deltatt i samarbeidet, men samarbeidet har likevel holdt seg stabilt. Overvåkingsmodellen med hensyn til oppbygging og varslingskriterier har også vært nokså stabilt i mange år nå, så ingen større endringer.

De største endringene i samarbeidet i perioden 2009-2015 skjedde på den økonomiske siden. Dette inntraff som følge av at NVE knyttet seg til samarbeidet som ekstern samarbeidsaktør.

7.3 EVAKUERINGEN AV OLDERVIK SOM CASE (2009)

Samtlige respondenter ble spurt om hele NNSO-modellen hadde blitt testet skikkelig i praksis. Spørsmålet dreide seg om overvåkingssamarbeidet hadde fått testet hele varslingspyramiden, og med evakuering av noen av de bebygde områdene eller andre tiltak som resultat. Svarene på dette spørsmålet var varierte. Kommunene som ble intervjuet visste ikke om konkrete eksempler, og svarte derfor diffust²³. Respondentene fra henholdsvis Fylkesmannen i Troms, NGI og VNN mente at programmet hadde blitt testet i praksis omtrent hver eneste vinter, og at NGI som resultat hadde vært fysisk tilstede i regionen hvert år. Beredskapsrådgiveren i Tromsø kommune (intervju, 2014) svarte dette:

Ja, det vil jeg jo si. Men du kan si at, hvis man setter det helt på spissen... jeg har ikke registrert at det innenfor noen av de overvåkede områdene, mens vi har holdt på, faktisk har gått skred som har rammet bebyggelse innenfor. Og da vil jo selvsagt de lettvinde si at når vi har holdt på så mange år med dette og ingenting har skjedd, så er jo dette pavens skjegg, altså at det ikke bør være en grunn til å holde på med dette.

Med dette mente beredskapsrådgiveren at hele overvåkingssmodellen hadde blitt testet i praksis, men at hus aldri hadde gått tapt i snøskred i løpet av årene NNSO hadde eksistert. Beredskapsrådgiveren og noen av de andre respondentene pekte på flere eksempler der noen av bygdene hadde blitt evakuert som følge av snøskredfare. Evakueringene var basert på vurderinger fra modellen i overvåkingssamarbeidet. En av disse hendelsene forekom i 2009 da Oldervik i Tromsø kommune ble evakuert.

Bygda Oldervik ble evakuert 23. – 25. mars i 2009. En rapport fra evakueringen beskriver hendelsesforløpet i detalj (Tromsø kommune, 2009, s. 1). Opptakten til hendelsen var at NGI 18. mars dette året hadde sendt ut et skredfarevarsel som omfattet utsatt bebyggelse i Nord-Norge. I varselet var faregraden satt til 3 (markert) på den internasjonale fareskalaen frem til 23. mars.

²³ Intervju med Lyngen, Balsfjord og Karlsøy kommune, 2014.

Første dag av evakueringen startet med at NGI utstedte et nytt varsel der skredfaren for Oldervik ble vurdert til faregrad 4 (stor). En anbefaling om å vurdere evakuering av bebyggelsen fulgte med. På grunnlag av denne anbefalingen besluttet politimesteren klokken 18.50 å evakuere deler av bygda. Politiet kontaktet Statens vegvesen og fikk opplyst at fylkesveien til Oldervik ville bli stengt klokken 21.00. Grunnet utfordringer hva angikk fremkommelighet ble det fra politiets og kommunens side besluttet at evakueringen skulle gjennomføres ved hjelp av lokale ressurser. Distriktsbrannkorpset og bygdas lokallag ble derfor koblet inn.

Ti bolighus med til sammen 28 beboere var aktuelle for evakuering. Tre beboere var imidlertid ikke hjemme denne kvelden. Det totale antallet evakuerte ble derfor 25. Av disse var det noen med særskilte behov, blant annet to eldre mennesker og en mor med fire mindreårige barn. Politiet måtte også kontakte noen beboere som vegret seg for å flytte ut av hjemmene sine. I følge rapporten samarbeidet Tromsø kommune tett med politiet under hele operasjonen, fra NGIs varsel med anbefaling om evakuering til evakueringen var trygt gjennomført. En representant fra politiet hadde tatt plass i rådhuset fra ca. 19.00 til 20.30. Senere flyttet en av kommunens representanter seg over til politihuset. Under hele evakueringen ble det opprettholdt kontakt med det lokale hjelpemannskapet og de berørte beboerne.

Gjennom hele neste dag, 24. mars, var det løpende kontakt mellom kommunen, politiet og personer i Oldervik (Tromsø kommune, 2009, s. 2). Det var på dette tidspunktet et betydelig snøfall og vind i området. Politimesteren valgte å opprettholde evakueringsvedtaket inntil NGI kom med en nærmere vurdering av situasjonen neste dag. Statens vegvesen opprettholdt stenging av veien til neste morgen.

Neste dag, 25. mars, informerte NGI politiet om at evakueringsanbefalingen ikke lenger var aktuell. Dermed opphevet politimesteren evakueringsvedtaket. I arbeidet som fulgte med å flytte de evakuerte beboerne hjem igjen, var distriktsbrannkorpset igjen til stor hjelp.

Til slutt i rapporten gjorde Tromsø kommune en oppsummering av hendelsen. Her ble det nevnt at Oldervik ble detaljkartlagt i 1998 med hensyn til snøskredfare. At området var detaljkartlagt gjorde at det i 2009 var mulig å foreta en såkalt selektiv evakuering. Dette var

en klar forskjell og forbedring fra 1997, da alle beboerne i bygda måtte evakueres og transporteres til et hotell i Tromsø sentrum. Den nye evakueringsmetoden innebar at beboerne i de skredutsatte boligene kunne flyttes til sikre bygninger andre steder i bygda. Rapporten roste beboerne som tok i mot de evakuerte, og mente at disse menneskene hadde vist stor solidaritet.

Rapportens oppsummering inkluderte noen punkter som de involverte aktørene hadde tatt lærdom av. Viktigheten av at utviklingslagene i hver enkelt bygd oppdaterer beboeroversiktene hver høst ble understreket (Tromsø kommune, 2009, s. 3). Oversiktene skulle sendes til den respektive kommuneadministrasjonen, som deretter skulle sende disse samlet til politiet. Etter hendelsen erfarte Tromsø kommune og politiet fordelene ved å benytte seg av distriktsbrannkorpset til gjennomføring av evakuering. Rapporten mente at det burde legges til rette for å styrke den generelle lokale beredskapen i mange av kommunenes områder. Avslutningsvis pekte rapporten på at det fantes flere områder innenfor Tromsø kommune hvor eldre bebyggelse kunne være skredutsatt. Behovet for videre faresonekartlegging av slik bebyggelse ble derfor påpekt.

Evakueringen av Oldervik ble også nevnt i NGIs sesongrapport for 2009/2010 (2010, s. 31). I sesongrapporten omtalte instituttet varslingsoppdraget i Nord-Norge som krevende. Dette ble begrunnet med at varslingen omfattet store områder med lokale variasjoner i både nedbør, vind og temperaturer. Under evakueringshendelsen i Oldervik, samt resten av sesongen 2009/2010, konkluderte NGI med at kontakten med de lokale observatørene var god. I følge sesongrapporten hadde dette i stor grad ført til et bedre varslingsgrunnlag.

7.4 OPPSUMMERING

Dette kapitlet har gjennomgått hvordan NNSO-nettverkets snøskredovervåking ble praktisert fra den første sesongen i 2002/2003 til i dag. Først og fremst har dette empirikapitlet avdekket samspillet mellom nettverkets strategiske og operative plan. Nivåene inneholder ulike prosesser, men er likevel avhengige av hverandre. Tromsø kommune har stor innflytelse på begge nivåene, mens de øvrige medlemskommunene har størst innflytelse på det operative nivået innenfor sine kommunegrenser. Rammene for hvordan begge nivåene skal fungere er i hovedsak satt av Tromsø kommune, mer eller mindre i samråd med NGI og VNN.

Det operative planet omfatter selve skredovervåkingen og den daglige driften av denne. Det strategiske nivået iverksetter overvåkingsprogrammet hver sesong, typisk rundt midten av desember, og avslutter vanligvis i siste halvdel av april. Skredovervåkingen inkluderer snømålingene som gjøres av snøobservatørene hver morgen i denne perioden, samt resten av varslingspyramiden oppover. Medlemskommunene har ansvaret for hvordan snømålingene praktiseres innenfor sin kommune, i tillegg til å engasjere nødvendig personell til dette formålet. Tromsø kommune har det operative ansvaret og skal koordinere og oppdatere de ulike operative greinene, med observatører, skredvarslene fra NGI, bidrag fra Statens vegvesen, politiet og Røde Kors, samt bistå i eventuelle krisesituasjoner. I skarpe situasjoner skal Tromsø kommune også holde løpende kontakt med den aktuelle medlemskommunen og alle de andre aktørene tilknyttet samarbeidet. Med årene har denne varslingskjeden gått mer av seg selv, blant annet fordi varslingen er blitt effektivisert gjennom SMS-kommunikasjon.

8. ANALYSE

Oppgavens problemstilling er å 1) beskrive hvilken samarbeidsordning Nordnorsk skredovervåking fremstår som, og 2) forklare samarbeidets etablering, endring og praksis. Analysekapitlet har en beskrivende del og en forklarende del. I den beskrivende delen klassifiseres NNSO etter de deskriptive dimensjonene og begrepene fra teorikapitlet. Kapitlets andre del er av en mer forklarende art. I denne delen brukes et instrumentelt perspektiv og et kulturperspektiv for å undersøke hvordan instrumentelle og institusjonelle faktorer har påvirket studiens avhengige variabel, NNSO-nettverkets etablering, endring og praksis.

8.1 KLASSIFISERING AV NNSO ETTER BESKRIVENDE TEORI

Nedenfor klassifiseres NNSO etter de ni dimensjonene omtalt i kapittel 4: type samarbeid, samarbeidets størrelse, samarbeidets tetthet, klikkdannelse, sentralisering, stabilitet, tillit, formalisering, og styringsstruktur, og med begrepene.

8.1.1 TYPE SAMARBEID

Produksjonssamarbeid og styringssamarbeid er de mest relevante typene for å klassifisere interkommunalt samarbeid. Klassifisering etter denne dimensjonen tar utgangspunkt i relasjonene mellom alle aktørene som deltar i NNSO-nettverket – medlemskommuner, samarbeidsaktører og eksterne samarbeidspartnere.

NNSOs overordnede målsetting er å gi større trygghet til befolkningen i skredutsatte områder. For å oppnå dette har samarbeidet etablert en egen snøskredovervåking og varslingstjeneste. Samlet kan dette beskrives som en felles tjeneste som alle aktørene i samarbeidet har produsert sammen. Forskning viser at slike samarbeid kan foregå på tvers av ulike forvaltningsnivåer (Bardach, 1998; Nooteboom, 2004), og på tvers av offentlig, privat og frivillig sektor, samt sivilsamfunnet (Goldsmith & Eggers, 2004; Kickert, Klijn & Koppenjan, 1997; Sørensen & Torfing, 2005; Jacobsen, 2010, s. 14). Tjenesten som NNSO leverer produseres gjennom interaksjon mellom ulike nivåer og sektorer. Samarbeidet består av relasjoner mellom autonome aktører, her inkludert medlemskommunene og aktører i statlig (VNN, NVE, politiet og Statens vegvesen), privat (NGI) og privat/frivillig (Røde Kors) sektor. I tillegg bidrar sivilsamfunnet i tjenesteproduksjonen ved at snøobservatører i hver medlemskommune foretar viktig datainnsamling. Ut fra forståelsen om at aktørene

utfører en felles oppgave knyttet til produksjon, kan vi klassifisere NNSO som et produksjonssamarbeid.

Et annet viktig trekk ved et produksjonssamarbeid er at det er unifunksjonelt, som betyr at samarbeidet er etablert rundt ett oppgaveområde (Jacobsen, 2014, s. 30). NNSO kan på den ene siden sies å være organisert rundt ett oppgaveområde, da samarbeidet dreier seg om forebyggende virksomhet i forbindelse med snøskred over bebyggelse. På den andre siden kan man si at samarbeidet har to oppgaver, hvor den ene er daglig overvåking av snøskredfare, og den andre er varsling i tilfeller hvor snøskredfaren blir for høy. Begge oppgavene vil imidlertid knytte seg til samme oppgaveområde, noe som gjør at NNSO kan beskrives som unifunksjonelt.

Der produksjonssamarbeid har en tjenesteproduserende funksjon, har styringssamarbeidene en koordineringsfunksjon. Styringen kan eksempelvis være knyttet til forsøk på å løse vanskelige og grenseoverskridende problemer, eller «wicked problems» som ble beskrevet i teorikapitlet (Rittel & Webber, 1973; Jacobsen, 2010, s. 14). Empirien om NNSO viste at samarbeidet er organisert rundt et slikt grenseoverskridende problem. Samarbeidet har definert problemet til å være bebyggelse som står betydelig utsatt for snøskredfare. Dette problemet er grenseoverskridende i den forstand at kommuner mangler ressurser til å løse det alene. For å håndtere problemet ble NNSO etablert med ekstern hjelp fra NGIs skredfaglige kompetanse, og VNNs meteorologiske databank. Senere ble Statens vegvesen koplet inn for å effektivisere eventuelle bygdeevakueringer gjennom stenging og åpning av veier, og NVE ble koplet inn som økonomisk distributør. I tillegg er tre politidistrikter og Røde Kors tilknyttet samarbeidet for å styrke og effektivisere beredskapstiltak. Samlet har dette ført til et interkommunalt samarbeid på tvers av sektorielle og forvaltningsmessige grenser.

Samarbeidet er rent administrativt, og organisert som administrativt vertskommunesamarbeid med Tromsø kommune som vertskommune og administrativ leder. Tromsø kommune har ansvaret for å koordinere beslutninger mellom alle aktørene i hele nettverket. Det er imidlertid få beslutninger som trenger koordinering. Det interkommunale rådets styringsmessige funksjon var begrenset og nesten fraværende. Respondentene begrunnet dette med et lavt behov for demokratiske beslutninger. I tillegg er både Tromsø kommune og medlemskommunenes rolle regulert i samarbeidsavtalene, noe som er lovpålagt for administrative vertskommunesamarbeid (kommuneloven § 28-1 e, 1992; Jacobsen, 2014, s.

91). NNSO har således noen likhetstrekk med andre styringssamarbeid, eksempelvis et regionråd. Regionråd er imidlertid multifunksjonelle og produserer ikke egne tjenester (Jacobsen, 2014, s. 30).

Samarbeidet i NNSO kan klassifiseres både som produksjonsnettverk og styringsnettverk, eller en hybridform av de to.

8.1.2 SAMARBEIDETS STØRRELSE

Samarbeidets størrelse tar utgangspunkt i hele NNSO-nettverket. Størrelse måles her etter hvor mange aktører som samhandler i nettverket, og derav antall relasjoner (Provan & Kenis, 2008, s. 10). Empirien viste at NNSO i dag består av 16 medlemskommuner, hvorav én er vertskommune og resten er samarbeidskommuner, samt Statens vegvesen og Røde Kors. Samarbeidet mellom disse aktørene er forankret i en skriftlig avtale. I tillegg fant vi at en rekke eksterne samarbeidsaktører er tilknyttet samarbeidet gjennom både uformelle og formelle avtaler. Disse aktørene, i tillegg til medlemskommunene, vegvesenet og Røde Kors, utgjør hele NNSO-nettverket. Dette gir et forholdsvis høyt antall nettverksmedlemmer, noe som igjen skaper et høyt antall mulige relasjoner. I følge en evaluering av interkommunale samarbeid i Norge fra 2010, hadde produksjonssamarbeid gjennomsnittlig 7,4 medlemmer (N=106) (Jacobsen, 2010, s. 42). I forhold til dette gjennomsnittet kan NNSO klassifiseres som et stort samarbeid målt i antall kommuner.

8.1.3 SAMARBEIDETS TETTHET

Tetthet gjelder intensiteten i kontakten mellom aktørene i nettverket, jevnfør kapittel 3. Empirien viser at kommunikasjonen i NNSO-nettverket har vært tettest blant et få antall aktører. I etableringen av samarbeidet kommuniserte Tromsø kommune, NGI og VNN jevnlig. Denne gruppen ble i det første empirikapitlet omtalt som trekantsamarbeidet. Trekantsamarbeidet kommuniserte i denne fasen med en representant fra Fylkesmannen i Troms. I utgangspunktet utgjorde dette fire mannspersoner, noe som fra empirien ga funnet om at NNSO er et personavhengig og mannsdominert samarbeid. Kommunikasjonen mellom aktørene i trekantsamarbeidet har imidlertid avtatt med årene, og respondentene opplyste at personene nå sjelden møtes. Kommunikasjonen i dag er holdt på et «nødvendig nivå».

I startfasen deltok resten av medlemskommune svært lite til selve utformingen og implementeringen av samarbeidet. Dette har ikke endret seg siden, foruten noen kommuners deltakelse i det interkommunale rådet. Rådet har imidlertid sjelden avholdt møter, og kommunikasjonen mellom rådets medlemmer kan ikke karakteriseres som høy. I årene etter etableringen og frem til i dag er det Tromsø kommune som har størst kontakt med de øvrige medlemskommunene. VNN har opplyst at de ikke har noe kontakt med kommunene, mens NGI tar kontakt med kommunene, snøobservatørene og kjentmennene etter behov. Politidistriktene har størst kontakt med Tromsø kommune, men tar kontakt med kommuner og representative lensmannskontor ved behov. NVE, Statens vegvesen og Røde Kors har kun kontakt med Tromsø kommune.

Samlet kan vi derfor si at NNSO-nettverket ikke er et sterkt integrert nettverk, men har noder som kommuniserer tettere med hverandre, noder som delvis kommuniserer, og noder som aldri har vært i kontakt med hverandre.

8.1.4 KLIKKDANNELSE

Trekantsamarbeidet mellom Tromsø kommune, NGI og VNN er et klart eksempel på klikkdannelse i nettverk. Et interessant funn fra empirikapitlene var at denne klikken har vedvart gjennom hele nettverkets levetid. Trekantsamarbeidet ble dannet allerede i 1997 i forbindelse med opprettelsen av Tromsø kommunes kommunale overvåkingsmodell. Klikken spilte også en viktig rolle i etableringen av NNSO, og har senere blitt karakterisert som de viktigste aktørene i samarbeidet, både av dem selv og andre. Trekantsamarbeidet kan beskrives som en sterk klikke og nærmest et sub-nettverk (Jacobsen, 2014, s. 31).

De øvrige medlemskommunene og samarbeidsaktørene har imidlertid hele veien akseptert klikken, og flere respondenter har uttalt at denne aktørsammensetningen er helt nødvendig for overvåkingssamarbeidet. I etableringsfasen ble representanten fra Fylkesmannen en del av klikken, men har senere fratrudd grunnet lovbestemmelsen om at Fylkesmannen ikke kan delta i interkommunalt samarbeid. Empirien ga ingen tegn på at det finnes andre klikker i nettverket.

8.1.5 SENTRALISERING

I kraft av å være vertskommune er Tromsø kommune et naturlig kommunikasjonscenter i NNSO-nettverket. Dette betyr at all kommunikasjon i samarbeidet går via kommunen, og at alle aktørene i samarbeidet har en eller annen relasjon til kommunen (Jacobsen, 2014, s. 32). Det eneste unntaket er snøobservatørene og kjentmennene ute i de andre medlemskommunene. Tidligere sendte disse observatørene snøobservasjonene sine til VNN via Tromsø kommunes vaktentral. I dag går disse dataene direkte til VNN sine systemer. Hver enkelt medlemskommune har ansvaret for sine snøobservatører og kjentmenn. Disse personene har derfor kun kontakt med sin respektive kommune. Tromsø kommunes informasjon til de øvrige kommunene blir i noen tilfeller videresendt til den enkelte kommunens observatører og kjentmenn. Tromsø kommune har derfor tidvis en indirekte kontakt med flere av privatpersonene i distriktet.

Innenfor Tromsø kommunes egen organisasjon er det hovedsakelig én person som har ansvaret for arbeidet med NNSO. Denne beredskapsrådgiveren kommuniserer med alle de andre aktørene, foruten de nevnte aktørene i sivilsamfunnet. Kommunen har altså delegert sitt ansvar som vertskommune til én saksbehandler. I og med at denne ansatte på en eller måte er involvert i alle spørsmål vedrørende overvåkingssamarbeidet, øker graden av sentralisering i NNSO-nettverket.

Sentraliseringsgraden i NNSO kan karakteriseres som høy.

8.1.6 STABILITET OG PERMANENS

Stabilitet gjelder spørsmålet om hvor stabil sammensetningen av aktører er over tid (Jacobsen, 2014, s. 32).

Overvåkingssamarbeidet startet i 2002 med tolv medlemskommuner. Neste sesong var antallet steget til atten, og året etter hadde dette sunket til femten. Graden av stabilitet de første årene kan dermed sies å ha vært lav. De fleste av kommunene som meldte seg ut av samarbeidet i denne perioden tok beslutningen ut fra økonomiske hensyn. Samarbeidet mellom Tromsø kommune, NGI og VNN hadde høy grad av stabilitet på denne tiden som følge av flere år med samarbeid.

Samarbeidet har siden de første overvåkingssesongene ligget stabilt rundt 15 medlemskommuner. I dag består samarbeidet av 16 medlemskommuner. Mange av disse har vært med helt siden oppstarten i 2002. Tilknytningen til NGI og VNN har også holdt seg stabil, til tross for at NGI tidvis har ment at betalingen er i minste laget (intervju med seniorgeolog, NGI, 2014). Instituttet opplyste at NNSO likevel er et viktig oppdrag for dem. I tillegg har NGIs skredeksperter opprettet et godt forhold til beredskapsrådgiveren i Tromsø kommune. Beredskapsrådgiverens arbeid og engasjement må sies å ha innvirket positivt på samarbeidets stabilitet²⁴. VNN har hatt større utskiftninger internt i løpet av årene uten at dette har påvirket deres rolle i NNSO.

Da Statens vegvesen og Røde Kors ble formelle medlemmer av NNSO i henholdsvis 2007 og 2009 påvirket ikke dette stabiliteten i samarbeidet nevneverdig. NVEs driftstilskudd de siste årene har imidlertid bidratt til stabilisering ved å senke kostnadene til medlemskommunene. Spesielt viktig har dette vært for kommunene med dårligst økonomi. I følge respondentene medvirker dette til at færre kommuner melder seg ut av samarbeidet.

En annen del av denne dimensjonen er graden av permanens, som dreier seg om nettverkets varighet (Fimreite & Lægred, 2008, s. 8; Mörth & Sahlin-Andersson, 2006). NNSO har naturlig nok ingen tidsramme eller tidsfrist.

Samarbeidet kan klassifiseres til å ha både høy grad av permanens og stabilitet.

8.1.7 TILLIT

Provan og Kenis' (2008, s. 9) definisjon av tillit: «the willingness to accept vulnerability based on positive expectations about another's intentions or behaviors» blir lagt til grunn sammen med parameterne sårbarhet, risiko og forventninger for å beskrive graden og typen av tillit mellom aktørene i NNSO-nettverket (Edelenbos & Klijn, 2007, s. 4).

Medlemskommunenes tillit til Tromsø kommune kan ha ført til at de inntok en sårbar posisjon. Dette kan forstås ved at myndighet ble overført til en vertskommune basert på opportunistiske forventninger om at sistnevnte ville avstå fra handlinger basert på egeninteresse (Edelenbos & Klijn, 2007, s. 4). Det er likevel vanskelig å definere de øvrige

²⁴ Intervjuer av samtlige respondenter gir inntrykk av dette. Flere respondenter har også sagt dette rett ut.

kommune som sårbar i dette tillitsforholdet. Dette skyldes at myndigheten som er overført er begrenset, samtidig som at den interkommunale avtalen regulerer Tromsø kommunes rolle. Kriser gjorde flere kommuner oppmerksomme på deres egen sårbarhet i forbindelse med snøskred, noe som videre har ført til tillitsrelasjonen til Tromsø kommune. Denne sårbarhetserkjennelsen vil imidlertid ikke falle inn under Edelenbos & Klijns (2007) definisjon.

I et nettverk mellom autonome aktører kan forventninger om at de øvrige aktører skal handle ut fra fellesskapets beste redusere uforutsigbarhet, kompleksitet og uenigheter (Edelenbos & Klijn, 2007, s. 4). Hos alle de statlige og private aktørene i NNSO-nettverket finner vi en høy grad av tillit. Statens vegvesen, Røde Kors, NGI, VNN, politiet og NVE tilbyr sine ressurser til samarbeidet gjennom forventningen om at nettverket forvalter disse på en fornuftig måte. I tillegg foreligger det en forventning om at bidragene betaler seg i form av læring, tilgang på overvåkingsmateriale og annen nyttig informasjon. NGI og VNNs tilknytning til samarbeidet bygger på en langvarig tillitsrelasjon til Tromsø kommune. Denne relasjonen ble bygd på samme type forventning. Medlemskommunenes delegering av myndighet til Tromsø kommune gjennom vertskommunemodellen kan sies å ha bygd på forventninger om at Tromsø kommune forvaltet dette ansvaret på en forsvarlig måte.

Tilliten blant aktørene i NNSO kan i mindre grad knyttes til risiko. Medlemskommunenes beslutning om å delegerer myndighet til Tromsø kommune over en ubestemt tidsperiode inneholder en viss risiko. De bilaterale avtalene gir imidlertid kommunene mulighet til å melde seg ut når de ønsker det. Medlemskommunenes økonomiske bidrag til samarbeidets kostnadsfordeling kan heller ikke omtales som risikofylt, da det fra starten har vært snakk om lave summer. NVEs økonomiske bidrag til samarbeidet reduserte risikoen ytterligere.

Alvorlige skredhendelser kan åpne for et større behov for å ta risikable valg. Evakueringen av Oldervik i 2009 viste imidlertid at aktørene handlet etter rutiner og at deres rolle i samarbeidet ikke ble preget av høyere risiko under en slik hendelse.

8.1.8 FORMALISERING

NNSOs valg av organisasjonsform, administrativt vertskommunesamarbeid, krever at medlemsorganisasjonene inngår en samarbeidsavtale. Gjennomgangen av denne i

empirikapitlene viste at avtalen har formalisert samarbeidet på nødvendige og lovfestede punkter, samtidig som en rekke forhold er utelatt i avtalen. Dette gjelder blant annet beskrivelse av organisasjonsform og betydningen av denne, og hvordan relasjonene mellom de eksterne samarbeidsaktørene forvaltes. Når det gjelder sistnevnte har dette blitt formalisert ulikt. Tromsø kommune, på vegne av samarbeidet, har inngått en rekke avtaler med statlige og private samarbeidsaktører. Noen av disse har vært formelle og blitt fornyet årlig eller løpt til en av partene sa den opp (NGI, NVE og Statens vegvesen), mens andre har hatt en mer uformell og muntlig karakter (VNN, Røde Kors, politiet). I følge respondentene har verken det ene eller det andre vært problematisk.

Selvstendig rettssubjekt og administrativ kapasitet er nøkkelbegreper for å finne en organisasjons formaliseringsgrad (Jacobsen, 2014, s. 35–36). Førstnevnte dreier seg om spørsmålet om interkommunale samarbeid har en autonom status i forhold til deltakerkommunene, i tillegg til å handle og forhandle under eget navn, råde over egne ressurser, og sette opp et eget budsjett. NNSO-nettverket kan sies å fylle to av disse kriteriene. Nettverket råder imidlertid ikke over egne ressurser, og har derfor ikke det som kalles administrativ kapasitet. Etter gjennomgangen av empirien er det derfor tydelig at NNSO ikke er et selvstendig rettssubjekt og har en meget begrenset administrativ kapasitet.

Empirigjennomgangen viste at høy grad av formalisering aldri har vært et mål for aktørene i NNSO-nettverket. Tvert om har nettverket prøvd å holde formaliseringsgraden så lav som mulig. Respondentene mente at høy grad av formalisering kunne forringe overvåkingsarbeidet og føre til en oppløsning av samarbeidet. Empirien viste heller ikke en økende formaliseringsgrad siden etableringen. Samarbeidsavtalen mellom medlemskommunene, Statens vegvesen og Røde Kors har beholdt samme form, innhold og ordlyd. Tromsø kommune har fortsatt ikke inngått en formell avtale med alle de eksterne samarbeidsaktørene. Det interkommunale rådet har heller ikke bidratt til å formalisere samarbeidet ytterligere, og lite tyder på at rådets medlemmer har et fremtidig mål om dette.

Samlet kan vi argumentere for at NNSO-nettverket har en nødvendig grad av formalisering med bred aksept blant nettverkets medlemmer.

8.1.9 STYRINGSSTRUKTUR

Tromsø kommune innehar vertskommunerollen i NNSO og har et administrativt ansvar som følge av myndighetsdelegering fra de øvrige medlemskommunene. Som en ledende organisasjon, eller «lead-organization» (Provan og Kenis' (2008, s. 233), koordinerer Tromsø kommune NNSO-nettverkets aktiviteter og beslutninger. Kommunens lederrolle er formalisert i den interkommunale samarbeidsavtalen og ble iverksatt allerede den første overvåkingssesongen i 2002. NNSOs styringsstruktur har således klare trekk av lead agency-modellen.

8.1.10 BESKRIVENDE BEGREP

GRENSEOVERSKRIDENDE STYRINGSFORM

NNSO kan først og fremst beskrives som et eksempel på samstyring fordi det er et interkommunalt samarbeid Røiseland & Vabo (2008, s. 28). I tillegg involverer overvåkingssamarbeidet flere ikke-hierarkiske prosesser mellom aktører i offentlig og privat sektor. Aktørene i samarbeidet samhandler for å nå et felles mål og bidrar med sine egne ressurser for å oppnå dette.

Dette aktørmangfoldet betyr imidlertid at vi ikke kan plassere NNSO i samstyringstabellens type 1 (tabell 3.2). Analysenivået i denne studien er hele NNSO-nettverket, noe som betyr at vi inkluderer de eksterne samarbeidsaktørene i tillegg (VNN, NVE, NGI og politiet). Dette betyr at NNSO er et nettverk bestående av vertikale og horisontale relasjoner mellom samhandlende aktører, som tilhører ulike nivåer innenfor offentlig sektor og aktører i privat og frivillig sektor. Det innebærer at vi kan plassere nettverket i samstyringstabellens type 4, den mest grenseoverskridende typen av samstyring.

NNSO-nettverket kan omtales som en form for flernivåstyring, men ikke som et offentlig-offentlig samarbeid. Nettverket kan sies å være en form for offentlig-privat samarbeid, i og med at medlemskommunene er oppdragsgiver for både statlige og private aktører.

Forståelsen av NNSO som samstyringsfenomen reiser imidlertid minst ett viktig spørsmål. Samstyring handler om at flere aktører styrer *sammen* gjennom ikke-hierarkiske prosesser. Empirien viste at NNSO inneholder ikke-hierarkiske prosesser, men få av disse bærer preg av kontinuerlige forhandlinger mellom aktørene. Styringen av nettverket skjer derfor sjelden

som demokratiske prosesser, men isteden gjennom Tromsø kommunes omfattende og aksepterte lederrolle.

Nettverkets medlemmer har imidlertid flere muligheter til å påvirke hvordan NNSO-nettverket styres og Tromsø kommune har alltid handlet i samråd med både de private og offentlige nettverksmedlemmene. Empirien viser at forhandlinger forekom spesielt i starten av det interkommunale samarbeidet, men også i senere tid har de eksterne samarbeidsaktørene hatt innflytelse på styringen i nettverket. NNSO-nettverket kan også sies å ha de tre aspektene som kjennetegner samstyring: gjensidig avhengig mellom aktørene, beslutninger baseres på forhandlinger, og planlagte og målrettede aktiviteter for å oppnå et felles mål.

Samlet betyr dette at NNSO-nettverket kan klassifiseres som en grenseoverskridende styringsform og et empirisk uttrykk for samstyring og flernivåstyring, men ikke som en konkret styringsform etter det beskrivende begrepsapparatet.

Når vi nå har pekt på NNSOs grenseoverskridende karakter, kan vi beskrive hvordan dette har påvirket nettverkets samordning. I teorikapitlet nevnte vi at hoveddoktrinene i det norske styringsverket, ministerstyre og lokalt selvstyre, ofte kan føre til samordningsutfordringer når komplekse problemer skal løses av tradisjonelle organisasjonsformer. Gnisninger mellom doktrinene kan føre til opprettelsen av nettverk som samordningsmekanisme, og et forsøk på å bygge broer mellom stat og kommune, og broer på tvers av ulike sektorer og nivå. NNSO-nettverket må sies å være en samordningsmekanisme med både vertikal og horisontal samordning. Slike nettverk er imidlertid ingen garanti for god samordning mellom aktører. Respondentene kunne likevel ikke peke på konkrete samordningsutfordringer. Tvert om mente samtlige respondenter at samordningen i NNSO hadde vært god.

Forholdet mellom de autonome aktørene i offentlig sektor kan ha påvirket NNSO-nettverkets samordning positivt. Aktørene i offentlig sektor har utøvd et sunt forhold mellom ansvars- og nærhetsprinsippet. Likhetsprinsippet kan sies å stå sterkt ved at NNSO ikke har opprettet noe nytt beredskapsapparat, men fokuserer på at de organisasjonene som skal håndtere kriser er de samme som inngår i programmets daglige drift. NNSO-nettverkets virksomhet kan også knyttes samvirkeprinsippet.

NNSO-nettverket kan sies å være en horisontalt spesialisert organisasjonsform med en spesiell oppgave som er skilt fra kommunenes opprinnelige virksomhet. NNSO kan på den andre siden ikke sies å være et resultat av vertikal spesialisering, da nettverket ikke dreier seg om en fordeling av ansvar og oppgaver mellom forvaltningsnivåer. Videre kan vi si at NNSO-nettverket er spesialisert etter formål, målgruppe og geografi. Nettverket er først og fremst opprettet med formål om å øke samfunnssikkerheten for innbyggere som bor i snøskredutsatt bebyggelse. NNSO ble også spesialisert etter geografi ved å opptre som interkommunalt samarbeid for utsatte kommuner i Nord-Norge. Spesialiseringsformene innebærer at det er kun kommuner med snøskredfare over bebyggelse som er kvalifisert til å delta i samarbeidet.

8.1.11 OPPSUMMERING

I tabellen under vises en oppsummering av hvordan NNSO ble klassifisert etter de nevnte dimensjonene.

Tabell 8.1 Klassifisering av NNSO etter dimensjoner.

DIMENSJON	KLASSIFISERING AV NNSO
Type samarbeid	Tjenesteytende, koordinerende og grenseoverskridende oppgaveløser
Samarbeidets størrelse	Stor. 22 samarbeidsorganisasjoner inkludert minst én privatperson i hver kommune, flere mulige relasjoner på tvers av ulike sektorer og forvaltningsnivåer.
Samarbeidets tetthet	Lav. Lite møtevirksomhet og kommunikasjon. Hyppigst kommunikasjon blant aktørene i trekantsamarbeidet. De øvrige aktørene har liten kontakt med hverandre. Avhenger av hvordan vintersesonger utarter seg. Ved kriser øker samarbeidets kontaktintensitet.
Klikkdannelse	Høy. Trekantsamarbeidet dannet en klikke allerede i 1997 og har siden vært en akseptert klikke med høy kontaktintensitet. Ingen andre oppdagete klikker i samarbeidet.
Sentralisering	Høy. Kommunikasjonen er sterkt sentralisert som følge av en sentralisert organisasjonsstruktur og Tromsø kommunes beredskapsrådgiver. Majoriteten av kommunikasjon går via Tromsø kommune.
Stabilitet	Høy. Antallet medlemskommuner har holdt seg stabilt gjennom flere år. Aktørenes gode relasjoner til Tromsø kommune og lave felleskostnader har bidratt til dette. Ingen av de eksterne samarbeidsaktørene har løsrevet seg fra nettverket.
Tillit	Høy, spesielt i trekantklikken. Knyttet til kommunenes sårbarhetskjennelse og aktørenes optimistiske forventning til hverandre. Tillit har skapt «trygt» grunnlag for risiko, men ikke resultert i risikofylte valg.
Formalisering	Middels. Det mest nødvendige er formalisert i samarbeidsavtalen, lite formalisering utover dette. Administrativt vertskommunesamarbeid uten administrativ kapasitet. Ikke et selvstendig rettssubjekt. Stor vekt på uformelle tillitsrelasjoner.
Styringsstruktur	Lead-agency-modell med Tromsø kommune som vertskommune.

NNSO er et unifunksjonelt tjenesteytende nettverk. Hele det interorganisatoriske nettverket, med medlemskommuner, samarbeidsaktører og eksterne samarbeidsaktører, er relativt stort med mange mulige relasjoner. Samarbeidets generelle grad av integrering er lav, sentraliseringsgraden er høy, formaliseringsgraden er middels og klikkdannelse har forekommet. Nettverket har imidlertid en høy grad av stabilitet og tilliten mellom samtlige aktører later til å være høy. NNSOs styringsstruktur har klare trekk av lead-agency-modellen med Tromsø kommune som vertskommune, administrator og kommunikasjonsknutepunkt.

NNSO-nettverket kan videre beskrives som en grenseoverskridende form for samstyring, der aktører i ulike sektorer og nivåer samhandler gjennom gjensidig avhengighet, ikke-autoritative forhandlinger, og målbevisste aktiviteter.

NNSO-nettverket er en samordningsmekanisme opprettet med horisontale og vertikale samordningsbroer. Nettverket er videre horisontalt spesialisert etter formål, målgruppe og geografi. Det er ingen tegn på at sterk spesialisering har ført til samordningsutfordringer mellom aktørene i NNSO-nettverket.

8.2 ANALYSE UT FRA FORKLARENDE TEORI

Analysen gjøres i lys av de forklarende perspektivene som ble lansert i teorikapitlet, det instrumentelle perspektivet og kulturperspektivet. Analysen er arrangert etter perspektivene og gjennomgår kronologisk NNSOs etablering, endring og praksis.

8.2.1 DET INSTRUMENTELLE PERSPEKTIVET

ETABLERINGEN

En sentral forventning utledet fra det instrumentelle perspektivet er at ulike samarbeidsordninger blir opprettet som organisatoriske verktøy for å løse konkrete problemer (Scott, 1998). NNSO som fenomen oppfyller denne forventningen.

NNSO ble opprettet i 2002 med et definert formål: forebygge snøskred over bebygde områder gjennom en kontinuerlig overvåkings- og varslingstjeneste. Målet ble definert som følge av flere faktorer. Tidligere snøskredkriser i kommunene i Nord-Norge representerte et komplekst problem. Dette førte til en sårbarhetserkjennelse i forhold til lignende hendelser i fremtiden og en innrømmelse av at det daværende beredskapsapparatet ikke var godt nok.

Målet ble derfor gitt utenifra, men definert internt i kommunene gjennom en mål-middel-forståelse (Christensen et al., 2009, s. 35). Empirien viser ingen tegn til at prosessene knyttet til etableringen var påvirket av ytre press fra befolkningen, media eller andre kanaler. Målet ble også definert som følge av en sårbarhetserkjennelse, som innebar at kommunene så at de ikke var i stand til å løse dette problemet på egenhånd. Det ble derfor opprettet et spesialisert og strategisk interkommunalt samarbeid som inkluderte nødvendig kompetanse fra eksterne samarbeidsaktører (Gulick, 1937).

Det interkommunale samarbeidets sammensetning mellom flere aktører fra ulike sektorer og styringsnivåer kan i et instrumentelt perspektiv sies å ha skapt kapasitet til å nå målet som kommunene satte seg.

Etableringen av NNSO kan også knyttes til instrumentelle hensyn som effektivitet, kvalitet og styring, i den forstand at stordriftsfordeler effektiviserte oppgaveløsingen, kvaliteten på tjenesteleveringen ble forbedret, og styringen bidro til å håndtere et grenseoverskridende problem (Jacobsen, 2010; Kiland & Jacobsen, 2011).

Snøskredkrisene i 1997 rystet Tromsø kommune og førte til en leting etter alternative løsninger (Christensen et al., 2009, s. 35). Kommunen handlet på dette tidspunktet strategisk og opprettet et samarbeid med en statlig aktør (VNN) og en privat aktør (NGI). Ut fra et instrumentelt perspektiv kan man forvente at dette baserte seg på et kalkulert initiativ fra kommunens politiske ledelse (ibid.). Dette var imidlertid ikke tilfelle. Initiativet og beslutningen om å danne dette samarbeidet var en faglig administrativ avgjørelse og kom fra Tromsø kommunes tekniske kommunaldirektør. I tillegg sto en av kommunens administrativt ansatte sentralt. I dag fungerer denne personen som beredskapsrådgiver ved byrådsleders kontor og har på vegne av kommunen ansvaret med å forvalte vertskommunerollen i NNSO. Empirien avdekket at trekantsamarbeidet mellom Tromsø kommune, NGI og VNN tok i bruk konkrete virkemidler for å forbedre kommunens beredskap knyttet til snøskred over bebyggelse. Opprettelsen av det kommunale overvåkingsprogrammet kan heller ikke sies å ha vært påvirket av et ytre press fra befolkningen eller media.

I initiativfasen tok en beredskapssjef hos Fylkesmannen i Troms initiativ til å utvikle et interkommunalt samarbeid basert på den kommunale modellen. Dette skjedde i samråd med sentrale skikkelser fra organisasjonene i trekantsamarbeidet, og var styrt av en instrumentell

tankegang om at dette ville effektivisere oppgaveløsingen for både Tromsø kommune og andre kommuner med samme skredproblematikk (Jacobsen, 2010). Fylkesmannens samordnende ansvar tatt i betraktning kan dette ut fra et instrumentelt perspektiv tolkes som en strategisk og rasjonell handling fra statlig nivå (Christensen et al., 2009). I tillegg hersket en instrumentell tankegang om at et større regionalt samarbeid ville forebygge snøskred mot bebyggelser i flere kommuner.

I selve etableringen av det interkommunale samarbeidet var det trekantsamarbeidet, med Fylkesmannens representant som samordnende og veiledende aktør, som staket ut kursen. De øvrige medlemskommunene deltok på noen få møter i denne prosessen, men påvirket ikke samarbeidets kurs i noen nevneverdig grad. På dette tidspunktet var Tromsø kommune allerede tilegnet rollen som vertskommune og administrator for samarbeidet. Denne tildelingen skyldtes hovedsakelig kommunes erfaring fra det kommunale overvåkingsprogrammet og en overlegen infrastruktur i forhold til resten av kommunene. Samlet sett innebar dette at handlingsrommet til de øvrige medlemskommunene ble begrenset. Denne begrensningen av aktørers handlingsrom kan knyttes til et instrumentelt perspektiv der organisasjoner ses som et redskap som står til disposisjon for lederne (Scott, 1998). I dette bildet representerte Tromsø kommune samarbeidets lederskap, og rasjonaliteten i dette må sies å ha sammenheng med valget av administrativt vertskommunesamarbeid som organisasjonsform. Medlemskommunenes delegering av myndighet til Tromsø kommune ble av samtlige respondenter ansett som et rasjonelt valg, og ble begrunnet med at kommunen hadde de beste forutsetningene for å koordinere samarbeidets beslutninger og aktiviteter.

I teorikapitlet ble det formulert en forventning om at målbevisste policyentreprenører hadde spilt en sentral rolle i etableringen av NNSO (Kingdon, 2003). Med bakgrunn i det empiriske materialet kan det hevdes at denne forventningen fra det instrumentelle perspektivet er oppfylt. Etableringen, fra trekantsamarbeids spede begynnelse i 1997 og frem til opprettelsen av det interkommunale samarbeidet, har vært preget av enkeltpersoners kløkt og bevisste valg. Krisene i vinteren 1997 åpnet et handlingsvindu som initiativrike ildsjeler i Tromsø kommunes administrasjon benyttet seg av (Guldbrandsson & Fossum, 2009). Spesielt gjaldt dette byråkraten som vi senere har omtalt som kommunens beredskapsrådgiver og NNSOs koordineringsansvarlige. Fylkesmannen i Tromsø sitt initiativ til et interkommunalt samarbeid etter årtusenskiftet åpnet nok et handlingsvindu som beredskapsrådgiveren benyttet seg av.

Opprettelsen av det interkommunale samarbeidet var påvirket av flere entreprenører med egne interesser, men også en felles målsetting. Beredskapsrådgiveren i Tromsø kommune ligger likevel nærmest beskrivelsen av en «kreativ rolleinnhaver» (Hollis, 1994; Serigstad, 2003). Handlingene til denne personen bar preg av samfunnsforståelse, jevnlig nettverksbygging, evnen til å definere et regionalt problem og oppnå bred støtte på dette, samt evnen til å lede andre i en felles løsning av dette problemet (Mintrom & Norman, 2009).

ENDRINGER

De to andre empirikapitlene gjennomgikk henholdsvis NNSOs videreutvikling og praksis, og tok utgangspunkt i at nettverket fungerer på et strategisk og operativt nivå (Boin et al., 2008; Fimreite et al., 2014, s. 16). Empirien tilsa at det strategiske nivået hadde vært gjenstand for flest endringer. Med utgangspunkt i det instrumentelle perspektivet kan det forventes at endringene på dette nivået var rasjonelle tilpasninger til nye mål som enten ble satt internt eller formet av ytre krav (Christensen et al., 2009; Fimreite et al., 2014). Det kan dermed forventes at endringer i NNSO var nøye planlagte prosesser som skjedde i takt med endringer i omgivelsene (Roness, 1997). Endringer kan også være utledet av en kalkulert forventning fra ledernes side om at NNSO ville fungere mer effektivt (Brunsson & Olsen, 1993).

Empirigjennomgangen viste imidlertid at NNSO-nettverket har gjennomgått få endringer siden etableringen. De få endringene som er foretatt er noen små justeringer av varslingskriteriene, avtaleverket og medlemskommunenes kostnadsfordeling. Samarbeidets administrasjon har ikke endret seg siden oppstarten, og Tromsø kommune innehar stadig det administrativt-økonomiske ansvaret. Til tross for at nettverket har økt i størrelse er målet fortsatt det samme. Så lenge målet er forhåndsdefinert foran hver overvåkingssesong, behøver ikke Tromsø kommune å iverksette nye virkemidler for å nå nye mål. Endringene av varslingskriteriene var basert på erfaring og læring i tråd med det etablerte målet, og ikke som en tilpasning til nye krav. På dette punktet spriker altså det faktiske forholdet fra forventningene om at endringer skjer som følge av tilpasning til nye krav (Fimreite et al., 2014).

I empirikapitlet ble Statens vegvesen og Røde Kors sitt medlemskap i samarbeidet omtalt som endringer. I et instrumentelt perspektiv kan man forvente at disse medlemskapene, og dermed en endring av nettverkets formelle aktørsammensetning, skjedde som følge av tilpasninger til krav fra nettverkets nære handlingsmiljø (Christensen et al., 2009, s. 45).

Empiren ga imidlertid ingen indikasjoner på at handlingsmiljøet hadde påvirket Tromsø kommunes beslutning om å innlemme de nye aktørene i samarbeidet. Til tross for at denne avgjørelsen vanskelig kan knyttes til den instrumentelle forståelsen av problemløsning, kan dette likevel linkes til handlingslogikken om formålsrasjonelle handlinger (ibid., s. 35). Dette skyldes at de nye relasjonene var basert på en strategisk vinn-vinn-oppfatning hos partene.

Tromsø kommune, på vegne av NNSO, regnet med at relasjonen til Statens vegvesen ville gi samarbeidet flere fordeler. Vegvesenet skulle også benytte egne ressurser og økonomiske midler, samt betale samarbeidet et årlig beløp for tilgang på overvåkingsdata. Et økonomisk argument lå derfor til grunn for Tromsø kommunes beslutning. I tillegg tok kommunen hensyn til vegvesenets uttalte behov for overvåkingsdataene. Relasjonen til Røde Kors var av en mer uformell og ikke-økonomisk karakter, og baserte seg på tanken om at et samarbeid ville gi NGI et bedre grunnlag for sine farevurderinger. Relasjonen til Røde Kors skiller seg dermed fra relasjonen til Statens vegvesen, i form av at førstnevnte bidrar til å effektivisere og kvalitetssikre oppgaveløsning gjennom lokal kompetanse, mens sistnevnte fører til bedre samordning med statlig sektor og bedre økonomi for samarbeidet. Effektivitet, kvalitet og økonomi er instrumentelle faktorer som aktører i et instrumentelt perspektiv ofte tar hensyn til (Jacobsen, 2010; Kiland & Jacobsen, 2011).

Når det gjelder det interkommunale rådet har dette gjennomgått noen endringer i løpet av samarbeidets levetid. Endringene er knyttet til uregelmessige utskiftninger av rådets sammensetning, og en viss stagnasjon i møtevirksomheten. Det instrumentelle perspektivet skapte en forventning om at rådet ble opprettet for å skape kapasitet til å gjennomføre demokratiske beslutninger (Fimreite et al., 2014). Rådet ble imidlertid ikke karakterisert som betydningsfullt, og kommunene som har deltatt i rådet kan ikke sies å ha benyttet organet aktivt. Respondentene kunne ikke vise til noen konkrete beslutninger som stammet fra rådet. Møtene mellom rådets medlemmer kan heller karakteriseres som en kommunikasjonsarena basert på samtykke og godkjenning. Rådet bør innenfor dette perspektivet heller oppfattes som et organisatorisk redskap som Tromsø kommune benyttet for å få gjennomslag for sine beslutninger (Scott, 1998). En bred enighet rundt samarbeidets målsetting førte til et fravær av forhandlinger og diskusjoner mellom aktørene i rådet.

Rådets ubetydelige rolle, i tillegg til den generelt lave møtevirksomheten mellom aktørene, gjør det vanskelig å forklare endringer av NNSO-nettverket etter det instrumentelle

perspektivets forhandlingsvariant (Christensen et al., 2009). I løpet av samarbeidets levetid er det vanskelig å spore beslutninger som er et produkt av forhandlinger mellom nettverkets medlemmer. Empirigjennomgangen belyste i tillegg et totalt fravær av uoverensstemmelser mellom nettverkets aktører. Et fravær av motstridende interesser har i dette tilfellet betydd et fravær av forhandlinger.

Beslutninger om endringer i nettverket kan heller forstås etter den brede aksepten og tilliten rundt Tromsø kommunes lederrolle. Dette skal vi senere forklare med institusjonelle faktorer, men aksepten og tilliten som Tromsø kommune erfarer må også sies å ha sammenheng med nettverkets instrumentelle og formelle struktur. Den formelle strukturen, som hovedsakelig følger en administrativ vertskommunemodell, skaper et solid rammeverk for Tromsø kommunes beslutningsmyndighet. Organisasjonsformen har videre begrenset resten av aktørenes handlingsrom (Fimreite et al., 2014), noe som også kan forklare den lave graden av endring i samarbeidet. Hierarkivarianten av det instrumentelle perspektivet vil derfor være bedret egnet til å forklare endringer i NNSO-nettverket. I denne varianten fokuseres det på ledernes kontroll og evne til analytisk og rasjonell kalkulasjon (Christensen et al., 2009). Det er imidlertid problematisk å sette prosessene i nettverket i et hierarkisk perspektiv, i og med at nettverket består av likestilte og autonome organisasjoner. Det er likevel liten tvil om at Tromsø kommune sitter på mer makt enn resten av medlemskommunene. Dette kan begrunnes i vertskommunerollen, kommunens generelle posisjon i regionen, sterke relasjoner til de statlige og private samarbeidsaktørene i nettverket, og kommunens overlegne ressurskapasitet og kunnskap om nettverkets mål og mening. Tromsø kommune har likevel vært forsiktig med å utøve denne maktposisjonen med hensyn til nettverkets stabilitet. Tromsø kommunes instrumentelle administrering av nettverkets strategiske overbygning har imidlertid fått konsekvenser for resten av aktørene.

PRAKSISEN

NNSO-nettverkets operative nivå dreier seg om hvordan selve snøskredovervåkingen driftes, og hvordan varslingskjeden fungerer. Her fokuseres det i størst grad på forebyggende tiltak. Praktiseringen av overvåkingsprogrammet kan forklares ut fra et instrumentelt perspektiv. Forventninger utledet fra dette perspektivet gikk ut på at overvåkingsmodellen er organisert så effektivt som mulig gjennom instrumentelle virkemidler.

For det første viser empirien at overvåkingsmodellen bygger på flere instrumentelle løsninger. Modellen består av seks virkemidler som representerer viktige elementer for at driften skal fungere. Videre blir det lagt stor vekt på formelle strukturer, her forstått som etablerte handlingsmønstre gjennom faste regler, rutiner og varslingskriterier (Fimreite et al., 2014). Aktørene har lang erfaring og høy kunnskap om hvordan modellen skal driftes. Samlet betyr dette at driften i store trekk er automatisert og styrt av en «av- og på-knapp». Denne «knappen» brukes av Tromsø kommune for å henholdsvis starte og avslutte overvåkingssesongen. Tromsø kommune sender derfor klare styringssignaler til de øvrige aktørene når overvåkingen skal iverksettes og avsluttes. I et instrumentelt perspektiv kan kommunen derfor forstås som samarbeidets lederskap. Ved start- og sluttidspunktet blir de øvrige nettverksaktørene informert via epost, som hver for seg følger forhåndsdefinerte retningslinjer. Varslingssystemet er også automatisert i stor grad. Ved varsel om stor snøskredfare fører ulike prosesser frem til konkrete tiltak. Automatikken i snøskredovervåkingen fører også til at aktørene kan prioritere andre oppgaver knyttet til deres primære organisasjonsstruktur.

Med bakgrunn i denne forklaringen av praksisen kan forventningene ut fra det instrumentelle perspektivet sies å være oppfylt.

8.2.2 KULTURPERSPEKTIVET

ETABLERINGEN

Det kan være utfordrende å bruke et kulturperspektiv på en etableringsfase. Dette har sammenheng med at nyopprettede organisasjonsløsninger verken har hatt tid til å danne en organisasjonskultur eller gi seg til kjenne i omgivelsene. Det vil derfor ofte være en mangel på institusjonelle faktorer å studere. Analysen av etableringen her tar imidlertid utgangspunkt i at aktørene som dannet NNSO-nettverket var bundet av uformelle strukturer i sin egen organisasjon, jevnfør kulturperspektivet (Selznick, 1957). Videre kan det ut fra et kulturperspektiv forventes at organisasjonene som valgte å delta i NNSO var mindre mottakelige for radikale omstillingsprosesser, og at etableringen dermed var preget av et langsommere tempo med et fravær av instrumentelle virkemidler (Brunsson & Olsen, 1993).

Kulturperspektivet har en viss forklaringskraft når det gjelder etableringen av NNSO. Empirien viste at etableringen harmonerte med nettverksaktørenes egen organisasjonskultur,

og at det derfor oppsto få problemer i oppstartsfasen (Selznick, 1957). Empirien ga ikke full oversikt over om de intervjuede kommunene hadde foretatt kompatibilitetstester (Christensen et al., 2009, s. 92), men noen kommuner drøftet spørsmålet om medlemskap internt.

Drøftingene utgjorde imidlertid små punkter på kommunenes sakslister og ble ikke viet mye oppmerksomhet.

Det er imidlertid fra flere hold blitt antydning at kommunene ikke prioriterte spørsmålet om hvorvidt et medlemskap i et interkommunalt samarbeid ville påvirke deres egen organisasjonskultur negativt eller positivt. Kommunene som sluttet seg til i starten tok likevel hensyn til uformelle normer i egen organisasjon (Selznick, 1957), men konkluderte med at et medlemskap i NNSO ikke ville utfordre organisasjonskulturen nevneverdig. Resten av de inviterte kommunene som ikke sluttet seg til, eller de som trakk seg fra samarbeidet i løpet av de første årene, begrunnet dette med økonomiske hensyn. Denne typen begrunnelse har vært en gjenganger, og empirien avdekket ingen eksempler på at andre typer begrunnelser hadde blitt gitt. En slik begrunnelse kan plasseres i en institusjonell kontekst, og er et tegn på at et medlemskap i NNSO ikke truet kommunenes institusjonelle verdi (March & Olsen, 1989).

Selve etableringsfasen som varte fra 2002–2005 bar preg av høy frivillighet og vekt på uformelle tillitsrelasjoner. Trekantsamarbeidet hadde bragt med seg de sterke tillitsrelasjonene fra bakgrunns- og initiativfasen inn i det interkommunale samarbeidet. Uformelle rolleforventninger var allerede definert mellom de tre aktørene. Tromsø kommune hadde sitt ansvar og sine oppgaver, NGI og VNN hadde hver sine oppgaveområder. Klikken var likevel meget personavhengig og besto av noen få mannspersoner, så forventningen om at rollene var upersonlige kan ikke sies å ha blitt oppfylt (Christensen & Lægred, 2002).

Det kan også sies at trekantklikken hadde utviklet en egen kultur for hvordan administreringen og praktiseringen av snøskredovervåkingen skulle foregå. Dette var allerede bestemt i samråd med Fylkesmannen før de første kommunene sluttet seg til samarbeidet i 2002. Trekantsamarbeidets organisasjonskultur, som ble dannet i årene fra og med 1997, ble altså overført fra kommunalt plan til interkommunalt plan. Dette medførte at trekantssamarbeidets institusjonelle og uformelle struktur ble videreført i det interkommunale samarbeidet (Brunsson & Olsen, 1993). Dette la føringer for de øvrige nettverksaktørenes handlingsmønstre og la begrensninger på samarbeidets handlingsmiljø.

Kulturperspektivet åpner for en forventning om at etableringen skjedde som følge av et normativt institusjonelt trykk (DiMaggio & Powell, 1983; Powell & DiMaggio, 1991; Scott, 2008). Selv om det instrumentelle perspektivet kunne forklare at etableringen hadde skjedd etter et ytre sjokk med opphav i fysiske omgivelser (Hatch, 2001, s. 89), førte imidlertid ikke dette til et normativt press hos kommunene. I følge respondenter kom initiativet om å etablere et samarbeid utelukkende fra Fylkesmannen i Troms. Fylkesmannens initiativ var ikke et resultat av kulturelle forventninger, men heller basert på den kommunale modellens resultater. Dette kan relateres til perspektivets handlingslogikk som innebærer at man handler ut fra erfaringer med hva som har fungert godt tidligere (Christensen et al., 2009, s. 54).

ENDRINGER

Det har vært få endringer i NNSO-nettverket. Den lave graden av endringer kan forklares med et kulturperspektiv. Dette relateres i hovedsak til perspektivets handlings- og endringslogikk. En forventning utledet av dette er at endringer i en organisasjon, eller interorganisatoriske nettverk, gjøres ut fra det som er forenlig med den etablerte organisasjonskulturen (March & Olsen, 1989). For å undersøke om NNSOs endringer fulgte denne logikken er det nødvendig å bekrefte at samarbeidet faktisk har en institusjonalisert kultur å ta hensyn til. Organisasjonskultur kan være vanskelig å definere, men med bakgrunn i det empiriske materialet og støtte fra oppgavens teoretiske rygggrad (Selznick, 1957), kan vi si at NNSO raskt etablerte en distinkt identitet og egenverdi. Dette kan begrunnes med gjentatte interaksjoner mellom aktørene i samarbeidet, en felles målsetting og vektlegging av viktige verdier, og ikke minst trekantsamarbeidets påvirkning på nettverkets helhet. Organisasjonskulturen oppfattes sterkest i trekantklikken, men intervjuene med respondentene resulterte ofte i samme type svar og bemerkninger, noe som kan føres tilbake til forventningen om at nettverkets aktører har en felles identitet (Christensen et al., 2009).

Det kan argumenteres for at de få endringene som er gjort i NNSO har fulgt handlingslogikken om det kulturelt passende og vært preget av kulturelle utviklingsveier (March & Olsen, 1989; Christensen et al., 2009, s. 62). Endringer har vært i tråd med samarbeidets organisasjonskultur og blitt oppfattet som akseptable og rimelige blant nettverkets medlemmer (Fimreite et al., 2014). I tillegg har disse endringene skjedd gjennom gradvise tilpasninger og ikke gjennom radikale omstillingsprosesser (Christensen et al., 2009). Den lave endringsgraden kan knyttes til forventningen om at endringene som ble gjennomført samsvarte med lignende tiltak som ble gjennomført tidligere. Dette kan relateres

til såkalte stivhengige prosesser, som er et sentralt moment i kulturperspektivet (Krasner, 1988). Tidligere beslutninger om endringer i NNSO-nettverket, eksempelvis endringen av kommunenes kostnadsfordeling, skapte føringer for hvordan fremtidige fordelingsnøkler skulle struktureres. I et kulturperspektiv kan dette forklares ved å si at NNSO fikk et «fødselsmerke» på etableringstidspunktet (Christensen et al., 2009, s. 62). Dette kan forstås som kulturelle normer og verdier som har preget nettverket i årene siden. Målet som ble satt i 1997 av trekantsamarbeidet har hatt stor betydning for utviklingen og videreutviklingen av det interkommunale samarbeidet

En institusjonell tankegang kan også være at en overdreven grad av omstilling blir unødvendig kostbart (Jacobsen, 2010). Et eksempel på dette i NNSO-nettverket var at varslingskriteriene stadig ble justert for å redusere kostnadene knyttet til unødvendig bruk av ekstern kompetanse. Samlet sett kan denne stivhengigheten ha ført til en historisk ineffektivitet i NNSO-nettverket (Fimreite et al., 2014). Denne institusjonelle tregheten må også ses i sammenheng med at nettverket driftes i skyggen av medlemsorganisasjonenes kjerneoppgaver. Medlemskommunene har stramme budsjetter og sparsomme ressurser, noe som kan sies å ha ført til en nedprioritering av et samarbeid som NNSO.

En annen forventning i forhold til endringer i et institusjonelt perspektiv er at samarbeidet ikke uproblematisk lar seg påvirke av styringssignaler fra lederskapet eller skiftende press fra omgivelsene (Christensen et al., 2009). Empirien kunne imidlertid ikke vise til noen situasjoner der nettverkets robusthet har blitt satt på prøve. NNSO-samarbeidet har i løpet av sin levetid aldri opplevd alvorlige kriser knyttet til snøskred. Et fravær av ytre sjokk må derfor sies å ha påvirket den lave endringsgraden og bevart kulturen som observeres i nettverket i dag (Fimreite et al., 2014). Det kan likevel argumenteres for at nettverket har vært tjent med få endringer, spesielt med tanke på kostnader og bevaring av enkelheten i skredovervåkingen. Dette står i stil med forventningene som ble formulert i teorikapitlet.

PRAKSISEN

I teorikapitlet ble det presentert en forventning om at praksisen på NNSO-nettverkets operative plan har blitt utført i harmoni med hver enkelt aktørs organisasjonskultur, men også i samsvar med nettverkets institusjonaliserte normer. Denne forventningen er knyttet til kulturperspektivet (Selznick, 1957). Empirigjennomgangen innfrir denne forventningen. Dette kan begrunnes med viktige momenter i kulturperspektivet.

Handlingslogikken om at det kulturelt forenlige er det optimale for nettverkets aktører har stått sterkt (March & Olsen, 1989). Skredovervåkingen er strukturert på en så enkel måte som mulig slik at dette ikke skal svekke medlemskommunenes og samarbeidsaktørenes kapasitet til å tjene sin egen organisasjon. Her kan vi imidlertid argumentere for at et slikt institusjonelt hensyn har virket mot samarbeidets formål. Samarbeidets samlede kapasitet har bidratt til å trekke deler av beredskapsarbeidet *ut* av kommunene, noe som fundamentalt strider i mot samarbeidets formål om å gjøre kommunene mer robuste og bedre i stand til å forebygge og håndtere snøskredkriser i bebygde områder. Denne fallgruven er noe som tidligere har blitt varslet i en studie av interkommunale samarbeid om samfunnssikkerhet, hvor NNSO utgjorde ett av casene (Brandtzæg & Sanda, 2003b, s. 10). Selv om noen av kommunene pekte på dette, har medlemskommunene vært tilfreds med at større organisasjoner overtar en del av ansvaret på dette området. Dette kan omtales som en institusjonalisert oppfatning som gjelder jevnt over hos medlemskommunene, da Tromsø kommune aldri har mottatt klager på sakens tilstand.

Praktiseringen av skredovervåkingen har vært gjenstand for gradvise endringer og stiavhengige beslutninger (Krasner, 1988). På sikt kan dette ha ført til en historisk ineffektivitet med få omstillinger (Christensen et al., 2009, s. 62). Ineffektivitet må likevel her forstås som få endringer, og ikke noe som har ført til en forringelse av kvaliteten på skredovervåkingen. Kvaliteten har etter hver sesong blitt karakterisert som tilfredsstillende av nettverkets medlemmer. NNSOs operative side har imidlertid aldri blitt skikkelig utprøvd. Skredprogrammet har ført til flere evakueringstiltak, eksempelvis i Oldervik i 2009, men samarbeidet har aldri opplevd at det har gått snøskred over de overvåkede bygdene. I forhold til hurtig respons og påfølgende kriseforebygging er det derfor vanskelig å bedømme hvor effektiv overvåkingsmodellen egentlig er. Oppsummert kan vi si at samarbeidet foreløpig er tjent med dagens lave endringsgrad, med hensyn til at dette samsvarer med NNSOs organisasjonskultur og aktørenes behov. Fremtidige kriser vil imidlertid for alvor sette skredprogrammets praksis og samarbeidets kultur på prøve.

8.3 OPPSUMMERING: PERSPEKTIVENES FORKLARINGSKRAFT

Analysekapitlet ble strukturert etter problemstillingen, med et beskrivende og et forklarende segment. Det første segmentet systematiserte empirien og klassifiserte NNSO etter

dimensjoner og et sett beskrivende begreper. Dette har bidratt til at vi kan fremstille NNSO som et tjenesteytende, grenseoverskridende og oppgaveløsende nettverk. Det interkommunale samarbeidet kan dermed betraktes som en samarbeidsordning som er opprettet i tråd med en komplisert oppgavestruktur. Den forklarende delen analyserte hovedfunnene fra empirigjennomgangen knyttet til NNSOs etablering, endring og praksis. Analysen og drøftingen benyttet et instrumentelt og et institusjonelt forklaringsverktøy. Perspektivene ble benyttet på en utfyllende måte for å fange opp casets kompleksitet (Rones, 1997).

Avslutningsvis drøftes samspillet mellom perspektivene og deres forklaringskraft. Tabellen nedenfor viser en grov oversikt over perspektivenes forklaringskraft.

Tabell 8.2 Perspektivenes forklaringskraft (inspirert av Serigstad, 2003, s. 188).

	Etablering	Endring	Praksis
Instrumentelt perspektiv	Høy forklaringskraft	Middels forklaringskraft	Høy forklaringskraft
Kultur-perspektiv	Middels	Høy	Høy

8.3.1 DET INSTRUMENTELLE PERSPEKTIVETS FORKLARINGSKRAFT

Av tabellen kan vi lese at det instrumentelle perspektivet har høy forklaringskraft i forhold til hvordan NNSO ble etablert. Dette har sammenheng med at samarbeidet ble strategisk opprettet for å løse et klart definert problem som enkeltstående aktører ikke var i stand til å løse alene (Christensen et al., 2009). Ildsjeler i beredskapssystemets elitesjikt benyttet seg av mulighetene som dette handlingsvinduet skapte og staket ut den videre kursen ved hjelp av instrumentelle virkemidler (Kingdon, 2003).

Det instrumentelle perspektivet har en middels forklaringskraft i forhold til endringen av NNSOs strategiske overbygning. Dette har sammenheng med få endringer og derav ikke et behov for rasjonelle tilpasninger etter nye mål (Christensen et al., 2009). Verken internt eller eksternt ble samarbeidet presentert for nye målsettinger. Perspektivet ble imidlertid beregnet til å ha en viss forklaringskraft fordi valget om å ikke foreta endringer var rasjonelt i seg selv.

Når det gjelder praktiseringen av NNSOs operative skredovervåking har det instrumentelle perspektivet stor forklaringskraft. Dette skyldtes i hovedsak at perspektivet innfridde forventningen om at overvåkingsmodellen, som et spesialisert verktøy, er organisert så effektivt som mulig gjennom instrumentelle virkemidler (Jacobsen, 2010; Scott, 1998).

8.3.2 KULTURPERSPEKTIVETS FORKLARINGSKRAFT

Etableringen av det interkommunale samarbeidet kunne delvis forklares gjennom kulturperspektivet. På den ene siden skyldtes dette at hver enkelt aktør som sluttet seg til samarbeidet tok hensyn til sin egen organisasjonskultur i bestemmelsen om medlemskap (Selznick, 1957). I tillegg spilte uformelle tillitsrelasjoner mellom aktørene en viktig rolle. På den andre siden kunne ikke etableringen av NNSO forklares som et resultat av et kulturpreget normativt press (Scott, 2008). Forventningen utledet av kulturperspektivet på dette området ble derfor ikke oppfylt. Forventningen om at etableringen var påvirket av aktørenes kulturelle bindinger til egen organisasjon ble likevel innfridd. Empirien ga imidlertid ikke dekning for å hevde at aktørene hadde foretatt kompatibilitetstester (Christensen et al., 2009, s. 92).

Analysen av endringer samsvarer med elementære momenter i kulturperspektivet. Her fant vi at endringene bar preg av gradvise tilpasninger i tråd med samarbeidets organisasjonskultur (Selznick, 1957). Stiavhengige prosesser har stått sentralt og medvirket til en historisk ineffektivitet (Krasner, 1988). Samtidig har den lave endringstakten vært forenlig med nettverksorganisasjonenes egne kulturer og dermed ført til bred oppslutning rundt NNSOs strategiske overbygning og lederskap. Endringene kunne derfor delvis forklares ut fra kulturperspektivet.

Når det gjelder praksisen av samarbeidets overvåkingsmodell har kulturperspektivet høy forklaringskraft. Her har handlingslogikken om at det kulturelt forenlige stått sterkt (March & Olsen, 1989), samtidig som at uformelle strukturer har ført til en enkelhet i oppgaveløsingen. Spesielt medlemskommunene har vært fornøyd med oppgaveløsningens karakter, da dette ikke har innvirket negativt på verken deres kommunebudsjett, kommunale kjerneoppgaver og overordnede og uformelle kultur. Kulturperspektivet har av disse grunnene derfor stor forklaringskraft.

Samlet kan vi konkludere med at både den instrumentelle og den institusjonelle tilnærmingen har vært nyttig for å forklare studiens avhengige variabel: NNSOs etablering, endring og praksis. Perspektivene har på utfyllende vis kastet lys over hovedfunnene i oppgaven (Rones, 1997). Analysens resultat har også vist at det ikke er en skjevfordeling mellom perspektivenes samlede forklaringskraft. Dette betyr at opprettelsen, endringen og driften av NNSO kan forstås som et komplekst samspill mellom klare instrumentelle strategier, og mer uformelle kulturelle bindinger nedfelt i både samarbeidets egenverdi og hver enkelt aktørs organisasjonskultur (Fimreite et al., 2014). I tillegg må dette sees i sammenheng med forståelsen av NNSO som et meget personavhengig samarbeid, bestående av kreative rolleinnhavere med en utpreget innflytelse over samarbeidets administrering og drift (Kingdon, 2003; Serigstad, 2003).

9. AVSLUTNING

Masteroppgavens overordnede formål har vært å skape en helhetsforståelse av Nordnorsk skredovervåking, NNSO. Ved bruk av casestudie som forskningstilnærming og et kvalitativt intensivt forskningsopplegg har oppgaven både beskrevet og forklart overvåkingssamarbeidet. Problemstillingen innebar å beskrive hvilken samarbeidsordning NNSO fremstår som, og forklare samarbeidets etablering, endring og praksis. Med utgangspunkt i en regional kontekst bygde det analytiske rammeverket på en governance-tilnærming med beskrivende dimensjoner og to forklarende perspektiver.

I dette avsluttende kapitlet vil studiens hovedfunn bli oppsummert og plassert i forhold til eksisterende relevant litteratur, og forskningsspørsmålene besvart. Deretter vil det pekes på noen av studiens teoretiske implikasjoner og vurderes hvorvidt perspektivene var egnet til å svare på problemstillingen. Videre vil det bli pekt på noen praktiske implikasjoner for samfunnssikkerhet og krisehåndtering av studien. Til slutt vil muligheter for generalisering og behovet for videre forskning vurderes.

9.1 STUDIENS HOVEDFUNN

Et hovedfunn i oppgaven er at NNSO er et nettverk bestående av et mangfold av aktører i ulike sektorer og på ulike styringsnivåer. I analysekapitlets første del beskrev vi samarbeidet som et tjenesteytende, koordinerende og grenseoverskridende nettverk med en kompleks målsetting. Denne kompleksiteten må ses i sammenheng med hvilken oppgave og utfordring aktørene i nettverket forsøker å løse. Samfunnssikkerhet som utfordrende politikkområde impliserer ofte oppgaver med en kompleks struktur. NNSOs oppgave er å daglig overvåke snøskredfaren i en rekke bygder hver vinter og varsle i tide slik at ulykker kan forebygges. Denne oppgaven har vi i studien knyttet til det beskrivende begrepet «wicked issues» (Rittel & Webber, 1973), og videre til forståelsen om at dette krever komplekse organisasjonsløsninger og interorganisatorisk samordning (Christensen & Lægreid, 2007). Dette funnet samsvarer med funn i litteraturen om samfunnssikkerhetsarbeidet i den norske forvaltningen (Fimreite et al., 2014; Fimreite, Lægreid & Rykkja, 2013; Lægreid, 2014). Denne typen problemstilling er imidlertid i mindre grad forsket på fra et kommunalt perspektiv. Funnet kan likevel knyttes til forskningen om interkommunalt samarbeid i Norge, og oppfatningen her om at noen kommunale oppgaver ofte ikke lar seg løse av en kommune alene (Jacobsen, 2010; Jacobsen, 2014).

Et annet hovedfunn er at NNSO som samarbeidsordning fraviker fra den typiske kategoriseringen i den eksisterende litteraturen om interkommunalt samarbeid.

Interkommunalt samarbeid i Norge beskrives i hovedsak som offentlig-offentlige samarbeid (Jacobsen, 2014, s. 23) og blir typisk plassert i kategorien som kun involverer én sektor og ett styringsnivå (Røiseland & Vabo, 2012, s. 28). Denne studien har imidlertid avdekket at NNSO-nettverket består av aktører i kommunal, statlig og privat sektor. Selv om man luker ut de private og statlige *eksterne* samarbeidsaktørene, er likevel Statens vegvesen og Røde Kors henholdsvis et formelt statlig og privat medlem i samarbeidet. Medlemskapene til disse to aktørene er formalisert i samarbeidets interkommunale avtale. NNSO-nettverket kan derfor heller forstås som et empirisk eksempel på grenseoverskridende *samstyring* med et bredt spekter av samhandlende aktører. Governance-tilnærmingen viste seg å være et godt utgangspunkt for å betrakte nettverkets kompleksitet.

Det andre funnet kan knyttes til det første funnet. Samfunnssikkerhet som oppgave- og problemområde er i mindre grad studert innenfor en interkommunal kontekst. Oftest knyttes interkommunale samarbeid til oppgaveområder som avfall, vann, avløp, energi og renovasjon (Andersen, 2010, s. 132; Jacobsen, 2014, s. 29; Røiseland & Vabo, 2012, s. 34). Forarbeidet til denne oppgaven lyktes kun å finne noen få dyptgående studier av interkommunale samarbeid om samfunnssikkerhet (Brandtzæg & Sanda, 2003b; Hamnevoll, 2014). Denne masteroppgaven kan bidra til å utfylle litteraturen på dette felt. NNSOs unike preg har gjort at casestudie som forskningsstrategi står igjen som et tilfredsstillende metodevalg.

Klassifiseringen avdekket også at NNSO kan beskrives som et lead-agency-nettverk (Provan & Kenis, 2007; Boin, Busuioc & Groenleer, 2013). Nettverket preges av Tromsø kommunes omfattende, formaliserte og aksepterte lederrolle. Dette har gjort utslag på andre dimensjoner av nettverket, nemlig styringsstruktur, tetthet, klikkdannelse, stabilitet, samt grad av sentralisering, formalisering og tillit. Med delegert myndighet fra de øvrige medlemskommunene koordinerer Tromsø kommune både nettverkets administrative og operative beslutninger. Dette, i tillegg til etablerte tillitsrelasjoner fra årene før samarbeidet ble opprettet, har gjort at NNSO i dag fremstår som et høyt sentralisert og spesialisert nettverk med lav grad av tetthet. Samtidig har nettverket en klar klikkformasjon i trekantsamarbeidet mellom Tromsø kommune, NGI og VNN. Likevel støtter empirien at nettverkets medlemmer er fornøyde med status quo og at det ikke foreligger ønsker om å

endre dagens styringsstruktur. Tvert om kunne vi klassifisere NNSO som et stabilt nettverk med høy grad av tillit og samordning blant medlemmene, og spesielt høy tillit overfor Tromsø kommune som vertskommune. Dette viste seg å ha sammenheng med graden av formalisering, der alle prosesser og aktiviteter i samarbeidet utføres på en slik måte at det ikke utfordrer medlemsorganisasjonenes egne kjerneoppgaver.

I analysekapitlets andre del brukte vi to organisasjonsteoretiske perspektiver for å forklare NNSO-nettverkets etablering, endring og praksis. De to perspektivene, ett instrumentelt og ett institusjonelt, ble benyttet på en utfyllende måte (Roness, 1997). Dette bidro til å skape en bedre helhetsforståelse av hvordan nettverket ble etablert, og hvordan det senere ble endret og praktisert. Perspektivene belyste ulike sider ved NNSO som førte til flere funn.

Et hovedfunn knyttet til det instrumentelle perspektivet er at samarbeidet ble strategisk opprettet av ildsjeler for å løse et klart definert problem. Problemet var knyttet til problematiske snøskred over bebygde områder som det på denne tiden ikke fantes et tilstrekkelig beredskapsapparat for. Disse hendelsene, og mangelen på tilgjengelige tiltak, skapte et mulighetsvindu som trigget personer fra ulike organisasjoner til å inngå et utradisjonelt samarbeid. Ildsjelene, også tidligere omtalt som policyentreprenører og kreative rolleinnhavere (Hollis, 1994; Kingdon, 2003; Serigstad, 2003), handlet raskt ut fra denne tidsavgrensede anledningen og opprettet et spesialisert verktøy for å løse problemet (Kingdon, 2003, Christensen et al., 2009). Etableringen av både den kommunale og interkommunale overvåkingsmodellen hadde imidlertid et sterkt personavhengig preg. NNSO-nettverket kan med bakgrunn i empirien fortsatt klassifiseres som personavhengig, men gjennom et instrumentelt perspektiv ble dette ansett som en fordel. De mannspersonene som opprettet samarbeidet i 2002 er de samme som utgjør nettverkets elite i dag. Endringen og praktiseringen av henholdsvis NNSOs strategiske og operative del har båret preg av dette.

Analysen viste at det instrumentelle perspektivet hadde begrenset forklaringskraft for endringer, noe som må ses i sammenheng med at nettverket har gjennomgått svært få endringer siden etableringen. Likevel strider dette mot flere aspekter i den instrumentelle rasjonaliteten, blant annet at få tilpasninger og endringer skaper ineffektivitet (Christensen et al., 2009). Ledelsen i NNSO har imidlertid forholdt seg strategisk til dette med hensyn til nettverkets stabilitet, og medlemskommunenes lave prioriteringer og generelle interesse. På

den andre siden har ledelsen hatt flere muligheter til å løfte arbeidet til et høyere nivå og dermed skapt et større endringsbehov.

Når det gjelder praktiseringen av skredovervåkingen kan vi også forstå dette ut fra et instrumentelt perspektiv. Denne har foregått på en fornuftig måte slik at kommuneøkonomien og oppgaveløsningens effektivitet ikke er blitt truet (Jacobsen, 2010; Kilan & Jacobsen, 2011).

Sett i et institusjonelt kulturperspektiv er hovedfunnet at opprettelsen, endringer og praksisen i NNSO har vært preget av et «fødselsmerke» og en organisasjonskultur med inngrudde normer, verdier og regler (Christensen et al., 2009; Selznick, 1957). Etableringen var preget av organisasjonskulturen som aktørene i trekantsamarbeidet mellom 1997 og 2002 hadde opparbeidet i den kommunale modellen. Vi kan derfor forklare likheten mellom den kommunale og den interkommunale overvåkingsmodellen ut fra logikken om det kulturelt passende (March & Olsen, 1989). Kommunenes og de øvrige aktørenes beslutning om å delta i NNSO var forenlig med deres egen organisasjonskultur. Uformelle tillitsrelasjoner må sies å ha gjort overgangen fra kommunalt til interkommunalt, og selve etableringen av sistnevnte, smertefritt og uproblematisk for de involverte aktørene. Kulturperspektivet førte også til at endringer i NNSO kan forstås gjennom tryggheten som ligger i små og gradvise tilpasninger, samt robuste stivhengige prosesser som har gjort at tidligere beslutninger spiller inn på senere avgjørelser (Krasner, 1988). Videre er det et hovedfunn at verken etableringen, endringer eller praksisen har vært spesielt preget av et normativt institusjonelt trykk (DiMaggio & Powell, 1983; Powell & DiMaggio, 1991; Scott, 2008).

9.2 TEORETISKE IMPLIKASJONER

I tillegg til kulturperspektivet kunne myteperspektivet (Christensen et al., 2009) vært et supplerende institusjonelt perspektiv for å forklare NNSO. Trolig ville dette gitt liten forklaringskraft fordi NNSO ikke kan sies å ha vært påvirket av sosialt skapte normer og myter i institusjonelle omgivelser, og heller ikke et legitimitetsbehov utad.

Vi har i denne studien sett nytteverdien av å bruke to forklarende perspektiver på en utfyllende måte (Roness, 1997). NNSO-nettverkets kompleksitet gjør det vanskelig å forstå ulike aspekter ut fra én teoretisk innfallsvinkel. Perspektivene har hver for seg og i felleskap ført til flere interessante funn om studieobjektet, i tillegg til forståelsen om at NNSO er

sammensatt på flere ulike måter. Spesielt har det vært nyttig å benytte ulike typer «briller» for å forstå og forklare kompleksiteten som utspiller seg i kombinasjonen mellom samfunnssikkerhetsarbeid og et interkommunalt samarbeid med vidt forskjellige medlemsaktører. Sammen kan perspektivene betraktes som et transformativt perspektiv bestående av ulike forklaringsfaktorer (Christensen & Lægroid, 2001; Fimreite et al., 2014, s. 32, Serigstad, 2003).

Det har imidlertid vært nødvendig å inkludere en aktørfokusert teori i det analytiske rammeverket for å forstå enkeltpersoners rolle i NNSO-nettverket. Ved å identifisere betydningsfulle ildsjeler i nettverket har vi belyst etableringen, endringer og praksisen fra en annen vinkel.

9.3 PRAKTISKE IMPLIKASJONER

Denne studien har beskrevet NNSO som et nettverk for samfunnssikkerhet bestående av ulike aktører i ulike samfunnssfærer. Samarbeidets komplekse oppgavestruktur og organisasjonsstruktur vil ved første øyekast trolig assosieres med samordningsutfordringer og en lite effektiv oppgaveløsning. En inngående analyse av nettverket har imidlertid vist at medlemsaktørene er godt fornøyd med samarbeidet, og respondentene går så langt som å karakterisere hele prosjektet som vellykket. I tillegg ytret flere respondenter at NNSO bør stå som godt eksempel for kommuner andre steder i landet.

En praktisk implikasjon av studien kan knyttes til teoretisk generalisering. Vi har tidligere fokusert på at ambisjonen med generalisering i denne studien var avgrenset til å si noe om de teoretiske perspektivenes forklaringskraft på fenomener innenfor samfunnssikkerhetsfeltet. Teoretisk generalisering kan imidlertid også brukes til en vurdering av hvorvidt de teoretiske perspektivene på NNSO kan øke forståelsen for andre fenomener (Yin, 2014, s. 41).

Denne studien er et eksempel på samfunnssikkerhet- og beredskapsarbeid i kommunesektoren i Norge. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap konkluderte i årets kommuneundersøkelse at «Norske kommuner jobber for dårlig med samfunnssikkerhet og beredskap» (DSB, 2015). Interkommunale samarbeid var ikke inkludert i undersøkelsen. Studien av NNSO har vist at samfunnssikkerhetsarbeid ikke trenger å utføres av én kommune alene. Ved å inngå samarbeid med andre kommuner, i tillegg til å være åpen for

samarbeidsløsninger med private og statlige aktører, kan man løse komplekse oppgaver uten at kommuneøkonomien forringes. Man bør likevel passe på at viktige oppgaver knyttet til samfunnssikkerhet ikke trekkes ut av kommunene, men at kommunene lærer av deltakelsen og blir bedre i stand til å forebygge og håndtere kriser på egenhånd (Brandtzæg & Sanda, 2003b). Dette er imidlertid et spørsmål som ikke er viet spesiell oppmerksomhet i denne studien.

Eksemplet som NNSO utgjør kan være relevant for andre kommuner med samme målsetting og definerte problem. Flere steder i landet har eldre bebyggelse som står utsatt til for ulike skredtyper. Fylkesmennene på Vestlandet har lagt merke til NNSO og søkt kunnskap fra Tromsø kommune om dette nettverket (intervju med beredskapsrådgiver, Tromsø kommune, 2014). Denne studien har imidlertid vist viktigheten av konteksten som NNSO opptrer i. NNSOs overføringsverdi må derfor ses i sammenheng med hvilke forutsetninger den nordnorske konteksten hadde for etableringen av et slikt nettverk. På den andre siden har Vestlandet mange av de samme forutsetningene som den nordnorske konteksten, blant annet en betydelig skredproblematikk og de samme opererende aktørene som i Nord-Norge, blant annet NGI, NVE og Statens vegvesen.

9.4 FORSLAG TIL VIDERE FORSKNING

Forskningen på NNSO har ført til flere interessante forskningsspørsmål. Blant annet avdekket studien at befolkningen og andre grupper i omgivelsene spilte en liten rolle da overvåkingssamarbeidet ble etablert. Det ville derfor vært interessant og undersøkt hvor mye befolkningen i de utsatte skredområdene vet om NNSO, og hvilke meninger de har gjort seg om arbeidet som gjøres. Allmennkunnskap om NNSO i berørte befolkningsgrupper vil også kunne bidra til en mer effektiv overvåking, noe som ville vært interessant å undersøke. Videre ville det vært interessant og studert hvordan samordningen er mellom lokale, regionale og nasjonale forebyggingstiltak knyttet til snøskredfare. Denne studien har vært så vidt vært inne på dette spørsmålet, og avdekket blant annet at NNSO og NVEs regionale snøskredvarsling utfyller hverandre, men at skillelinjene her kan være problematiske og uklare.

Det ville også vært interessant å foreta sammenliknende studier med ulike skredovervåkingsordninger, eksempelvis overvåkingsmodeller for fjellpartiene på Vestlandet

og nevnte Nordnorsk fjellovervåking i Kåfjord i Troms. Videre kunne det vært interessant å forsket nærmere på effektiviteten av styringen i NNSO-nettverket med tillit, størrelse og styringsform (lead-agency) som forklarende variabler, tilsvarende Provan og Kenis' (2007) studier.

Det mest interessante, slik jeg ser det, er likevel ikke mulig å forske på for øyeblikket. NNSO har ikke opplevd en større krise knyttet til snøskred etter at det ble opprettet. Hvorvidt skredovervåkingen og varslingen, samt administrasjonen, ville fungert i en slik situasjon er derfor uvisst. Man kan i dag si at samarbeidet er vellykket, men selve overvåkingsmodellens grad av vellykkethet når det først «smeller», er vanskelig å forutsi ut fra denne studien. Dette har også ført til at politiets rolle har blitt viet mindre oppmerksomhet i denne studien. NNSOs samarbeid med politiet og andre beredskapssetater under alvorlige hendelser er vanskelig å si noe om i dag. Aktørene var fornøyde med evakueringen av Oldervik i 2009. Et fravær av snøskred og påfølgende krisebilde gjorde imidlertid at NNSO aldri fikk testet samarbeidet i en omfattende krisesituasjon, noe som man i aller høyeste grad bør ha en velfungerende beredskap på. Som forskningsoppgave kunne det imidlertid vært interessant å prøve å utvikle en katastrofeøvelse som kunne gjort NNSO mer forberedt.

LITTERATUR

- Andersen, O.J. (2010) «Sammen er vi sterke, men det kan også gå på tverke»: Regional samstyring som mulighet og problem. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 26(1), s. 5–29.
- Andersen, O.J. (2008) Offentlig-offentlige partnerskap som problemløsningsstrategi og styringsproblem. Interkommunale partnerskap og det «demokratiske underskuddet»? I: Andersen, O.J & Røiseland, A. red. *Partnerskap – Problemløsning og Politikk*. Bergen, Fagbokforlaget, s. 131–146.
- Bardach, E. (1998) *Getting Agencies to Work Together. The Practice and Theory of Managerial Craftsmanship*. Washington, Brooking Institution Press.
- Boin, A. (2008) Fundamentals of Crisis Development and Crisis Management: An Introduction to Critical Crisis Readings. I: Boin, A. red. *Crisis Management. Volume 1*. London, SAGE.
- Boin, A., McConnell, A. & Hart, P.'t. red. (2008) *Governing after Crisis: The Politics of Investigation, Accountability and Learning*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Boin, A., Busuioc, M. & Groenleer, M. (2014) Building European Union capacity to manage transboundary crises: Network or lead-agency model? *Regulation & Governance*. 8(4), s. 418–436.
- Bouckaert, B., Peters, B.G. & Verhoest, K. (2010) *The Coordination of Public Sector Organizations*. Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Brandtzæg, B.A. & Sanda, K.G. (2003a) *Vellykkede interkommunale tjenestesamarbeid. Resultater fra en kartlegging høsten 2002*. Bø, Telemarksforskning. Rapport nr. 204/2003.
- Brandtzæg, B.A. & Sanda, K.G. (2003b) *Interkommunalt samarbeid om beredskap og samfunnsikkerhet. B: Analyse og vurdering av utvalgte case*. Bø, Telemarksforskning. Arbeidsrapport nr. 18/2003.
- Brunsson, N. & Olsen, J.P. (1993) *The Reforming Organization*. London, Routledge.
- Christensen, T. & Læg Reid, P. (2002) *Reformer og lederskap – omstilling i den utøvende makt*. Oslo, Universitetsforlaget.
- Christensen, T., Fimreite, A.L. & Læg Reid, P. (2007) Reform of Employment and Welfare Administration – the challenge of coordinating diverge public organizations. *International Review of Administrative Science*. 73(3), s. 389–408.
- Christensen, T. & Læg Reid, P. (2007) The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform. *Public Administration Review*. 67(6), s. 1057–1064.
- Christensen, T. & Læg Reid, P. (2008) The Challenge of Coordination in Central Government Organizations: The Norwegian Case. *Public Organization Review*. 8(2), s. 97–116.

- Christensen, T., Lægneid, P., Roness, P.G. & Røvik, K.A. (2009) *Organisasjonsteori for offentlig sektor. Instrument, kultur, myte*. Oslo, Universitetsforlaget.
- Dahl, R.A. & Lindblom, C. (1953) *Politics, Economics and Welfare*. New York, Harper & Row.
- DiMaggio, P.J. & Powell, W.W. (1983) The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*. 48(2), s. 147–160.
- Dalheim, E. (2009) *Kommunal krise, nasjonal vekker – en studie av Bergen kommunes håndtering av giardiautbruddet høsten 2004*. Masteroppgave, Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen.
- Edelenbos, J. & Klijn, E.H. (2007) Trust in Complex Decision-Making Networks: A Theoretical and Empirical Exploration. *Administration and Society*. 39(1), s. 25–50.
- Egeberg, M. (2003) How bureaucratic structure matters: An organizational perspective. I: Pierre, J. & Peters, B.G. red. *Handbook of Public Administration*. London, SAGE.
- Fimreite, A.L. & Aars, J. (2005) Local Government and Governance in Norway: Stretched Accountability in Network Politics. *Scandinavian Political Studies*. 28(3), s. 239–256.
- Fimreite, A.L., Medalen, T. & Aars, J. (2005) By-governance. I: Fimreite, A.L. & Medalen, T. red. *Governance i norske storbyer. Mellom offentlig styring og privat initiativ*. Oslo, Scandinavian Academic Press.
- Fimreite, A.L. & Lægneid, P. (2008) Samordning – flernivåstyringens store utfordring. Eksemplet Nav. I: Helgøy, I. & Aars, J. red. *Flernivåstyring og demokrati*. Bergen, Fagbokforlaget, s. 25–46.
- Fimreite, A.L. & Lægneid, P. (2009) Reorganization of the Welfare State Administration: Partnerships, networks and accountability. *Public Management Review*. 11(3), s. 281–297.
- Fimreite, A.L., Lango, P., Lægneid, P. & Rykkja, L.H. (2014) *Organisering, samfunnsikkerhet og krisehåndtering*. 2. utgave. Oslo, Universitetsforlaget.
- Goldsmith, S. & Eggers, W.D. (2004) *Governing by Network. The New Shape of the Public Sector*. Washington, Brookings Institution Press.
- Grønmo, S. (2004) *Samfunnsvitenskapelig metode*. Bergen, Fagbokforlaget.
- Guldbrandsson, K. & Fossum, B. (2009) An exploration of the theoretical concepts policy windows and policy entrepreneurs at Swedish public health arena. *Health International*. 24(4).

- Gulick, L. (1937) Notes on the Theory of Organization. I: Gulick, L. & Urwick, L.F. red. *Papers on the Science of Administration*. New York, Institute of Public Administration.
- Hamnevoll, H. (2014) *Interkommunalt samarbeid som tilrettelegger for helhetlig ROS-analyse. En casestudie*. Masteroppgave, Universitetet i Tromsø.
- Hatch, M.J. (2001) *Organisasjonsteori. Moderne, symbolske og postmoderne perspektiver*. Oslo, Abstrakt forlag.
- Haug, S.A. (2008) *Suksess eller fiasko? En studie av Mattilsynets håndtering av E.coli-saken*. Masteroppgave, Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen.
- Hecló, H. (1978) Issue network and the executive establishment. I: King, A. red. *The new American political system*. Washington, American Enterprise Institute.
- Helgøy, I. & Aars, J. red. (2008) *Flernivåstyring og demokrati*. Bergen, Fagbokforlaget.
- Hollis, M. (1994) *The Philosophy of Social Science*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Hooghe, L. & Marks, G. (2001) *Multi-level Governance and European Integration*. Laham, MD, Lowman & Littlefield.
- Hovik, S. & Stigen, I.M. (2008) *Kommunal organisering 2008. Redegjørelse for kommunal og regionaldepartementets organisasjonsdatabase*. Oslo, NIBR. Rapport nr. 20/2008.
- Jacobsen, D.I. (2000) *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Kristiansand, Høyskoleforlaget.
- Jacobsen, D.I. (2009) *Perspektiver på kommune-Norge*. Bergen, Fagbokforlaget.
- Jacobsen, D.I. (2014) *Interkommunalt samarbeid i Norge – Former, funksjoner og effekter*. Bergen, Fagbokforlaget.
- Kickert, W.J.M., Klijn, E.H. & Koppenjan, J.F.M. (1997) *Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector*. London, SAGE.
- Kiland, C. & Jacobsen, D.I. (2011) *Suksess med bismak. Suksessfaktorer i interkommunalt samarbeid om individuell tjenesteyting*. Paper presentert på NORKOM Nordisk kommuneforskerkonferanse, 24.–25. november 2011. Göteborg, Sverige.
- Kingdon, J.W. (2003) *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. USA, Addison-Wesley Educational Publishers Inc, 2nd Edition.
- Klijn, E.H. (2008) Governance and Governance networks in Europe. *Public Management Review*. 10, s. 505–525.
- Klijn, E.H., Edelenbos, J. & Steijn (2010) Trust in governance networks; its impact and outcomes. *Administration and Society*. 42(2), s. 193–221.

- Knoke, D. & Kuklinsky, J.H. (1982) *Network analysis*. SAGE.
- Krasner, S.D. (1988) Sovereignty – An institutional perspective. *Comparative Political Studies*. 12(1), s. 66–94.
- Kristensen, K. (1998) A survey of snow avalanche accidents in Norway. 25 years of Snow Avalanche Research. I: Hestnes, E. red. *Norges Geotekniske Institutt-publikasjon*. 203, s. 155–159.
- Kruke, B.I., Olsen, O.E & Hovden, J. (2005) *Samfunnssikkerhet – forsøk på begrepsfesting*. Stavanger, Rogalandforskning. Notat nr. 034/2005.
- KS (2013) *Introduksjonshefte. Formelt interkommunalt samarbeid*. Oslo, Kommunesektorens organisasjon.
- Lango, P. (2010) *Samordning i krise eller krise i samordning? – En studie av håndtering av Hatlestad-raset i Bergen kommune*. Masteroppgave, Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen.
- Lango, P., Lægred, P. & Rykkja, L.H. (2013) Samordning for samfunnssikkerhet: Utviklingen av Justisdepartementets ansvar. *Nordiske organisasjonsstudier*. 15(3), s. 7–33
- Lervåg, K. (2010) *Tilsyn uten ansvar – en studie av offentlige myndigheters regulering av Vest Tank før og etter eksplosjonsulykken ved bedriften den 24. mai 2007*. Masteroppgave, Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen.
- Lyngstad, R. (2003) *Makt og avmakt i kommunepolitikken*. Bergen, Fagbokforlaget.
- Lægred, P. & Serigstad, S. (2006) Framing the Field of Homeland Security: The Case of Norway. *Journal of Management Studies*. 43(6), s. 1395–1413.
- Lægred, P., Rolland, V.W., Roness, P.G. & Ågotnes, J.E. (2010) The Structural Anatomy of the Norwegian State. Increased Specialization or a Pendulum Shift? I: Lægred, P. & Verhoest, K. red. *Governance of Public Sector Organizations*. Aldershot, Palgrave Macmillan.
- Lægred, P. & Rykkja, L.H. (2014a) Organisering for samfunnstryggleik. *Stat og Styring*. 24(1), s. 11–13.
- Lægred, P. & Rykkja, L.H. (2014b) *Governance for complexity – how to organize for the handling of «wicked issues»? The case of internal security and the welfare administration in Norway*. Paper presentert på Policy & Politics Conference, Bristol, 16.-17. september 2014.
- Lægred, P., Rykkja, L.H, Sarapuu, K., Ramnda-Liiv, T., red. (2014) *Organizing for Coordination in the Public Sector. Practices and Lessons from 12 European Countries*. Basingstoke, Palgrave Macmillan.

- March, J.G. & Olsen, J.P. (1989) *Rediscovering Institutions*. New York, The Free Press.
- Mayntz, R. & Scharpf, F.W. (1975) *Policymaking in the German Federal Bureaucracy*. Amsterdam, Elsevier.
- McEvily, B., Perrone, V. & Zaheer, A. (2003) Trust as an organizing principle. *Organization Science*. 14, s. 91–103.
- Meyer, J.W. & Rowan, B. (1977) Institutional Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2), s. 340–363.
- Mintrom, M. & Norman, P. (2009) Policy Entrepreneurship and Policy Change. *the Policy Studies Journal*. 37(4), s. 649–667.
- Mörth, U. & Sahlin-Andersson, K. red. (2006) *Privat-Offentliga Partnerskap. Styrning utan Hierarkier och Tvång?* Stockholm, SNS.
- NGI (2014) *SKRED. Skredfare og sikringstiltak – praktiske erfaringer og teoretiske prinsipper*. Oslo, Universitetsforlaget.
- Nooteboom, B. (2004) *Inter-Firm Collaboration, Learning & Networks. An Integrated Approach*. London, Routledge.
- Nordstrand, L. (2008) «Kraftlagskommunane» – ein historisk studie i partnerskap. I: Andersen, O.J. & Røiseland, A. red. *Partnerskap – Problemløsning og Politikk*. Bergen, Fagbokforlaget, s. 47–64.
- Oliver, C. (1990) Determinants of Interorganizational Relationships: Integration and Future Directions. *Academy of Management Review*. 15, s. 241–265.
- Pierre, J. & Peters, B.G. (2008) Offentlig-private partnerskap. Prinsippfast pragmatisme og sti-avhengig problemløsning. I: Andersen, O.J. & Røiseland, A. red. *Partnerskap – Problemløsning og Politikk*. Bergen, Fagbokforlaget, s. 26–34.
- Powell, W.W. & DiMaggio, P.J. red. (1991) *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago, University of Chicago Press.
- Provan, K.G. & Kenis, P. (2007) Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. *Journal of Public Administration Research & Theory*. 18(2), s. 229–252.
- Reitan, I. (2009) *Samordning – en løsning eller et problem. En casestudie av Serveraksjonen*. Masteroppgave, Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen.
- Rhodes, R.A.W. (1996) The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*. 19, s. 652–667.

- Ringkjøb, H.E., Aars, J. & Vabo, S.I. (2008) *Lokalt folkestyre AS. Eierskap og styringsmodeller i kommunale selskap*. Bergen, Rokkansenteret. Rapport nr. 1/2008.
- Rittel, H.W.J. & Webber, M.M. (1973) Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*. 4, s. 155–169.
- Roness, P.G. (1997) *Organisasjonsendringar. Teoriar og strategiar for studier av endringsprosessar*. Bergen, Fagbokforlaget.
- Rykkja, L.H. (2008) *Matkontroll i Europa – en studie av regulering i fem europeiske land og EU*. Doktorgradsavhandling, Universitetet i Bergen.
- Ryvold, A. (1997) *Den store snøvinteren*. Oslo, Det Norske Samlaget.
- Røiseland, A. & Vabo, S.I. (2008) Governance på norsk. Samstyring som empirisk og analytisk fenomen. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*. 24(1–2), s. 85–107.
- Røiseland, A. & Vabo, S.I. (2012) *Styring og samstyring – governance på norsk*. Bergen, Fagbokforlaget.
- Røvik, K.A. (1997) *Trender og translasjoner*. Oslo, Universitetsforlaget.
- Scharpf, F.W. (1994) *Games real actors play*. Boulder, Westview Press.
- Scott, W.R. (1998) *Organizations. Rational, Natural and Open Systems*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Scott, W.R. (2008) *Institutions and Organizations. Ideas and Interests*. Los Angeles, SAGE.
- Selznick, P. (1957) *Leadership in Administration*. New York, Harper & Row.
- Serigstad, S. (2003) *Samordning og samfunnstryggleik. Ein studie av omorganiseringa av omorganiseringa av den sentrale tryggleiks- og beredskapsforvaltninga i Noreg i perioden 1999–2002*. Masteroppgave, Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen.
- Simon, H. (1991) Bounded Rationality and Organizational Learning. *Organization Science*. 2(1), s. 125–134.
- Sletnes, I. (2003) *Juridiske rammebetingelse for interkommunalt samarbeid om særlovsoppgaver*. Oslo, HiO-rapport nr. 12/2003, Oslo.
- Sørensen, E. & Torfing, J. (2005) The Democratic Anchorage of Governance Networks. *Scandinavian Political Studies*. 20(3), s. 195–218.
- Weick, K.E. (1988) Enacted sensemaking in crisis situations. *Journal of Management Studies*. 25(4), s. 305–315.
- Weigård, J. (1991) *Interkommunalt samarbeid – et alternativ til kommunesammenslåing?* Oslo, NIBR-rapport nr. 22/1991.

Yin, R.K. (2014) *Case Study Research. Design and Methods*. Thousand Oaks, SAGE Publications, Inc.

OFFENTLIGE DOKUMENTER

Anskaffelsesloven. (1999) *Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven) av 16. juli 1999 nr. 69*.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2015) *Kommuneundersøkelsen 2015*. Tønsberg, ISBN: 978-82-7768-361-4.

ECON (2006) *Interkommunalt samarbeid i Norge – omfang og politisk styring*. Oslo, rapport nr. 057/2006.

Gjertsen, A. (2011) *Kommunal eiendomsforvaltning og organisasjonsformer*. NF-rapport nr. 6/2011.

Industrikomiteen (1973) *Innstilling fra industrikomiteen om organisering av snøforskning m. v. i Norge*. Innst. S. nr. 68, St.meld. nr. 9 (1972–1973). Oslo, Industrikomiteen. Tilgjengelig fra: https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1972-73&paid=6&wid=a&psid=DIVL1154&pgid=a_0195&s=True [Lest 20.03.15]

Jacobsen, D.I. (2010) *Evaluering av interkommunalt samarbeid etter kommunelovens § 27 – omfang, organisering og virkemåte*. Oslo, Kommunal- og regionaldepartementet, Tilgjengelig fra: www.regjeringen.no/contentassets/fd472d06b6ff45a9acedb717d4870057/rapport.pdf.

Justis- og politidepartementet (2002) *Samfunnssikkerhet*. St.meld. nr. 17 (2001–2002). Oslo, Justis- og politidepartementet. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/stmeld-nr-17-2001-2002-/id402587/> [Lest 11.10.14]

Justis- og politidepartementet (2008) *Samfunnssikkerhet – Samvirke og samordning*. St.meld. nr. 22 (2007–2008). Oslo, Justis- og politidepartementet. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/stmeld-nr-22-2007-2008-/id510655/> [Lest 11.10.14].

Kommuneloven. (1992) *Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) av 25. september 1992 nr. 107*.

Kommunal- og arbeidsdepartementet (1994) *Kommune- og fylkesinndelingen*. St.meld. nr. 32 (1994–1995). Oslo, Kommunal- og arbeidsdepartementet. Tilgjengelig fra: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=3041> [Lest 23.01.15].

Kommunal- og arbeidsdepartementet. (1995) *Om organisering av kommunal og fylkeskommunal virksomhet*. NOU 1995:17. Oslo, Statens forvaltningstjeneste.

Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/nou-1995-17/id140359/>. [Lest 28.01.15].

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014) *Kriterier for god kommunestruktur*. Oslo, Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Tilgjengelig fra: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/komm/rapporter/kriterier_for_god_kommunestruktur_rettet.pdf [Lest 12.02.15].

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2015) *Fylkesmannsinstruksen. Gitt ved kgl res 7.8.1981, endret ved kgl res 10.11.1988 og 6.7.1999*. Oslo, Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Tilgjengelig fra: https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1972-73&paid=6&wid=a&psid=DIVL1154&pgid=a_0195&s=True [Lest 30.05.15].

Leknes, E., Gjerstad, A., Holmen, A.K., Lindeløv, B., Aars, J., Sletnes, I. & Røiseland, A. (2013) *Interkommunalt samarbeid. Konsekvenser, muligheter og utfordringer*. Stavanger, IRIS-rapport nr. 008/2013.

Meteorologisk institutt (2002) *Årsrapport 2002*. Oslo, Meteorologisk institutt.

NGI (1996) *Vannvåg, Vanna. Skredvarslings- og evakueringsplan*. NGI-rapport, 83916-2. Oslo, NGI.

NGI (2010) *Sesongrapport for vinteren 2009/2010*. Oslo, NGI.

NIVI (2007) *Landsomfattende kartlegging av regionråd – status, utfordringer og endringsplaner*. Oslo, NIVI. Rapport nr. 2/2007.

NIVI (2008) *Erfaringer med interkommunalt samarbeid i Nord-Trøndelag*. Oslo, NIVI. Rapport nr. 2/2008.

NIVI (2009a) *Kommunesamarbeid på Fosen – utfordringer og muligheter*. Oslo, NIVI. Notat nr. 3/2009.

NIVI (2009b) *Regionrådene – et verktøy for å møte kommunenes utfordringer?* Oslo, NIVI. Rapport nr. 4/2009.

NIVI (2009c) *Interkommunalt samarbeid i Sør-Trøndelag – status, utfordringer og veivalg*. Oslo, NIVI. Rapport nr. 2/2009.

NIVI (2010) *Status for interkommunalt samarbeid i Nordland*. Oslo, NIVI. Rapport nr. 2/2010.

NIVI (2011) *Kommunestruktur og interkommunalt samarbeid i Romsdal – en forstudie*. Oslo, NIVI. Rapport nr. 1/2009.

Olje- og energidepartementet (2012) *Hvordan leve med farene – om flom og skred*. St.meld. nr. 15 (2011–2012). Oslo, Olje- og energidepartementet. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/meld-st-15-20112012/id676526/>. [Lest 11.10.14].

Politi-loven. (1995) *Lov om politiet (politi-loven) av 4. august 1995 nr. 53.*

Samferdselsdepartementet (2000) *Skredulykken i Kjosen, Lyngen kommune 19. januar 2000. Rapport fra undersøkelsesgruppen.* Oslo, Samferdselsdepartementet.

Statistisk sentralbyrå. (1949) *Norges elektrisitetsverker 1939–1941 med tekniske tilleggsoppgaver for 1946.* Oslo, SSB. Tilgjengelig fra:
https://www.ssb.no/a/histstat/nos/nos_x_200.pdf.

Statistisk sentralbyrå. (1958) *Norges elektrisitetsverker 1956.* Oslo, SSB: Tilgjengelig fra:
https://www.ssb.no/a/histstat/nos/nos_xi_307.pdf.

IKKE-OFFENTLIGE DOKUMENTER

Fylkesmannen i Troms (2002a) *Interkommunal skredovervåking i Troms. Operasjonalisering.* Dokument skrevet av fylkesberedskapssjef. Prosjektbeskrivelse av NNSO. Ukjent datering, men trolig høsten 2002. Hentet fra Fylkesmannens arkiver.

Fylkesmannen i Troms (2002b) *Prosjekt overvåking av snøskredfare – interkommunalt samarbeid.* Dokument skrevet av fylkesberedskapssjef. Sendt til alle kommuner innenfor Troms fylke med spørsmål om interessen for et interkommunalt samarbeid, 23. januar 2002. Hentet fra Fylkesmannens arkiver.

Fylkesmannen i Troms (2002c) *Prosjekt – overvåking av snøskredfare.* Dokument skrevet av fylkesberedskapssjef. Sendt til Luftforsvaret 18. februar 2002. Hentet fra Fylkesmannens arkiver.

Fylkesmannen i Troms (2002d) *Kartlegging i forbindelse med prosjekt skredovervåking – kostnadsoverslag.* Dokument skrevet av fylkesberedskapssjef. Sendt til NGI 9. september 2002. Hentet fra Fylkesmannens arkiver.

Meteorologisk institutt (2003a) *Skredovervåking.* Dokument skrevet av Vervarslinga for Nord-Norge og sendt til aktørene i NNSO 29. november 2003.

Meteorologisk institutt (2003b) *Avtale vedrørende snøskredvarsling.* Sendt til NGI for signering 22. desember 2003. Hentet fra Meteorologisk institutts arkiver.

Meteorologisk institutt (2004) *Samarbeidsavtale om snøskredvarsling.* Sendt til NGI for signering 25. juni 2004. Hentet fra Meteorologisk institutts arkiver.

Meteorologisk institutt (2015) *Skredovervåking – SMS-format.* Interne forklaringer for hvordan SMS-tjenesten i skredovervåkingen. Innsyn bevilget fra Vervarslinga for Nord-Norge.

NGI (2001) *Samarbeid mellom DNMI og NGI.* Sendt til Meteorologisk institutt i Oslo for signering 16. februar 2001. Hentet fra Meteorologisk institutts arkiver.

- NGI (2014) *Oppdragsbekreftelse*. Sendt til Tromsø kommune for signering 17. oktober 2014. Hentet fra Tromsø kommunes arkiver.
- NGI (2015) *Følgende områder er dekket av varslingen vinteren 2014/2015*. Dokument forfattet av NGI med oversikt over antall medlemskommuner og overvåkede områder for sesongen 2014/2015.
- NVE (2010) *Nordnorsk skredovervåking – søknad om støtte*. Dokument skrevet av NVE og sendt til Tromsø kommune 4. oktober 2010. Innsyn via Offentlig elektronisk postjournal.
- NVE (2013) *Tilsagn om tilskudd til drift av snøskredovervåking 2013*. Dokument skrevet av NVE og sendt til Tromsø kommune 20. mars 2013. Innsyn via Offentlig elektronisk postjournal.
- NVE (2014) *Tilsagn om tilskudd til drift av Nordnorsk skredovervåking for overvåkingssesongen 2013–2014*. Dokument skrevet av NVE og sendt til Tromsø kommune 4. april 2014. Innsyn via Offentlig elektronisk postjournal.
- NVE (2015) *Tilsagn om tilskudd til drift av Nordnorsk skredovervåking for overvåkingssesongen 2014–2015*. Dokument skrevet av NVE og sendt til Tromsø kommune 29. april 2015.
- Tromsø kommune (2003a) *Nordnorsk skredovervåking. Interkommunal avtale om overvåking av snøskredfare mot definerte bebygde områder*. Dokument skrevet av Tromsø kommunes beredskapsrådgiver. Sendt til medlemskommunene for signering 21. november 2003. Hentet fra medlemskommunenes arkiver.
- Tromsø kommune (2003b) *Nordnorsk skredovervåking. Interkommunal avtale om overvåking av snøskredfare mot definerte bebygde områder*. Avtale med kostnadsfordeling signert av Balsfjord kommune 12. desember 2003. Hentet fra Balsfjord kommunes arkiver.
- Tromsø kommune (2004) *Nordnorsk skredovervåking. Interkommunal avtale om overvåking av snøskredfare mot definerte bebygde områder*. Dokument skrevet av Tromsø kommunes beredskapsrådgiver. Sendt til medlemskommunene for signering november 2004. Hentet fra medlemskommunenes arkiver.
- Tromsø kommune (2007) *Samarbeidsavtale om snøskredovervåking mellom Statens vegvesen, Region Nord og Tromsø kommune på vegne av Nordnorsk skredovervåking*. Dokument skrevet av Tromsø kommune. Sendt til Statens vegvesen i Bodø for signering 9. november 2007. Hentet fra Tromsø kommunes arkiver.
- Tromsø kommune (2009) *Rapport etter evakuering i Oldervik 23.– 25. mars 2009*. Intern rapport. Innsyn bevilget av Tromsø kommune.
- Tromsø kommune (2010) *Nordnorsk skredovervåking – søknad om økonomisk støtte*. Søknad om driftstilskudd skrevet av Tromsø kommune og sendt til NVE 23. juni 2010. Hentet fra Tromsø kommunes arkiver.

Tromsø kommune (2011) *Nordnorsk skredovervåking. Interkommunal avtale om overvåking av snøskredfare mot definerte bebygde områder*. Dokument skrevet av Tromsø kommunes beredskapsrådgiver. Sendt til Skjervøy kommune for signering 27. januar 2011. Hentet fra Skjervøy kommunes arkiver.

Tromsø kommune (2013) *Informasjonsbrev til kommuner i Nord-Norge om NNSO*. Innsyn bevilget av Tromsø kommune.

MEDIA

Aftenposten (1997) Fortsatt ekstrem rasfare i nord. *Aftenposten*, 12. januar, s. 2.

Brattlien, K. (2014) *Ulykker*. [Internett], Oslo, NGI. Tilgjengelig fra: www.ngi.no/no/snorskred/ulykker/. [Lest 23.01.15].

Fylkesmannen i Troms (2015) *Om Fylkesmannen*. [Internett], Tromsø, Fylkesmannen i Troms. Tilgjengelig fra: <http://www.fylkesmannen.no/Troms/Om-Fylkesmannen/>. [Lest 15.02.15].

Hermann, S. & Sandersen, F. (2001) Staten bør ta større ansvar for skredproblemene. Kronikk. *Aftenposten*, 15. oktober 2001 [Internett] Tilgjengelig fra: <http://www.ngi.no/no/Undersider-NGI-for/For-media/NGI-mener/Staten-bor-ta-storre-ansvar-for-skredproblemene/> [Lest 02.04.15].

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (9. september 2010) *Mal for intervjuguide, individuelt intervju*. [Internett], Oslo, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. Tilgjengelig fra: <http://www.imdi.no/no/brukerundersokelser/Verktoy/Eksempel2/> [Lest 13.10.14].

Kartverket (1. januar 2014) *Arealstatistikk for Norge 2014 – km² pr. fylke*. [Internett], Oslo, Kartverket, Landdivisjonen. Tilgjengelig fra: http://kartverket.no/Documents/Fakta%20om%20Norge/Arealstatistikk_fylker_2014.pdf. [Lest 02.03.15].

Læg Reid, P. (2014) *Beredskapsarbeidet i forvaltningen. Konferanse i Oslo om «22. juli – hva har forskningen lært oss?»*. Oslo, De nasjonale forskningsetiske komiteene. Tilgjengelig fra: <https://www.etikkom.no/contentassets/10002a396b5e41e3aed3959bc4afb02b/7---lagreid.pdf>. [Lest 13.02.15]

Meteorologisk institutt. (14. mars 2013) *Snøskred* [Internett], Meteorologisk institutt. Tilgjengelig fra: <https://metlex.met.no/wiki/Snøskred> [Lest 03.10.14].

Meteorologisk institutt (2015) *Om Meteorologisk institutt*. [Internett], Oslo, Meteorologisk institutt. Tilgjengelig fra: http://www.met.no/Om_oss/Om_Meteorologisk_institutt/. [Lest 15.02.15].

NGI (17. januar 2013) *Regional snøskredvarsling i gang*. [Internett], Oslo, NGI. Tilgjengelig fra: <http://www.ngi.no/no/Arkiv/Aktualiteter---ARKIV/73889/>. [Lest 31.10.14].

- NGI (2014) *NGIs oppdrag innen snøskredvarsling*. [Internett], Oslo, NGI. Tilgjengelig fra: <http://www.ngi.no/no/Innholdsbokser/Referansjeprosjekter-LISTER-/Referanser/NGIs-oppdrag-innen-snoskredvarsling/>. [Lest 02.11.14].
- NGI (2015) *Om NGI*. [Internett], Oslo, NGI. Tilgjengelig fra: <http://www.ngi.no/no/Om-NGI/>. [Lest 15.02.15].
- NGI (2015) *Snøskred*. [Internett], Oslo, NGI. Tilgjengelig fra: <http://www.ngi.no/no/Fagomrader/Snoskred/>. [Lest 15.02.15].
- NNFO (5. oktober 2011) *Om NNFO*. [Internett], Kåfjord, NNFO. Tilgjengelig fra: <http://www.nnfo.no/om-nnfo.196774.no.html>. [Lest 16.02.14].
- Nordlys (1997) Veger. *Nordlys*, 10. januar, s. 11.
- Nordlys (1997) Vinteruvær ga over 400 veistengninger. *Nordlys*, 11. juli, s. 9.
- NRK (12. mars 2013) *Tvungen evakuering i Oldervik*. [Internett], Tromsø, NRK Troms. Tilgjengelig fra: <http://www.nrk.no/troms/tvungen-evakuering-i-oldervik-1.10946073>. [Lest 20.02.15].
- NTB (1997) En kvinne omkom og mann savnet etter snøskred i Troms. *NTB*, 10. januar.
- NTB (2000) To bygder evakuert i Troms. *NTB*, 22. mars.
- NVE (4. juli 2011) *Om NVE*. [Internett], Oslo, NVE. Tilgjengelig fra: <http://www.nve.no/no/Om-NVE/>. [Lest 15.02.15].
- NVE (13. august 2011) *Modell for å varsle fare for snøskred*. [Internett], Oslo, NVE. Tilgjengelig fra: <http://www.nve.no/no/Flom-og-skred/Varsling-av-naturfarer/varsling-av-fare-for-snoskred-og-losmasseskred/Modell-for-a-varsle-fare-for-snoskred/>. [Lest 02.11.14].
- NVE (14. august 2012) *Varsling av skredfare*. [Internett], Oslo, NVE. Tilgjengelig fra: <http://www.nve.no/no/Flom-og-skred/Varsling-av-naturfarer/varsling-av-fare-for-snoskred-og-losmasseskred/>. [Lest 02.11.14].
- NVE (20. februar 2014) *Snøskredvarsling*. [Internett], Oslo, NVE. Tilgjengelig fra: <http://www.nve.no/no/Flom-og-skred/Snoskredvarsling/>. [Lest 30.10.14].
- Politiet (20. mai 2015) *Organiseringa av politi- og lensmannsetaten*. [Internett], Oslo, Politi- og lensmannsetaten. Tilgjengelig fra: https://www.politi.no/kontakt_oss/kontakt_ditt_politidistrikt/. [Lest 15.02.15].
- Røde Kors (2015) *Røde Kors-bevegelsen*. [Internett], Oslo, Norges Røde Kors. Tilgjengelig fra: <https://www.rodekors.no/vart-arbeid/folkerett/bevegelsen/>. [Lest 15.02.15].
- SSB (1. januar 2013) *Folkemengd og areal, etter kommune*. [Internett], Oslo, SSB. Tilgjengelig fra: <http://www.ssb.no/a/aarbok/tab/tab-057.html>. [Lest 03.03.15].

SSB (1. desember 2014) *Folketall etter kommuner*. [Internett], Oslo, SSB. Tilgjengelig fra: <http://data.ssb.no/api/v0/dataset/1106.csv?lang=no>. [Lest 03.03.15].

Statens vegvesen (6. mai 2015) *Om organisasjonen*. [Internett], Oslo, Statens vegvesen. Tilgjengelig fra: <http://www.vegvesen.no/Om+Statens+vegvesen/Om+organisasjonen/Om+organisasjonen/om-organisasjonen>. [Lest 15.02.15].

Troms politidistrikt (27. mars 2011) *Evakuering gjennomført*. [Internett], Tromsø, Politiet. Tilgjengelig fra: https://www.politi.no/troms/aktuelt/nyhetsarkiv/2011_03/Nyhet_9703.xml. [Lest 20.02.15].

Tromsø kommune (21. februar 2013) *Nordnorsk skredovervåking*. [Internett], Tromsø, Tromsø kommune. Tilgjengelig fra: <http://www.tromso.kommune.no/nordnorsk-skredovervaaking.5158689-110070.html>. [Lest 27.01.14].

Yr. (10. januar 1997) *Datosøk. Tromsø (Troms)* [Internett], Yr. Tilgjengelig fra: <http://www.yr.no/sted/Norge/Troms/Tromsø/Tromsø/almanakk.html?dato=1997-01-10> [Lest 06.03.2015].

Yr. (28. februar 1997) *Datosøk. Tromsø (Troms)* [Internett], Yr. Tilgjengelig fra: <http://www.yr.no/sted/Norge/Troms/Tromsø/Tromsø/almanakk.html?dato=1997-02-28> [Lest 06.03.2015].

Yr. (29. april 1997) *Datosøk. Tromsø (Troms)* [Internett], Yr. Tilgjengelig fra: <http://www.yr.no/sted/Norge/Troms/Tromsø/Tromsø/almanakk.html?dato=1997-04-29> [Lest 06.03.2015].

VEDLEGG

VEDLEGG 1: EKSEMPEL PÅ INTERVJUGUIDE²⁵

Navnet på respondenten

Intervjusted

Dato og tidspunkt for intervju

Navn på forsker

Spesifisering av hvilke dokumenter som ble ervervet etter intervjuet

Rammen for intervjuet

Evaluering

Fase 1: Rammesetting	1. Start - Uformelt, bruk tid på å sette gode rammer for intervjuet.
	2. Informasjon - Fortelle om meg selv og min bakgrunn. - Si litt om temaet for samtalen (bakgrunn, formål, problemstilling). Fortell kort om masteroppgaven og hvorfor jeg skriver om dette. - Forklar hva intervjuet skal brukes til og forklar taushetsplikt og anonymitet. - Spør om noe er uklart og om respondenten har noen spørsmål. - Informer om opptak, sørg for samtykke til opptak. Start opptak! Sett båndopptaker nær informant.
Fase 2: Overgangs- spørsmål	3. Overgangsspørsmål Hva er stillingstittelen din og hvem representerer du? Hvor lenge har du vært ansatt i organisasjonen du representerer? Hva slags erfaringer har du med Nordnorsk skredovervåking? Har du noe med NNSO å gjøre i dag – i så fall hva?
Fase 3: Fokusering	4. Om etableringen av NNSO Hvilke begrunnelser lå til grunn da NNSO ble opprettet? Hvilke begrunnelser lå til grunn da din organisasjon sluttet seg til samarbeidet?

²⁵ Intervjuguiden er inspirert av Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2010).

Hvilket årstall ble dere med i samarbeidet?

På hvilken måte ble medlemskapet dokumentert?

Var din organisasjon med på å presse frem etableringen av NNSO, eller kom initiativet fra noen andre?

Hva bidro din organisasjon med i opprettelsen av samarbeidet?

Hvem tok denne avgjørelsen internt i din organisasjon? Spørsmål til kommunene: Var politiske organer involvert? Ble saken drøftet av kommunestyret?

Vil du si at avgjørelsen var demokratisk?

Vil du si at din organisasjon ble med i samarbeidet på frivillig grunnlag eller som følge av ytre press/tvang?

Var etableringen av samarbeidet preget av samarbeid eller motstridende interesser?

Vet du om andre organisasjonsmodeller ble vurdert?

Hvordan bidro din organisasjon til fremveksten av samarbeidet de første årene?

5. Om endringen av NNSO

Hvilken kjennskap har du til hvordan NNSO har blitt administrert og administreres i dag?

Kan du nevne noen endringer som NNSO har gjennomgått fra og med 2002 til i dag?

Hvilke deler av NNSO ble eventuelt endret?

Hvem anser du som nettverkets administrator?

Hvordan tror du få personer i administrasjonen påvirker det interkommunale samarbeidet?

Var endringene demokratiske?

På hvilken måte vil du si at det nye tilfanget av aktører, både kommuner, statlige og private samarbeidsaktører, har preget NNSO?

Hvilke endringer ble gjort i den interkommunale avtalen, og på hvilken måte preget dette samarbeidet?

Hvordan synes du fordelingsnøkkelen er? Er det en rettferdig fordeling?

Hvilken kjennskap har du til NNSOs interkommunale råd?

Til slutt noen tilpassede spørsmål rettet mot den enkelte respondents organisasjon.

6. Om praktiseringen av skredovervåkingen

Hvilken kjennskap har du til hvordan skredovervåkingen har blitt praktisert, fra 2002 frem til i dag?

Hvilken rolle vil du si at din organisasjon har i praktiseringen av NNSO? På hvilken måte er eventuelt rollen deres forandret siden etableringstidspunktet?

Hvordan vil du si at samspillet mellom kommunale, private og statlige aktører påvirker praktiseringen av skredovervåkingen?

Kan du forklare hvordan varslingen og overvåkingen i NNSO fungerer i praksis i dag?

Kan du i korte trekk fortelle hvilke ressurser din organisasjon bidrar med i praktiseringen?

Hvordan vil du karakterisere samordningen mellom de ulike aktørene som inngår i samarbeidet? Hvilke samordningsutfordringer har oppstått? Andre utfordringer?

Hva gjør din organisasjon for å videreutvikle praktiseringen av NNSO?

Har NNSO noen gang blitt testet skikkelig i praksis? Har det oppstått caser som kan illustrere formålet med skredprogrammet?

Evaluerer dere rollen deres i NNSOs skredovervåking fortløpende?

7. Generelle spørsmål om nettverket

Hvor ofte møter dere de andre aktørene i NNSO, og hvor ofte har dere kontakt gjennom elektronisk kommunikasjon?

Hvordan vil du si at den lave/høye møtevirksomheten påvirker samarbeidet?

Mener du at NNSO er vellykket som samarbeid? Hvorfor/hvorfor ikke?

På hvilken måte har nettverket et forbedringspotensiale?

Hvorfor er dette samarbeidet viktig i regionen?

Vil du si at dette samarbeidet bør være til inspirasjon for andre aktører i andre deler av landet?

Tror du de berørte lokalsamfunnene/overvåkingsområdene er klar over NNSOs eksistens, eller kunne programmet vært lansert/flagget bedre?

Dere skriver ingenting om NNSO på deres nettsider, hva er begrunnelsen for dette?

Hva tenker du om samordningen av ulike forebyggingstiltak mot snøskred på

regionalt (NVE) og lokalt (NNSO) nivå i dag?

**Fase 4:
Avslutning**

5. Avslutning

- Oppsummering/klargjøring
- Er respondenten forstått riktig?
- Noe som vil legges til?

Takke for intervjuet. Utveksle kontaktinformasjon.

Avslutt opptak.

VEDLEGG 2: OVERSIKT OVER DE OVERVÅKETE OMRÅDENE I NNSO

NNSO overvåker totalt 41 områder i 16 kommuner. Disse områdene har skredbaner som utsetter bebyggelse for fare. NGI har tegnet inn overvåkingsområdene i en felles kartløsning, som vist nedenfor.

Figur 10.1 NGIs (2014) oversikt over NNSOs overvåkingsområder (tegnet i blått).

