

MASTEROPPGAVE

Emnekode: SO330S

Navn: Pernille Fagervik

En skreditsituasjon - to ulike samvirkeforutsetninger

En casestudie av Vestvågøy og Flakstad kommunes forutsetninger for å samvirke før, under og etter skreditsituasjonen i Lofoten

Dato: 15.05.2020

Totalt antall sider: 87

Forord

Denne oppgaven markerer avslutningen på en toårig samfunnsvitenskapelig mastergrad med fordypning i samfunnssikkerhet og terrorismestudier. Studieforløpet har vært spennende og lærerikt. Jeg gleder meg til å dra nytte av kunnskapen jeg har tilegnet meg gjennom disse årene.

Jeg vil benytte anledningen til å takke min dyktige veileder, Torbjørn Pedersen. Dine tilbakemeldinger, råd og innspill har vært til uvurderlig hjelp.

Videre vil jeg takke fylkesberedskapssjefen i Nordland, Asgeir Jordbru, for å ha gitt meg tilgang til et rikt empirimateriale. Jeg vil også takke Lise Blix. En stor takk må også gå til mine informanter. Uten deres ærlighet, tillit og velvilje hadde ikke denne studien latt seg gjennomføre.

Jeg vil også takke mine flotte medstudenter Ane og Marte for godt samhold og støtte gjennom studieforløpet. En spesiell takk må gis til min studievenninne Amanda Åsberg for faglige diskusjoner og ikke minst for å ha delt både opp- og nedturene gjennom masterperioden.

Jeg må takke mine gode venninner Sara, Agnethe og Charlotte som har sørget for viktige skrivepauser og motiverende heiarop. Videre vil jeg takke Frikk Nyhagen for å ha vært en raus venn, som har stilt sitt hjem disponibelt i en periode med stengte lesesaler. En spesiell takk må også rettes til min gode venninne Benedicte Bjørgen, som har vært en viktig støttespiller, samt viet mange timer til korrekturlesning.

Sist må jeg få takke mamma. Din støtte, dine oppmuntrende ord og ditt alltid store engasjement for det jeg interesserer meg for har fått meg gjennom både bachelor- og masterstudiet. Takk for at du alltid hadde troen på meg, også når jeg mistet den selv.

Pernille Fagervik

Bodø, 15.05.2020

Sammendrag

Denne masteroppgaven omhandler en skredsituasjon som forløp i Lofoten, januar 2019. Hendelsen berørte flere av Lofotkommunene, men særlig Vestvågøy og Flakstad kommune ble hardt rammet. Etersom håndteringen av hendelsen var sammensatt av mange ulike aktører som både krysset sektorer og forvaltningsnivå, var det helt sentralt at organisasjonene mestret å samvirke. Viktigheten av samvirke har blitt særlig understreket i etterkant av terrorangrepene 22. juli 2011, hvor myndighetene kort tid senere innførte samvirkeprinsippet som et fjerde hovedprinsipp for norsk samfunnssikkerhetsarbeid (St. Meld. nr. 29 (2011-2012)).

Et godt samvirke mellom samfunnssikkerhetsaktørene blir i denne studien forstått som en forutsetning for en vellykket krisehåndtering. Følgende problemstilling ble derfor formulert: Hvilke forutsetninger hadde Vestvågøy og Flakstad kommune for å samvirke med andre relevante aktører både før, under og etter skredsituasjonen i Lofoten? Skredsituasjonen blir her forstått som en krise som kan deles inn i en før-, under-, og etter-fase. Videre er også problemstillingen både beskrivende og forklarende. Den er beskrivende gjennom at kommunenes samvirkeforutsetninger i de ulike krisefasene blir beskrevet ved bruk av teoretiske begreper. Den er også forklarende, gjennom at det organisasjonsteoretiske kulturperspektivet anvendes for å forklare samvirket, eller manglende samvirke, under hendelsen. Perspektivet benyttes også til å forklare forholdet mellom krisefasene.

Studien er gjennomført som et kvalitativt og komparativ casestudie, med intervju og dokumentanalyse som metode for datainnsamling. Intervjuene er gjennomført med sentrale aktører som deltok under skredsituasjonen, mens dokumentanalysen er gjennomført på forskjellig dokumentasjon fra hendelsen, samt kommunalt beredskapsplanverk.

Gjennom å sammenligne to kommuner, konfrontert med samme naturhendelse, har studiens beskrivende del fått frem ulikheter i aktørenes forutsetninger for å samvirke i de ulike krise-fasene. Studien har også ledet til to hovedfunn. Det første hovedfunnet er relatert til den forklarende delen av problemstillingen og er mer teoretisk. Funnet viser at organisasjonskultur har forklaringskraft, ettersom organisasjonenes kultur påvirket både organiseringen, krisehåndteringen og samvirket under skredsituasjonen. Også forholdet mellom krisefasene kan forklares gjennom det kulturelle perspektivet. Det andre hovedfunnet er rent empirisk og viser at utformingen av mer kommunalt beredskapsplanverk i krisens før-fase, kunne ha påvirket kommunenes samvirke med relevante aktører under skredsituasjonen i Lofoten.

Innholdsfortegnelse

Forord	i
Sammendrag	ii
Innholdsfortegnelse	iii
1. Innledning	1
1.1. Problemstilling	2
1.2. Avgrensning og forbehold	3
1.3. Kapitteloversikt	4
2. Kontekst	5
2.1. Fire prinsipper for nasjonal samfunnssikkerhet og beredskap	5
2.2. Kommunal beredskapsplikt	6
2.3. Sentrale aktører under skredsituasjonen i Lofoten	7
2.3.1. Statlige aktører	7
2.3.1.1. Politiet	7
2.3.1.2. Fylkesmannen i Nordland	7
2.3.1.3. Øvrige statlige aktører	7
2.3.2. Kommunale aktører	8
2.3.2.1. Kommunene	8
2.3.2.2. Øvrige kommunale aktører	8
3. Begreper og teoretiske tilnærminger	9
3.1. Samfunnssikkerhet	9
3.1.1. Organisering av samfunnssikkerhetsfeltet	10
3.2. Krise	11
3.3. Samvirke	11
3.3.1. Ulike «sam»-begreper	13
3.3.2. Perspektiver på samvirke	13
3.3.3. Ulike samvirkeformer	14
3.3.4. Samvirkets bakside	14
3.3.5. Grunnleggende forutsetninger for samvirke	14
3.4. Analytisk rammeverk: Krisefaser	15
3.4.1. Krisens før-fase	16
3.4.1.1. Beredskapsplanlegging og planverk	16
3.4.1.2. Øvelser	18
3.4.2. Under krisen	19
3.4.2.1. Krisekommunikasjon	19
3.4.2.2. Situasjonsforståelse	21
3.4.3. Krisens etter-fase	23
3.5. Forklarende perspektiv: Institusjonelt-kulturelt perspektiv	24
3.5.1. Institusjonelt perspektiv	24
3.5.2. Organisasjonskultur	25

3.5.3.	Handlingslogikk	25
3.5.4.	Endring og læring	26
3.5.5.	Empiriske forventinger	27
4.	Metode	28
4.1.	Forskningsprosessen	28
4.2.	Forskningstilnærming	28
4.2.1.	Casestudie	29
4.2.1.1.	Betragtning av metoden	30
4.3.	Datainnsamling	30
4.3.1.	Intervju	30
4.3.1.1.	Utvalgsstrategi, utvalgsstørrelse og rekruttering	31
4.3.1.2.	Informasjonsskriv og intervjuguide	32
4.3.1.3.	Betragtning av metoden	33
4.3.2.	Dokumentanalyse	34
4.3.2.1.	Betragtning av metoden	35
4.3.3.	Empiriske begrensninger	35
4.4.	Faglig litteratur	35
4.5.	Dataanalyse	36
4.6.	Reliabilitet	36
4.7.	Intern og ekstern validitet	36
4.8.	Samarbeidsavtale med Fylkesberedskapssjefen	37
5.	Presentasjon og beskrivelse av empiri: Før krisen	38
5.1.	Beredskapsplanverk	38
5.2.	Øvelser	40
5.3.	Erfaring med lignende hendelser	41
5.4.	Kjennskap til andre aktører	41
5.5.	Kommunens samvirkerolle	42
6.	Presentasjon og beskrivelse av empiri: Under krisen	43
6.1.	Vestvågøy kommune	44
6.1.1.	Mottak av skredvarsel	44
6.1.2.	Situasjonsforståelse og beslutningstaking	45
6.1.3.	Kriseledelse	46
6.1.4.	Evakuering på Ballstad	47
6.1.5.	Kommunikasjon rundt evakuering	49
6.1.6.	Registrering og ivaretagelse av evakuerte	50
6.1.7.	Røde Kors Vestvågøy	50
6.1.8.	Samvirke og fora	51
6.1.9.	Operativ avslutning i Vestvågøy kommune	52
6.2.	Flakstad kommune	52
6.2.1.	Mottak av skredvarsel	52
6.2.2.	Kriseledelse	53

6.2.3.	Situasjonsforståelse og meningsskapning	54
6.2.4.	Evakuering på Ramberg	55
6.2.5.	Ramberg Gjestegård	56
6.2.6.	Evakuering av Skjelfjord.....	57
6.2.7.	Situasjonsforståelse og kommunikasjon	57
6.2.8.	Løsning på evakuering	59
6.2.9.	Operativ avslutning i Flakstad.....	60
6.2.10.	Samvirke og fora	61
7.	Presentasjon og beskrivelse av empiri: Etter krisen.....	63
7.1.	Evaluering	63
7.2.	Beredskapsplanverk	65
7.3.	Øvelser	66
7.4.	Erfaring.....	66
7.5.	Kjennskap til andre aktører	66
7.6.	Endringer som en følge av skredsituasjonen.....	67
8.	Hovedfunn og fortolkning.....	68
8.1.	Hovedfunn.....	68
8.1.1.	Kommunalt beredskapsplanverks betydning for samvirket.....	74
8.1.1.1.	Vestvågøy kommune.....	74
8.1.1.2.	Flakstad kommune	75
8.1.1.3.	Kommunalt beredskapsplanverks betydning for andre aktører	77
8.2.	Skredsituasjonen fortolket i lys av det forklarende perspektivet	77
8.2.1.	Horisontalt samvirke på lokalt nivå	78
8.2.2.	Vertikalt samvirke mellom kommunene og regionalt nivå.....	81
8.2.3.	Fortolkning av forholdet mellom krisefasene	84
9.	Konklusjon	86
9.1.	Svar på studiens hovedproblemstilling	86
9.2.	Videre forskning.....	87
	Litteraturliste	88
	Bøker og artikler.....	88
	Internettkilder	96
	Offentlige dokumenter	97
	Upubliserte dokumenter	98
	Vedlegg 1: Informasjonsskriv	A
	Vedlegg 2: Samtykkeerklæring.....	C
	Vedlegg 3: Intervjuguide til kommunene.....	F
	Vedlegg 4: Intervjuguide til politiet	J
	Vedlegg 5: Intervjuguide til fylkesberedskapssjefen	N
	Vedlegg 6: Samarbeidsavtale med Fylkesmannen.....	R

1. Innledning

Søndag 27. og mandag 28. januar 2019 ble Lofotkommunene Vestvågøy, Flakstad og Moskenes rammet av et kraftig snøfall. Skredfaren ble målt til faregrad fire¹, og det gikk store skred mot bebyggelse og over veier. Rasene medførte at E10, Lofotens hovedveiforbindelse, på det meste ble stengt fem plasser, i tillegg til ti fylkesveier. I Flakstad kommune resulterte dette i at hver enkelt bygd ble isolert i to til tre døgn. Grunnet den store skredfaren ble også tre områder evakuert, herunder Skjelfjorden og deler av Ramberg i Flakstad kommune, samt Ballstadlandet i Vestvågøy kommune. Moskenes kommune ble i liten grad berørt (FMNO 2019a).

Til tross for at tilsvarende mengder snøfall, samt evakuering, sjeldent forekommer i Norge er skredsituasjoner som overnevnte ikke usannsynlig å øke i fremtiden. FNs klimapanel anser det som plausibelt at menneskeskapte utslipp av klimagasser har medvirket til økte temperaturer, noe som igjen kan endre fremtidig intensitet og hyppighet av ekstremvær (Miljødirektoratet u.å.). Departementet for samfunnssikkerhet og beredskap (heretter DSB) regner statistisk sett med at Norge de påfølgende hundre årene vil kunne bli rammet av tre til fire store skredulykker, som hver kan kreve mellom 20 til 200 menneskeliv (Bjelland og Nakstad 2018). Selv om naturhendelser sjeldent tar menneskeliv i Norge, er skredhendelser den typen naturhendelse som forårsaker mest personskade og flest dødsfall (St. Meld. nr. 10 (2016-2017)). I tillegg er de økonomiske kostnadene forbundet med skredhendelser ofte store da hjem, arbeidsplasser og infrastruktur ødelegges. Klimaendringene i kombinasjon med befolkningsvekst, samt mer avhengighet mellom ulike samfunnsfunksjoner bidrar til at naturhendelsers skadepotensial er voksende (ibid.).

Naturhendelser vil også utfordre samfunnet ettersom de sjeldent kan håndteres innenfor en sektor alene, ei heller på et enkelt forvaltningsnivå (ibid.). Dette medfører at samvirke på tvers av sektorgrenser og mellom myndigheter på ulike forvaltningsnivå blir svært sentralt i håndteringen av kriser (ibid.). Viktigheten av å samvirke har blitt særlig understreket i etterkant av terrorangrepet 22. juli 2011, da myndighetene kort tid senere innførte samvirkeprinsippet som et fjerde hovedprinsipp for samfunnssikkerhets-arbeidet (St. Meld. nr. 29 (2011-2012)). Organisasjonskulturelle utfordringer med samvirke var også ett av hovedfunnene til 22. juli-kommisjonen (NOU 2012: 14). Et godt samvirke mellom samfunnssikkerhetsaktørene forstås derfor gjerne som en forutsetning for vellykket krisehåndtering. Skredsituasjonen i Lofoten ble intet unntak fra dette. Håndteringen av hendelsen var sammensatt av mange ulike aktører som krysset sektorer og forvaltningsnivå. Krisehåndteringen ble koordinert av Nordland

¹ Faregrad fire (stor) er den nest høyeste skredfaren. Skred som løsner av seg selv kan da forventes (Varsom u.å.)

politidistrikt, med bistand fra Fylkesmannen i Nordland². Hendelsens aktualitet i forbindelse med forventet økt forekomst av naturhendelser, kombinert med økt press på samvirke i krisehåndteringen, gjorde at jeg anså skredsituasjonen som faglig interessant. Ettersom skredsituasjonen i Lofoten ikke medførte tap av menneskeliv og videre ikke inneholder særs sensitiv informasjon, anså jeg hendelsen som et velegnet case å studere. Dette skyldes en antagelse om at de involverte aktørene i stor grad kunne uttale seg fritt om krisehåndteringen uten bekymringer for å stilles til ansvar. Studien vil likevel være aktuell da den peker på, samt gir innsikt i samvirkeutfordringer som kan eksistere i krisehåndtering både lokalt, men også mellom lokalt og regionalt nivå.

1.1. Problemstilling

Temaet for denne masteroppgaven er *samvirke*. Som studieobjekt gir skredsituasjonen i Lofoten en god mulighet til å studere samvirke i en reell krisehåndtering. Den gir også muligheten til å undersøke hvordan en og samme hendelse kan møtes av to ulike kommuner, som potensielt har forskjellige tilnærminger til samfunnssikkerhet og beredskap. Studiens problemstilling er følgende: **Hvilke forutsetninger hadde Vestvågøy og Flakstad kommune for å samvirke med andre relevante aktører både før, under og etter skredsituasjonen i Lofoten?**

Problemstillingen er for det første knyttet opp mot en antagelse om at en rekke ulike forutsetninger må være oppfylt for at aktørene skal kunne mestre å samvirke under en krise. For det andre er prosjektet overordnet strukturert etter et analytisk rammeverk basert på at kriser kan deles inn i faser: før, under og etter krise. For det tredje må problemstillingen leses som todelt, da den både er beskrivende og forklarende. Den er beskrivende gjennom at den åpner opp for muligheten til å beskrive hvilke forutsetninger kommunen hadde for å samvirke med andre aktører, basert på teoretiske begreper tilknyttet samvirke. Den beskrivende delen undersøker i før-, under- og etter-fasen hvorvidt kommunene oppfyller samvirkeforutsetningene tilknyttet fasene, samt de generelle samvirkeforutsetningene. I etter-fasen vurderes det om kommunene i dag står bedre rustet til å samvirke med andre aktører. Videre er problemstillingen også forklarende, gjennom at det organisasjonsteoretiske kulturperspektivet anvendes for å forklare samvirke, eller mangelen på samvirke, under skredsituasjonen. Kulturperspektivet benyttes også til å forklare sammenhengen mellom krisefasene. Hvorvidt perspektivet har forklaringskraft eller ikke vil også bli vurdert.

² I denne besvarelsen må det bemerkes at det skilles mellom fylkesmannsembetet og fylkesmannen som person. Fylkesmannen med stor F refererer til embetet, og viser til ansatte som arbeider med samfunnssikkerhet og beredskap hos Fylkesmannen i Nordland. Heretter anvendes kun «Fylkesmannen» om nevnte embete.

1.2. Avgrensning og forbehold

Formelle rammer satte begrensninger for studiens omfang og det er derfor foretatt en rekke avgrensninger. Hva gjelder studiens problemstilling så er oppmerksomheten rettet mot hvilke forutsetninger kriseledelsen i de to kommunene hadde for å samvirke med andre beredskapsaktører. Kommunalt brannvesen og helsevesen blir her forstått som separate aktører, dette på tross av at de er interkommunale og at de i enkelte tilfeller blir invitert med i kommunens kriseledelse. Videre ligger fokuset på samvirke mellom ulike aktører, hvilket betyr at internt samvirke innad en organisasjon faller utenfor studiens tematikk.

Det er også foretatt teoretiske avgrensninger, ettersom det finnes er mangfold av teorier som kan knyttes til, og sees i sammenheng med samvirke. Jeg har primært valgt å fokusere på samvirke i beredskapsarbeid, kjennskap til hverandre, tillit og nytteverdi, situasjonsforståelse og krisekommunikasjon. Disse har blitt valgt ut på bakgrunn av at de ofte refereres til som samvirkeforutsetninger. Spørsmål vedrørende samfunnssikkerhet, beredskap, krisehåndtering og samvirke er svært komplekst og det eksisterer ingen enkle eller universelle løsninger på utfordringer tilknyttet disse temaene. De teoretiske begrepene og teoriene som her er valgt ut som samvirkeforutsetninger må ikke forstås som en garanti for et godt samvirke dersom de oppfylles, ei heller som en sikker løsning på utfordringene. Det kan også tenkes at andre teoretiske forhold kan knyttes opp mot, samt beskrive de utfordringene kommunene har hatt med å samvirke. Den teoretiske avgrensningen kan derfor ha påvirket hvilke funn studien har ledet til. Tilsvarende gjelder også beslutningen om å kun anvende det kulturelle perspektivet som forklaring på aktørenes samvirke, da det kan tenkes at andre organisasjonsteoretiske perspektiv vil kunne ha tilsvarende god eller bedre forklaringskraft. Ofte benyttes flere perspektiver samtidig på en utfyllende måte, slik at mest mulig av empirien lar seg forklare gjennom organisasjonsteoretiske perspektiver (Fimreite mfl. 2014). Konsekvensen av å avgrense seg til ett perspektiv er at enkelte deler av empirien ikke vil kunne forklares gjennom perspektivet og blir dermed stående igjen uten forklaring. I disse tilfellene kan det likevel tenkes at faglitteraturens samvirkeforutsetninger alene vil kunne skape en forståelse av empirien. De teoretiske avgrensningene har derfor gitt føringer, samt skapt begrensninger for forskningen. Det kan derfor være informasjon fra empirimaterialet som er nedtonet, men som ville vært relevant dersom andre teorier og perspektiv hadde blitt lagt til grunn.

Empiriske avgrensninger er også gjort, deriblant er Moskenes kommune utelukket fra studien, ettersom de i mindre grad ble påvirket av hendelsen. Andre empiriske avgrensninger er tatt i forbindelse med utvalget av respondenser, se kapittel 4.3.1.1.

1.3. Kapitteloversikt

I *kapittel 2* gis en redegjørelse av studiens kontekst. Kapittelet tar for seg den bredere samfunns-konteksten som aktørene opererer innenfor, herunder de fire beredskapsprinsippene for norsk samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid, samt den kommunale beredskapsplikten som er gjeldende for alle norske kommuner. Deretter presenteres de mest sentrale aktørene i forbindelse med skredsituasjonen i Lofoten. Formålet med kapittelet er å gi leseren en dypere forståelse av konteksten og de omliggende rammene for skredsituasjonen.

I *kapittel 3* presenteres den teoretiske tilnærmingen til studien. Her fremlegges både teoretiske begreper og teorier som er anvendt for å beskrive kommunenes forutsetninger for å samvirke. Kapittelet presenterer også studiens analytiske rammeverk i form av krisefaser, med tilhørende samvirkeforutsetninger for hver fase. Avslutningsvis presenteres studiens forklarende perspektiv, samt empiriske forventninger utledet fra perspektivet.

I *kapittel 4* gis det en gjennomgang av studiens metode, forskningstilnærming og empirigrunnlag. Kapittelet redegjør for hvilke vurderinger og hensyn som ligger til grunn for studiens metodiske avgjørelser. Formålet med kapittelet er å informere om studiens metodiske fremgangsmåte.

I de neste kapitlene presenteres studiens empiri beskrevet gjennom begreper og teorier hentet fra faglitteraturen. Empirien er fordelt på de tre påfølgende kapitlene, i samsvar med det analytiske rammeverket: I *kapittel 5* presenteres krisens før-fase, hvilket omfatter forutsetningene kommunene hadde for å samvirke før skredsituasjonen. I *kapittel 6* presenteres krisens under-fase. Her presenteres krisehåndteringsens kronologiske forløp, samt hvorvidt de mestret å overkomme samvirkeforutsetningene tilknyttet fasen. I *kapittel 7* presenteres krisens etter-fase, altså hendelser og aktiviteter som har forekommet etter at den operative krisehåndteringen var avsluttet og frem til i dag. Gjennom beskrivende teori vil det her fremkomme hvorvidt kommunene bedre innfrir forutsetningene for å kunne samvirke med relevante aktører den dag i dag, sammenlignet med krisens før-fase.

I *kapittel 8* fremlegges studiens hovedfunn. Deretter fortolkes samvirket under skredsituasjonen i lys av det organisasjonsteoretiske perspektivet, samt forholdet mellom krisefasene. Det vil her fremkomme hvorvidt empiriske forventninger var i overensstemmelse med empirien eller ikke. Formålet med fortolkningen er å undersøke hvorvidt det kulturelle perspektivet har forklaringskraft vedrørende samvirket og forholdet mellom krisefasene.

I *kapittel 9* besvares studiens problemstilling, etterfulgt av en presentasjon av studiens hovedfunn. Avslutningsvis presenteres forslag til videre forskning.

2. Kontekst

Prosjektets hensikt er å få en forståelse av kommunens forutsetninger for å kunne samvirke før, under og etter skredsituasjonen i Lofoten, hvilket gjør det vesentlig å forstå samfunnskonteksten som aktørene operer i. Det er derfor nærliggende å presentere prinsippene for nasjonal samfunnssikkerhet, den kommunale beredskapsplikten, samt de mest sentrale statlige og kommunale aktørene under skredsituasjonen.

2.1. Fire prinsipper for nasjonal samfunnssikkerhet og beredskap

Begrepet samfunnssikkerhet refererer til samfunnet evne til å opprettholde viktige samfunnsfunksjoner, samt ivaretagelse av borgeres liv, helse og behov under ulike former for påkjenninger (St. Meld. nr. 17 (2001-2002)). Samfunnssikkerhetsarbeidet favner bredt og feltet er sammensatt og fordelt på en rekke ulike aktører med forskjellige oppgaver. I Norge er det utformet fire nasjonale hovedprinsipper for samfunnssikkerhetsarbeidet: ansvars-, likhets-, nærhets-, og samvirkeprinsippet (St. Meld. nr. 10 (2016-2017)). Ansvarsprinsippet innebærer at organisasjonen som har ansvaret for et fagområde til daglig også har ansvaret under ekstraordinære hendelser, mens likhetsprinsippet innebærer at organisasjonen man opererer med til daglig skal være mest mulig lik organisasjonen man har under en krise (ibid.) Nærhetsprinsippet viser til at kriser skal håndteres på lavest mulig nivå, ofte i geografisk nærhet eller laveste myndighetsnivå (ibid.). Prinsippene tilrettelegger for et entydig ansvar og rollefordeling i norsk beredskapsarbeid, uavhengig av myndighetsnivå³ (Engen mfl. 2016). I tilfeller hvor krisen krever fagkompetanse, skal den håndteres på nødvendig høyt nivå. Samvirkeprinsippet, som denne studien fokuserer på, ble innført av regjeringen i 2012 og stiller krav til at «*myndighet, virksomhet eller etat har et selvstendig ansvar for å sikre et best mulig samvirke med relevante aktører og virksomheter i arbeidet med forebygging, beredskap og krisehåndtering*» (St. Meld. nr. 29 (2011-2012), s. 39). Når kriser inntreffer vil ofte et nettverk av aktører på ulike forvaltningsnivå og sektorer, som til daglig ikke arbeider sammen, måtte samvirke i håndteringen av krisen. Disse organisasjonene har ulike ansvar og oppgaver under kriser, men er likeledes avhengige av hverandre. Målet med prinsippet er derfor å sikre best mulig utnyttelse av ressursene på tvers av forvaltningsnivå, men også mellom offentlig, privat og frivillig sektor (Kristiansen mfl. 2017) . Det må bemerkes at samvirkeprinsippet ikke medfører endringer i de grunnleggende ansvarsforholdene (jf. ansvarsprinsippet), men understreker behovet for å samvirke både i beredskapsarbeid og i beredskapssituasjoner (ibid.).

³ Noen hevder at prinsippene, i møte med kriser, kan lede til usikkerhet vedrørende ansvar (Rykkja 2009)

2.2. Kommunal beredskapsplikt

Gjennom Sivilbeskyttelseslovens kommunale beredskapsplikt har norske kommuner fått en sentral rolle i arbeidet med samfunnssikkerhet. De skal utvikle trygge og robuste lokalsamfunn, beskytte befolkningen, samt opprettholde kritiske samfunnsfunksjoner (DSB 2018). Gjennom den kommunale beredskapsplikten plikter kommunen å kartlegge hvilke uønskede hendelser som kan inntreffe i kommunen og vurdere sannsynligheten for disse. Resultatet av dette arbeidet skal ferdigstilles i en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse (heretter ROS-analyse), som legger grunnlaget for kommunens samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid (Sivilbeskyttelsesloven 2010 § 14). Kommunen skal også påse at relevante offentlige og private aktører inviteres med i utarbeidelsen av ROS-analysen (Forskrift om kommunal beredskapsplikt 2011 § 2 fjerde ledd). Med utgangspunkt i ROS-analysen skal kommunen utarbeide en overordnet beredskapsplan, som inneholder en oversikt over hvilke tiltak kommunen har forberedt for å håndtere uønskede hendelser (Sivilbeskyttelsesloven 2010 § 15 første og andre ledd). Denne planen skal samordne og integrere øvrige beredskapsplaner i kommunen, samt være samordnet med andre relevante offentlige og private krise- og beredskapsplaner (Forskrift om kommunal beredskapsplikt 2011 § 4 første ledd). Det stilles en rekke ulike krav til hva beredskapsplanen skal inneholde, deriblant en plan for kommunens kriseledelse, varslingsliste og ressursoversikt (ibid. § 4 andre ledd bokstav a-c). I tillegg skal diverse planverk for evakuering, krisekommunikasjon og befolkningsvarsling utformes (ibid. § 4 andre ledd bokstav d). Det stilles krav til oppdatering og øving av både ROS-analysen⁴ og den overordnede beredskapsplanen⁵.

Bestemmelsene i den kommunale beredskapsplikten tydeliggjør kommunens rolle som lokal samordner i samfunnssikkerhetsarbeidet (DSB 2018). For å ivareta sin samordnede funksjon anbefaler DSB kommunene å etablere kommunale beredskapsråd (DSB 2018). Beredskapsrådet består ofte av politiske og administrative representanter fra kommunen, offentlige og private samfunnssikkerhetsaktører, eiere av kritisk infrastruktur og samfunnsfunksjoner, samt næringsliv og frivillige organisasjoner fra lokalsamfunnet. Kommunene oppfordres også til å inngå et samarbeid med hverandre om lokale og regionale løsninger der

⁴ ROS-analysen skal oppdateres i takt med revisjon av kommunedelplaner (Sivilforsvarsloven 2010 § 14 fjerde ledd)

⁵ Beredskapsplanen skal være oppdatert og revidert minimum en gang pr. år (Sivilbeskyttelsesloven 2010 § 15 tredje ledd). Beredskapsplanen skal i tillegg øves hver annet år, og øvelsesscenarioene bør hentes ut fra kommunens ROS-analyse (Forskrift om kommunal beredskapsplikt § 7 første ledd). Både øvelser og uønskede hendelser skal i ettertid evalueres, slik at nødvendige endringer i planverket foretas (Forskrift om kommunal beredskapsplikt § 8).

det er hensiktsmessig (Forskrift om kommunal beredskapsplikt 2011 § 5). Dette for å best mulig kunne utnytte de samlede ressursene.

2.3. Sentrale aktører under skreditsituasjonen i Lofoten

2.3.1. Statlige aktører

2.3.1.1. Politiet

Politiet er en sentral aktør i samfunnets beredskap, samt ved håndtering av kriser. Politiet har ansvaret for å koordinere innsatsen og har på en rekke områder beredskapsmessig samarbeid med kommunene (POD 2011). Sentralt i denne studien står Nordland politidistrikt. Distriktet dekker Gratangen kommune i Troms, samt alle kommunene i Nordland med unntak av Bindal kommune (Eilertsen 2020). Politidistriktet har hovedsete i Bodø, og har 26 politistasjoner og lensmannskontor, på svært ulike størrelse, i distriktet (ibid.). I areal er distriktet stort og utgjør 38.456 km², med 44 ulike kommuner (ibid.). På regionalt nivå, lokalisert i Bodø, finner vi operasjonssentralen⁶ og politimesteren krisestab⁷. På lokalt nivå finner vi Lensmannskontoret i Vest-Lofoten, som inngår i den geografiske driftsenheten Lofoten og Vesterålen (Politiet u.å.). Lensmannskontoret er et av Nordland politidistrikt tjenestesteder og er lokalisert på Leknes i Vestvågøy kommune. Det er det nærmeste politi for begge Lofot-kommunene. I studien refereres politiet til etter forvaltningsnivå, herunder som lokalt eller regionalt politi.

2.3.1.2. Fylkesmannen i Nordland

På fylkesnivå finner man Fylkesmannen, som er statens representant, og bindeledd mellom stat og kommune (Kristiansen mfl. 2017). Fylkesmannen bidrar til koordinering og samarbeid mellom kommune, fylkeskommune og den lokale statsforvaltningen innenfor fylket (Rykkja 2014a). I kriser vil fylkesberedskapsrådet være et instrument for fylkesmannens samordning på regionalt nivå (POD 2011). Fylkesmannen fører også tilsyn med kommunens oppfyllelse av beredskapsplikten (Forskrift om kommunal beredskapsplikt 2010 § 10).

2.3.1.3. Øvrige statlige aktører

I tillegg til overnevnte aktører, er også Norges geotekniske institutt (heretter NGI) og Norges vassdrags og energidirektorat (heretter NVE) sentrale aktører. Førstnevnte er landets institusjon

⁶ Operasjonssentralen i Bodø er distriktets ledelses- og koordineringssentral. Når krisestaben er satt skal operasjonssentralen koordinere samarbeidet med staben og innsatsstyrken ute i feltet (POD 2011)

⁷ Under ekstraordinære hendelser og kriser setter gjerne politiet sin krisestab i den hensikt å få en effektiv ledelse og koordinering av de ressurser som politidistriktet disponerer (POD 2011) Staben handler etter fullmakt fra politimesteren.

for kunnskap om berggrunn, løsmasser og grunnvann, og formidler kunnskap om de fysiske og kjemiske egenskapene til disse (POD 2011). Sistnevnte forvalter vann og energiressurser, samt ivaretar forvaltningsoppgavene innen skredforebygging. NVE yter også skredfaglig hjelp til kommuner under beredskaps- og krisesituasjoner (POD 2011).

Sivilforsvaret, Heimevernet og Forsvaret var i liten grad involvert, men ble satt i beredskap under skredsituasjonen i Lofoten. På tross av at kommunene favner innen Midtre Hålogaland Sivilforsvarsdistrikt og Nord-Hålogaland heimevernsdistrikt 16, ble Nordland Sivilforsvarsdistrikt og Sør-Hålogaland heimevernsdistrikt 14 benyttet under krisen. Som en del av totalforsvarskonseptet i Norge har Forsvaret, med sitt operative hovedkvarter på Reitan i Bodø, en støttende rolle for det sivile samfunnet ved ulykker (POD 2011).

2.3.2. Kommunale aktører

2.3.2.1. Kommunene

Kommunen har som nevnt et viktig ansvar i forbindelse med samfunnssikkerhetsarbeidet gjennom den kommunale beredskapsplikten. I tillegg har de også ansvaret for å yte nødvendig helse- og omsorgstjenester for alle som oppholder seg i kommunen (Bjelland og Nakstad 2018). De kommunale aktørene i min studie befinner seg i Lofoten, en øygruppe lokalisert i Nordland Fylke som består av seks ulike kommuner (Lofotrådet 2018).

Vestvågøy kommune har 11 405 innbyggere i 2019 og er således den største kommunen i øyriket målt i folketall (SSB u.å.a.). Vestvågøy grenser i vest til Flakstad kommune, og i øst til Vågan kommune (Lofotrådet 2018). Kommunens rådhus ligger på Lekens, med flyplass en kort biltur unna. Nordlandssykehuset befinner seg i Gravdal i Vestvågøy og utgjør lokalsykehuset også for Flakstad kommune (Lofotrådet 2018; Lofotrådet 2019).

Flakstad kommune er plassert midt i Lofoten, og består av 1280 innbyggere i 2019 (SSB u.å.b.). I øst grenser kommunen til Vestvågøy og i sørvest mot Moskenes (Lofotrådet 2019). Den største andelen av bebyggelsen ligger i fiskeværene Sund, Napp, Fredvang og Ramberg (Flakstad kommune 2017). Kommuneadministrasjonen befinner seg på Ramberg.

2.3.2.2. Øvrige kommunale aktører

Vestvågøy, Flakstad og Moskenes hører inn under Lofoten brann og redningstjeneste (LOBR). LOBR har i Vestvågøy kommune hovedstasjon på Leknes, samt en lokalstasjon i Stamsund, mens de i Flakstad har hovedstasjon på Ramberg (Lofotrådet 2018; Lofotrådet 2019).

3. Begreper og teoretiske tilnærminger

I følgende kapittel presenteres de teoretiske begrepene, konseptene og tilnærmingene som er lagt til grunn for denne studien. Kapittelet inneholder både teorier og teoretiske begreper som er valgt ut med hensikt til å kunne besvare problemstillingen, men også for å plassere studien i en bredere teoretisk kontekst. Formålet med kapittelet er å gi innsikt i det teoretiske rammeverket som er valgt ut.

Kapittelet starter med en presentasjon av samfunnssikkerhetsfeltet, etterfulgt av en definisjon av krisebegrepet. Dernest følger en redegjørelse av samvirkekonseptet, med dets grunnleggende forutsetninger. Videre presenteres studiens analytiske rammeverk, hvilket er hentet fra faglitteratur som beskriver ulike krisefaser. Inkludert i rammeverket redegjøres det for de forskjellige samvirkeforutsetningene som er tilknyttet de ulike krisefasene som presenteres. Kapittelet avsluttes med en presentasjon av studiens forklarende perspektiv.

3.1. Samfunnssikkerhet

Politisk ble samfunnssikkerhetsbegrepet først definert som «*den evne samfunnet som sådan har til å opprettholde viktige samfunnsfunksjoner⁸ og ivareta borgernes liv, helse og grunnleggende behov under ulike former for påkjenninger*» (St. Meld. nr. 17 (2001-2002), s. 4). Hva gjelder faglitteraturens befattelse med begrepet så er målet med samfunnssikkerheten å redusere samfunnets sårbarhet og derav gjøre det mer robust ved å redusere omfanget og skadene av uønskede hendelser⁹ (Fimreite mfl. 2014). Samfunnssikkerhetsbegrepet omfatter mer enn de tiltak som er ment å redusere skadevirkninger når uønskede hendelser først har skjedd (Aven mfl. 2004). Begrepet innebærer også samfunnets evne til å hindre, forebygge og gjøre forberedelser til å takle kriser, samt samfunnets evne til å komme tilbake til en ønsket normaltilstand så raskt som mulig etter krisen (Engen mfl. 2016). Begrepet knyttes primært opp mot et nasjonalt nivå, men det omhandler også det lokale nivået ettersom alle hendelser skjer et sted og rammer lokalt (ibid.). Lokalsamfunnene må derfor ha evne til å håndtere uønskede hendelser, hvilket betyr at både materielle, organisatoriske og menneskelige ressurser må være tilgjengelige lokalt dersom man skal kunne håndtere og forebygge disse (ibid.). Samfunnssikkerheten er tuftet på et omfattende samvirke, både i førfasen av en krise, men også under og

⁸ I «viktige samfunnsfunksjoner» inngår kritisk infrastruktur og andre funksjoner som kraftforsyning, helsetjeneste, vannforsyning og lignende (St. Meld nr. 29 (2011-2012)).

⁹ Uønskede hendelser kan være utløst av naturen, tekniske eller menneskelig feil, eller bevisste handlinger (Bjelland og Nakstad 2018). Felles for dem er at de kan true grunnleggende verdier og funksjoner i samfunnet, samt at de ofte setter liv og helse i fare (ibid.).

etter selve krisehåndteringen. Bakgrunnen for at samvirke blir helt avgjørende i arbeidet med samfunnssikkerhet skyldes blant annet organiseringen av feltet.

3.1.1. Organisering av samfunnssikkerhetsfeltet

Samfunnssikkerhetsfeltet har utfordringer som gjør det vanskelig å finne optimale måter å organisere feltet på (Engen mfl. 2016). Norsk forvaltningspolitikk bærer preg av ideer hentet fra New Public Management-bevegelsen noe som har resultert i en fristilling, samt oppsplitting av offentlige organisasjoner (Fimreite mfl. 2014). Fremfor integrerte statlige aktører, har vi fått én organisasjon for hver oppgave, noe som har økt fragmentering av statsapparatet. Organisasjonene er derfor flere og mer selvstendige, og de har spesifiserte oppgaver og ansvarsområder (Verhoest mfl. 2010; Læg Reid og Verhoest 2010, referert i Fimreite mfl. 2014, s. 22). Denne fragmenterte strukturen, hvor arbeid og ansvar er spredd kan også medføre uklare ansvarsforhold og forvirring rundt ansvarsområder (Engen mfl. 2016; Fimreite mfl. 2014). Den forvaltningsmessige organiseringen blir særs et problem innen samfunnssikkerhetsfeltet, ettersom uønskede hendelser kjennetegnes av å være grenseoverskridende og følger således ikke organisasjoners, sektorer eller forvaltningsnivåers grenser (ibid.). De samme utfordringene gjelder for arbeidet med forebygging og beredskap siden også disse krysser sektorgrenser, administrative nivåer og ansvarsområder (Engen mfl. 2016). For å ivareta samfunnssikkerheten og styre feltet har det derfor vært behov for at flere nivåer, samt ulike sektorer involveres. Samvirket på tvers av sektorer og nivåer blir likevel svakt, som en følge av de mektige fagdepartementene og de relativt selvstendige organisasjonene (Fimreite mfl. 2014; Engen mfl. 2016). Den økte spesialiseringen¹⁰ har også bidratt til å øke behovet for samvirke mellom organisasjonene ytterligere¹¹ (Fimreite mfl. 2014). Norsk forvaltningspolitikk vil dermed fungere godt så lenge samfunnsproblemene følger organisasjonsgrensene. Utfordringen er at dette i større grad ikke er tilfellet, da mange oppgaver innen samfunnssikkerhet ikke kan løses innenfor det enkelte myndighetsorgan (Fimreite mfl. 2014). Dette betyr at de ulike nivåene, sektorene og organisasjonene må samvirke for å løse de utfordringene som oppstår innen samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid (ibid.). Samvirke forstås derfor som en løsning

¹⁰ Spesialisering omhandler hvordan ulike oppgaver og ansvar blir skilt fra hverandre ved organisasjonsstruktur eller hierarkiske nivåer (Fimreite mfl. 2014) Aktørene spesialiserer seg for å bygge kompetanse innenfor sitt felt, hvilket kan lede til større avstand mellom aktørene (Lango og Reitan 2014).

¹¹ Samvirke og spesialisering er nært forbundet med flernivåstyring, hvilket innebærer en økende gjensidig avhengighet mellom aktørene, både horisontalt og vertikalt (Fimreite mfl. 2014). Studien anvender et flernivåperspektiv i den forstand at det tas høyde for at det som studeres forekommer på mer enn ett nivå vertikalt, men også mellom flere aktører horisontalt (Rykkja 2008)

på det faglig oppdelte og organisatorisk fragmenterte samfunnssikkerhetsfeltet (Druker 2007 referert i Berlin og Carlström 2009, s. 160).

3.2. Krise

Faglitteraturen foretar gjerne et skille mellom ulykker, kriser og katastrofer (Quarantelli 2000 referert i Engen mfl. 2016, s. 261). Skillet foretas ofte basert på hendelsens omfang og ressursbehov. Da en ulykke viser til en hendelse av mindre omfang, mens en katastrofe viser til en hendelse som medfører store ødeleggelse og negativt utfall, vil krisebegrepet være mer treffende for denne studien (ibid.). Kriser forstås som hendelser av større omfang som leder til endringer i normaltstanden og krever omfattende respons og mobilisering lokalt, og gjerne også regionalt (ibid.). I denne studien legges følgende definisjon til grunn: «*en alvorlig trussel mot grunnleggende samfunnsstrukturer eller sentrale verdier knyttet til sikkerhet, velferd, liv og helse som krever rask reaksjon under stor grad av usikkerhet*» (Boin 2008 referert i Fimreite mfl. 2014, s. 15).

Kriser preges som regel av usikkerhet, manglende kontroll, forvirring, tidspress og informasjons- og beslutningsutfordringer (Engen mfl. 2016). Kriser utvikler seg ofte raskt og uforutsigbart, og kjennetegnes av at de verken følger sosiale strukturer, ei heller organisatoriske grenser (Kristiansen mfl. 2017). Grunnet krisers kompleksitet produserer de ofte en ikke-lineær dynamikk som ingen kan predikere eller kontrollere (Farazmand 2007). Det vil derfor være vanskelig for aktører å forutse eller styre kriser. Det er i disse omgivelsene det blir helt sentralt at aktørene samvirker. Kriser skiller seg nemlig fra rutinehendelser som brann og trafikkulykker gjennom at de er mer omfattende og krever at flere aktører, både offentlige, private og frivillige, samvirker på tvers av organisatoriske og sektorielle grenser (Kristiansen mfl. 2017). Skredstasjonen i Lofoten vil basert på nevnte definisjon kunne betraktes som en krisesituasjon¹², ettersom hendelsen krysset organisatoriske grenser, påvirket grunnleggende samfunnsstruktur og truet sentrale verdier.

3.3. Samvirke

Etterspørselen og behovet for samvirke har særlig økt de senere årene. Dette skyldes både at kunnskapen på det organisatorisk fragmenterte samfunnssikkerhetsfeltet har blitt stadig mer spesialisert og distribuert, men også at samfunnets infrastruktur etter hvert har blitt mer komplekst og gjensidig avhengig (Ansell og Gash 2008). Ettersom ressurser og ansvar er spredt

¹² Det er vanlig å dele kriser inn i ondsinnede handlinger og utilsiktede hendelser, hvor sistnevnte er relevant for denne studien ettersom skredstasjonen var uintendert (Engen mfl. 2016).

og samfunnets kompleksitet er økende har stadig flere aktører blitt involvert i krisehåndteringen (Martin mfl. 2016). Dette har ført til et økende behov for samvirke mellom de involverte aktørene. Samvirke er i denne studien definert som «å arbeide sammen for et bestemt mål eller formål» (Kristiansen mfl. 2017, s. 16). Begrepet omfatter en prosess hvor ulike samfunns-sikkerhetsaktører legger egne prestisjehensyn til side og går sammen for å løse et felles problem. Dette gjøres fordi aktørene opplever den totale nytteverdien av å arbeide sammen som større enn å forsøke å løse oppgaven individuelt (Martin mfl. 2016; Berlin og Carlström 2008)

Som nevnt er samvirke et lovfestet prinsipp i Norge. Noe av formålet med innføringen av prinsippet i 2012 var å sikre best mulig utnyttelse av ressurser på tvers av offentlig, privat og frivillig sektor. Selv om prinsippet er lovfestet er det ikke regulert hvordan dette samvirket spesifikt skal foregå mellom de ulike organisasjonene under krisesituasjoner (Kristiansen mfl. 2017). De involverte myndighetene og aktørene kan selv bestemme hvordan samvirket skal tilpasses den gjeldende krisen, og interaksjonene mellom organisasjonene kan derfor ta ulike former og være av ulik intensitet under krisehåndteringen. Graden og formen på samvirket vil altså kunne variere, men prinsippet om å skulle samvirke er likeledes utvetydig.

Denne studien er bygget på en antagelse om at samvirke er en forutsetning for å kunne drive effektiv og vellykket krisehåndtering (Engen mfl. 2016). Det er flere årsaker til dette. For det første, kan ingen enkelt organisasjon være i stand til å respondere, håndtere eller løse en krise alene på grunn av samfunnets kompleksitet (Kristiansen mfl. 2017). Dette leder til at flere aktører må involveres i krisehåndteringen og disse har ulike spesifikke ferdigheter og ressurser som de kan bidra med. En slik sammensatt gruppe av aktører med ulik bakgrunn, kunnskap og erfaringer er nettopp det som skal til for å håndtere kriser i moderne samfunn (ibid.). Aktørenes kunnskap individuelt blir likevel ikke nok, og det fordres derfor at de samvirker og bruker sine ressurser og kompetanse sammen for å løse krisen på en best mulig måte. En konsekvens av et manglende eller haltende samvirke er at samfunnets evne til å møte sammensatte kriser reduseres og resultatet kan bli treghet under operasjonen, isolasjon og til slutt stagnasjon (ibid.). For det andre antas det at samvirke, i tillegg til å være desentraliserende, også har en effektivitetsfremmende effekt (Barker 1993, referert i Berlin og Carlström 2011, s. 159). Gjennom at aktørene samvirker vil man kunne forhindre dobbeltarbeid, koordinere operasjonen på en bedre tids- og ressurseffektiv måte, samt samle et totalt større mangfold av ressurser. For det tredje peker forskning på at det ikke bare er mer effektivt dersom aktørene samvirker, men det vil også være mer hensiktsmessig fremfor at aktørene forsøker å løse krisen separat eller alene (Berlin og Carlström 2013). På tross av at blålysetatene gjerne har en juridisk og sentral rolle under kriser, klarer man seg innledningsvis bedre dersom man bruker de ressursene som

kommunale avdelinger, fylket, regjeringen, redningsselskaper, private aktører og frivillige organisasjoner kan bidra med (Kristiansen mfl. 2017). Målet er således ikke bare at de formelle aktørene skal samvirke seg i mellom, men også at de skal utnytte de ressursene som finnes i samfunnet, også de private og frivillige, da dette vil være mer hensiktsmessig.

3.3.1. Ulike «sam»-begreper

Samvirkebegrepet anvendes ofte synonymt med andre begreper som samarbeid, samhandling, samordning¹³. Til tross for at begrepene er beslektet vil ikke alle begrepene i denne studien vise til det samme. Samvirkebegrepet refererer her utelukkende til *ulike* hierarkier og organisatoriske enheter som arbeider opp mot hverandre i en krisesituasjon. Samhandling og samarbeid blir derimot forstått som samarbeid som skjer internt i ett hierarki eller i en organisasjon og faller således utenfor studiens fokus (Kristiansen mfl. 2017)

3.3.2. Perspektiver på samvirke

Det trekkes gjerne et skille mellom *vertikalt* og *horisontalt* samvirke. Et vertikalt samvirkeperspektiv omhandler samvirke mellom ulike hierarkiske forvaltningsnivåer (Kristiansen mfl. 2017). Vertikalt samvirke kan eksempelvis oppstå mellom stat og kommune, eller lokalt og regionalt nivå. Slike hierarkiske modeller oppfattes gjerne som nyttige for linjestyring i det daglige, men under kriser kan slike vertikale strukturer skape utfordringer i situasjoner hvor behovet for raske og tydelige beslutninger er avgjørende (ibid.). Man skiller også mellom internt og eksternt vertikalt samvirke, hvor førstnevnte viser til samvirke innen en sektor, mens sistnevnte referer til myndigheter på ulike forvaltningsnivåer. Et horisontalt samvirke vil derimot dreie seg om samvirke mellom statlige myndigheter eller sektorer på samme forvaltningsnivå (Fimreite mfl. 2013). Internt viser dette til samvirke mellom virksomheter i ulike sektorer innen forvaltningen, mens det eksternt vil være mellom offentlige myndigheter og frivillige eller private virksomheter (Christensen og Læg Reid 2008). Horisontalt samvirke kan for eksempel være mellom kommune og politi, eller en kommune og Røde Kors.

Samvirke deles videre inn i formelt og uformelt. Formelt samvirke viser til eksisterende forskrifter, regelverk og formelle samarbeidsavtaler mellom aktører (Kristiansen mfl. 2017). Disse føringene skisserer gjerne hvilke individuelle roller og oppgaver de ulike aktørene har,

¹³ Studier viser at begreper som kommunikasjon, koordinering, «cooperation» og «collaboration» ofte blir brukt om hverandre med samme meningsinnhold (Martin mfl. 2016). Samordningsbegrepet dekker mye av det samme som samvirkebegrepet (Hafting 2017). Likevel er det besluttet å anvende samvirkebegrepet ettersom de styrende beredskapsprinsippene i Norge anvender dette i sitt samvirkeprinsipp.

både i beredskaps- og krisearbeid. Motsatsen til det formelle samvirket er det uformelle. Dette vil være innarbeidede føringer og rutiner som har blitt utviklet på bakgrunn av ikke-uttalte overenskomster og uformelle relasjoner (Kristiansen mfl. 2017). Slikt uformelt samvirke skyldes gjerne kjennskap til hverandres ressurser og kapasitet gjennom tidligere samvirke, relasjonsbygging eller følelse av fellesskap grunnet lik bakgrunn eller sektortilhørighet (ibid.).

3.3.3. Ulike samvirkeformer

Samvirke deles gjerne inn etter hvorvidt det forekommer i rekkefølge (sekvensielt) eller samtidig, da enten side om side (parallelt) eller grenseoverskridende (synkront). Den enkleste formen for samvirke, sekvensielt samvirke, er en form for turordning hvor organisasjonene utfører sine spesifikke oppgaver, mens de andre venter på tur (Berlin og Carlström 2009). Ett nivå høyere finner man parallelt samvirke, som innebærer at organisasjonene utfører sine oppgaver samtidig, men dog på egen hånd (ibid.). Her viser organisasjonene hverandre hensyn, men går ikke inn og hjelper hverandre på tvers av faglige grenser (Kristiansen mfl. 2017). Synkront samvirke er det øverste og vanskeligste nivået (Berlin og Carlström 2009). Her utføres oppgavene parallelt, men aktørene kan i tillegg hjelpe hverandre ved å utveksle oppgaver. Denne samvirkeformen er grenseløs og fordrer at aktørene kan gå ut av egen profesjonell rolle for å utføre ukjente oppgaver som opprinnelig ikke favner innen eget kompetanseområde.

3.3.4. Samvirkets bakside

En innvending mot samvirke i et beredskapsperspektiv er at det ikke alltid er den mest formålstjenlige eller fortrukne arbeidsmetodikken (Kristiansen mfl. 2017). Det er ikke ønskelig at organisasjoner som sitter på den riktige fagkompetansen skal måtte diskutere avgjørelser og beslutninger med andre aktører som ikke innehar tilsvarende kompetanse. De fleste oppdrag skal og bør løses innenfor de ulike fagdisiplinene, da disse har den nødvendige erfaringen, kompetansen og utstyret som trengs. Således behøver ikke samvirket alltid å være ønskelig, og i alle fall ikke i situasjoner hvor feil beslutning kan bli tatt som en følge av at samvirkeprinsippet undergraver aktøren med riktig kompetanse. Samvirket er først ønskelig i de situasjonene hvor håndteringen ikke lenger kan løses av den enkelte aktør alene (ibid.).

3.3.5. Grunnleggende forutsetninger for samvirke

Samvirke oppstår sjeldent bare gjennom at ulike aktører responderer på den samme hendelsen. Det kan derfor argumenteres for at flere forutsetninger ligger til grunn for at et slikt samvirke både skal forekomme og fungere. Samvirke vil deriblant kreves i faser også utover selve

krisehåndteringen, da det er en naturlig del av både beredskapsarbeidet før, samt evalueringen etter en krise. På tross av at en helhetlig samvirketeori er fraværende, kan man gjenfinne ulike forutsetninger for samvirke både i offentlige dokumenter og i faglitteraturen. I tillegg kan en rekke ulike teorier knyttes opp mot begrepet.

For det første bygger samvirket på frivillighet, noe som forutsetter at den enkelte aktøren må se nytteverdien og være villig til å arbeide på tvers av linjer og disipliner slik at man kan oppnå et felles mål (Andersson mfl. 2014 referert i Kristiansen mfl. 2017, s. 27). Dersom man ikke ser behovet for å samvirke under kriser, vil det kunne bli vanskelig å søke mot et slikt samvirke i utgangspunktet. For det andre forutsetter et godt samvirke at aktørene har tillit til hverandre (St. Meld. nr. 10 (2016-2017)). De ulike organisasjonene bringer gjerne med seg ulike metodikker, prinsipper, språk og kulturer, hvilket igjen kan farge deres prioriteringer, ønsker og tilnærminger under krisehåndteringen (Kristiansen mfl. 2017). Eventuelle uoverensstemmelser mellom organisasjonene grunnet deres ulikheter bør derfor være løst før krisen inntreffer, slik at de har opparbeidet tillit til hverandre¹⁴ (ibid.). Tillit kan også skapes gjennom at partene har en åpen holdning til hverandres perspektiv og kompetanse, hvor fokuset er rettet mot at oppgaven totalt sett blir løst på best mulig måte (St. Meld. nr. 10 (2016-2017)). For det tredje forutsetter et godt samvirke at aktørene har en forståelse og kjennskap til hverandres ressurser, kompetanse, organisering og kultur (ibid.). Samvirkeprinsippet har nettopp til hensikt at etater, private og frivillige organisasjoner skal bruke og samle sine ressurser, både personell og materiell, samt sin kompetanse for å løse oppgavene sammen. Dette betyr at det må utvikles relasjoner og kjennskap til aktørene som det er nødvendig å samvirke med, hvor man både må avklare og ta hensyn til gjensidige avhengigheter, samt være villig til å stille egne ressurser til disposisjon (ibid.). Gjennom å opparbeide seg slik kunnskap og kjennskap til hverandre vil organisasjonene være bedre rustet til å kunne håndtere krisen gjennom et godt samvirke.

3.4. Analytisk rammeverk: Krisefaser

For å forenkle kompleksiteten i krisesituasjoner er det hensiktsmessig å anvende krisefaser¹⁵ som et analytisk rammeverk for å organisere skreditsituasjonen (Coombs 2015). Antagelsen er

¹⁴ Forskning viser at forhold som er til stede før begynnelsen av et samvirke kan lette eller motvirke det. Samvirke vil kunne være vanskelig uavhengig av forhistorie, men dersom aktørenes forhistorie innehar konflikt, må i tillegg disse problemene med mistillit overvinnes før samvirket kan starte (Ansell og Gash 2008)

¹⁵ Ideen om krisefaser gjennomsyrrer krisehåndteringslitteraturen (Coombs 2015). Modellen går under ulike navn, samt at det varierer hvorvidt modellen er lineær eller sirkulær. Felles for de fleste modellene er at kriser inneholder tre grunnleggende faser (Engen mfl. 2016). Rammeverket som er brukt for denne studien har hentet elementer fra ulike modeller for å best være tilpasset samvirkefenomenet.

her at kriser kan forstås som en livssyklus med distinkte faser som hver krever ulike handlinger (ibid.). Her benyttes tre-stegsmodellen, hvor kriser deles inn i tre makrostadier: førkrise, under krise og etter-krise (ibid.). Fasene kan påvirke hverandre og må ses i sammenheng (Kruke 2017). Teorien om krisefaser ses her i lys av et samvirkeperspektiv, noe som medfører at ulike samvirkeforutsetninger knyttes opp til de ulike krisefasene.

3.4.1. Krisens før-fase

Krisens før-fase omfatter alle aspekter ved kriseforberedelse og kriseforebygging. Ettersom kriser ofte truer samfunnets velferd og sikkerhet er det viktig å ha på plass et system som kan håndtere hendelsene på en effektiv måte. Beredskap omhandler nettopp dette og viser til samfunnets evne til å være forberedt på kriser (Kristiansen mfl. 2017). Beredskap defineres som «*tiltak for å forebygge, begrense eller håndtere kriser og andre uønskede hendelser*» (NOU 2000: 24, s. 20). Aktørene forventes å være proaktive i beredskapsarbeidet gjennom å iverksette forbyggende¹⁶ tiltak, slik at man kan forhindre fremtidige kriser (Coombs 2015). Imidlertid kan ikke alle kriser forhindres gjennom forebygging, og samfunnet må derfor også forberede seg på å møte kriser (ibid.). Forberedelse innebærer å drive beredskapsplanlegging, ressursallokering, samt gjennomføre øvelser og trening av beredskapsressurser (Kruke 2017). Dette arbeidet gjennomføres i krisens før-fase slik at man kan takle hendelser på en effektiv måte og eventuelt minimere de negative konsekvensene (Perry og Lindell 2003). Målet er derfor at organisasjonene, gjennom beredskapsplanleggingsprosessen, skal skaffe seg bred kunnskap om hverandre og deres gjensidige avhengigheter, som igjen skal internaliseres i trening og testes i felles øvelser (Engen mfl. 2016). Felles beredskapsforberedelser i form av planverk, øvelser og evalueringer er derfor sentrale forutsetninger for samvirket (St. Meld. nr. 10 (2016-2017)). Krisens før-fase må ses i sammenheng med den akutte krisefasen (under kriser) ettersom aktivitetene og tiltakene som gjennomføres her danner mye av grunnlaget aktørene har både for å samvirke, men også håndtere krisen¹⁷.

3.4.1.1. Beredskapsplanlegging og planverk

Krisehåndtering er nært forbundet med, samt gjensidig avhengig av planlegging (Engen mfl. 2016). Planlegging handler om å forberede seg og er en viktig del av beredskapsarbeidet. I

¹⁶ Forebygging omhandler implementering av tiltak enten for å redusere sannsynligheten for at noe skal skje, eller for å redusere effekten av en hendelse (Kristiansen mfl. 2017).

¹⁷ Scholtens (2008) studie viser hvordan det kan være utfordrende for aktørene å samvirke i den akutte krisefasen, og argumenterer derfor for at man i større grad må fokusere på samvirke i den forberedende krisefasen.

planleggingsprosessen¹⁸ identifiserer man farer som samfunnet er sårbart ovenfor, vurderer hvordan eventuelle kriser vil fortone seg, samt hva som kreves av samfunnet for å møte krisen (Engen mfl. 2016). Krisehåndteringen involverer blant annet iverksetting av de nødvendige tiltakene som man har etablert gjennom planleggingsprosessen (Engen mfl. 2016).

For å utvikle beredskapsplanverk må man først gjennomføre en ROS-analyse for å etablere en oversikt over aktuelle trusler og farer i samfunnet (Perry og Lindell 2003). Disse vil gi en ramme for hendelser som det bør etableres beredskap om. Resultatet av analysene vil videre danne grunnlaget for den skriftlige beredskapsdokumentasjonen, herunder diverse beredskapsplaner (Engen mfl. 2016). Planverket dokumenterer den beredskapen som etableres, samt beskriver hvem som har ansvaret for hva, når og hvordan beslutninger skal fattes (Engen mfl. 2016). Gjennom planleggingsprosessen identifiserer aktørene de menneskelige og materielle ressursene som er tilgjengelig for å takle kriser og aktørene blir kjent med eget og andres ansvar, kapasitet og begrensninger (Perry og Lindell 2003; Engen mfl. 2016). All denne kunnskapen nedfelles i planverket slik at man sikrer at responsen i den akutte fasen er planlagt, forutsigbar, effektivt og koordinert (Engen mfl. 2016).

Det eksisterer likevel flere utfordringer med å utvikle et funksjonelt og nyttig planverk. Oppdateringsprosessen av planverket er både tid- og ressurskrevende, i tillegg til at det stjeler energi fra andre aktiviteter (Perry og Lindell 2003). Dersom planverket behandles som et sluttprodukt vil man kunne risikere at det skapes en illusjon om å være bedre forberedt enn hva som faktisk er tilfellet (Quarantelli 1977 referert i Perry og Lindell 2003, s. 347). Oppdatering og revidering av planverket er derfor helt sentralt, men man ser likevel at planleggingsprosessen i små lokalsamfunn ofte genererer få skriftlige produkter, hvilket kan skape utfordringer i akutte krisesituasjoner (Perry og Lindell 2003). På den andre siden risikerer man at sterkt utarbeidede planer blir «hellige dokumenter» som kanskje er mer sannsynlig å bli respektert og beholdt som dem er fremfor at det blir stilt spørsmål til endringer og tilpasninger av dem (ibid.). Dette kan i neste omgang hindre eller påvirke responsevnen til organisasjonen. Likevel garanterer ikke skriftlig planverk alene god beredskap. Dette skyldes at beredskapsplanlegging er en dynamisk kontinuerlig prosess, som fordrer revidering og oppdatering etter hvert som både trusselen, og systemet som skal svare på trusselen, endres (ibid.). Beredskapsplanverk er ferskvare og omtales ofte som «levende dokumenter» som kontinuerlig tilpasses og endres for å imøtekomme endringer i miljøet (ibid.). Planverket alene er heller ikke nok, da det skal vedlikeholdes og utvikles gjennom øvelser og evalueringer (ibid.).

¹⁸ En stor del av kommunenes planleggingsprosess dreier seg om å utvikle ROS-analyser og overordnede beredskapsplaner, jf. kontekstkapittel (2.2).

3.4.1.2. Øvelser

Øvelser er en av måtene man kan utvikle samvirket på (Kristiansen mfl. 2017). I øvelser får aktørene testet sine ferdigheter i trygge omgivelser slik at de er forberedt på kriser som kan oppstå i fremtiden (ibid., Hafting 2017). Målet med øvelser er at aktørene blir bedre til å håndtere faktiske ulykker og kriser¹⁹ (Berlin og Carlström 2015). Øvelser kan gjennomføres på forskjellige måter, for eksempel som spilløvelse eller diskusjonsøvelse²⁰. Det er viktig at samvirket får utviklet seg, blir testet og evaluert gjennom øvelser, og særlig samvirkeøvelser er da sentralt (Kristiansen mfl. 2017).

Samvirkeøvelser forutsetter at forskjellige aktører kommer sammen for å prøve å forbedre samvirket, samt å håndtere hendelsen på en optimal måte (Berlin og Carlström 2015). Målet er å styrke fokuset på tvers av ulike aktører, skape tverrsektoriell nysgjerrighet og felles ledelsesplattformer (Andersson mfl. 2014 referert i Kristiansen mfl. 2017 s. 28). Aktørene får gjennom samvirkeøvelser økt kjennskap og kunnskap om hverandres organisasjoner, hvilket gjør dem bedre til å se for seg og forstå hverandres individuelle utfordringer. På denne måten finner de gode felles løsninger på organisatoriske og praktiske problemstillinger (ibid.). Øvelsene vil også kunne bidra til å avdekke eventuelle uklarheter i rolle- og ansvarsfordelingen, samt øke deltakernes kunnskap om andres organisasjon og ansvarsområder (Rykkja 2014b). Fremfor å fokusere på egen definerte mål for øvelsen, må aktørene i samvirkeøvelser nettopp fokusere på å øve samvirket (Kristiansen mfl. 2017). Det er gjennomført lite forskning på læringsutbyttet og effekten av øvelser som involverer flere aktører, og det er derfor noe omdiskutert hvorvidt samvirkeøvelser faktisk har effekt på samvirket i reelle situasjoner (Kristiansen mfl. 2017). Likevel vil det, da uavhengig av øvelsesform, være verdifullt at aktørene øver dersom de lærer av øvelsene. Læring innebærer at man må evaluere det som er gjennomgått i øvelsen, slik at man kan identifisere forbedringspunkter som kan gjennomføres i ettertid (Bjelland og Nakstad 2018). Et resultat av øvelsen og evalueringen kan derfor være at beredskapsplanverk tas opp av skuffen og forbedres etter erfaringene man har gjort seg i evalueringen (ibid.). På denne måten vil beredskapsarbeidet være en kontinuerlig prosess, som aldri tar slutt. Planverket testes i øvelser, mens evaluering av øvelser leder til oppdateringer og forbedringer av planverket.

¹⁹ På tross av at øvelser er viktig, må det understrekes at det å gjennomføre en rekke øvelser ikke nødvendigvis kan sidestilles med å ha god beredskap for kriser (McConnell og Drennan 2006)

²⁰ I spilløvelser fyller deltakerne roller som ligger så nær opp mot sine daglige oppgaver og yrkesroller som mulig (Bjelland og Nakstad 2018). I diskusjonsøvelser settes aktørene inn i en tenkt krisesituasjon hvor de må beskrive hvordan de vil opptre og hva de vil gjøre for å håndtere situasjonen (Rykkja 2014b).

3.4.2. Under krisen

Under krise-fasen (også omtalt som akutt krisefase) starter med en triggerhendelse som markerer krisens begynnelse og avsluttes i det krisen anses å være løst (Coombs 2015). Det er i denne fasen selve responsen på, samt håndteringen av, krisen foregår. Krisehåndtering handler om å håndtere kriser på en måte som gjør at konsekvensene av hendelsen blir minst mulig for mennesker, økonomiske verdier, miljø og omdømme (Engen mfl. 2016). I likhet med kriser foregår krisehåndtering under varierende grad av usikkerhet og med et tidspress for å respondere på hendelsen. Håndteringen har som formål å skulle gjenopprette normalitet og redusere konsekvensene av hendelsen (Engen mfl. 2016). Utover selve håndteringen av den akutte situasjonen involverer også krisehåndtering det å håndtere andre forhold parallelt, herunder å skape forståelse og mening i krisen, samt å fatte beslutninger basert på foreliggende forståelse (Boin mfl. 2005 referert i Engen mfl. 2016 s. 301). Da krisehåndtering involverer mobilisering av en rekke beredskapsorganisasjoner er det behov for at flere av disse, med ulike mandater og ressurser, samvirker.

I denne fasen vil beredskapsarbeidet fra krisens før-fase bli testet. Aktørenes kjennskap til hverandre, etablert gjennom beredskapsarbeidet, vil her kunne tenkes å påvirke hvorvidt aktørene mestrer å samvirke under krisehåndteringen. På hvilken måte aktørene samvirker, vil avhenge av krisens omfang og art. Fra faglitteraturen finnes det både teorier og konsepter som kan forstås som samvirkeforutsetninger i krisens akutte fase. Jeg har valgt å fokusere på krisekommunikasjon og situasjonsforståelse.

3.4.2.1. Krisekommunikasjon

Krisers høye nivå av usikkerhet og uforutsigbarhet, særlig dem som preges av mange aktører, raske endringer og uklart ansvar, understreker den avgjørende rollen som kommunikasjon har. Begrepet kommunikasjon betyr «å gjøre felles» og viser til en overføring eller utveksling av informasjon og kunnskap (Kristiansen mfl. 2017). Krisekommunikasjon²¹ er «*en prosess for formidling av informasjon som er samlet inn og bearbeidet for å håndtere en krise*» (Engen mfl. 2016, s. 324). Prosessen består både av kunnskapsforvaltning, men også av styring av respons (Coombs 2010 referert i Engen mfl. 2016, s. 324). Formålet er å få aktørene til å tilpasse sin atferd og respons til informasjonen som er kommunisert (Engen mfl. 2016). Vellykket

²¹ Begrepet krisekommunikasjon anvendes gjerne på ulike måter. Kommunikasjonen kan enten være internt innad en organisasjon eller eksternt mellom organisasjoner. Den kan også være rettet mot befolkningen. Begrepet anvendes her både i intern og eksternt forstand. Utvekslingen av informasjon internt foregår mellom ulike nivå innen en organisasjon, mens den eksternt går mellom ulike organisasjoner (Kristiansen mfl. 2017)

krisekommunikasjon er således en forutsetning for både krisehåndtering og samvirket, ettersom det er avgjørende at kunnskapen som genereres under kriser blir kommunisert til andre slik at de kan etterfølge med en nødvendig respons basert på informasjonen de har fått (Engen mfl. 2016). Organisasjonene vil også, gjennom å dele informasjon, kunne forstå hverandres begrensninger, krisens forløp og utviklingen av mulige kombinasjoner av samvirke (Comfort 2007 referert i Martin mfl. 2016, s. 626). Videre må ikke kommunikasjonen kun gå fra en aktør til en annen. En toveiskommunikasjon er nødvendig for at aktørene bidrar og medvirker med sin kompetanse i håndteringen av krisen (Løvik 2007 referert i Hafting 2017, s. 33). Gjensidig utveksling av informasjon er derfor å foretrekke.

For å skaffe en god kommunikasjonsflyt er det essensielt at aktørene har et godt forhold til hverandre gjennom tverr-organisatoriske relasjoner, samt at de har åpne kommunikasjonskanaler (Kristiansen mfl. 2017). God planlegging, øving og evaluering av krisekommunikasjon vil også kunne forbedre aktørenes evne til å kommunisere (Kristiansen mfl. 2017). Noen av kommunikasjonskanalene kan være både formelle og i henhold til kommandostrukturen, mens andre er uformelle og følger ikke slik kommandostruktur (Bharosa mfl. 2010). Uavhengig av hvilke kommunikasjonslinjer man følger, er det sentrale at de ulike responsorganisasjonene faktisk kommuniserer, både horisontalt og vertikalt (Engen mfl. 2016). Et tilbakevendende problem innen krisehåndtering er hastigheten og kvaliteten på den vertikale og horisontale informasjonsutvekslingen ('t Hart 1997).

Samvirkeprinsippet hviler på en forutsetning om kommunikasjon mellom aktørene (Engen mfl. 2016). Kommunikasjonen blir også viktig for informasjonsdelingen og koordineringen under kriser. Krisers dynamiske miljø gjør at informasjonsbehovet øker kraftig og en suksessfaktor for håndteringen er at aktørene deler informasjonen mellom seg (Hafting 2017). Dersom aktørene har begrenset med informasjonsdeling kan det oppstå informasjonsasymmetri, hvilket betyr at en aktør sitter inne med mer informasjon enn en annen (Kristiansen mfl. 2017). Man risikerer da at aktøren som ikke besitter den nødvendige informasjonen tar beslutninger på mangelfullt eller uriktig grunnlag. For å foreta gode beslutninger er det derfor sentralt at kriseteamet både samler inn, mottar og prosesserer informasjonen på en god måte²² (Coombs 2015). Gjennom å dele informasjon kan aktørene forbedre effekten av responsen, samt bedre koordinere nettverket av responderende organisasjoner (Bharosa mfl. 2010).

²² Studier tyder på at dårlig informasjonsdeling mellom organisasjoner har en negativ innflytelse på kollektive beslutninger og håndteringen av krisen (Bharosa mfl. 2010)

Koordinering²³ defineres som en prosess hvor aktørene samkjører sine handlinger med handlinger fra andre organisasjoner slik at de kan oppnå et felles mål (Comfort 2007; Drabek og McEntire 2002 referert i Martin mfl. 2016, s. 624). Behovet for koordinering oppstår gjerne i situasjoner hvor aktørene blir avhengig av hverandre for å løse krisen og er særlig relevant i tilfeller hvor aktørene har lite kontakt med hverandre under normale omstendigheter (Paton og Fin 1999; Kristiansen mfl. 2017). Dersom ambisjonen er å koordinere handlingene er det ikke tilstrekkelig at kun en aktør besitter informasjonen (Endsley 1995). Delt mental kunnskap har vist seg å være spesielt viktig under endrede oppgaveforhold og i krisehåndtering generelt. Dersom alle deler og formidler den informasjonen de har, samt verdsetter den de får, kan aktørene forme en felles institusjonell forståelse av miljøet også omtalt som et «felles operasjonsbilde» (Comfort 2007 referert i Martin mfl. 2016, s. 624).

3.4.2.2. Situasjonsforståelse

Situasjonsforståelse forstås ofte som nøkkelen til riktig kriserespons (Haddow mfl. 2013 referert i Kristiansen mfl. 2016 s. 64). Situasjonsforståelse er evnen til å identifisere, behandle og forstå de kritiske elementene av informasjonen om hva som skjer (Kristiansen mfl. 2017:64). Jo bedre aktørene forstår situasjonen, jo bedre grunnlag har de for å gjøre gode vurderinger og fatte riktige beslutninger under kriser (Bråten 2013). Det hjelper imidlertid lite om kun en aktør har god situasjonsforståelse. Kriser som er avhengig av et høyt samvirke for å løses, er naturlig nok også avhengig av at organisasjonene som skal samvirke har en felles situasjonsforståelse (Bråten 2013). Det vil bli utfordrende for aktørene å arbeide sammen mot et felles mål dersom de ikke forstår situasjonen likt²⁴. Felles situasjonsforståelse må derfor forstås som en forutsetning for vellykket samvirke under kriser. I denne forbindelse er det sentralt å se nærmere på situasjonsbevissthet og meningskaping.

Situation awareness (SA) omtales som situasjonsbevissthet på norsk. Begrepet brukes ofte i sammenheng med kommunikasjon, for å beskrive informasjonsbehandlingen og det kunnskapsgenererende aspektet ved krisehåndtering (Coombs 2015). Mer spesifikt er SA en prosess som deles inn i en syklisk tretrinnsmodell som kan benytte og slutte på hvilket som

²³ Koordineringsbegrepet blir brukt på ulike måter. Noen bruker begrepet som en beskrivelse for samvirke, mens andre bruker det som en referanse til aktivitetene som tar sikte på å få til et samvirke (Boin og Bynander 2015). Sistnevnte forståelse er lagt til grunn for denne studien.

²⁴ Tilsluttet situasjonsforståelse finner man teorier om felles mentale modeller. Disse dreier seg om i hvilken grad informasjonen og forståelsen som er skapt er lik eller delt mellom aktørene (Endsley 1997 referert i Bakken mfl. 2017, s. 387)

helst nivå²⁵ (Endsley 2015). De tre nivåene dreier seg om å opparbeide en grunnleggende oppfatning av situasjonen og miljøet som er her og nå, samt evnen til å kunne forutse hva som kommer til å skje i fremtiden (Endsley 1995, Endsley 2000). Høy SA indikerer at personen har en forståelse av krisesituasjonen, samt en evne til å forutse effekten av krisen, hvilket gir gode forutsetninger for å kunne foreta beslutninger på riktig informasjonsgrunnlag (Bakken mfl. 2017). Antagelsen er at jo høyere grad man har av SA, jo bedre grunnlag har man til å fatte en god beslutning. SA er heller ikke en passiv prosess hvor man kun mottar informasjon. Det er også en prosess hvor menneskene er aktive deltakere i utviklingen av sin egen situasjonsbevissthet, basert på hvordan de retter oppmerksomheten, kommuniserer med andre og manipulerer verktøyene sine for å søke etter ønsket informasjon (Endsley 2000). Under krisehåndtering er det dermed viktig med høy SA, ettersom det å ha riktig forståelse av situasjonen er en forutsetning for å kunne velge riktig handlemåte (Bakken mfl. 2017).

Hvordan hver organisasjon har mestret å skape mening til hendelsen er også sentralt. Sensemaking, omtalt som meningsskapning på norsk, viser til at virkeligheten er en pågående presentasjon som kommer fra en innsats hvor aktørene prøver å skape orden og få en tilbakevendende følelse av hva som skjer (Weick 1993). Sagt på en annen måte er sensemaking å «*make something sensible*» (Weick 1995, s. 16). Kriser kan fungere som kosmologiske episoder hvor mennesker plutselig ikke lengre føler at universet er et rasjonelt og ordnet system (Weick 1993). Når krisen inntreffer mister de denne forståelsen av hvordan verden er ment å se ut og være, og verden slik som de kjenner den er ikke lengre i overensstemmelse med omgivelsene rundt en (ibid.). Meningen med situasjonen går da tapt. Flere studier²⁶ viser hvordan meningstap kan få fatale konsekvenser for krisehåndteringen, ettersom beslutninger ofte kan bli påvirket av dette (Weick 1993). Aktørene må derfor klare å etablere en ny forståelse av verden slik at situasjonen gir mening. Dette betegnes som sensemaking, en prosess hvor kompleksiteten reduseres og nye fortolkninger av endringer skapes (Weick 1995). Dess bedre man klarer å gi mening til en situasjon og forstå den, dess bedre grunnlag har man til å gjøre gode vurderinger.

Under krisehåndtering med flere aktører er det svært viktig at alle organisasjonene og aktørene klarer å gi situasjonen mening, samt mestrer å etablere en høy situasjonsbevissthet. Dette kan være utfordrende kun for enkeltpersoner og blir dess vanskeligere i krisesituasjoner

²⁵ Første nivå består av en persepsjon av elementene i omgivelsene, mens nivå to består av en situasjonsforståelse av den gjeldende situasjonen. Siste nivå omhandler evnen til å forutse fremtidige tilstander (Endsley 1995)

²⁶ Motsatt viser også studier at vellykket sensemaking kan lede til positive resultater i katastrofer (Gulatio mfl. 2014).

som krever en felles situasjonsforståelse blant mange ulike organisasjoner. For å utvikle denne situasjonsforståelsen kreves det typisk at et stort antall aktører, som opererer på ulike nivåer, må dele og sammenligne sitt bilde av situasjonen (Boin og Renaud 2013). Jo flere aktører, jo mer variasjon, og desto vanskeligere blir det å etablere et likt bilde på en dynamisk situasjon. Dette bildet må også oppdateres etter hver som omgivelsene forandrer seg, og ny informasjon blir tilgjengelig (ibid.). Dersom organisasjonene ikke har god eller felles situasjonsforståelse, kan de ikke ta informerte beslutninger, samt at det blir vanskelig å kommunisere effektivt med andre organisasjoner (ibid.). Kunnskapsgenerering blir derfor viktig og viser til at man tar tak i informasjonen om hva som skjer, utvikler en situasjonsforståelse og skaper mening i krisen (Endsley 1988; Weick mfl. 1999 referert i Engen mfl. 2016, s. 325). Den genererte kunnskapen kommuniseres deretter videre til relevante aktører som analyserer kunnskapen og danner et overordnet bilde av situasjonen. Kunnskapsforvaltningen er derfor grunnlaget for responsen, som er tilpasset situasjonsforståelsen som kommer ut av kunnskapsforvaltningen (ibid.).

God krisekommunikasjon er således helt sentralt i forbindelse med situasjonsforståelse. Gjennom kommunikasjon deles kunnskapen videre, slik at andre organisasjoner kan oppdatere sitt situasjonsbilde etter kunnskapen, men også at situasjonsforståelsen blir felles og lik blant organisasjonene. Med en lik forståelse av situasjonen kan det tenkes å bli enklere å arbeide sammen mot et felles mål. Problemet er imidlertid at en utfordring med krisekommunikasjon er at det er vanskelig å hurtig danne en felles mental modell av oppgaven og en felles situasjonsforståelse (Weick og Sutcliffe 2001 referert i Bakken mfl. 2017, s. 390).

3.4.3. Krisens etter-fase

Hovedaktiviteten i krisens etter-fase er gjenoppretting og læring (Kruke 2017). Målet med gjenoppretting er å vende tilbake til normaltilstanden ved hjelp av gjenoppbygging og organisering av lokalsamfunnet og organisasjonene (ibid., Kristiansen mfl. 2017). Etter-fasen innebærer også å gjøre organisasjonene bedre forberedt på neste krise. Derfor er forebygging og læring fra den akutte fasen en viktig del av krisens etter-fase. Læring forstås her som erfaringsbaserte endringer i rutiner etter en krise, hvor man har avdekket og korrigert feil på bakgrunn av de erfaringene man har gjort seg (Kruke 2017). Slik som ved øvelser evaluerer man derfor gjerne også krisen i etterkant, for å vurdere hvorvidt endringer må gjøres både i samfunnet, i planverket eller i andre deler av beredskapsarbeidet. Målet med etter-fasen er å oppnå en ny før-krisefase som er bedre rustet enn den forrige (Kruke 2017). Man søker altså ikke bare å vende tilbake til status quo, men gjennom erfaring og endringer å være mer robust

til å takle neste krise (Engen mfl. 2016). Forskning viser derimot at endringer etter kriser lett å kunngjøre, men at det kan være vanskelig å vedta og opprettholde dem (Boin mfl. 2018).

3.5. Forklarende perspektiv: Institusjonelt-kulturelt perspektiv

For å kunne forklare samvirket, eller mangelen på samvirket, under skreditsituasjonen anvendes et organisasjonsteoretisk perspektiv. Dette perspektivet egner seg også godt til å belyse organisasjonenes handlinger og beslutninger, samt evne og vilje til endring som er særlig relevant for krisesituasjoner. Innen organisasjonsteori eksisterer ulike typer perspektiver som kan anvendes på offentlig sektor, og felles for dem er en oppfatning om at organisasjonstilhørighet og organisasjons-sammenhengen de handler innenfor har betydning, samt påvirker hvilke handlinger som foretas (Christensen mfl. 2015). Disse perspektivene er ulike hva gjelder handlingslogikk, samt har ulike forklaringer og forutsetninger for stabilitet og endring i organisasjoner. Tradisjonelt skiller man mellom en strukturell-instrumentell tilnærming²⁷ og en institusjonell tilnærming. I denne studien benyttes det kulturelle perspektivet innen den institusjonelle tilnærmingen. Statsvitenskapelige studier som anvender perspektivet på offentlige organisasjoner tar særlig for seg virkningene av kulturen som forklaringsfaktor på de beslutningene som fattes (ibid.).

3.5.1. Institusjonelt perspektiv

Den institusjonelle tilnærmingen er bygget på en forståelse av organisasjoner som institusjoner (ibid). Institusjoner er noe som uformelt og gradvis vokser frem, mens organisasjoner vil være de formelle normene som knyttes til det instrumentelle og mekaniske (ibid.). Når formelle organisasjoner utvikler uformelle normer og verdier, supplert med de formelle, vil organisasjonen få «institusjonelle trekk» og man taler da om en institusjonalisert organisasjon²⁸. Det må her poengteres at det er snakk om uformelle normer og verdier, og disse kan ikke sammenlignes med de formelle reglene og prosedyrene som gjerne forbindes med den strukturelle-instrumentelle tilnærmingen. Institusjonell tilnærming åpner således for at organisasjoner har egne institusjonelle regler som har påvirkning på beslutningsatferd og gjør organisasjonen mer kompleks (ibid.). I følge dette perspektivet er ikke organisasjoner nøytrale verktøy for måloppnåelse, men fulle av uformelle normer og verdier som er styrende for

²⁷ I den instrumentelle tilnærmingen forstås organisasjoner som et redskap som står til disposisjon til lederne. Rasjonaliteten er nedfelt i den formelle organisasjonsstrukturen og denne legger begrensninger på den enkeltes handlingsvalg, samt skaper kapasitet til å realisere bestemte mål og verdier (Christensen mfl. 2015).

²⁸ Formelle normer er gjerne nedfelt i organisasjonskart og reglement, mens uformelle normer og verdier er nedfelt i etablerte tradisjoner og i organisasjonskulturen (Christensen mfl. 2015)

organisasjonen. Samtidig vil institusjonaliseringen gjøre organisasjonen mindre fleksibel og tilpasningsdyktig overfor nye krav, ettersom deres tunge uformelle normer og verdier gjør dem mer robust (ibid.). På grunn av dette vil alle institusjoner være organisasjoner, men ikke alle organisasjoner er institusjoner, da ikke alle har utviklet slike «institusjonelle trekk».

3.5.2. Organisasjonskultur

Organisasjonens institusjonelle trekk forstås som organisasjonskulturen. Deal og Kennedy (1982, s. 4 referert i Bang 2013, s. 327) definerer organisasjonskulturen som «*måten vi gjør tingene på hos oss*». Felles for de fleste forståelser av organisasjonskultur er at den består av et felles sett med uformelle normer, verdier og virkelighetsoppfatninger²⁹ som utvikles i organisasjonen når medlemmene samhandler med hverandre og omgivelsene, og som kommer til uttrykk i organisasjonens handlinger og holdninger (Bang 2013). Organisasjonskulturen forbindes derfor med de uformelle normene og verdiene som har vokst frem og som er delt av organisasjonens medlemmer (Christensen mfl. 2015). Denne kulturen etableres og utvikles gjennom evolusjonære, naturlige utviklingsprosesser hvor organisasjonen tilpasser seg indre og ytre press (ibid.). Det indre presset som gir opphav til institusjonelle trekk representerer de uformelle normene og verdiene som organisasjonsmedlemmene bringer med seg inn i organisasjonen og gjør relevante der. Det ytre presset kobles gjerne til det nære handlingsmiljøet. Det betyr at omgivelsene som institusjonen samhandler mye med eller er særs avhengig av får betydning for de institusjonelle trekkene som utvikles (ibid.). Opphavet til kulturen vokser frem gjennom interaksjon mellom medlemmer og omgivelsene, og den foreviges og reproducerer seg selv gjennom sosialisering av nye medlemmer som kommer inn i organisasjonen (Bang 2013; Christensen mfl. 2015). Institusjonaliseringsprosessen skaper derfor en distinkt kultur i organisasjonen (Christensen mfl. 2015).

3.5.3. Handlingslogikk

Den institusjonaliserte organisasjonen med sine tilhørende uformelle normer og verdier skaper en ramme for hva som er passende og ikke-passende atferd (ibid.). March og Olsen (1989) anvender begrepet om «passende atferd» for å forklare handlingslogikken som er tilknyttet organisasjonskulturen. Logikken om det passende innebærer at man handler ut fra erfaringer

²⁹ Verdier uttrykker hva som oppfattes som viktig, verdifullt og hva man etterstreber, mens normer foreskriver hvordan man bør oppføre seg og hva som er akseptabelt eller uakseptabelt (Bang 2013). Virkelighetsoppfatninger er oppfatninger av virkeligheten som hjelper medlemmene i en organisasjon til å fortolke det som skjer rundt dem, hva som er sant eller usant og hvordan ting fungerer (Trice og Beyer 1993 referert i Bang 2013, s. 329)

om hva som har fungert godt i fortiden eller hva som oppleves som rimelig og akseptabelt i handlingsmiljøet organisasjonen fungerer innenfor (Christensen mfl. 2015). Denne logikken har vokst frem og blitt utviklet gjennom institusjonens uformelle normer, verdier og identitet over tid (ibid.). Handlingslogikken om det passende innebærer at når organisasjoner skal treffe beslutninger, så vil de ikke primært handle rasjonelt ut fra en avveining av instrumentelle for- og-mot-argumenter, egeninteresse eller hva som er mulige konsekvenser av handlinger. Institusjonen vil heller handle etter hva som oppfattes som rimelig eller akseptabel atferd (ibid.). Man vil da bruke handlingsregler for å koble situasjonen og organisasjonens identitet³⁰. Hva som gjør noe til en passende handling, bygger derfor på et kulturelt normativt og institusjonelt grunnlag. Kulturperspektivet fremhever således de begrensningene og mulighetene som ligger i etablerte kulturer og tradisjoner (ibid.).

3.5.4. Endring og læring

I forbindelse med endring i det kulturelle perspektivet så vil organisasjonen historiske røtter ha betydning, og her blir begrepet stivhengighet sentralt. Stivhengighet er et uttrykk for at de kulturelle normene og verdiene som preget organisasjonen i dens «formative år» vil påvirke de utviklingsveiene som følger siden (Christensen mfl. 2015). Institusjonen har da «fødselsmerker» som kan være karakterisert av bestemte kulturelle normer og verdier, og disse vil prege den sterkt senere. Dersom man må omstille seg for mye fra disse kulturelle normene og verdiene, blir kostnaden for stor. Dette ses gjerne i sammenheng med historisk ineffektivitet, som viser til at det er godt mulig for en institusjon å leve med en historisk ineffektivitet over tid (ibid.). En fordel med stivhengigheten er at den skaper stabilitet og dybde i de uformelle verdiene og normene som organisasjonen har, og dette kan gjøre de institusjonelle handlingsreglene effektiv gjennom at koblingen mellom kjente identiteter og situasjoner blir lettere. Baksiden med stivhengigheten er at den medfører manglende fleksibilitet, hvilket er særlig problematisk dersom omgivelsene endrer seg raskt (ibid.). Dersom læring skal forekomme i institusjoner vil det enten skje som et resultat av gradvis tilpasning eller som et resultat av eksterne sjokk (Krasner 1988 referert i Lango 2014, s. 204).

Organisasjoner vil altså ut fra det kulturelle perspektivet være robuste og trege, og endringer vil enten skje som gradvise tilpasninger eller gjennom lange, stabile perioder avløst av radikale

³⁰ Tre spørsmål blir sentrale for å koble situasjon og identitet. For det første hvilken type situasjon står jeg ovenfor som offentlig aktør? (gjenkjennelse). For det andre hvilken identitet som er viktigst for meg og min institusjon? (identitet). Og for det tredje hva er det jeg og min institusjon forventes å gjøre i en situasjon som denne? (handlingsregel) (Christensen mfl. 2015).

brudd (Christensen mfl. 2015). Endringene som faktisk forekommer vil her være i samsvar med etablerte normer og verdier, men dersom de ikke er kompatible med den etablerte organisasjonskulturen vil de bli frastøtt, ikke gjennomført eller modifisert (ibid.). Organisasjonene vil også kunne være preget av organisatorisk treghet og frikobling (Krasner 1988; Røvik 1998 referert i Lango 2014, s. 204). Organisatorisk treghet viser til at institusjoner er robuste og resistente mot endring, mens frikobling viser til at selv om endringer blir besluttet, så forekommer de ikke i praksis. De institusjonelle trekkene og handlingsreglene vil da fungere som bremseklosser for endring (Christensen mfl. 2015; Lango 2014). Sammenlagt vil institusjonell treghet, frikobling, organisasjonskultur og stivhengighet gjøre institusjoner endringsmotvillige med mindre organisasjonen utsettes for eksternt sjokk.

3.5.5. Empiriske forventinger

Utledet fra det kulturelle perspektivet har jeg valgt å formulere tre forventninger til empiriske funn. For det første vil man ut fra det kulturelle perspektivet kunne forvente at kommunenes evne til å samvirke med andre aktører vil være preget av kultur og tradisjoner som har utviklet seg innad i organisasjonen over lengre tid. Det kan derfor forventes at både krisehåndteringen og samvirket vil være basert på hva som har fungert godt tidligere.

For det andre kan man ut fra det kulturelle perspektivet forvente at handlingslogikken til kommunene vil være basert på en «passende logikk». Hva som anses som passende vil både kunne avhenge av tidligere erfaringer, men også av organisasjonens uformelle, institusjonelle normer og verdier som gradvis har vokst frem gjennom organisasjonens tilpasning til ytre og indre press.

For det tredje kan man ut fra det kulturelle perspektivet forvente at aktørene som skal samvirke har ulik logikk om det passende som følge av ulikt kulturelt, institusjonelt grunnlag. Ulik logikk om det passende kan gjøre det vanskelig for aktørene å samvirke, og i verste fall kan forskjellene i organisasjonskultur lede til kulturkrasj.

4. Metode

I dette kapittelet presenteres studiens metodiske fremgangsmåte. Formålet med kapittelet er å gi leseren en redegjørelse av de metoder som er anvendt, samt å begrunne de metodiske valgene som ble gjort underveis. Tross manglende konkret problemstilling i studiens oppstartsfase, ble kvalitative metoder raskt vurdert til å gi bedre forskningsmessige innsikter enn hva kvantitative tilnærminger kunne gi. Valget falt derfor på å gjennomføre en kvalitativ studie. Jeg har benyttet meg av en kvalitativ og komparativ casetilnærming, med intervju og dokumentanalyse som metode for innsamling av empiri.

I det følgende presenteres studiens forskningsprosess og forskningstilnærming. Deretter redegjøres det for studiens casetilnærming, etterfulgt av metoder for datainnsamling. Videre gis en kort beskrivelse av dataanalysen, samt en vurdering av studiens reliabilitet og validitet. Avslutningsvis følger en kort redegjørelse for samarbeidsavtalen med Fylkesmannen.

4.1. Forskningsprosessen

I studiens oppstartsfase ble jeg forespurt av Fylkesmannen i Nordland om å inngå et samarbeid i forbindelse med masteroppgaven. Da jeg anså prosjektforslaget som faglig interessant valgte jeg å takke ja til tilbudet, på betingelse av at samarbeidet ble formalisert gjennom en avtale, se 4.8. Fylkesmannen gav meg tilgang til dokumenter og rapporter som omhandlet skred-situasjonen og gjennom å studere disse ble det enklere å få en forståelse av hvilke elementer som var relevant å undersøke nærmere. Dokumentene kan dermed sies å ha dannet grunnlaget for utformingen av studiens problemstilling, samt utvalg av informanter. Deretter startet arbeidet med å sette seg inn i relevant lovverk, samt kartlegge faglitteratur og teori om samvirke. Det ble tidlig klart at egnet metode for prosjektet ville være casestudie, med intervju som primær data-innsamlingsform. Den 18.11.2019 ble det derfor sendt inn søknad til NSD og prosjektet ble godkjent kort tid etter. Videre var Fylkesmannen behjelpelig med å etablere kontakt med ønskede informanter, hvorpå også disse oversendte meg ulike dokumenter fra deres organisasjoner. Sammenlagt utgjør intervjuene kombinert med oversendte dokumenter studiens empiri. Datainnsamlingen i form av intervju startet i januar 2020 og innen medio februar var all datainnsamling gjennomført. Analysen ble ferdigstilt i mars 2020.

4.2. Forskningstilnærming

I metodelitteraturen begrunnes gjerne metodevalg etter hvilken metode som er best egnet til å besvare forskningens problemstilling, samt tiden og ressursene en har til rådighet innenfor de gitte rammene (Johannessen mfl. 2016). I praksis er sjeldent fremgangsmåten så lineær som

metodelitteraturen tilsier og denne studien ble intet unntak ettersom endelig problemstilling ble formulert lenge etter metodevalget. Forskningsprosessen bærer dermed preg av å være abduktiv, hvilket innebærer at man veksler mellom både empiri og teori, samt tolker disse i lys av hverandre (Alvesson og Skjoldberg 2009). Tilnærmingen kombinerer således elementer fra både induktiv og deduktiv tilnærming. Forskningsprosessen starter med empiriske fakta slik som i induktiv tilnærming, mens den i tråd med deduktiv tilnærming ikke avviser teorier og perspektiver da disse spiller inn i forkant eller i løpet av forskningsprosessen (Alvesson og Skjoldberg 2008). Forskningsprosessen har derfor beveget seg mellom datainnsamling og teori.

4.2.1. Casestudie

Ettersom skredsituasjonen i Lofoten er et avgrenset tilfelle i tid og rom, ble det besluttet å gjennomføre en casestudie (Johannessen mfl. 2016). Casestudier kjennetegnes av å ha mest mulig omfattende og detaljert datainnsamling om det avgrensede fenomenet som caset utgjør (Johannessen mfl. 2016). I litteraturen gjenfinnes ingen standard metode for gjennomføring av casestudier, og forskeren ser dermed ut til å stå noe fritt i utførelsen av metoden. Følgende definisjon av metoden er lagt til grunn:

«A case study is an empirical method that investigates a contemporary phenomenon (the case) in depth and within its real-world context, especially when the boundaries between the phenomenon and context not be clearly evident» (Yin 2018, s. 15).

Overnevnte definisjon er treffende for min studie, da jeg hele tiden har ønsket å studere den virkelige verden, hvor involvering av kontekstuelle forhold anses som relevant. Prosjektets case kan defineres som et enkelt casestudie, hvor det kun fokuseres på ett tilfelle, herunder skredsituasjonen i Lofoten (Yin 2003). Videre betraktes caset som en hendelse, dette til tross for at fokuset er avgrenset til samvirket i krisehåndteringen mellom to kommuner og andre relevante aktører på regionalt og lokalt nivå. Caset har dog flere analyseenheter, da jeg innhentet informasjon fra flere aktører som var involvert i hendelsen (Johannessen mfl. 2016). Ettersom studien søker sammenligne de to kommunenes forutsetninger for å samvirke i caset, må metoden også sies å være komparativ (Østerud 2007)

Caset er vanskelig å studere uten en inkludering av samfunnskonteksten, og man vil derfor møte noen særegne tekniske utfordringer med metoden (Yin 2003). Kontekstens rikdom fører til at man ikke kan stole på en enkelt datainnsamlingsmetode, hvilket betyr at man behøver flere empirikilder. Valget falt derfor på å kombinere dokumentanalyse med intervju, da førstnevnte ville sikre en god forståelse av konteksten, mens sistnevnte ville bidra til å skape en rik detaljforståelse av skredsituasjonen. Innsamlingsmetodene fungerer også kontrollerende

ovenfor hverandre, da man kan oppdage feil, mangler eller uoverensstemmelser ved sammenligning av dem. Behovet for kontekst var således et avgjørende argument for valgte datainnsamlingsmetode. Sammenlagt anvender studien flere empirikilder, men felles for dem er at de er tids og stedsavhengige (Johannessen mfl. 2016).

4.2.1.1. Betragtning av metoden

Like viktig som å forklare metodisk fremgangsmåte er det også viktig å beskrive metodens styrker og svakheter. Tradisjonelle svakheter ved casestudier er at metoden ofte er dårlig dokumentert, samt skaper lite grunnlag for å generalisere (Yin 2018). Førstnevnte svakhet er forsøkt overkommet gjennom å godt dokumentere metodisk fremgangsmåte, mens sistnevnte ble vurdert som lite prekær ettersom studiens formål ikke har vært å generalisere funn, se utdypning i delkapittel 4.7. Jeg vil derimot hevde at metodens styrke er at jeg får fokusere dyptgående på skredsituasjonen, samtidig som jeg får beholde et helhetlig og virkelighetsnært perspektiv (ibid.).

4.3. Datainnsamling

4.3.1. Intervju

I higen etter fylldige og detaljerte beskrivelser av skredsituasjonen, ble intervju ansett som treffende datainnsamlingsmetode (Johannessen mfl. 2016). Siden studiens formål er å beskrive og forstå, ble det besluttet å gjennomføre en-til-en intervjuer (ibid.). Det ble totalt gjennomført 13 intervjuer med 7 ulike informanter.

Stillingstittel	Arbeidssted	Intervjuetype	Antall
Rådmann, Vestvågøy	Vestvågøy kommune	Telefonintervju	2
Informasjonssjef	Vestvågøy kommune	Telefonintervju	2
Rådmann, Flakstad	Flakstad kommune	Telefonintervju	2
Fylkesberedskapssjef	Fylkesmannen i Nordland, beredskapsavdeling	Ansikt til ansikt	1
Stabssjef	Politi, Bodø / Nordland politidistrikt	Ansikt til ansikt	2
Lensmann	Vest-Lofoten lensmannskontor / Nordland politidistrikt	Telefonintervju	2
Innsatsleder	Vest-Lofoten lensmannskontor / Nordland politidistrikt	Telefonintervju	2

Tabell 1: Oversikt over intervjuobjekter.

Bakgrunnen for at nesten samtlige av informantene ble intervjuet to ganger skyldes at analysen ble påbegynt parallelt med empiriinnsamlingen, dette i tråd med abduktiv tilnærming. Valget mellom å gå frem og tilbake mellom eksisterende data og intervju, skyldes en antagelse om at dette ville generere strategier for å kunne samle inn ny og ofte bedre data (Miles mfl. 2020). Dette ble også tilfellet, da informantene ofte frembrakte ny informasjon i intervjuene,

som igjen ledet til nye spørsmål som jeg ønsket svar på. Intervjuene ble tatt opp med diktafon, samt transkribert fortløpende.

Bare et fåtall av intervjuobjektene hadde mulighet til å gjennomføre intervjuet ansikt til ansikt og det ble derfor primært gjennomført telefonintervju, se tabell 1. Opprinnelig ønske var å intervju alle ansikt til ansikt, men grunnet geografisk avstand lot dette seg ikke gjøre. Tross telefonintervjuers manglende mulighet til å observere informantens kroppsspråk, mener jeg valgte metode var mest egnet fremfor å benytte virkemidler som Skype (Tjora 2017). Da lyd kvaliteten kan være dårligere under videosamtaler, ble det besluttet å gjennomføre telefonintervjuene på høyttalende funksjon med diktafon på siden som tok opp intervjuene. Kroppsspråk måtte dermed vike for lyd kvalitet. Øvrige intervjuer ble gjennomført på informantenes arbeidsplass ettersom dette var mest bekvemmelig for dem. Også disse ble tatt opp med diktafon. Sammenlagt utgjorde lydopptakene 11 timer og 39 minutter, samt 228 sider med transkribert intervju. Alle informantene fikk tilsendt transkriberingen med mulighet til å rette opp eller fjerne uttalelser, men ingen av dem benyttet seg av dette.

For å fremskaffe mer dyptgående og presise svar på enkelte av spørsmålene fra intervjusituasjonen ble det i tillegg sendt noen e-poster med oppfølgingsspørsmål til noen av informantene. Dette gjaldt særlig i forbindelse med detaljer som klokkeslett og lignende, hvor informanten behøvde tid til å sjekke dette opp. Enkelte av mailene ble også avtalt i intervjuet.

4.3.1.1. Utvalgsstrategi, utvalgsstørrelse og rekruttering

Hensikten bak studiens utvalg var å tilegne seg mest mulig kunnskap om skredsituasjonen og ikke å foreta statiske generaliseringer (Johannessen mfl. 2016). Studien har derfor hatt en formålsbestemt utvalgsstrategi, hvor informantene er valgt ut basert på at de har deltatt i krisehåndteringen av skredsituasjonen (ibid.). Utvalgsstrategien kan også lyde under navnet strategisk utvalg, da informantene er strategisk valgt ut etter kriteriet om deres direkte tilknytning til caset (ibid.). Sekundært anså jeg det som viktig å intervju informanter med noe beslutningsmyndighet i sin organisasjon, samt at de hadde tilhørt organisasjonen i flere år. Dette skyldes for det første at informanten måtte ha god oversikt over krisehåndteringen og de beslutninger som ble tatt. For det andre var fartstid i organisasjonen sentral for det forklarende perspektivet. Informanten burde ha tilhørt organisasjonen over lengre tid for å være en del av organisasjonskulturen.

Da studiens fokus er på kommunenes forutsetning for å samvirke måtte noen avgrensninger gjøres vedrørende utvalget av respondenter. Det ville vært interessant å intervju flere aktører, både i form av flere informanter per organisasjon, men også flere organisasjoner

med tilknytning til caset. Grunnet begrensninger i både tid og kapasitet måtte det foretas en selektering av informanter som skulle inkluderes i studien. Etersom kommunen særlig må samvirke med politiet under kriser, ble besluttet å primært inkludere informanter fra nevnte etat.

Også studiens utvalgsstørrelse ble vurdert. Med en formålsbestemt utvalgsstrategi vil utvalgsstørrelsen være bestemt av informasjonshensyn (Yin 2014 i Johannessen mfl. 2016, s. 210). Dette, kombinert med at kvalitative metoder ikke etterstreber representativ utvalgsstørrelse, gjorde at jeg så bort fra populasjonshensyn og heller fokuserte på å ha en utvalgsstørrelse som gav den informasjonen som var nødvendig. Det ble også vurdert som lite hensiktsmessig å intervju aktører som ikke var delaktig under hendelsen, bare for antallets skyld. Dette gjaldt alle organisasjonene, men særst Flakstad kommune hvor få personer var direkte involvert i krisehåndteringen. Utvalgsstørrelsen anses derfor som tilstrekkelig, da jeg opplever å ha fått nok informasjon til å belyse prosjektets problemstilling. Likevel kan det bemerkes at det på et tidlig tidspunkt i studien ble kontaktet flere og andre relevante aktører enn hva som utgjør det faktiske utvalget. Enkelte av dem avslo tilbudet, mens andre aldri besvarte forespørselen om deltakelse. Deres manglende deltakelse ble dog ansett som uproblematisk, ettersom det for det første ble kompensert for senere i prosessen av andre informanter, og for det andre at informasjonsbehovet ble tilstrekkelig dekt gjennom dokumentanalysen.

Fylkesmannen, med god innsikt i hendelsen, bisto med seleksjon og rekruttering, gjennom å sette med i kontakt med ønskede informanter via e-post. Snøballmetoden ble også benyttet, da en informant ble rekruttert gjennom at en tidligere informanter oppgav ham som en sentral aktør å komme i kontakt med (Johannessen mfl. 2016).

4.3.1.2. Informasjonsskriv og intervjuguide

For å forberede informantene, samt sikre at de var innforstått med hva det innebar å delta i studien, ble det i forkant av intervjuene sendt ut informasjonsskriv og samtykkeerklæring, se vedlegg 1 og 2. Da studien ønsker å operere etter NESH³¹ sine forskningsetiske retnings-linjer ble særlig informantenes rett til selvbestemmelse, samt forskerens ansvar for å forhindre skade vektlagt i utformingen av skrivene (Johannessen mfl. 2016). Informasjonsskrivet inneholdt informasjon om prosjektet, informantens rettigheter og tiltenkt tid for gjennomføring av intervjuet. Grunnet spørsmålsmengden i intervjuguiden ble tiden i stor grad oversteget. I tillegg ble det som nevnt gjennomført oppfølgingsintervju med seks av syv informanter, hvilket betød at deltakelsen ble enda mer tidkrevende enn forespeilet i informasjonsskrivet. Informantene tok

³¹ NESH er forkortelse for Den nasjonale forskningsetiske komité for samfunnsvitenskap og humaniora (Fossheim 2009)

dette med godt mot og stilte velvillig opp. Også samtykkeerklæringen søkte å være i overensstemmelse med både etiske og juridiske retningslinjer for samfunnsforskning (Johannessen mfl. 2016). Grunnet casets særpreg ble det tidlig klart at det var umulig å bevare informantenes fulle anonymitet. Siden enkeltpersoner kan identifiseres, ble det utformet en samtykkeerklæring etter person-opplysningens krav (ibid.). For å bevisstgjøre mine informanter om deres manglende anonymitet valgte jeg å inkludere en avkryssning i erklæringen om hvorvidt hele og fulle navn kunne anvendes. Samtlige av informantene godtok bruk av navn, men jeg har likevel valgt å ikke anvende disse. Dette skyldes et ønske om å verne informantene, men også at fokuset skal være rettet på stilling og organisasjon, fremfor person. De refereres derfor til etter stillingstittel.

I forbindelse med denne studien ble det også sentralt å gjøre informantene oppmerksom på at de ikke var fritatt sin taushetsplikt, og at gradert informasjon derfor ikke måtte formidles under intervjuet. Særlig sentralt ble dette i forbindelse med intervjuene av politiansatte. Politidirektoratet (POD) ble derfor kontaktet, og disse bekreftet at intervjuene kunne gjennomføres uten fritak fra taushetsplikten grunnet prosjektets fokus og utforming. På PODs oppfordring ble dette understreket i forkant av intervjuene, også før båndopptaker ble startet.

Det ble i forkant av intervjuene utformet tre intervjuguides tilpasset kommune, politi og Fylkesmannen, se vedlegg 3, 4 og 5. Ettersom studien er komparativ, var kommunenes intervjuguides identiske slik at man hadde sammenligningsgrunnlag mellom informantenes svar. I de øvrige intervjuguidene er enkelte spørsmål overlappende med kommunens intervjuguide, mens andre er tilpasset den enkelte organisasjon. Informantene fikk ikke oversendt intervjuguidene i forkant, da det var et ønske om skaffe oppriktige og spontane svar, fremfor konstruerte og forberedte svar. Intervjuene ble gjennomført som strukturerte intervju, hvor tema, spørsmål og rekkefølgen på disse på forhånd var fastlagt (Johannessen mfl. 2016). Likevel oppsto det tilfeller hvor informantene frembrakte særlig uforutsett informasjon, og jeg vek da fra intervjuguiden og «fulgte» heller informantens beretninger.

4.3.1.3. Betraktning av metoden

Intervju som datainnsamlingsmetode har gitt et riktig og detaljert datamateriale. Likevel må svakheter avklares og belyses. For det første forekom skredsituasjonen ett år før intervjuene som fant sted, hvilket kan ha påvirket informantenes hukommelse og derav riktigheten av hva som ble formidlet. Flere informanter påpekte nettopp dette, og mente det var vanskelig å huske detaljer. Dette er forsøkt kontrollert for gjennom å stille overlappende spørsmål, slik at det kan sjekkes hvorvidt disse stemmer overens med hverandre og med diverse dokumenter tilknyttet

hendelsen. For det andre var informantene dypt involvert i krisehåndteringen, hvilket tilsier at de også er delvis ansvarlige for håndteringen. Dette kan tenkes å påvirke deres fremstillinger av seg selv, organisasjonen og håndteringen. Min oppfatning er likevel at informantene var sannferdige og særs villige til å innrømme egne feil og mangler. Svakheten er likevel forsøk minimert gjennom å påpeke gjentatte ganger i intervjusituasjonen at studiens fokus ikke er å finne syndebukker, ei heller klandre noen for å hemme samvirket. For det tredje må det bemerkes at informantenes subjektive beretninger ikke må forstås som objektiv sannhet, noe jeg har forsøkt å være bevisst under analysen. Avslutningsvis bør fylkesberedskapssjefens deltakelse som informant redegjøres for, da han inngår som en samarbeidende part i studien. Før intervjuet ble det foretatt en vurdering sammen med veileder hvorvidt fylkesberedskapssjefen kunne inkluderes som informant uten at dette ville påvirke studiens pålitelighet. Hans deltakelse ble besluttet å være uproblematisk, ettersom intervjuet for det første ble gjennomført før noe form for veiledning rundt prosjektet hadde forekommet mellom meg og samarbeidende part, og for det andre grunnet at fylkesberedskapssjefen fikk utformet en egen intervjuguide. Denne intervjuguiden skilte seg fra øvrige intervjuguider, gjennom at den i hovedsak omhandlet den kronologiske fortellingen som caset utgjør, samt kontakten mellom det lokale og regionale nivået. I stor grad fungerte intervjuet som en kontrollfunksjon for å avklart tidspunkter og møtearenaer mellom nivåene.

4.3.2. Dokumentanalyse

Informasjonsbehovet gjorde det avgjørende å supplere intervju med ulike dokumenter som kunne belyse samvirket under skredhendelsen. Analysen av disse må forstås som en type kvalitativ innholdsanalyse, hvor man får frem viktige sammenhenger og relevant informasjon om de forholdene i samfunnet som en ønsker å studere (Grønmo 2004 referert i Johannesen mfl. 2016, s. 99). Flere av dokumentene utgjør institusjonelle kilder i form av data som er utarbeidet av offentlig forvaltning (Halvorsen 2008). Disse ble særlig relevant for å forstå tidsbildet og samfunnskonteksten som aktørene opererer innenfor, samt hva som var gjeldende lovverk for hver organisasjon. De institusjonelle dokumentene er diverse stortingsmeldinger, Sivilbeskyttelsesloven, Forskrift om kommunal beredskapsplikt, Politiets beredskapssystem del 1 og diverse veiledere. Dokumentenes må forstås som tilleggsdata da de inneholder relevant informasjon, selv om de ikke stammer fra egen datagenerering (Tjora 2017).

Fylkesmannen, kommunene og politiet har også stilt til veie ulike dokumenter. Eksempler på dokumenter som ble tilgjengeliggjort fra informantene er kommunens beredskapsplaner og ROS-analyser, samt logger, evalueringer og rapporter fra

skredsituasjonen. Særlig loggen bidro til å forstå skredhendelsen kronologisk, og det ble enklere og stadfeste hva som skjedde på hvilket tidspunkt og i hvilken rekkefølge.

4.3.2.1. Betraktning av metoden

Siden nevnte dokumenter utgjør en del av studiens empiri, må det foretas en vurdering av disse, samt metoden. Det må bemerkes at dokumenter verken gir mer eller mindre tilgang til den fulle og hele sannheten om et gitt fenomen. Som forsker har jeg derfor måttet være bevisst på at særlig lovtekster, stortingsmeldinger og beredningsplaner bare gir et innblikk i hvordan samvirket er ment å fungere, men de sier derimot lite om hvordan samvirket fungerer i praksis. Virkeligheten kan fortone seg annerledes enn hva som fremkommer i dokumentene og intervjuene ble derfor sentralt for å få en bedre fremstilling av hendelsen. Intervjuene fungerte dermed også kontrollerende for dokumentene. Sammenlagt kan innsamlingsmetodene forstås som kontrollerende ovenfor hverandre, og skaper kombinert et helhetlig bilde av caset.

4.3.3. Empiriske begrensninger

Det empiriske materialet har noen begrensninger. Det å uttale seg på vegne av en hel organisasjonskultur basert på et fåtall intervjuer garanterer ikke nødvendigvis en presentasjon av den objektive virkeligheten. Informantene kan huske feil, eller glemme å oppgi relevant informasjon. Dokumentene garanterer heller ikke at alle relevante opplysninger tilknyttet organisasjonen oppgis. Empirimaterialet kom enkelte ganger til kort i forbindelse med å vurdere det kulturelle perspektivets forklaringskraft, ettersom det ikke forelå tilstrekkelig med empiri til å støtte opp under perspektivet. De mest sentrale forholdene oppleves likevel som å være godt dekt, og empirimaterialet har således vært tilstrekkelig for å sikre interessante funn.

4.4. Faglig litteratur

Samfunnsvitenskapelig forskning søker å integrere teori og empiri (Johannessen mfl. 2016). Da prosjektet har anvendt både teoretiske begreper og perspektiver for å beskrive og forklare empirien, er en kort redegjørelse rundt anskaffelsen av disse sentralt. For å fremskaffe relevant teori ble ulike fremgangsmåter benyttet herunder universitetsbiblioteket, samt søkemonitorer som Google Scholar og Oria. Litteraturens pålitelighet har blitt strengt vurdert, og ett kriterium har vært at den må være fagfellevurdert. Jeg har også vært bevisst på litteraturens publiseringssted, samt hvor den er ment å gjelde, da eksempelvis utenlandsk litteratur og forskning kan ha begrenset overføringsverdi til norsk kontekst. Tilsvarende gjelder også for samvirkebegrepet, da det i mange tilfeller kan anvendes med annet meningsinnhold enn det jeg har lagt til grunn.

4.5. Dataanalyse

I transkriberingen av intervjuene er Miles (mfl. 2020) form for koding anvendt. Her skiller det mellom første syklus koding og andre syklus mønsterkoding. I første syklus koding brukte jeg empirinære koder, også kalt In Vivo koding, hvor man bruker ord eller setninger fra informantens eget språk som datakoder (Miles mfl. 2020). Kodingsformen var særlig treffende for å peke ut regelmessigheter og mønstre, da dem fikk frem fraser som ble brukt gjentatte ganger. I andre syklus koding grupperte jeg kodene sammen til mønsterkoder og temaer (ibid.). Jeg gikk herfra til et høyere nivå av abstrakthet gjennom å bringe de empirinære kodene til mønsterkoder basert på begreper fra empiriens tematikk og faglitteratur. Analysen må beskrives som en iterativ prosess, hvor jeg gikk frem og tilbake mellom mønsterkoder, transkriberte data, dokumenter og første syklus koding (ibid.). Analysemetodens tilnærming var en blanding av induktiv tematisk analyse og teoretisk tematisk analyse, da andre syklus koding både var empiri-nær, samtidig som den var basert på vektlagt teori. Kombinasjonen sikrer at man ikke mister viktige funn som forskningen kan ha oppdaget, ettersom man også utvikler kategorier som eksisterende teorier ikke vektlegger. Grunnet studiens komparative element ble det gjennomført en systematisk sammenligning av de ulike kommunenes koder tilordnet hver kategori. Empirien ble videre systematisert gjennom det teoretiske rammeverket om ulike krisefaser, som datamaterialet også fremstilles og presenteres etter.

4.6. Reliabilitet

Reliabilitet omhandler dataenes pålitelighet, herunder dataenes nøyaktighet, hvilke data som anvendes, samt innsamlingsmetode og bearbeidelse av disse (Johannessen mfl. 2016). Overordnet er studiens reliabilitet forsøkt ivaretatt gjennom å gi leseren en inngående beskrivelse av konteksten, samt en åpen og detaljert fremstilling av forskningsprosessens fremgangsmåte (ibid.). Vedlagt gjenfinnes også studiens intervjuguide, hvilket tilsier at det vil være mulig for andre forskere å gjennomføre en såkalt reliabilitetstest hvor man dupliserer studien på et ulikt tidspunkt for å vurdere hvorvidt resultatene viser det samme på nytt (ibid.). Gjennom den godt dokumenterte fremgangsmåten mener jeg det er mulig å gjennomføre en slik re-test av studien. Jeg anser dermed studiens reliabilitet som ivaretatt.

4.7. Intern og ekstern validitet

Validitet svarer til forskningens gyldighet, altså hvor godt og relevant dataene representerer fenomenet som studeres (Johannessen mfl. 2016). Det skiller mellom intern og ekstern validitet. Intern validitet vil i kvalitative metoder gjerne dreie seg om i hvilken grad fremgangsmåtene

og funnene på en riktig måte reflekterer studiens formål og representerer virkeligheten (ibid.). Overordnet opplever jeg at studiens interne validitet er godt ivaretatt. Kvaliteten på studiens informanter anses i stor grad som god, da informantene er høyt kvalifisert til å kunne uttale seg om samvirket under skreditsituasjonen da de i aller høyeste grad var involvert i hendelsen. En svakhet er derimot at informantene kan være påvirket av å tilhøre en organisasjonen, hvilket kan påvirket svarene, samt deres forståelse av forholdene under skreditsituasjonen. Ettersom utvalgsstørrelsen i tillegg var liten i antall, vil forskningen kunne bli særlig påvirket og forvridd av dette. En annen svakhet ved utvalgsstørrelsen er at enkelte aktører i dette samvirket ikke er inkludert i studiens utvalg, noe som tilsier at enkelte sider av, samt synspunkter på samvirket ikke er inkludert i studien. Gjennom å anvende flere datainnsamlingsmetoder, både intervju og dokumenter, mener jeg likevel at studiens validitet er ivaretatt, da disse belyser flere aktørers oppfatning av samvirket under skreditsituasjonen.

Den eksterne validiteten i kvalitativ forskning omhandler en overføring av kunnskap til lignende fenomener fremfor generaliseringer, da sistnevnte gir assosiasjoner til statistisk generalisering (Thagaard 2009 referert i Johannessen mfl. 2016, s. 233). I casestudier taler man gjerne om at man kan overføre kunnskap fra selve studien, men ikke fra selve caset (Yin 2018). Undersøkelsen anses som overførbar dersom den lykkes i å etablere beskrivelser og forklaringer som er nyttige på andre områder enn det som studeres. Kunnskapen fra denne studien vil kunne tenkes å ha overføringsverdi til lignende hendelser for de samme kommunene, men antageligvis ikke for andre kommuner. Studien kan derimot muligens belyse samvirkeutfordringer som kan eksistere i samvirket mellom regionalt og lokalt nivå, også i tilfeller utenfor de valgte kommunene. I utgangspunktet gir studien likevel ingen grunnlag til å kunne foreta generaliseringer, ei heller være overførbar til lignende hendelser generelt.

4.8. Samarbeidsavtale med Fylkesberedskapssjefen

For å unngå at samarbeidet mellom forsker og Fylkesmannen ville føre til noen metodiske implikasjoner ble det før prosjektstart etablert en samarbeidsavtale, se vedlegg 6. Fylkesmannen tilbød her å stille til veie dokumenter, rapporter og logger, samt å bistå i seleksjon av informanter. I den formaliserte avtalen ble det understreket at Fylkesmannens bistand ikke skulle gi grunnlag for motytelser. Avtalen bidro til å understreke viktigheten av akademisk frihet og at det her ikke var tale om oppdragsbasert forskning. Dette var viktig for å ivareta studiens reliabilitet og validitet. Forskningen har således vært fri og samarbeidet har ikke påvirket studiens retning eller funn.

5. Presentasjon og beskrivelse av empiri: Før krisen

I dette kapitlet, samt de to etterfølgende, presenteres og beskrives studiens empiri etter de analytiske krisefasene. Dette kapitlet omhandler krisens før-fase og beskriver hvilke forutsetninger kommunene hadde for å kunne samvirke med andre aktører før skredsituasjonen. Oppmerksomheten er her rettet mot samvirkeforutsetningene som er sentrale for denne krisefasen, samt de grunnleggende forutsetningene. Kapitlet legger særlig vekt på forberedende beredskapsarbeid, erfaring med kriser og relasjon til andre aktører.

5.1. Beredskapsplanverk

Beredskapsplanverk kan være nyttig i et samvirkeperspektiv ettersom prosessen med å utvikle planverk bidrar til å gjøre aktørene oppmerksom på egne ressurser, gjensidige avhengigheter og ansvarsforhold (Perry og Lindell 2003). Vestvågøy kommune hadde på tidspunktet før skredsituasjonen i stor grad overholdt sin kommunale beredskapsplikt. Kommunen hadde 01.11.2018 ferdigstilt sin ROS-analyse som ble utarbeidet sammen med de andre Lofotkommunene (Lofotrådet 2018). Skred over E10 ble her ansett som en aktuell trussel mot lokalsamfunnet og var dermed et scenario som kommunen burde etablere beredskap om. Grunnet dens ferdigstillelse kort tid før hendelsen var dette antageligvis ikke gjort. Vestvågøy kommune hadde også utarbeidet en overordnet beredskapsplan, revidert 16.02.2016, som ikke var oppdatert etter den nye ROS-analysen som forelå, men var basert på den forrige ROS-analysen fra 2011 (Vestvågøy kommune 2016). Planen inneholdt derimot ulike strukturelle forhold som oversikt over organisering, prosedyrer for etablering av kriseledelse, samt kontaktliste. I henhold til kommunal beredskapsplikt hadde kommunen også utviklet 14 andre beredskapsplaner, men manglet deriblant evakueringsplan. I prosessen med å utvikle planverket forklarer rådmannen at han ikke nødvendigvis er med på etableringen av alle planene, men at han får dem til gjennomlesning. Rådmannen har derfor ikke nødvendigvis detaljkunnskap om alt planverket. Representanter fra de ulike sektorene har deltatt i etableringen av planverket, i tillegg til at det lokale brannvesenet har hatt en sentral rolle i utarbeidelsen av disse. Også lensmannen skal ha deltatt i noe av utformingen av planverket. Kommunen har heller ingen beredskapskoordinator, som naturlig ville hatt oversikt over kommunens beredskapsplanverk.

Flakstad kommune startet sitt arbeid med den nye ROS-analysen før hendelsen, men den var ikke ferdigstilt innen skredsituasjonen inntraff. Dette tilsier at Flakstad kommune hadde beredskapsplanverk som var basert på tidligere ROS-analyse. Tilsvarende Vestvågøy har Flakstad kommune også utviklet en rekke planverk som kreves i forbindelse med kommunal beredskapsplikt, deriblant overordnet beredskapsplan revidert i 2016 (Flakstad kommune

2016). Planen inneholder informasjon om organiseringen under kriser, hvem som utgjør kriseledelsen, samt kontaktliste (Flakstad kommune 2016). Kommunen manglet enkelte spesifikke aksjonsplaner for å håndtere forhåndsdefinerte farer, deriblant evakueringsplan. Det fremstår også som om Flakstad har noe færre beredskapsplaner enn sin nabokommune Vestvågøy³². Rådmannen forklarer at han har kjennskap til kommunens planverk, men vektlegger likevel at det er viktig å ikke følge planen slavisk ettersom lokalkunnskapen veier tungt og er uhyre viktig. Det fremkommer ikke av empirimaterialet hvem som bidrar i utformingen av kommunens planverk. Kommunen har også egen beredskapskoordinator, som blant mange oppgaver også ivaretar kommunens arbeid med samfunnssikkerhet- og beredskapsarbeid.

Samvirkeprinsippet skal reflekteres i beredskapsplanverk, og kommunene oppfordres derfor til å ha oversikt over hvilke ressurser som er tilgjengelige lokalt, samt avklare hvilke bidrag som kan forventes av frivillige organisasjoner (St. Meld. nr. 29 (2011-2012)). Vestvågøy kommune har i sitt planverk avklart hvilken rolle, ansvar, oppgaver og fullmakter som tillegges kommunens kriseledelse. Slik kunnskap om egne ansvarsforhold kan tenkes å være viktig i samvirkesituasjoner. Kommunen har også en ressursoversikt som vil være sentral for å forstå hvor de er avhengig av andre aktører, samt hva de kan bidra med selv. Planen tar også for seg forholdet til andre myndigheter og aktører, og vedlagt finnes en samarbeidsavtale mellom kommunen og Vestvågøy Røde Kors. Vedlegget avklarer hva Røde Kors kan bidra med og hvilke ressurser de har, deriblant ved skredsituasjoner (Vestvågøy kommune 2016). Tilsvarende vedlegg finnes også for Heimevernsdistriktet som kommunen tilhører.

Flakstad kommune, på sin side, mangler ressursoversikt i sitt planverk. Kommunen har derimot oversikt over kriseledelsens hovedoppgaver, roller og fullmakter (Flakstad kommune 2016). Planen inneholder også noe informasjon om politiets og Fylkesmannens rolle under kriser, men reflekterer i liten grad andre aktører som kommunen kan samvirke med, ei heller hva de kan bidra med under kriser. Det foreligger ingen form for samvirkeavtale i Flakstad kommunes beredskapsplanverk.

Sammenlagt mangler begge kommunene evakueringsplan, hvilket er i uoverensstemmelse med kravene i den kommunale beredskapsplikten (Sivilbeskyttelsesloven 2010 § 15 andre ledd). Ut over aktørene som bistår i etableringen av kommunens planverk, er det uvisst hvorvidt andre aktører i lokalsamfunnet har kjennskap til kommunens planverk. Lensmannen forklarer at han har noe kjennskap til planverket, men ikke på detaljnivå. Politiets

³² Påstanden baseres på at planverket i liten grad gir oversikt over annet planverk som kommunen har opparbeidet, samt at kommunen kun har oversendt et fåtall planer som er opprettet for skredhendelsen.

taktiske personell på lokalt nivå skal derimot ikke ha kjennskap til kommunens planverker. På regionalt nivå har verken Fylkesmannen eller politiet detaljkunnskap om planverket, men forklarer at de ønsker å spille på kommunens kriseledelse under krisesituasjoner for å få den informasjonen de behøver. Stabssjefen forklarer at de fysisk har planverket til kommunene i weben, men at det er umulig for dem å ha detaljkunnskap om planverket til alle 43 kommunene i fylket. Politiet ønsker heller at kommunen skal sette sin kriseledelse, slik at de enten kan sende inn en liaison til dem, eventuelt at noen fra kommunen kommer opp i deres krisestab.

5.2. Øvelser

Kommunene vil i før-fasen kunne styrke sine forutsetninger for å kunne samvirke ved å gjennomføre samvirkeøvelser (St. Meld. nr. 29 (2011-2012)). Kriseledelsen i både Flakstad og Vestvågøy kommune har de siste årene deltatt på alle Fylkesmannens årlige øvelser. Siden 2016 har det blitt gjennomført fire spilløvelser og en diskusjonsøvelse i regi av Fylkesmannen, hvor diverse eksterne lokale aktører har blitt koblet på. Ettersom ingen av disse øvelsene har hatt særlig fokus på kommunens rolle som samvirkeaktør, ei heller på skred eller samvirke mellom forvaltningsnivåene, kan de ikke kvalifiseres til såkalte samvirkeøvelser. Kommunene har dermed ikke gjennomført samvirkeøvelser i regi av Fylkesmannen.

Vestvågøy kommune oppgir at de har en til to øvelser i året, hvilket betyr at kommunen kan ha arrangert øvelser selv, uten at de oppgir hvilke konkrete øvelser. I første rekke skal det da være kriseledelsen som deltar, og her inngår også ansatte fra helsetjenesten og det kommunale brannvesenet. Informantene forteller at de tidvis har invitert med diverse relevante aktører fra lokalmiljøet og drar særlig frem lensmannen som et eksempel. Det fremstår likevel ikke som at formålet med disse øvelsene primært har vært å øve samvirket, men det kan tenkes å være en bieffekt av å ha erfaring med å øve sammen. Flakstad kommune har også gjennomført øvelser sammen med lokale aktører og henviser da spesielt til det lokale brannvesenet. Da brannvesenet ikke inngår i kommunens kriseledelse er det uvisst hvorvidt disse har deltatt på Fylkesmannens øvelser. Fokuset skal ikke ha vært på å styrke samvirket i disse øvelsene, men også her kan det tenkes å være en bieffekt.

Kriseledelsen i Flakstad og Vestvågøy kommune kan ikke sies å ha gjennomført samvirkeøvelser selv om begge kommunene har erfaring med å øve sammen med enkelte lokale aktører, da særlig fra politi, brannvesen og helsevesen. Lensmannen bekrefter å ha deltatt på slike øvelser, mens taktisk personell fra det lokale politiet ikke har gjennomført øvelser med kommunens kriseledelse. Det er likevel ikke usannsynlig at øvelsene har hatt positiv påvirkning på kjennskapet og relasjonen mellom kommunen og de andre aktørene.

5.3. Erfaring med lignende hendelser

Informantene fra Vestvågøy kommune kan ikke minnes å ha hatt lignende erfaring med skredsituasjoner tidligere. Kommunen har likevel erfaring med evakuering, da et cruiseskip gikk på grunn i Buksnesfjorden i 2014. I denne evakueringen gjennomførte kommunen forflytningen av menneskene, men de holdt derimot ingen mottak eller registrering av dem. Kommunen har også flere ganger samlet kriseledelsen og vært i situasjoner som kriseledelsen har måttet håndtere. Av andre informanter beskrives kommunen som å være langt fremme hva gjelder etablering av kriseledelse, og det fremstår som at kommunen har for vane å invitere andre aktører med i kriseledelsen under krisesituasjoner.

Flakstad kommune har hatt små hendelser i forbindelse med skred, men ingen av tilsvarende størrelse som skredsituasjonen i 2019. Rådmannen oppgir at kommunen ikke tidligere har hatt erfaring med hendelser hvor regionalt politi har vært tilsvarende involvert i håndteringen. Han forklarer at folket i Lofoten er vandt til å hjelpe til, og jeg forstår han slik at de har erfaring med å ordne opp i situasjoner lokalt, uten innblanding fra regionalt nivå. I 1998 hadde derimot kommunen et snøskred i en bygd kalt Skjelfjord, hvor menneskeliv gikk tapt (Dagbladet 1998). Etttersom dette er over 20 år siden, i tillegg til at rådmannen ikke bringer dette opp, antas det at få personer ansatt i kommunen den dag i dag erfarte håndteringen av denne hendelsen. Flakstad kommune har erfaring med å sette kriseledelse, også hvor de ikke sitter fysisk sammen. «*Vi setter kriseledelse i den grad at vi er enig i kriseledelsen om at alle har telefonen tilgjengelig med lyd på hvis det skulle være noe*» (Intervju: Rådmann Flakstad).

5.4. Kjennskap til andre aktører

En forutsetning for samvirket er at aktørene har forståelse, tillit og kjennskap til hverandres ressurser, kompetanse, organisering og kultur (St. Meld. nr. 10 (2016-2017)). Denne kjennskapen må være etablert og på plass i krisens før-fase, og kommer gjerne gjennom diverse beredskapsarbeid. Både Vestvågøy og Flakstad kommune ser ut til å ha god kjennskap til, samt forståelse av andres ressurser og organisering lokalt. Når det gjelder gjensidig avhengigheter og hvilke aktører de har å spille på, fremstår begge kommunene å ha oversikt over dette på tross av at det ikke alltid dokumenteres godt i deres planverk. I Vestvågøy dras lensmannen og brannvesen fram som aktører de samvirker godt med og har god kjennskap til. I Flakstad gjelder tilsvarende for deres lokale brannvesen, samt lensmannen. Også kommunens relasjon til hverandre fremstår som god, både under kriser, men også i det daglige. Informantene oppgir at kommunene kjenner hverandre godt, har en god dialog og et godt forhold til hverandre.

Rådmennene i begge kommunene beskriver derimot at kjennskapen er best på lokalt nivå, mens jo lengre unna disse beveger seg jo mindre blir kjennskapen.

Sentralt i aktørenes relasjon blir også deres forståelse av de ulike aktørenes ansvar og organisering. Rådmannen i Vestvågøy forklarer at *«vi vet forholdsvis godt hva som er vårt ansvar, og hvis det ikke er vårt ansvar så er det veldig mye som styres av politiet»* (Intervju: Rådmann Vestvågøy). I Flakstad forklarer rådmannen at han har delvis kjennskap til andre aktørers ansvar og organisering. Kjennskapen til politiet, særlig på regionalt nivå, fremstår å være noe begrenset før hendelsen. Ettersom kommunenes kjennskap er størst blant aktørene på lokalt nivå, kan det tenkes at de også har best forståelse av deres ansvar og organisering, og mindre for aktørene regionalt og nasjonalt. Dette tilsier at forutsetningen er best for å samvirke med de lokale aktørene fremfor de regionale. Det kan tenkes at denne gode kjennskapen skyldes at det er disse aktørene kommunen ofte samvirker med i det daglige, samt at de har gjennomført øvelser og etablert noe planverk sammen.

5.5. Kommunens samvirkerolle

For å ivareta sin samvirkerolle oppfordres kommunene til å etablere kommunalt beredskapsråd (DBS 2018:5). Noe av bakgrunnen for dette er at aktørenes kjennskap til hverandre på lokalt nivå skal styrkes, og en blir klar over ressursene som eksisterer lokalt. Lofot-kommunene har i stor grad gått sammen om å løse flere samfunnsikkerhets- og beredskapsoppgaver, men i forbindelse med beredskapsråd er det noe usikkert hvorvidt dette er tilfellet eller ikke. Rådmannen i Vestvågøy påstår at det eksisterer et slik kommunalt beredskapsråd hvor både egen kommune, men også Flakstad kommune skal være deltaker. Her inkluderes også andre aktører som Røde kors og Sivilforsvaret, men ordningen blir i følge rådmannen i Vestvågøy sjelden benyttet. På den andre siden fremholder rådmannen i Flakstad kommune at beredskapsrådet deres omtales som politiråd, og at det her er lokalt politi og kommunene som møtes. Dette rådet skal være felles for begge kommunene og de skal ha gjennomført tre til fire møter i året. Det er dermed noe usikkert rundt hvorvidt beredskapsrådet eksisterer, eller om fenomenene forveksles. Med bakgrunn i dette kan man likeledes påstå at ordningen med kommunalt beredskapsråd, med deltakelse fra flere aktører i lokalsamfunnet, er lite brukt blant kommunene. *«Vi burde sannsynligvis ha den møteaktiviteten litt hyppigere enn hva vi har klart i forhold til å skulle være godt kjent med hverandre og hvordan vi eventuelt skal håndtere ting»* (Intervju: Rådmann Vestvågøy). Utbyttet av beredskapsrådet vil dermed antas å være lavt og den lokale kjennskapen som eksisterer mellom aktørene må skyldes andre forhold enn rådet.

6. Presentasjon og beskrivelse av empiri: Under krisen

Andre del av studiens empiripresentasjon omhandler under-fasen av krisen. Dette kapittelet tar for seg håndteringen av skredsituasjonen i Lofoten, som operativt forløp fra mandag 28. januar til torsdag. 31. januar 2019 (FMNO 2019a). Formålet med kapittelet er både å presentere selve krisehåndteringen og samvirket, men også å beskrive hvorvidt kommunene overkom samvirkeforutsetningene tilknyttet den akutte krisefasen. Håndteringen av situasjonen løp parallelt i Vestvågøy og Flakstad kommune, men vil i det følgende presenteres separat.

Tidslinje for Vestvågøy kommune:

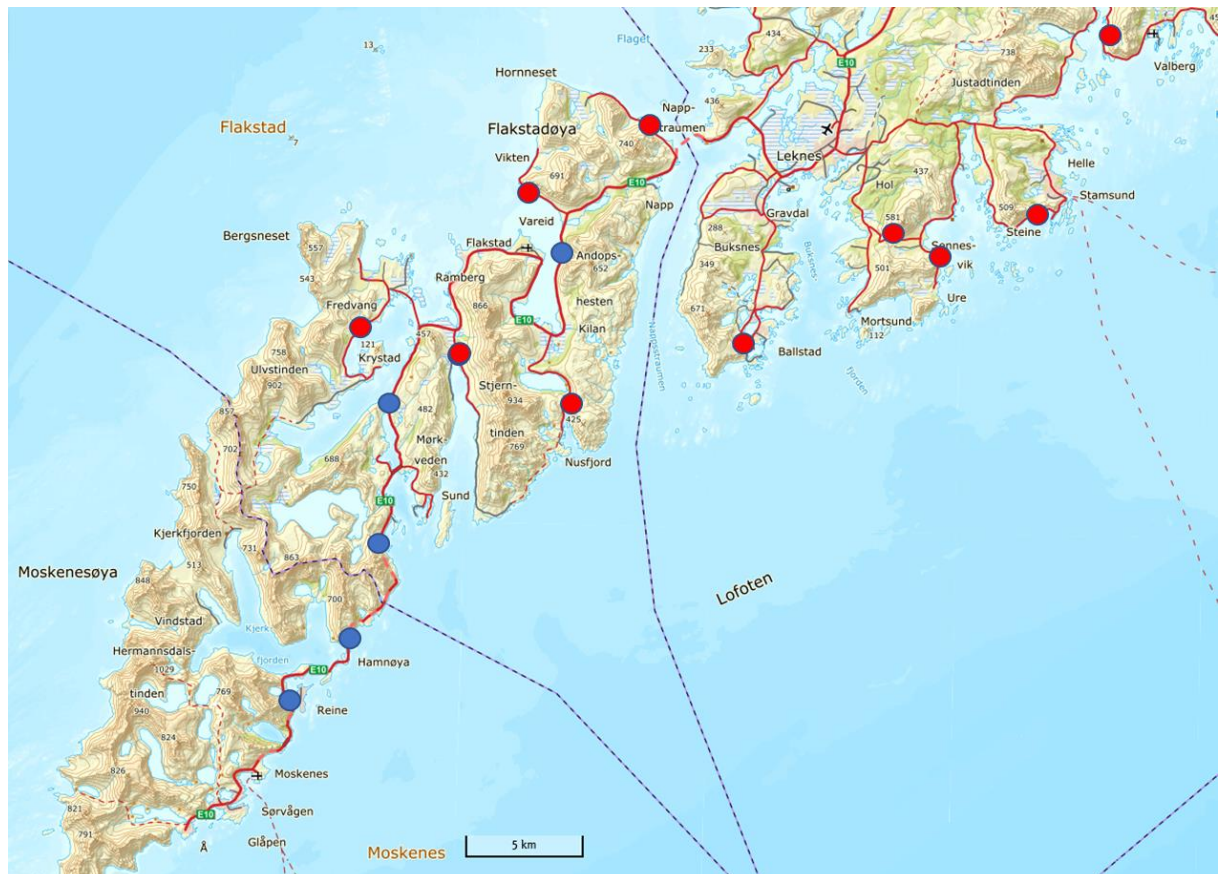
26.01.2019	•	Vestvågøy mottar e-postvarsling fra Fylkesmannen om stor snøskredfare
28.01.2019	•	Kl. 08:30 - Fylkesmannen i telefonisk kontakt med rådmannen i Vestvågøy
	•	Kl. 11:30 - Rådmann mottar telefon fra lokal politipatrulje om skred på Ballstad
	•	Kl. 12:46 - Vestvågøy kommune sender ut varsel til befolkning om evakuering
	•	Politimesteren i Bodø beslutter evakuering av Ballstadlandet
	•	Kriseledelsen i Vestvågøy blir satt
	•	Kl. 13:30 - Lensmannen blir somlokalisert med Vestvågøy sin kriseledelse
	•	Kl. 14:00 - LRS møte på Albertmyra
	•	Kl. 15:00 - Møte i fylkesberedskapsrådet
	•	Kl. 15:05 - Røde Kors Vestvågøy melder seg disponibel
	•	Kl. 15:30 - Brannmannskapet ankommer allmenningsskaia for å registrere evakuerte
	•	Kl. 17:30-18:00 - De siste evakuerte går i land på Ballstadøya
	•	Kl. 20:30 - Geologer fra NGI og NVE ankommer Leknes og inngår i Vestvågøy sin kriseledelse
29.01.2019	•	Kl. 15:00 - Fylkesberedskapsråd kriseledelsen i Vestvågøy kommune deltar
30.01.2019	•	Kl. 19:00 - Politimester beslutter å delvis oppheve evakuering på Ballstad
31.01.2019	•	Kl. 12:25 - All evakuering i Vestvågøy oppheves

Tidslinje for Flakstad kommune:

26.01.2019	•	Flakstad mottar e-postvarsling fra Fylkesmannen om stor snøskredfare
27.01.2019	•	Flakstad kommunes ordfører besluttet å evakuere fire hus i Skjelfjord
28.01.2019	•	Kl. 08:20 - Fylkesmannen i telefonisk kontakt med rådmannen i Vestvågøy
	•	Rådmannen, sammen med to lokale politibetjenter fraktes til Ramberg med Sea King
	•	Kl. 13:24 beslutter politimesteren evakuering av Ramberg og Skjelfjord
	•	Kl. 16:31 blir evakuering iverksatt på Ramberg
29.01.2019	•	Kl. 02:00 Siste person i Skjelfjord evakueres med bistand fra lokalt politi.
30.01.2019	•	Kl. 14:58 Politimesteren beslutter å oppheve evakueringen av Ramberg og Skjelfjord

Under skredhendelsen ble det ikke meldt om strømbrudd eller bortfall av mobilnett, EKOM eller nødnett (FMNO 2019b). Velfungerende kommunikasjonsteknologier under kriser har vist seg å påvirke kriseresponsen positivt, og her lå forholdene til rette for en god

kommunikasjonsflyt mellom aktørene (Martin mfl. 2016). Regionalt politi rekvirerte og satte også en rekke ressurser i beredskap, deriblant to kystvaktfartøy som la seg til Skjelfjorden i Flakstad kommune, et Bell-helikopter i Bardufoss, ett Lynx-helikopter, samt Sea King fra Bodø. Heimevernsdistrikt 16 ble også satt i beredskap, i tillegg til at Sivilforsvaret sto klare med forsterkningsressurser på kaia i Bodø, klar til å sendes over til Lofoten ved behov (FMNO 2019b). Samvirket og ressursallokeringen på regionalt nivå skal tilsynelatende ha fungert godt.



Kart over stengte veier i Lofoten grunnet ras. Blå prikker er europavei 10. Røde prikker er fylkesveier (Illustrasjon hentet fra FMNO 2019a).

6.1. Vestvågøy kommune

6.1.1. Mottak av skredvarsel

26. januar mottok Vestvågøy og Flakstad kommune e-postvarsling fra Fylkesmannen om stor snøskredfare for hele Lofoten og Vesterålen førstkommande søndag (FMNO 2019b). Etter anbefaling fra NVE ble kommunene oppfordret til å følge med på utviklingen og iverksette nødvendige beredskapstiltak. Å erkjenne og oppdage slike forestående trusler er ofte svært vanskelig for organisasjoner, da de fleste ikke aktivt leter etter informasjon som kan tyde på at

omgivelsene er i ferd med å innta en uønsket tilstand (Boin mfl. 2018). På dette tidspunktet vurderte ikke Vestvågøy kommune situasjonen dit hen at det var behov for å sette kriseledelse eller gjennomføre beredskapstiltak. Rådmannen forklarer at kommunen mottar flere slike regions-baserte varslinger på vinterhalvåret og kommunen etablerer ikke nødvendigvis kriseledelse ved slike generelle varslinger. Slik varslingen hadde forutsett kom det store mengder nedbør i form av snø søndag 27. januar. Mandags morgen 28. januar kl. 08:30 var derfor Fylkesmannen i telefonisk kontakt med rådmannen i Vestvågøy kommune (FMNO 2019a). Utfordringene som meldte seg da var at skolen på Leknes ikke kunne holdes åpen grunnet stengte veier, og skolebussene ble innstilt. Det var likevel omkjøringsmuligheter innad i kommunen. Først kl. 11:30 ble situasjonen for alvor erkjent som en potensiell krisesituasjon. Rådmannen mottok da en telefon fra en lokal politipatrulje som befant seg på Ballstadlandet. Politiet hadde observert et ca. 100 meter bredt snøras forholdsvis nært bebyggelsen og ba kommunen om å vurdere situasjonen. Patruljen kom seg ikke fra stedet, da raset sperret for bilveien ut av Ballstad (Vestvågøy kommune 2019). Politipatruljens beslutning om å involvere kommunen og be om deres vurdering vitner både om at det er et høyt tillitsnivå mellom organisasjonene, men også at politiet så nytteverdien av å samvirke med kommunen i forbindelse med å ta en riktig avgjørelse vedrørende situasjonen (Kristiansen mfl. 2017). Informantene fra Vestvågøy kommune forteller at situasjonen fra dette øyeblikket ble oppfattet som alvorlig.

6.1.2. *Situasjonsforståelse og beslutningstaking*

På bakgrunn av telefonsamtalen med lokalt politi vurdere kommunens rådmann og brannsjef situasjonen, og gjennom denne vurderingen etablerte de seg en felles situasjonsforståelse. For å få en høy situasjonsbevissthet må aktørene identifisere, behandle og forstå den informasjonen som omgivelsene gir dem, slik at de hadde nok kunnskap til å foreta en beslutning (Kristiansen mfl. 2017). «*Når du er i en slik situasjon, så kan du nesten ikke ta for lett på ting. Du er nødt til å tenke hva kan i verste fall skje. Og hvis vi... vi opplevde at hvis det nå skulle komme et ras og noen ble skadd, så ville vi jo aldri tilgitt oss selv for å ikke ha iverksatt en varsling og mulig evakuering*» (Intervju: Rådmann Vestvågøy). Basert på persepsjonen av de klimatiske forholdene, kombinert med informasjonen fra den lokale politipatruljen og NVE, anså kommunen situasjonen som svært alvorlig og potensielt farlig. Gjennom denne oppfatningen av situasjonen og miljøet forsøkte kommunen å forutse hva som kunne skje i fremtiden, nemlig at det kunne gå flere ras på Ballstadlandet som kunne få katastrofale utfall (Endsley 1998). «*(...) så kan ikke vi sitte og vente på at noen fastslår den [faregraden] hvis det aller verste skulle*

skje. Så dermed besluttet vi at vi skulle begynne med forberedelse til evakuering» (Intervju: Rådmann Vestvågøy). Ansvar for å beslutte og iverksette evakuering tilligger normalt politiet, men kommunen mente her at de ikke kunne avvente med evakueringen til en slik beskjed kom (Politi-loven 1995 § 7 andre ledd; FMVL u.å.). Fra dette øyeblikket skal situasjonsforståelsen til brannvesenet, kommunen og lokalt politi ha vært lik.

Forberedelsene kommunen gjennomførte var at de kl. 12:46 sendte ut en lokasjonsbasert varsling på SMS til befolkningen (FMNO 2019b). I denne meldingen ble befolkningen som bodde innenfor spesifikke områder bedt om å evakuere ut av området inntil en nærmere vurdering av skredfaren var gjort. Befolkningen ble da oppfordret til å evakuere til Fiskarheimen. Parallelt med forberedelsene, hadde regionalt politi satt sin krisestab og kort tid etter meldingen ble sendt ut besluttet politimesteren i Bodø å evakuere det aktuelle området på bakgrunn av anbefalinger fra NGI og NVE. Informantene forteller likevel at befolkningen i Vestvågøy kommune ikke opplevde situasjonen som så alvorlig, og enkelte mente derfor at evakueringen ikke var nødvendig. *«Og det kan sikkert være tilfellet, men en plass må du jo på en måte strekke den grensen, og ut fra det NVE og NGI kom med av anbefalinger så tok vi dem»* (Intervju: Rådmann Vestvågøy). Kommunen ble ikke påvirket av dette, og befolkningen valgte å følge kommunens oppfordringer.

6.1.3. Kriseledelse

Informantene forteller at det gikk kort tid fra kriseerkjennelsen til de hadde satt kriseledelsen i formannskapshallen på Lekens. Kriseledelsen var stor, og besto av rådmannen, brannsjefen, informasjonssjefen, avdelingsleder IKT, ordfører, kommunalsjefen og kommunelegen. Valget om å inkludere brannsjefen, som opprinnelig ikke inngår i kriseledelsen, tyder på at kommunen her så nytteverdien og derfor søkte å samvirke med brannvesenet under situasjonen. Tilsvarende ser det ut til at kommunen skal ha tenkt om lokalt politi, ettersom også lensmannen ble forespurt om å inngå i kriseledelsen. Omtrent kl. 13:30 på mandag tiltrådte den lokale lensmannen Vestvågøy kriseledelse som liaison. Lensmannens fysiske tilstedeværelse skal ha vært av stor verdi for kommunen og han skal ha kommunisert med både politiet på regionalt nivå, men også direkte med politipatruljen på Ballstad. Lensmannen beskrives som en person med *«god lokalkunnskap og høy troverdighet, så det er veldig verdifullt [hans deltakelse i kriseledelsen] kontra at det hadde vært en person man kommuniserte med på telefonen og som ikke kjente lokalmiljøet og folk»* (Intervju: Informasjonssjef). Kommunens kriseledelse tok ikke frem sine beredskapsplaner eller ROS-analyser under hendelsen. *«Fordi akkurat den situasjonen var ganske sann... den kom veldig brått på, så det var nødvendig med handling veldig... med en*

gang. *Så det var egentlig ikke tid til å bruke veldig mye planverk i situasjonen»* (Intervju: Rådmann Vestvågøy). Gjøremål skal likevel ha blitt raskt fordelt på de ulike deltakerne og samarbeidet innad i kriseledelsen beskrives som godt.

Kriseledelsen hadde likevel litt problemer i startfasen med å tilegne seg eksperthjelp på området. De opplevde at det var utfordrende å få geologene fra NGI og NVE til å forstå alvoret i situasjonen. NGI og NVE beskrives som å kun ha sittet og sendt ut varslinger, hvilket var mindre enn det kommunen mente de hadde behov for. *«Vi skjønnte at vi var nødt til å få vurderinger fra fagfolk, både når det gjaldt det området hvor det hadde gått ras, men også for å få vurdert andre områder i kommunen (...) fordi det er de [NVE og NGI] som er profesjonell på denne typen vurderinger»* (Intervju: Informasjonssjef). Kommunen ønsket derfor at NVE og NGI skulle foreta vurderinger, samt undersøke omgivelsene i Lofoten. Kommunens ordfører tok derfor kontakt med Fylkesmannen for å få ordnet problemet. *«Man må ikke ta nei for et nei når man ber om hjelp»* (Intervju: Rådmann Vestvågøy). Rådmannens utsagn vitner om at kommunen i stor grad ser nytteverdien av å samvirke med andre aktører, og at de aktivt søker dette på tross av de møtte noe motstand i forbindelse med å få ekspertisers vurdering. Kommunen ønsket her at vurderingene skulle foretas av den riktige fagdisiplinen, ettersom disse ble oppfattet å ha den riktige kompetansen. Kommunen så her sine egne faglige begrensninger, og forsto at et samvirke var nødvendig.

Etter at geologene fikk mer klarhet i situasjonen agerte de raskt, og deres situasjonsforståelse skal ha blitt tilsvarende lik kommunen og politiets. Senere samme dag, omtrent kl. 20:30 ankom geologene fra NGI og NVE Lekens og inngikk i kommunens kriseledelse (FMNO 2019b). Deres tilstedeværelse i kriseledelsen skal i følge skredrapporten ha skapt et godt samvirke mellom kommunene og geologene på lokalt nivå (FMNO 2019a). Kriseledelsen skal i dagene fremover ha mestret å opprettholde det felles situasjonsbildet, særlig gjennom at geologene formidlet informasjon basert på deres kompetanse. Situasjonsforståelsen mellom aktørene i kriseledelsen skal i følge informantene heretter ha vært lik.

6.1.4. Evakuering på Ballstad

Evakueringen på Ballstad forekom i to deler. I første omgang ringte kommunes brannsjef til enkelte husstander som lå dårligst til, i tilfelle ras. Omtrent kl. 12:00 evakuerte disse til Fiskarheimen, et bygg som i dag drives av utleiere. Kommunen oppfordret husstandene til å ta seg dit til fots. Ikke lenger etter denne evakueringen var påbegynt mottok som nevnt kommunen beskjed om at politimesteren hadde besluttet evakuering av området. Befolkningen skulle nå evakueres ut fra Ballstadlandet og over til Ballstadøya. Kommunen kontaktet derfor

Hovedredningsentralen i Bodø som dirigerte redningsskøyta til Ballstadøya for å bistå med forflytningen av de evakuerte. Dette var en forholdsvis kort båttur og lokalt politi skal ha hjulpet de evakuerte om bord i redningsskøyta. Allerede kl. 13:30 gikk de første evakuerte i land, mens de siste skal ha ankommet Ballstadøya mellom kl. 17:30-18:00.

Ved ankomst på Ballstadøya var verken personell fra kommune eller politi til stede for å registrere de evakuerte. Kommunen trodde at den stedlige politipatruljen hadde kontroll over både transporten, men også over mottaket på allmenningskaia på Ballstadøya. Dette var ikke tilfellet og mottaksapparatet skal ha fungert dårlig (FMNO 2019a). Mottak og registrering av evakuerte er en oppgave og et ansvar som er tillagt politiet (POD 2011:146). Under hendelsen opplevde lokalt politi at de hadde for lite ressurser i form av personell til å kunne håndtere mottaket og registreringen. Kommunens informanter beskriver hendelsen som en misforståelse som skyldes deres antakelse om at politiet var på stedet, hvilket de ikke var. *«De [politiet] trodde sikkert at vi hadde kontroll på det og vi trodde kanskje at de hadde kontroll på det»* (Intervju: Rådmann Vestvågøy). Likevel påtar kommunen seg noe av ansvaret for hendelsen. *«Det er åpenbart at vi skulle ha sjekket med politiet om de førte lister, også skulle vi forvist oss tidligere om at noen folk var å tok imot»* (Intervju: Informasjonssjef). Ved spørsmål om ansvarsforhold i forbindelse med evakuering, svarer lensmannen *«etter min antagelse, uten at jeg har fått sjekket det, det er at det er politiet sitt ansvar å føre en fortegnelse, en liste over de personene som har blitt evakuert fra et område. I den andre enden så må jo mottaksapparatet, som da kommunen har et ansvar for, dem må jo også føre et regnskap over dem som dem tar imot og som dem da skal innlosjere eller ta vare på i en periode»* (Intervju: Lensmann). Rådmannen fremholder derimot at det er politiet som har ansvaret for mottak og registrering, men forklarer at kommunen burde ha hatt et mottaksapparat til stede på kaia. Informasjonssjefen forteller at kommunen nå er klar over at de til neste gang må ha et apparat rundt mottak. Informantenes utsagn stemmer delvis overens over den reelle ansvarsfordelingen som foreligger i forbindelse med evakuering. Politiet skal riktignok ved evakueringspunktet registrere evakuerte som følges ut av området, men de har også et ansvar for å registrere på samleplassen (mottaket) (POD 2011). Usikkerhet vedrørende rollefordeling og ansvarsforhold mellom kommune og politi i forbindelse med evakuering fremstår som å være et kjent fenomen (FMVL u.å.). Dette kan skyldes at kommunene både i praksis, men også i følge retningslinjer forventes å stille opp og bistå politiet dersom det er nødvendig, i tillegg til at kommunene har et ansvar for å etablere evakuerte- og pårørendesenter (FMVL u.å.; POD 2011). Informantenes utsagn vitner om sprikende oppfatninger om roller og ansvar vedrørende evakuering og mottak av evakuerte. Mangel på tydelighet og dårlig kommunikasjon oppgis likevel av informantene

som årsaken til det dårlige samvirket mellom lokalt politi og kommune i forbindelse med evakueringsmottaket på Ballstadlandet.

6.1.5. Kommunikasjon rundt evakuering

God krisekommunikasjon er sentralt for at aktørene skal få delt informasjon som er nødvendig for å håndtere krisen (Engen mfl. 2016). På organisasjonsnivå dreier kommunikasjonen seg ofte om prosedyrer, rollefordelinger, oppgaver og ansvar, som igjen vil være sentralt for samvirket (Bharosa mfl. 2010). I Vestvågøy tiltrådte lensmannen kommunens kriseledelse ca. kl. 13.30, hvilket var på samme tidspunkt som den første gruppen evakuerte gikk i land på Ballstadøya. I tidsrommet før lensmannen tiltrådte kriseledelsen skal ikke kommunen ha hatt kontakt med politipatruljen på Ballstad og det var dermed ingen avklaring mellom disse vedrørende hvem som skulle håndtere mottaket og ta seg av registreringen. Kommunen hadde som nevnt antatt at politipatruljen forflyttet seg til Ballstad sammen med de evakuerte og at de ville gjennomføre disse oppgavene. Heller ikke etter lensmannens ankomst skal det ha blitt diskutert hvem som skulle ta seg av evakueringsmottaket. Lensmannen formidlet ikke til kriseledelsen at politiet hadde for liten kapasitet til å ivareta sine oppgaver³³. «Overordnet må det ha vært et kommunikasjonsproblem, sånn at... at vi ikke tenkte på å spørre om det og de ikke tenkte på å si ifra om det til oss» (Intervju: Informasjonssjef). Lensmannen skal ha hatt noe direkte dialog med politipatruljen, men hovedsakelig skal kommunikasjonen ha gått gjennom operasjonssentralen og således fulgt formelle hierarkiske kommandolinjer. «Verken de [politiet] eller vi tenkte at vi skulle ha kontroll på de som kom i land fra redningsskøyta, så det enkleste hadde jo vært... si lensmannen var jo til stede hos oss [i kriseledelsen] så lensmannen hadde jo kontakt med politipatruljen, så hadde det bare vært å sammen sjekke at det var kontroll på det» (Intervju: Rådmann Vestvågøy). Rådmannen erkjenner at løsningen på situasjonen enkelt kunne blitt løst gjennom bedre kommunikasjon. Informantene har likevel ingen god forklaring på hvorfor dette ikke ble sjekket eller kontrollert for. Også lensmannen mener misforståelsen skyldes et kommunikasjonsproblem, men han er usikker på hvor det svikter i kommunikasjonen. «Men det her handler jo om... at vi altså... både vi [politiet] og kommunen må være tydelige på hvem som gjør hva her» (Intervju: Lensmannen). Den dårlige kommunikasjonen mellom lokalt politi og kommunen resulterte i at ansvar ikke ble fordelt mellom aktørene og mottaket fungerte dårlig. Lokalt politi mestret ikke å kommunisere sin begrensede kapasitet i forbindelse med ivaretagelse av egne oppgaver, mens kommunen glemte

³³ Hvorvidt lensmannen hadde kunnskap om politiets manglende kapasitet på dette tidspunktet fremkommer ikke av empirimaterialet.

å kontrollere for hvorvidt oppgaver ble fullført i forbindelse med en evakuering de selv hadde iverksatt. Kommunikasjonsproblemet mellom aktørene ledet her til kommunen ikke fikk tilpasset sin respons til den situasjonen, og et potensielt samvirkepunkt mellom lokalt politi og kommune ble dermed borte.

6.1.6. Registrering og ivaretagelse av evakuerte

Når kriseledelsen oppdaget at ingen registrerte de evakuerte på Ballstadøya sendte de personell fra Vestvågøy brann og redning for å ivareta oppgaven. Samvirkeformen mellom brannvesenet og kommunen kan her forstås som et uformelt samvirke. Med kan skyldes at kommunen hadde kjennskap til brannvesenet kapasitet gjennom at brannsjefen satt samlokalisert med kriseledelsen, samt innarbeide rutiner som har utviklet seg over tid mellom aktørene (Kristiansen mfl. 2017). Samvirkeformen kan her beskrives som synkront, da brannvesenet handlet utenfor eget kompetanseområde, gjennom at de ivaretok oppgaver som normalt tilligger kommunen og politiet (Berlin og Carlström 2009). Brannmannskapet ankom allmenningskaia kl. 15:30, hvilket betyr at evakueringen hadde pågått i to timer før mottaket ble etablert og registreringen kunne starte (FMNO 2019b). Kommunen opprettet derfor ingen form for evakuerte- og pårørendesenter på Ballstadøya, da mengden mennesker ble ansett som grei å håndtere uten en slik ordning. De evakuerte fikk beskjed om at de som hadde mulighet for å ta privat innlosjering hos venner og bekjente måtte gjøre det, mens de resterende 27 personene ordnet kommunen transport og overnattingsplass til.

6.1.7. Røde Kors Vestvågøy

Kl. 15:05, midt i evakueringen, skal Røde Kors Vestvågøy ha kontaktet kommunen og oppgitt at de kunne stille med ti personer og snøscooter (FMNO 2019b). Ifølge rådmannen ble ikke Røde Kors benyttet til dette formålet ut fra en vurdering av behovet for mannskapet. På tross av at brannmannskapet ankom allmenningskaia kl. 15:30, snaue 25 minutter etter at Røde Kors meldte seg disponibel, skal kommunen ikke ha sett behovet for mannskapet. Informasjonssjefen forklarer derimot at kriseledelsen ikke var tilstrekkelig klar over Røde Kors under hendelsen, og at de før evakuerings situasjonen på Ballstadlandet ikke så et behov for organisasjonen. Han forklarer at dersom de hadde vært mer klar over Røde Kors så ville han med fordel heller ha brukt dem, ettersom det beste ville vært å ha brannmannskapet i beredskap på Leknes, fremfor på mottaket på Ballstadøya. Rådmannen mener derimot at samme avgjørelse ville blitt tatt på nytt den dag i dag. Den formelle samarbeidsavtalen som eksisterte mellom kommunen og Røde Kors Vestvågøy ble derfor ikke benyttet.

6.1.8. Samvirke og fora

Under skredsituasjonen var Vestvågøy kommune også i kontakt med andre aktører, deriblant kommunens Heimevernsdistrikt, samt det lokale Statens vegvesen i forbindelse med sperring av veier. Vestvågøy kommune hjalp også Flakstad kommune i forbindelse med varsling av deres befolkning. De tilbød også helsehjelp til østlige deler av Flakstad kommune dersom det skulle bli behov (FMNO 2019b). Det skal ha vært noe kommunikasjon mellom kriseledelsen i Vestvågøy og Flakstad kommune, men informantene vil ikke beskrive denne som løpende. Også Moskenes kommune bidro under skredsituasjonen ved å sette opp en båtrute gjennom Flakstad og Vestvågøy kommune. Denne ble brukt til å frakte mennesker som hadde behov for å forflytte seg rundt i Lofoten av ulike årsaker.

Samvirket opp mot det regionale nivået, herunder særlig politiets krisestab, skal i følge informantene ha fungert godt i Vestvågøy. Informantene fra kommunen fremstiller dialoger opp mot det regionale nivået som svært god, og det skal ikke ha oppstått uklarheter eller kommunikasjonsproblemer mellom forvaltningsnivåene. Rådmannen skal også ha kommunisert med Fylkesmannen, og denne dialogen skal ha fungert godt. Det fremstår som at kommunenes informanter mener at bakgrunnen for den gode kommunikasjonen og det gode samvirket med krisestaben i stor grad å skyldes lensmannens deltakelse i kriseledelsen. «*De [Vestvågøy kommune] er langt fremme når det gjelder etablering av kriseledelsen, og det er jo der vi ønsker at alle skal være (...) pluss at de fikk lensmannen inn som liaison, slik at vi hadde løpende kontakt og lensmannen orienterte om hva vi tenkte og gjorde*» (Intervju: Stabssjef). Også lensmannen forklarer at kommunikasjonen opp mot regionalt politi fungerte godt. «*Altså der jobber vi, kan du si, på samme måte som vi gjør i det daglige (...) det øver vi på hver eneste dag, slik at vi har veldig gode forutsetninger når det inntreffer kriser*» (Intervju: Lensmann). Lensmannen forklarer at han både er vandt til og godt kjent med politiets kommunikasjonslinjer, noe som skal ha vært en fordel under krisen.

Parallelt med håndteringen som forekom lokalt, ble det også satt både Lokal redningstjeneste (heretter LRS) og fylkesberedskapsråd på regionalt nivå. LRS ble gjennomført mandag kl. 14:00 på Albertmyra i Bodø. Her deltok regionalt politi, Fylkesmannen, Statens vegvesen og NVE (FMNO 2019b). Kl. 17:00 samme dag ble det også gjennomført fylkesberedskapsråd i Bodø, hvor diverse regionale aktører deltok. Ifølge informantene skal førstnevnte møtefora ha skapt en felles situasjonsforståelse blant aktørene på regionalt nivå, og gjennom de kommende fylkesberedskapsrådene skal dette situasjonsbildet ha blitt oppdatert underveis. I fylkesberedskapsrådet tirsdag 29. januar kl. 14:00 deltok også lensmannen, samt kriseledelsen fra både Vestvågøy og Flakstad kommune (FMNO 2019a). Normalt sett inngår

ikke aktørene fra det lokale nivået i fylkesberedskapsrådet, men da det her var snakk om få kommuner i antall, så ble de inkludert forklarer fylkesberedskapssjefen. Informantene fra Vestvågøy kommune opplever ikke at det manglet noe forum eller fora mellom forvaltningsnivåene, ei heller at det var dårlig kommunikasjon mellom dem. Rådmannen forklarer at møtet var med på å skaffe en bedre oversikt over situasjonen. En informant påpeker imidlertid at møtet kunne ha funnet sted på et tidligere tidspunkt, da det ble gjennomført etter at store deler av situasjonen var håndtert. Dersom møtet hadde blitt gjennomført på et tidligere tidspunkt mener informanten at de kanskje kunne ha oppdatert hverandre enda bedre på situasjonen, samt at de i større grad hadde fått vite om hverandre.

6.1.9. Operativ avslutning i Vestvågøy kommune

De påfølgende dagene satt kommunens kriseledelse sammen med lensmannen og geologene fra NVE og NGI. Geologene gjennomførte faglige vurdering av skredutsatte og skredfarlige områder disse dagene. I vurderingene brukte geologene og ansatte i Statens vegvesen blant annet Forsvarets helikopter til å fly over de rasutsatte fjellpartiene i både Vestvågøy og Flakstad kommune. Statens vegvesen startet også tirsdag ettermiddag arbeidet med å brøyte opp stengte veier i Lofoten (FMNO 2019a). Onsdag 30. januar kl. 19:00 besluttet politimesteren på grunnlag av geologenes vurderinger å delvis oppheve evakueringen på Ballstad. Enkelte husstander fikk dermed flytte hjem. All evakuering ble opphevet torsdag 31. januar og de 14 husstandene som fremdeles var evakuert fikk flytte hjem (FMNO 2019b).

6.2. Flakstad kommune

6.2.1. Mottak av skredvarsel

26. januar mottok også Flakstad kommune varsel om snøskredfare fra både Fylkesmannen og Nordnorsk skredovervåkingsprogram (FMNO 2019b). Situasjonen ble på dette tidspunktet ikke erkjent som en krise, men ordføreren valgte søndag 27. januar å evakuere fire husstander i Skjelfjord grunnet det store snøfallet (FMNO 2019a). Disse husstandene lå mest utsatt til og evakueringen ble ansett som et føre-var prinsipp. Rådmannen i Flakstad påpeker at kommunen er vandt til dårlig vær og at de ikke automatisk setter kriseledelse av den grunn. Den eneste målingen som ble gjennomført i kommunen var i Skjelfjord. Snødybden var på 65 cm søndag morgen og hadde økt til 130 cm på mandag morgen (FMNO 2019a). Rådmannen skal i telefonsamtale med Fylkesmannen mandag kl. 08:20 ha forstått situasjonen slik at veiene ville bli åpnet etter hvert. En ny vurdering skulle gjennomføres av Statens vegvesen kl. 09:00.

6.2.2. *Kriseledelse*

Først senere mandag 28. januar, etter at flere skred hadde gått, ble situasjonen ansett som akutt. Flere bygder i Flakstad kommune ble isolert som følge av ras og rasfare, og situasjon så dermed mer alvorlig ut. Å få samlet kriseledelsen i Flakstad skulle derimot vise seg å være vanskelig ettersom snøfallet hadde rammet svært lokalt i kommunen. Ordføreren satt værfast i Bodø, mens rådmannen befant seg på Napp. Grunnet de stengte veiene kom verken rådmannen eller andre fra kommunens kriseledelse seg på jobb på rådhuset i Ramberg. To kommunalt ansatte som bodde i gangavstand var derfor de eneste som møtte på jobb på rådhuset mandag morgen, og disse tilhørte normalt sett ikke kriseledelsen og hadde heller ikke hatt noe med kommunens beredskapsarbeid å gjøre. Grunnet de klimatiske forholdene ble det ikke mulig for Flakstad kommune å ivareta likhetsprinsippet, som sier at organisasjoner under kriser skal være mest mulig lik den organisasjonen man opererer med til daglig (St. Meld. nr. 10 (2016-2017)).

Regionalt politi var på nåværende tidspunkt informert om situasjonen i Lofoten og hadde derfor satt sin krisestab³⁴. De rekvirerte derfor Sea King som ble benyttet til å frakte rådmannen sammen med to lokale politibetjenter til Ramberg. Rådmannen ønsket også å ha med kommunelegen og hun ble derfor fraktet til Ramberg med båt. Rådmannen skal her ha sett nytteverdien av å inkludere kommunelegen, på tross av at hun normalt sett ikke inngår i kriseledelsen til Flakstad kommune. Hun har likevel hatt en aktiv rolle i kommunens beredskapsarbeid. Dette, sammen med hennes kompetanse til å kunne ivareta helsemessige behov i kommunen, skal ha vært bakgrunnen for at rådmannen ønsket å ha henne med.

De stengte veiene gjorde det derfor praktisk talt vanskelig å bygge en velfungerende kriseledelse i Flakstad og den besto derfor kun av rådmannen, kommunelegen og to kommunalt ansatte personer³⁵. Sammen med politimennene ble det dannet et KO³⁶ på rådhuset og arbeidet med å kartlegge og vurdere situasjonen startet. I starten av denne kartleggingsfasen skal situasjonen enda ikke ha blitt fullstendig anerkjent som en krise for kommunens rådmann. *«Altså... det har jo skjedd før at en vei har blitt stengt og at det var sagt det var ras, men det var jo ikke gått noe ras [mot bebyggelse] og alle tror jo også når veiene blir stengt så blir de*

³⁴ Ved større hendelser forsterkes politiets operasjonelle nivå med krisestab etter politimesterens avgjørelse (POD 2011). Hensikten med staben er å få en effektiv ledelse og koordinering av de ressursene som politidistriktet disponerer (ibid.). Staben innhenter og bearbeider informasjon, samt planlegger og besluttes tiltak som omsettes på taktisk nivå. Staben i Bodø besto av faste deltakere og ordføreren i Flakstad, men hadde hyppigkontakt med både NVE, NGI og Statens vegvesen.

³⁵ Grunnet svært tynn kriseledelse i Flakstad falt noen oppgaver ut. Mange funksjoner, deriblant loggføring, måtte ses lett på ettersom det ikke var personell å avgi til dette. Det har derfor vært utfordrende å fremhente presise klokkeslett for når enkelte aktiviteter forekom.

³⁶ Innsatsleder kan ved større hendelser opprette en kommandoplass som leder og koordinerer den samlede innsatsen (POD 2011).

åpnet etter en stund» (Intervju: Rådmann Flakstad). Kommunen tok på dette tidspunktet både frem sitt kartverk over områdene i kommunen, men også beredskapsplanverket hvor kontaktlisten skal ha blitt brukt. Kommunens kartverk har blitt beskrevet som dårlig og på enkelte tidspunkt opererte KO-et kun med apper på mobiltelefonen.

6.2.3. Situasjonsforståelse og meningsskaping

Basert på lokalkunnskap og kommunens kartverk skal aktørene i KO-et ha forsøkt å gjennomføre en kartlegging av hvilke områder som var i risikozonen for skred. Situasjonen ble på dette tidspunktet ikke oppfattet som så prekær, ettersom aktørene innledningsvis antok at det kun var snakk om å evakuere noen få husstander på Ramberg. Politiets krisestab fikk kort tid senere anbefaling fra NGI om at kommunene skulle ta utgangspunkt i en 1000-års grense³⁷ som tilsa at skredet kunne gå gjennom bebyggelse og helt ned til havet. Når denne grensen ble lagt til grunn oppdaget kommunen og lokalt politi at dette innebefattet en evakuering av store deler av Ramberg og nesten hele Skjelfjorden. Evakueringen og operasjonen ble derfor av et mye større omfang enn først tiltenkt. På dette tidspunktet skal det ha oppstått en uenighet mellom kommunen og krisestaben, hvor de regionalt mente at man skulle forholde seg til denne grensen mens rådmannen mente det var unødvendig å evakuere så store områder. Lokalt forsøkte de derfor å spille inn sin forståelse av kartverket, men oppfattet at dette ikke ble akseptert av krisestaben. Stabssjefen forklarer at rådmannen mente det var «helt på tryne» å skulle evakuere så store områder. *«Han [rådmannen] bodde der, han viste det og hadde opplevd alle skredene. Men så sier politimesteren at hvis tre slike særorgan, NVE, NGI og Statens vegvesen anbefaler meg å stenge ned dit, så må jeg jo gjøre det (...) og da ble det gjort. Han [rådmannen] var ikke enig da»* (Intervju: Stabssjef). Situasjonen kan tyde på at rådmannen hadde problemer med å skape mening i situasjonen, og hans tidligere erfaringer tilsa at situasjonen ville løse seg uten for inngripende tiltak. Rådmannens forståelse av verden kan derfor tenkes å ikke lengre ha vært i overensstemmelse med omgivelsene og da han ikke mestret å forkaste denne forståelsen ga det ingen mening å skulle evakuere så store områder (Weick 1993). I dette tilfellet var krisestabens forståelse av både situasjon, samt hvordan man skulle løse den, ulik fra kommunens. Politiet valgte derfor å følge geologenes anbefalinger og omtrent kl. 13:24 besluttet de evakuering av både Ramberg og Skjelfjord, i tillegg til at sistnevnte ble stengt for all trafikk ut og inn (FMNO 2019b). Rådmannen og lokalt politi måtte derfor innfinne seg med å gjennomføre evakueringen til tross for at det var lite ønskelig. *«Da må jeg innrømme at da er*

³⁷ Skredfare angis som regel ved årlig sannsynlighet (gjentakintervall). Et snøskred med gjentakintervall på 1000 år (1000-års grense) har en årlig sannsynlighet på 1/1000, altså 0,1 % (Direktorat for byggkvalitet u.å.)

du litt sånn usikker på hva slags rolle og hvem som bestemmer hva (...) vi har jo skredkart som sier hvem som kan bo utsatt til på disse plassene, men de [krisestaben] ville egentlig ikke ha dem. De hadde gjort noen nye beregninger som gjorde at et enda større område var skredfarlig, men samtidig så snakket vi jo med lokalbefolkningen som har vært vandt til å oppleve det her, så... De mente jo at det var veldig overdramatisert det her med skredfare på så mange plasser i alle fall» (Intervju: Rådmann Flakstad).

Stabssjefen forklarer at det ikke var vanskelig å forstå rådmannens poeng, da det fremsto som usannsynlig at skredet skulle gå så langt. «*Men det er liksom ikke et poeng for oss (...) Når NVE og NGI sier at dette er området, så følger vi det. Vi drar ikke kompetansen deres i tvil selv om rådmannen eller lokalkjente sier at det ikke er slik. Så der vet jeg jo at rådmannen i Flakstad var uenig med oss» (Intervju: Stabssjef). Krisestabens så her ut til å ha en mer åpen holdning til geologenes perspektiv og kompetanse, sammenlignet med rådmannen som fremstår mer skeptisk. Tilliten til egne vurderinger i kombinasjon med lokalkunnskap virker å ha veid tyngre for rådmannen, og kommunens tillit til NGI og NVE sine vurderinger kom dermed i andre rekke. Krisestaben hadde derimot størst tillit til geologenes vurderinger. Situasjonen fikk likevel en ny vending da aktørene i KO-et fikk opp et spesielt kartverk som viste at det var tilstrekkelig å evakuere omtrent 20 boliger på Ramberg. NVE og NGI så alvorlig på situasjonen og ønsket som et minimum at disse grensene ble fulgt. Etter dette ble operasjonen på Ramberg mindre enn hva aktørene lokalt hadde fryktet.*

6.2.4. Evakuering på Ramberg

Evakueringen på Ramberg startet med å etablere et mottakssenter for de evakuerte. Lokalt politi hadde bestemt seg for å bruke Ramberg skole som midlertidig mottakssenter. Dette ble gjort samtidig som kommunen arbeidet for å finne overnatting til de evakuerte. Samvirkeformen var her parallell (Berlin og Carlström 2009). Innsatslederen mener beslutningen om å anvende skolen ble tatt i fellesskap, mens rådmannen oppfattet at kommunen kun fikk beskjed om at politiet hadde snakket med rektor og tatt skolen i bruk. Innsatslederen hadde avklart med rektor på skolen om at han måtte ivareta deres funksjon med å registrere evakuerte, da de selv ikke hadde kapasitet eller mannskap å avgi til dette formålet. Parallelt hadde det gått ut informasjon i media om at beboerne innenfor visse områder skulle møte på Ramberg skole. Kommunen og politiet hadde sammen utformet denne beskjeden som ble sendt ut via Lofotposten, men grunnet en noe upresis melding var det ingen som møtte. Situasjonen var hell i uhell, ettersom det på dette tidspunktet fremdeles var noe uavklart hvor mange som skulle evakueres og det kunne blitt en uheldig situasjon dersom rektor alene skulle ha hatt ansvaret for å ta imot mange

mennesker. Ifølge rådmannen manglet skolen et apparat for å ta imot evakuerte og han undres hva som hadde hendt dersom 300 mennesker skulle ha møtt opp. *«Det er vel kanskje meningen at vi skal stille med folk, men da burde de [politiet] i alle fall avklart med oss om at vi hadde nok folk som kunne møtt opp der og at vi hadde vært enige om hva vi skulle gjøre og hva som skjer med dem som er evakuert»* (Intervju: Rådmann Flakstad). Rådmannen opplever at ansvaret på lokalt nivå mellom politi og kommune ikke ble godt nok kommunisert. Politiets tanke var at dersom mange møtte opp så ville en av dem forflytte seg til skolen for å ivareta politiets funksjoner. Innsatslederen forklarer likevel at ansvarsfordelingen kanskje var noe uklar. *«Det er som jeg sier at jeg ser jo helst at vi skulle hatt flere slike øvelser, for å på en måte bli bedre kjent med den rolleforståelsen. Det er det ingen tvil om»* (Intervju: Innsatsleder). Innsatslederen fremstår som å ha god kontroll på hva som er politiets ansvar vedrørende evakuering. Rådmannen fremstår derimot å være noe ukjent med de formelle rollene og ansvaret i forbindelse med evakuering. *«Det kan godt hende at vi ikke var klar nok på hva som var vår rolle sånn sett. Politiet beordrer evakueringen, så er det vel egentlig vi [kommunen] som skal utøve og registrere hvis jeg har... men ja, vi hadde i alle fall ikke god nok avklaring mellom oss der»* (Intervju: Rådmann Flakstad). Rådmannen virker å tro at det er kommunens ansvar å skulle registrere, og i så tilfelle ville politiet ha tatt over oppgaver som rådmannen opprinnelig trodde var tillagt kommunen. Ansvars- og rollefordelingen fremstår å ha vært uklar.

6.2.5. Ramberg Gjestegård

Når utfallet ble at ingen møtte opp på Ramberg skole bestemte aktørene i KO-et seg for å kontakte alle husstandene personlig via telefon for å forsikre at alle hadde fått riktig informasjon om evakueringen. Det ble ikke foretatt noen form for registrering av de evakuerte ettersom ingen møtte opp på skolen, men det ble kontrollert for gjennom at de ringte hver enkelt husstand. Kommunen hadde kontaktet Ramberg Gjestegård som deretter ivaretok de evakuerte som ikke kunne skaffe seg egen overnatting i skredsikker sone. Grunnet det manglende samvirket mellom kommune og politi om både evakueringsmelding, mottak og ivaretagelse av evakuerte ble det noe ekstra arbeid. Politiet brukte unødvendig kapasitet på å etablere mottak på Ramberg skole og det ble en mer omfattende jobb å skulle kontakte alle i befolkningen for å undersøke hvorvidt de hadde fått riktig informasjon om hvor de skulle evakuere. Det manglende samvirket ledet også til treghet i operasjonen og befolkningen mottok uklare beskjeder rundt evakueringen som skapte forvirring rundt hvor de skulle møte.

6.2.6. Evakuering av Skjelfjord

Samtidig med evakueringen som forekom på Ramberg startet arbeidet med å vurdere hvordan befolkningen i Skjelfjord skulle evakueres. I Skjelfjord hadde det gått et ras som delte den nordlige delen av bygden fra den sørlige delen. En konsekvens av at politimesteren hadde besluttet å stenge Skjelfjorden var at ingen personer kom seg inn eller ut av fjorden og dette skapte utfordringer for hvordan man skulle foreta evakueringen. Grunnet raset og Skjelfjordens spesielle utforming tok det lang tid å kartlegge hvordan en skulle sikre befolkningens trygghet. Krisestaben regionalt involverte derfor en rekke ressurser og mange alternative løsninger ble vurdert, deriblant å evakuere fra sjøveien ved bruk av Kystvakten. Ingen av vurderingene lot seg gjennomføre av ulike årsaker.

Stabssjefen forklarer at krisestaben hadde valgt å lene seg på ekspertisen, men at kommunen hadde vegret seg for å stenge Skjelfjorden. Vurderingene og forslagene på løsninger var derfor svært forskjellig på lokalt og regionalt nivå. På lokalt nivå måtte aktørene improvisere for å finne mulige løsninger på situasjonen ettersom Flakstad kommune ikke hadde noen evakueringsplan for Skjelfjord. Etter ulike vurderinger fremmet innsatslederen et forslag til politiet krisestab i Bodø. Forslaget lokalt var å kjøre en minibuss eller lignende inn gjennom skredfarlige Skjelfjorden for å hente ut befolkningen på nordsiden. Deretter ville de brøyte opp skredet som delte fjorden og hente ut befolkningen på sørsiden. Tanken var at de evakuerte skulle fraktes til Ramberg. Kl. 16:39 ba det lokale politiet om tillatelse til å få brøyte opp veien slik at planen kunne gjennomføres. De ba om denne tillatelsen da det er Statens vegvesen som brøyter veien og ikke politi eller kommune. Når innsatslederen la frem det lokale forslaget skal krisestaben ha vært svært uenig. *«Nei sier jo alle... NVE, NGI og politimesteren. Det er jo en grunn til at vi har stengt Skjelfjord. Det er jo fordi vi er redd for at det skal komme ras ned. Da kan vi jo ikke sende enda flere folk inn i Skjelfjorden. Enn hvis brøytebilen blir tatt av raset?»* (Intervju: Stabssjef). Regionalt mente aktørene at risikoen var for stor til å kunne gjennomføre en slik operasjon og de ønsket derfor ikke å sende flere mennesker inn i rasfarlig område. Også her fremstår det som om aktørene på regionalt og lokalt nivå hadde ulik situasjonsforståelse.

6.2.7. Situasjonsforståelse og kommunikasjon

Hva som ble ansett som rimelige løsningsforslag på evakueringssituasjonen i Skjelfjord var som nevnt svært forskjellig på regionalt og lokalt nivå. Krisestaben skal ha hatt god horisontal kommunikasjon med en rekke aktører og eksperter. Denne kommunikasjonen ledet til at krisestaben fikk nyttig informasjon og kunnskap om miljøet som kan ha resultert i en høy situasjonsbevissthet og derfor et godt grunnlag til å fatte riktige beslutninger (Endsley 2000). I

Flakstad var kriseledelsen svært tynn, noe som resulterte i at kapasiteten var begrenset hva gjelder å tilegne seg store mengder informasjon og kunnskap. Den vertikale kommunikasjonen og informasjonsdelingen mellom nivåene skal i tillegg ha vært svak. Noe av bakgrunnen for at krisestaben var uenig med det lokale forslaget skyldes at Statens vegvesen hadde gjort vurderinger som tilsa at det ville være for risikabelt å brøyte opp veien hvor skredet hadde gått. Dette skal ikke ha blitt formidlet til aktørene lokalt før lenge etter forslaget var fremmet. I Flakstad skal politiet og kommunen, etter å ha sendt sitt forslag, ha gjort en rekke forberedelser og var klar til å effektivisere planen så raskt den ble godkjent av krisestaben. Tiltente aktører var informert og innforstått med risikoen som oppdraget innebar. Informantene forteller at det tok svært lang tid før de fikk beskjed om at planen ikke kunne iverksettes. Rådmannen forklarer at hans ønske var å ordne opp i situasjonen mens det fremdeles var lyst, men at de manglet informasjon fra regionalt hold om hva de skulle gjøre og foreta seg. De ble dermed sittende lenge å vente før de fikk beskjed om at planen ikke kunne iverksettes. Rådmannen forklarer at dette var frustrerende. *«Når du samtidig har folk, innbyggere, som du skal prøve å informere om hva som skjer, så da... da kan vi ikke si noe annet enn at vi venter på nærmere ordre. Og når da mange av de som er lokal egentlig ikke ser den store faren overalt, at det ikke er noe voldsomt, så får vi jo et lite forklaringsproblem underveis. Folk begynner å bli utålmodig»* (Intervju: Rådmann Flakstad).

For samvirket er det avgjørende at krisekommunikasjonen mellom aktørene fungerer godt, slik at de kan dele sin informasjon og derav tilpasse sin respons og atferd etter denne informasjonen (Engen mfl. 2016). Rådmannen skal kun ha vært i kontakt med krisestaben gjennom å kommunisere med ordføreren som satt samlokalisert med dem. Utover dette skal kommunikasjonen mellom nivåene kun ha gått gjennom innsatsleder og fulgte da primært de formelle kommunikasjonslinjene innad i politiet³⁸. *«Så vi hadde mye kommunikasjon [mellom nivåene] men (...) kanskje at kommunikasjonen gikk mye en vei da. Vi burde kanskje ha fått litt mer situasjonsrapportering fra staben»* (Intervju: Innsatsleder). Innsatslederen beskriver en enveiskommunikasjon, hvor han selv rapporterte mye opp til det regionale nivået, men fikk lite informasjon tilbake³⁹. Det ble både ettermiddag og kveld før KO-et fikk beskjed om at avslaget

³⁸ Også i tilfeller hvor politimesterens stab er satt beholder operasjonssentralen ansvaret for kommunikasjonen og koordineringen med innsatslederen (POD 2011). Kommunikasjonslinjene mellom innsatsleder og krisestaben gikk derfor primært via operasjonssentralen.

³⁹ Den dårlige kommunikasjonen internt i politiet faller i utgangspunktet utenfor oppgavens omfang da dette forstås som samarbeid innad i egen organisasjon. Ettersom dette var den primære kommunikasjonen mellom nivåene hadde det interne kommunikasjonsproblemet likevel påvirkning på samvirket mellom lokalt og regionalt nivå, og dras derfor frem. Det kan bemerkes at forskning på norsk politi tyder på at ulike organisasjonspraksiser (byråkratisk og operativ) i politiet kan vanskeliggjøre kommunikasjonen internt (Johannessen 2015).

skyldtes Statens vegvesen sine vurderinger. Informasjonsasymmetrien som oppsto på grunn av at krisestaben og Statens vegvesen ikke videreformidlet informasjon kan her ha fått en rekke ringvirkninger. Svak informasjonsdeling kan for det første tenkes å ha gitt et dårlig utgangspunkt og forutsetning for de lokale aktørenes mulighet til å opparbeide seg en høy situasjonsbevissthet (Endsley 2000; Engen mfl. 2016). Videre ledet informasjonsasymmetrien også til at KO-et foretok vurderinger og etablerte løsningsforslag basert på mangelfull informasjon. Regionalt og lokalt nivå mestret derfor ikke å opparbeide seg en felles mental modell hvor situasjonsforståelsen var lik, noe som kan skyldes den dårlige kommunikasjonen, samt den svake informasjonsdelingen (Weick og Sutcliffe 2001 referert i Bakken mfl. 2017, s. 390; Engen mfl. 2016). Aktørene lokalt kastet derfor bort mye tid og ressurser på å utforme løsningsforslag som ikke var egnet, samt å samle ressurser til et oppdrag som ikke kunne gjennomføres. Innsatslederen forklarer at dersom Statens vegvesens sine vurderinger hadde blitt delt tidligere, så ville løsningsforslaget fra lokalt hold antageligvis ha vært annerledes. Det skal aldri ha vært noe tvil fra lokal politi hvorvidt de ønsket å støtte seg på fagmiljøet, men da de manglet denne informasjonen utarbeidet de et løsningsforslag som ikke var i tråd med fagpersonells vurderinger.

6.2.8. Løsning på evakuering

Grunnet de vanskelige forholdene i Skjelfjord tok det lang tid før krisestaben i Bodø fant en egnet løsning på situasjonen. Befolkningen ble derfor sittende innesperret i skredfarlig område i timevis. Løsningen ble til slutt at befolkningen på nordsiden av skredet kom seg ut av det skredfarlige området og evakuerte til en Bygdeheim i fjorden, mens innbyggeren på sørsiden evakuerte til naboer som bodde utenfor skredsonen. Kommunen tok i forkant kontakt med eierne av den nedlagte Bygdeheimen og fikk etablert et lokalt mottakssenter hvor mellom 80 til 90 personer møtte (FMNO 2019b). En ansatt i kommunens hjemmetjeneste skal ha bistått med ivaretagelsen av de evakuerte på Bygdeheimen.

Beslutningen om å benytte Bygdeheimen som evakueringsplass skyldes at ordføreren, som satt sammen med kriseledelsen i Bodø, forslø det. Forslaget skal ha blitt fremstilt tidligere den mandagen, men geologene fra NGI og NVE var på daværende tidspunkt usikre på hvorvidt det var trygt å bruke bygget som evakueringsplass. Diskusjonen skal ha dreid seg om hvorvidt huset lå innenfor 1000-års grensen eller ikke, og deler av husveggen ble en stund antatt å kunne være innenfor skredsonen. Etter en nærmere vurdering ble det besluttet at Bygdeheimen var trygg, samt at det var beste alternativet i situasjonen.

Rådmannen har derimot en annen oppfatning av situasjonen rundt vurderingen av Bygdeheimen og mener at kommunen sent på kvelden fikk beskjed fra politiet om at de måtte evakuere befolkningen på nytt, etter anbefaling fra geologene. *«Det er litt sånn eksempel på når du ikke har lokalkunnskap og da samtidig da, hvis du spoler tilbake litt, så hadde vi en av de mest lokalkjente som vi har der i Skjelfjorden. Han bor i nærheten av den samme Bygdeheimen og han er godt kjent i området. Han var jo tidlig ute og sa til oss at her er det så lite snø i fjellet at her... det er ikke noe å være redd for. Han ble pålagt å evakuere han også, men han nektet å evakuere fordi det går ikke an at det kommer noe sier han (...) Så med den lokalkunnskapen så nektet vi å utføre det. Det var egentlig en ordre om å gjøre det sånn, men..»* (Intervju: Rådmann Flakstad). Rådmannen forklarer at han stoler mer på befolkningen som har lokalkunnskapen og erfaringen med det å leve i Skjelfjord, fremfor geologenes anbefaling. Kommunens tillit til sentrale samvirkeaktører ser dermed ut til å ha vært lav. De øvrige informantene kan huske at det var en diskusjon rundt hvorvidt huset var trygt å bruke, men ingen av dem kan erindre at det ble besluttet å evakuere vekk fra Bygdeheimen. Rådmannens utsagn er likevel ufordelaktig i et samvirkeperspektiv, ettersom et samvirke forutsetter at aktørene ser både nytteverdien av, samt behov for å samvirke, hvilket rådmannen ikke fremstår å gjøre i dette tilfellet. Det ser her ut til at rådmannen mener at situasjonen best kunne vurderes av lokalbefolkningen og kommunen selv, med deres lokalkunnskap. Rådmannen er også av den oppfatning at han har nektet å følge bestemmelser fra politiet og således nektet å arbeide sammen for å oppnå et felles mål. Hendelsen kan også forstås som en ytterligere bekreftelse på at kommunen hadde en annen situasjonsforståelse enn politiet under skredsituasjonen, hvilket vil gjøre det vanskelig å arbeide sammen for, men også etablere, et felles mål. *«Jeg tenker jo at rådmannen kanskje var litt... ble nok kanskje enda mer påvirket av lokalbefolkningen enn vi ble, altså situasjonsoppfattelsen til rådmannen. Og det kan jeg for så vidt skjønne, for rådmannen vet jo de som bor der og kjenner terrenget og slikt. Så det er jo klart at når de [befolkningen] sier at her kommer det ikke til å gå skred, så skjønner jeg jo at rådmannen... at det kan være lett å bli påvirket av det (...) men der er kanskje vi i politiet, som ikke har den tettheten på lokalbefolkningen der ute... og forholder oss kun til fagmiljøet»* (Intervju: Innsatsleder).

6.2.9. Operativ avslutning i Flakstad

Sent natt til tirsdag ble det besluttet å sende den lokale politipatruljen inn til Skjelfjord. De forflyttet seg da med bil gjennom det skredfarlige området og inn til Bygdeheimen hvor de fikk registrert de evakuerte. Politiet tok seg deretter til sørsiden ved bruk av lettboat fra kystvakten

og fikk kl. 02:00 hjulpet en eldre person som ikke hadde klart å komme seg i skredsikkert område. Politipatruljen ble ferdig med evakueringen omtrent kl. 03:30, altså omtrentlig 19 timer og 45 minutter etter de hadde startet på jobb den mandagen. En viktig del av samvirket er å se det totale bildet av ressurser, samt å bistå hverandre ved behov. Innsatslederen mener at det innledningsvis burde ha blitt sendt flere politiresurser til Flakstad, slik at de kunne jobbet bedre med avløsning. Ressursene som var satt i beredskap på kaia i Bodø ble ikke brukt under hendelsen, og personell ble ikke sendt fra andre aktører slik at kommune og politiet ble avlastet. Således kan det påstås at samvirket sviktet hva gjelder utnyttelse av de totale ressursene, noe som både kan skyldes at aktørene lokalt ikke ba om hjelp, men også at andre aktører ikke tilbydde hjelp. Rådmannen er derimot av en annen oppfatning og mener det er usikkert hvorvidt de hadde behøvd mer personell under situasjonen.

I de påfølgende dagene gjorde geologene vurderinger av områdene i Flakstad, og kommunen fikk da for første gang kommunisert direkte med disse. All kommunikasjon mellom kommunen og geologene fra NGI og NVE skal ha foregått gjennom lensmannen. Onsdag 30. januar ble evakueringen på Ramberg og i Skjelfjord opphevet.

6.2.10. Samvirke og fora

I løpet av skredsituasjonen oppsto det et samvirke mellom Flakstad kommunes kriseledelse og enkelte andre aktører. Blant annet skal kommunen ha benyttet redningsskøyta for å frakte medisiner ut til de ulike bygdene som var isolert i kommunen (FMNO 2019b). Kriseledelsen skal også ha hatt god kommunikasjon og et godt samvirke med helsevesenet, hvor hjemmetjenesten tok seg av medisinske behov i de ulike isolerte bygdene. Rådmannen skal ha spilt på de ressursene han hadde tilgjengelig i lokalmiljøet, særlig i forbindelse med å finne helsearbeidere som de kunne ha i beredskap. Flakstad fikk som nevnt også noe hjelp av Vestvågøy kommune i forbindelse med varsling av befolkningen.

Kommunikasjonen mellom krisestaben på regionalt nivå og på lokalt nivå var som nevnt dårlig. Rådmannen opplever at det ville vært enklere å løse situasjonen, da særlig i Skjelfjord, dersom de lokale aktørene i hadde blitt inkludert i LRS eller Fylkesberedskapsrådet på et tidligere tidspunkt. *«Da tror jeg i alle fall vi hadde hatt en stemme lokal (...) Men jeg tror nok at hvis vi hadde vært enda tydeligere, men kanskje på et tidligere tidspunkt, der vi foreslår at vi gjør følgende, så hadde det kanskje vært enklere for dem å bestemt det. Fordi det er jo politiet som evakuerer, det er jo ikke vi [kommunen]»* (Intervju: Rådmann Flakstad). Flakstad kommune hadde som nevnt noe dialog med krisestaben gjennom at kommunens ordfører satt samlokalisert med dem, men denne kommunikasjonen skal ikke ha ledet til ønsket resultat skal

man tro rådmannen. Det kan fremstå som at det ikke var kun kommunikasjonen alene som var problemet, men også at kommunen opplevde å ikke bli hørt i sine vurderinger og fikk heller ikke medhold i sine ønsker. Også innsatslederen skulle gjerne sett at de hadde hatt mer kommunikasjon med både krisestaben og Fylkesberedskapsrådet slik at de fikk mer informasjon om hva som foregikk og hva som ble drøftet. Informantene på regionalt nivå forklarer at disse møtene var sentrale for å etablere og oppdatere situasjonsbildet underveis i hendelsen, og det kan derfor tenkes at en slik inkludering kunne ha hjulpet på situasjonsforståelsen. Stabssjefen er likevel usikker på om dette ville utgjort noen forskjell på situasjonen eller kommunens situasjonsforståelse. *«Det var en tynn kriseledelse i Flakstad og jeg tror nok effekten hvis han eller dem hadde sittet i en større kriseledelse og fått litt innspill fra sidelinjen og at det hadde vært flere som... så tror jeg kanskje effekten hadde blitt større»* (Intervju: Stabssjef). Stabssjefen er derfor av den oppfatning at Flakstad kommune burde ha inngått i Vestvågøy kommune sin kriseledelse. Rådmannen selv ønsket å være fysisk til stede under krisen, og ønsket derfor ikke dette.

7. Presentasjon og beskrivelse av empiri: Etter krisen

Mens de to foregående kapitlene har presentert empiri fra før- og under-fasene, tar dette kapitlet for seg krisens etter-fase. Her presenteres aktiviteter som forekom etter den operative håndteringen av skredsituasjonens tok slutt og frem til i dag. Kapitlet inkluderer derfor både læring, evaluering og endringer som har blitt gjort i etterkant av skredsituasjonen, men ser også på endringer i de grunnleggende samvirkeforutsetningene. Formålet med kapitlet er å kunne beskrive hvorvidt kommunene står bedre rustet til å samvirke med andre aktører ved lignende krisesituasjoner i dag.

7.1. Evaluering

Et sentralt punkt i krisens etter-fase er å avdekke og korrigere de svakhetene man erfarte under hendelsen gjennom en evaluering av situasjonen. En slik evaluering av skredsituasjonen ble arrangert av Fylkesmannen på Lekens i Lofoten den 18.02.2019. Her deltok kommunens kriseledelse, den lokale lensmannen, stabssjefen fra regionalt politi, representanter fra Fylkesmannen, samt Heimevernsdistrikt 16, Redningselskapet, Røde Kors Vestvågøy, Statens vegvesen og en geolog fra NVE (FMNO 2019c). Flere av aktørene som var sentral under hendelsen fikk dermed anledning til å delta, hvilket må anses som en fordel dersom styrker og svakheter fra alle aktørenes side skal belyses tilstrekkelig. Innsatslederen og hans makker i Flakstad, samt politipatruljen på Ballstad deltok derimot ikke. Det kan likevel tenkes at deres erfaringer ble formidlet gjennom lensmannen som deltok på evalueringen.

Evalueringsmøtet belyste positive erfaringer fra hendelsen, men avdekte også utfordringer og forbedringspunkter. I Vestvågøy kommune skal kommunikasjon og samvirket mellom lokalt politi og kommunens kriseledelse vedrørende evakueringsmottaket og registreringen av de evakuerte ha blitt pekt på som en svakhet. I evalueringen heter det at kommunen burde ha kvalitetssikret at politiet var til stede på kaia for å registrere de evakuerte, ettersom lokalt politi ikke hadde kapasitet til dette (FMNO 2019a). Kommunen kritiseres også for å ikke ha anvendt samarbeidsavtalen med Røde Kors, ei heller å ha varslet dem om hendelsen, da de kunne avhjulpet aktørene med mottak og registrering av evakuerte. Kommunen roses derimot for å ha iverksatt evakueringen på egen hånd, samt at de satt sin kriseledelse på et tidlig tidspunkt. Den velfungerende kriseledelsen, med geologer og lensmannens tilstedeværelse, skal ha skapt et godt situasjonsbilde og resultert i et godt samvirke mellom aktørene både på lokalt nivå, men også mellom lokalt og regionalt nivå. I Flakstad kommune skal kommunikasjonen og samvirket mellom lokalt og regionalt nivå ha blitt pekt på som en svakhet. Kommunen mener for mye ble styrt fra Bodø med tanke på evakueringen og

mener at de burde ha blitt sterkere involvert i de beslutningene som ble tatt. Det var usikkerhet tilknyttet både hvem som skulle evakueres, når evakueringen skulle skje og hvordan den skulle gjennomføres (FMNO 2019a). Evakueringen skal også ha tatt for lang tid, noe politiet også erkjenner. Rådmannen i Flakstad forklarer i ettertid av hendelsen at han ønsket en bedre dialog mellom forvaltningsnivåene, hvor de på et tidlig tidspunkt burde ha sørget for en felles situasjonsforståelse. «*Det er klart at folk du opererer med og er på dus med, det er lettere og både snakker litt til hverandre og man kjenner litt bakgrunnsinformasjon når man snakker (...) Når de begynner å fjerne seg bort her fra, det vi opplevde i fjor, så satt de jo i Bodø å styrte en del ting (...) Så jeg føler kanskje at jeg ble litt overkjørt av politiet. At de skulle evakuere to hele bygder samtidig, slik som jeg oppfattet det*» (Intervju: Rådmann Flakstad). Politiet på sin side forklarer at de ikke overprøver faglige råd fra meteorologer og geologer. Når disse anbefaler evakuering så skal dette iverksettes. Kommunen roses likevel for sitt gode arbeid med en improvisert kriseledelse. Rådmannen skal ha klart å spille på de ressursene som fantes i lokalmiljøet og da særlig ha mestret å skaffe helsepersonell som kunne benyttes dersom det ble nødvendig. Helsetjenestene ble også godt ivaretatt. Samvirket mellom de to kommunene roses også i evalueringen.

Evalueringen tok også opp spørsmålet om tilførsel av mer personell til Lofoten under skredhendelsen. Regionalt politi erkjenner at de skulle ha fraktet politiresurser fra Bodø for å hjelpe og avlaste kommunene og lokalt politi. En viktig del av det å samvirke er at organisasjonene utnytter de ressursene som de totalt disponerer (Kristiansen mfl. 2017). Da dette ikke ble gjort under skreditsituasjonen, kan det sies at samvirket sviktet i forbindelse med å utnytte de totale ressursene som et godt samvirke kunne ledet til. Med utgangspunkt i den kunnskapen aktørene har om situasjonen den dag i dag, mener også lensmannen og innsatslederen at det umiddelbart burde ha blitt sendt flere ressurspersoner til Flakstad.

Hovedutfordringene slik det fremkommer av evalueringen er kommunikasjon og samvirke mellom de ulike aktørene på lokalt nivå, og mellom forvaltningsnivåene (FMNO 2019a). Evalueringen tar i liten grad opp hvordan disse utfordringene skal løses, annet enn at Fylkesmannen skal se på sine rutiner for å tidligere kunne inkludere kommunens kriseledelse i Fylkesberedskapsrådet. Dette vil kunne tenkes å styrke kommunikasjonen og muligens samvirket mellom lokalt og regionalt nivå. Evalueringen peker også på andre lærdommer i forbindelse med hendelsen som burde resultere i endringer og forbedringer hos kommunene. Deriblant fokuseres det på at kommunene burde få gjennomført en bedre kartlegging av skredområder slik at de har bedre grunnlag til å fatte beslutninger ved fremtidige hendelser (FMNO 2019a). Vestvågøy kommune oppfordres blant annet til å etablere særskilt overvåking

av skredbaner som kan ramme bebyggelse ved å inngå i Nordnorsk skredovervåkingsprogram. Flakstad kommune oppfordres til å særlig utarbeide en evakueringsplan for Skjelfjord, da området er så skredutsatt som det er. Det anbefales at denne planen utarbeides sammen med lokalt politi og andre beredskapsaktører. Begge kommunene oppfordres også til å etablere eller revitalisere det lokale beredskapsrådet, slik at samvirket mellom kommunene, politi og Statens vegvesen kan bli bedre både i beredskapsplanlegging, men også i krisehåndtering. Dersom Røde Kors Vestvågøy også inkluderes i beredskapsrådet, kan det tenkes at Vestvågøy kommunes relasjon og kjennskap til disse vil forbedres.

7.2. Beredskapsplanverk

I etterkant av både øvelser og hendelser er det ønskelig at planverk som er modent for revisjon, dras opp av skuffen og tilpasser seg konkrete forbedringstiltak (Bjelland og Nakstad 2018). Et oppdatert planverk bidrar i teorien til at aktørene blir bedre rustet til å takle fremtidige kriser. I etterkant av skredsituasjonen har det skjedd få endringer i forbindelse med kommunenes planverk. Vestvågøy kommune mangler fremdeles overordnet evakueringsplan, men har utarbeidet en plan for cruiseskip-hendelser som inkluderer evakuering. Kommunen planlegger å utforme en evakueringsplan, men er fremdeles usikker på om den vil være spesifikk for de ulike bygdene i kommunen, eller generell. Hvorvidt overordnet beredskapsplan er oppdatert etter nyeste ROS-analyse fremkommer ikke i empirimaterialet. Det fremstår ikke som om det har oppstått endringer i forbindelse med aktørenes kjennskap til planverket. En informant uttrykker likevel en generell bekymring om at det er mange planer i kommunen, slik at den ene drukner i den andre. Den samme informanten, som inngår i kommunens kriseledelse, er heller ikke etter skredsituasjonen kjent med at kommunen har en samarbeidsavtale med Røde Kors. Derimot er rådmannen kjent med dette. Etter skredhendelsen skal ikke Vestvågøy kommune ha foretatt kartlegginger av de skredutsatte områdene, men det er planlagt at dette skal gjennomføres i løpet av 2020.

Flakstad kommune ferdigstilte 17.09.2019 sin overordnede evakueringsplan. Planen er generell og tar derfor ikke opp evakuering tilknyttet spesifikke bygder i kommunen (Flakstad kommune 2019). Kommunen arbeider fremdeles med å ferdigstille en ressursoversikt, men har derimot ferdigstilt sin ROS-analyse (Lofotrådet 2019). Kommunen skal også ha etablert en plan for krisekommunikasjon og befolkningsvarsling (Krisekommunikasjonsplan Flakstad). Også i Flakstad er det usikkert hvorvidt overordnet beredskapsplan er oppdatert i henhold til nyeste ROS-analyse. Det er planlagt at kommunens lensmann skal gjennomgå det nye planverket til Flakstad kommune, men det har per februar 2020 enda ikke blitt gjort. Det er dermed noe

usikkerhet hvorvidt politiet har bistått i utviklingen av etableringsplanen, da det fremstår som dette ikke er ikke tilfellet. Flakstad kommune skal derimot ha gjennomført kartlegging av skredutsatte områder kort tid etter hendelsen (FMNO 2019a).

7.3. Øvelser

Både Vestvågøy og Flakstad kommune har etter hendelsen deltatt på Fylkesmannens årlige øvelse, da i 2020. Øvelsen Nordland 2020 var en diskusjonsøvelse, men det er uvisst hvorvidt den er en samvirkeøvelse, da evalueringen etter øvelsen enda ikke er publisert. Det skal ikke ha blitt gjennomført øvelser på skred etter hendelsen.

Fylkesmannen arrangerte i etterkant av skredsituasjonen en cruiseskip-øvelse i Lofoten, hvor både kommuner og politiet fra regionalt og lokalt nivå deltok. Sammenkomsten ble avsluttet med en diskusjonsøvelse, og det fremstår som kommunen og politiet fikk diskutert ulike forhold i forbindelse med krisehåndtering og beredskapsarbeid. Til forskjell fra krisens før-fase har nå kommunene gjennomført en øvelse med regionalt politi⁴⁰. Det er fremdeles ikke gjennomført øvelser mellom taktisk personell fra lokalt politi og kommunenes kriseledelse.

7.4. Erfaring

Det fremkommer ikke av empirimaterialet at kommunen har opplevd tilsvarende hendelser av samme omfang etter skredsituasjonen i Lofoten 2019. Hendelsen i seg selv er likevel en erfaring som kommunene tar med seg og da særlig i forbindelse med det å måtte samvirke med andre forvaltningsnivåer. Hendelsen skapte også erfaring med å håndtere skred og evakuering. Flere av informantene peker derfor på at de lærte mye av hendelsen, og beskriver den som en god øvelse.

7.5. Kjennskap til andre aktører

Det fremstår som kommunenes kjennskap til andre aktører har blitt noe forbedret etter skredhendelsen. En informant fra Vestvågøy kommune oppgir at han har blitt mer klar over Røde Kors Vestvågøy sin mulighet til å bistå i etterkant av skredsituasjonen. Dette skal blant annet skyldes hendelsen i seg selv, men også at disse ble benyttet under Artic Race. «*De [Røde Kors Vestvågøy] er vi veldig klar over nå, for de har jo kommet veldig på banen og sagt ifra om at de er der (...) De var vi ikke tilstrekkelig klar over i fjor... at de kunne ha hjulpet oss*»

⁴⁰ I følge informantene skal dette være den første øvelsen kommunen har gjennomført sammen med regionalt politi i nyere tid. Det er derimot noe usikkerhet rundt hvorvidt kommunene har gjennomført øvelser sammen med det gamle politidistriktet Nordland, men dette er i så tilfelle flere år siden.

(Intervju: Informasjonssjef). Det fremstår også som om Vestvågøy kommune har fått noe bedre kjennskap til rollefordeling og ansvarsforhold i forbindelse med evakuering. Flakstad kommune erkjenner at kjennskapen, og da særlig til regionalt politi, har blitt bedre etter skredhendelsen. *«Politiet må jeg si, der lærte jeg en del i den hendelsen i vinter, litt.. litt mer konkret hva som var deres ansvarsområde og hva som var vårt ansvarsområde»* (Intervju: Rådmann Flakstad). Rådmannen forklarer at han også skal ha fått en bedre forståelse av Statens Vegvesen sitt ansvarsområde. *«Altså du blir mer bevisst hvem som har ansvaret for hva og om du har fått alt med deg. Blant annet politiet sin overordnede rolle den... vi... vil tørr å påstå at vi er såpass vandt med at her må vi... har lyst å på en måte gå inn og ordne alt selv og bare få det på plass. Men så enkelt er det jo ikke, egentlig»* (Intervju: Rådmann Flakstad). Sammenlagt fremstår det som at kommunene har fått noe bedre kjennskap til enkelte aktørers ansvar og rolle. I Vestvågøy ser denne kjennskapen ut til å være lokal i stor grad, mens det i Flakstad ser ut til at kjennskapen har blitt bedre til regionalt nivå. Det kan likevel tenkes at Vestvågøy, gjennom cruiseskip-øvelsen, også har fått bedre kjennskap til regionalt politi på tross av at de ikke hadde direkte kommunikasjon med disse under selve skredhendelsen.

7.6. Endringer som en følge av skredsituasjonen

Det har ikke forekommet noen form for organisatoriske endringer i verken Vestvågøy eller Flakstad kommune etter hendelsen. Vestvågøy kommune har likevel gjennomført et forebyggende tiltak som kan redusere konsekvensen av lignende hendelser i fremtiden, da de har inngått i Nordnorsk skredovervåkingsprogram etter anbefaling fra NVE. Kommunen har også fått egen snø-observator på Ballstad. Vestvågøy kommune har ikke ansatt beredskapskoordinator etter hendelsen. I Flakstad kommune har det ikke forekommet andre endringer enn nevnte etter skredhendelsen i følge rådmannen, annet enn at de har blitt mer skjerpet både på å ha planlagt for beredskap og eventuelle hendelser som kan skje. Han oppgir derimot ikke på hvilken måte dette har blitt skjerpet. Med bakgrunn i at begge kommunene har ferdigstilt sine ROS-analyser med skred over E10 som et mulig scenario kan det tenkes at kommunene vil gjennomføre diverse forebyggende beredskapstiltak tilknyttet scenarioet i fremtiden. Det fremkommer ikke i empirimaterialet at slike endringer er foretatt.

Etter skredhendelsen skal ingen av kommunene ha etablert eller økt bruken av det kommunale beredskapsrådet. Det fremstår fortsatt å være en ordning som er lite brukt.

8. Hovedfunn og fortolkning

Formålet med studien er å beskrive og forklare kommunenes forutsetninger for å samvirke før, under og etter skreditsituasjonen i Lofoten. Fremstillingen har til nå presentert og beskrevet kommunenes samvirkeforutsetninger i de ulike krisefasene. Dette kapittelet vil presentere studiens hovedfunn, samt fortolke skreditsituasjonen i lys av det forklarende perspektivet.

8.1. Hovedfunn

Studiens hovedfunn baserer seg på en gjennomgang av empirien i kapittel 5, 6 og 7. Det første hovedfunnet er tilknyttet krisens før-fase og viser hvor godt kommunene oppfyller de grunnleggende forutsetningene for samvirke, men også de spesifikke tilknyttet førkrisefasen. Tabell 2 illustrerer kommunenes samvirkeforutsetninger i krisens før-fase.

FASE: FØR KRISE					
	Beredskapsplanverk	Samvirkeøvelser	Kjennskap	Erfaring	Samordningsrolle
Vestvågøy kommune	Middels/Høy Manglet evakueringsplan, men har formelle samarbeidsavtaler og ressursoversikt Samvirke er godt vektlagt i planverket.	Lav Ikke gjennomført samvirkeøvelser. Noen øvelser med andre aktører lokalt	Middels God kjennskap lokalt, lavere regionalt	Lav Ikke erfaring med skreditsituasjoner tidligere. Erfaring med evakuering.	Lav Har beredskapsråd, men lite brukt ordning.
Flakstad kommune	Lav Manglet evakueringsplan og ressursoversikt Samvirke er lite vektlagt i planverket.	Lav Ikke gjennomført samvirkeøvelser. Noen øvelser med andre aktører lokalt	Middels God kjennskap lokalt, lavere regionalt	Lav Ingen erfaring med tilsvarende skredhendelser, men dog noe erfaring med mindre skreditsituasjoner	Lav Uvisst hvorvidt de har beredskapsråd.

Tabell 2: Kommunenes samvirkeforutsetninger før skreditsituasjonen i Lofoten.

Etter en gjennomgang av kommunens beredskapsplanverk fremstår det som om Vestvågøy kommune ligger noe fremfor Flakstad hva gjelder både planverk generelt, men også hva gjelder samvirkefokus i planverket. Kommunene har ikke gjennomført samvirkeøvelser med andre aktører, verken på regionalt eller lokalt nivå, men har dog hatt noen øvelser sammen med lokalt aktører. Videre har kommunene bedre kjennskap til lokale aktører, sammenlignet med regionale aktører. Dette kan tenkes å skyldes at disse har gjennomført øvelser sammen, men også at disse samvirker om både samfunnssikkerhet og andre forhold i det daglige. Ettersom kommunenes anvendelse av kommunalt beredskapsråd er lav, fremstår det ikke som

kjennskapet skyldes rådet. Både Vestvågøy og Flakstad kommune må dermed sies å ha middels gode forutsetninger for å samvirke med hverandre og andre aktører på lokalt nivå, dersom man tar utgangspunkt i de valgte samvirkeforutsetningene. Forutsetningene for å samvirke med andre aktører utenfor det lokale miljøet er derimot lav.

De neste to hovedfunnene viser at kommunene hadde ulike samvirkeforutsetninger med ulike aktører i den akutte krisefasen. Tabell 3 illustrerer kommunenes samvirkeforutsetninger i underfasen av krisen.

FASE: UNDER KRISE					
	Tillit	Å se nytteverdien	Forståelse av eget og andres ansvar	Situasjonsforståelse	Krisekommunikasjon
Vestvågøy kommune	Høy Fremstår å ha hatt høy tillit til andre aktørers kompetanse og vurderinger	Høy Inkluderte flere aktører i kriserådet og så generelt ut til å se nytteverdien av å samvirke	Middels/høy Fremstår som å ha hatt forståelse for eget og andres ansvar, men muligens noen uklarheter vedrørende evakueringsmottak.	Høy Etablerte raskt felles situasjonsforståelse blant aktørene lokalt og regionalt	Middels/høy Kommunikasjonsutfordringer lokalt mellom politi og kommune. Lite kommunikasjon med frivillige organisasjoner. God kommunikasjon opp mot regionalt nivå.
Flakstad kommune	Middels Ser ut til å ha hatt størst tillit til egen kompetanse og noe til politiet. Lav tillit til NGI og NVEs vurderinger	Middels Inkluderte kommunelegen i kriseledelsen, men ser i stor grad ut til å ha ment at egne vurderinger og lokale ressurser var tilstrekkelig.	Middels Fremstår som å ha hatt noe forståelse for eget og andres ansvar, men noe uklarheter vedrørende evakuering.	Middels/lav Lokalt hadde aktørene for det meste en felles situasjonsforståelse. Ikke felles situasjonsforståelse med regionalt nivå	Lav/Middels Noe svekket kommunikasjon mellom kommune og lokalt politi, men fungerte tidvis. God kommunikasjon med kommunalt helsevesen. Dårlig kommunikasjon med regionalt nivå, og indirekte kommunikasjon mellom kommunen og NGI/NVE.

Tabell 3: Kommunenes samvirkeforutsetninger under skredsituasjonen i Lofoten.

Under skredsituasjonen mestret Vestvågøy kommune å opparbeide seg en høy situasjonsbevissthet som dannet grunnlaget for den valgte responsen om å agere proaktivt. En viktig del av prosessen med å opparbeide seg høy situasjonsbevissthet, er at man ikke kun passivt mottar informasjon, men også at man aktivt søker etter informasjon som kan styrke situasjonsbevisstheten (Endsley 2000). Under hendelsen ønsket kommunen at både NGI og NVE skulle komme på banen for å undersøke omgivelsene med sin kompetanse, slik at de hadde bedre forutsetninger for å få en høyere situasjonsbevissthet og dermed kunne fatte riktige beslutninger. Ettersom situasjonsbevisstheten er en prosess fremfor en tilstand må aktørene hele

tiden søke informasjon som kan oppdatere og styre denne bevisstheten. Dette var nettopp det Vestvågøy kommune forsøkte å gjøre, gjennom å be om mer bistand fra geologene. Situasjonsforståelsen til både Vestvågøy kommune, brannvesenet og lokalt politi skal gjennom hele hendelsen ha vært lik, hvilket gjorde det enklere for aktørene å skulle samvirke horisontalt om håndteringen. Ettersom beslutningene til krisestaben på regionalt nivå var lik kommunens beslutninger, vitner det om at aktørene på begge nivåene hadde en felles situasjonsforståelse, men da uten at disse hadde kommunisert direkte. Også denne felles situasjonsforståelsen mellom forvaltningsnivåene kan tenkes å ha gjort det vertikale samvirket enklere. Det faktiske samvirket mellom forvaltningsnivåene skal ha fungert godt under hendelsen, dette på tross av at samvirkeforutsetningene mellom nivåene var lave i krisens før-fase. Informantene påpeker at lensmannens tilstedeværelse i kriseledelsen skal ha bidratt til å skape en god krisekommunikasjon mellom nivåene. Det fremstår derfor som at den veletablerte kriseledelsen i Vestvågøy gjorde det enklere for kommunen å overkomme samvirkeforutsetningen om god vertikal krisekommunikasjon. Internt i kriseledelsen skal den horisontale kommunikasjonen mellom aktørene også i hovedsak ha vært god. Samvirket mellom lokalt politi og kommunen angående evakueringsmottaket fikk derimot et noe uheldig utfall. Informantene peker på at dårlig horisontal krisekommunikasjon mellom kommune og lokalt politi vedrørende ansvars- og oppgavefordeling skal ha vært bakgrunnen for at det oppsto en misforståelse rundt mottak og registrering av de evakuerte. Den uheldige situasjonen kan også tenkes å skyldes at aktørene ikke var tilstrekkelig klar over rollefordelingen og eget ansvarsforhold i forbindelse med evakuering, ettersom slik kunnskap ofte er sentralt for at samvirket skal fungere. Det foreliggende regelverket om ansvarsforhold og rollefordeling mellom kommune og politi vedrørende evakuering fremstår å være noe tvetydig og åpnet for tolkning. Informantenes utsagn vitner om at de kanskje ikke var tilstrekkelig klar over ansvarsforholdene under hendelsen. Utover misforståelsen rundt evakueringsmottaket skal øvrig samvirke mellom lokalt politi og kommune ha fungert godt under skredhendelsen, hvilket er i overensstemmelse med lokale aktørers samvirkeforutsetninger i krisens før-fase. Vestvågøy kommune skal også ha hatt tillit til andre aktører, samt ha sett nytteverdien av det å samvirke med andre aktører.

I Flakstad fremstår det som om rådmannen ikke mestret å skape mening i situasjonen, hvilket gjorde det vanskelig å etablere en god situasjonsforståelse både for kommunen, men også en felles situasjonsforståelse mellom aktørene. Ettersom meningsskaping påvirkes av tidligere erfaringer og identitet kan det tenkes at politiet, særlig regionalt, som både har mer erfaring med meningsskaping og krisehåndtering, mestret å gi situasjonen annen mening enn hva rådmannen gjorde (Weick 1995). Meningen aktørene ga til situasjonen påvirket også

situasjonsforståelsen, og dermed også deres vurderinger og beslutninger. Det horisontale samvirket mellom kommunen og lokalt politi skal ha delvis ha fungert. Under store deler av skredsituasjonen hadde disse en felles situasjonsforståelse, men krisekommunikasjonen var mindre vellykket i forbindelse med evakueringen på Ramberg. Det fremstår som om kommunens rådmann var noe ukjent med formelle roller og ansvar vedrørende evakuering. Dette kan tenkes å ha påvirket samvirket om evakueringen på Ramberg. Kommunens tillit til andre lokale aktører fremstår å ha vært stor under hendelsen, samt at rådmannen skal ha sett nytteverdien av å samvirke med lokale aktører, da særlig med kommunelegen. Det øvrige horisontale samvirket mellom kommunen, lokalt politi og andre lokale aktører skal ha fungert godt, hvilket er i overensstemmelse med kommunens samvirkeforutsetninger i krisens før-fase.

Samvirkeforutsetningene ble derimot ikke oppfylt mellom kommune og regionalt nivå. De ulike løsningsforslagene fra lokalt og regionalt nivå vedrørende evakueringssituasjonen i Skjelfjord vitner for det første om at aktørene hadde forskjellig grad av situasjonsbevissthet. Krisestaben skal ha hatt godt horisontal kommunikasjon med en rekke aktører og fagpersoner, samt fått informasjon fra lokalt politi. Dette kan ledet til at krisestaben fikk nyttig informasjon og kunnskap om omgivelsene, noe som resulterte i en høy situasjonsbevissthet. Krisekommunikasjonen mellom lokalt og regionalt nivå skal derimot ha skapt informasjonsasymmetri, ettersom lokalt politi mottok lite informasjon fra regionalt nivå. Da kommunen ikke var i direkte kontakt med krisestaben, kan den svake interne kommunikasjonen innad politiet, ha påvirket kommunens evne til å opparbeide seg en høy situasjonsbevissthet. For det andre beskriver informantene at Flakstad kommunens situasjonsforståelse ikke var lik de regionale aktørenes situasjonsforståelse. Forvaltningsnivåene mestret ikke å etablere en felles situasjonsforståelse, og hva som ble ansett som gode løsninger på situasjonen var derav forskjellig. Empirien tyder på at kommunens situasjonsforståelse kan ha blitt noe påvirket av befolkningens meninger om situasjonen. Politiet skal derimot ikke ha blitt tilsvarende påvirket av dette. Videre fremstår det som at Flakstad kommunes tillit til de regionale aktørene var lav, ettersom kommunen helst ville handle etter egne vurderinger, samt løse opp i situasjonen selv. Kommunen kan dermed ikke sies å ha sett nytteverdien av å skulle samvirke med det regionale nivået. På tross av at situasjonen ble håndtert, både på Ramberg og i Skjelfjord, var samvirket mellom regionalt nivå og kommunen svakt. Dette stemmer overens med samvirkeforutsetningene mellom kommunen og regionale aktører i krisens før-fase.

Basert på overnevnte er det andre hovedfunnet at Vestvågøy kommune i stor grad oppfylte samvirkeforutsetningene tilknyttet den akutte krisefasen, og må dermed sies å ha hatt gode forutsetninger for å kunne samvirke under skredhendelsen. Det tredje funnet viser derimot

at Flakstad kommune i liten grad mestret å oppfylle samvirkeforutsetningene tilknyttet den akutte krisefasen. Forutsetningene for samvirke var likevel noe bedre mellom kommunen og lokale aktører, sammenlignet med regionale aktører.⁴¹

Det fjerde hovedfunnet viser samvirkeforutsetningene tilknyttet krisens etter-fase og er illustrert i tabell 4. Kommunene oppgir at de har lært mye som en følge av skredsituasjonen, og mange beskriver hendelsen som en god øvelse. Likevel har ikke informantene tatt lærdom av hendelsen dersom man anvendes studiens definisjon av læring, da definisjonen viser til erfaringsbaserte endringer og korrigeringer i rutiner etter en krise (Kruke 2017).

FASE: ETTER FASE					
	Beredskapsplanverk	Samvirkeøvelser	Kjennskap	Erfaring	Samordningsrolle
Vestvågøy kommune	Før-krisefase Middels	Før-krisefase Lav	Før-krisefase Middels	Før-krisefase Lav	Før-krisefase Lav
	Etter-krise fase Middels Mangler fremdeles evakueringsplan.	Etter-krise fase Lav Ikke gjennomført samvirkeøvelser Har gjennomført en diskusjonsøvelse med regionale aktører	Etter-krise fase Middels Har noe bedre kjennskap til lokale aktørers ansvarsforhold. Lite direkte erfaring med og kjennskap til regionale aktører	Etter-krise fase Lav/Middels Erfaring med å samvirke med aktører på regionalt og lokalt nivå	Etter-krise fase Lav Har beredskapsråd, men lite brukt ordning.
Flakstad kommune	Før-krisefase Lav	Før-krisefase Lav	Før-krisefase Middels	Før-krisefase Lav	Før-krisefase Lav
	Etter-krisefase Lav Mangler fremdeles ressursoversikt. Har utarbeidet generell evakueringsplan.	Etter-krise fase Lav Ikke gjennomført samvirkeøvelser Har gjennomført en diskusjonsøvelse med regionale aktører	Etter-krise fase Middels Har noe bedre kjennskap til regionale aktørers ansvarsforhold.	Etter-krise fase Lav/Middels Har krisehåndterings-erfaring med aktører på regionalt og lokalt nivå	Etter-krise fase Lav Uvisst hvorvidt de har beredskapsråd.

Tabell 4: Kommunenes samvirkeforutsetninger etter skredsituasjonen i Lofoten.

Det har ikke blitt gjennomført store endringer eller tiltak i forbindelse med forbedringsforslagene som ble belyst i skredsituasjonens evaluering. De få endringene som har forekommet behøver heller ikke forsås som et resultat av hendelsen. Kommunene er lovpålagt

⁴¹ Det må bemerkes at utfordringene var av et noe større omfang i Flakstad kommune sammenlignet med Vestvågøy kommune. Kriseomfanget i Flakstad kan tenkes å ha gjort behovet for samvirke større, men dog også vanskeligere, ettersom de stengte veiene ledet til at det var færre aktører å spille på.

å ha en evakueringsplan så det kan derfor tenkes at Flakstad kommune ville ha etablert slikt planverk uavhengig av skredsituasjonen (Sivilbeskyttelsesloven 2010 § 15 andre ledd). Flakstad kommunes utarbeidelse av evakueringsplanen må likevel ikke sies å generelt ha styrket samvirkeforutsetningene i stor grad, ettersom et slikt planverk kun potensielt vil forbedre aktørenes forutsetninger for å samvirke i fremtidige evakueringssituasjoner. Videre pekte evalueringen på samvirke- og kommunikasjonsutfordringer, men endringer og tiltak for å overkomme dette i fremtiden er også fraværende.

Endringer for å styrke samvirket og kommunikasjonen mellom regionalt og lokalt nivå har i liten grad blitt foretatt. Fylkesmannen vil i denne forbindelse kunne tenkes å ha en nøkkelrolle, og skal se på rutineene for å inkludere kommunene i fylkesberedskapsrådet. Per februar 2020 fremkommer det ikke at slike konkrete endringer er foretatt.

Et endringsforslag som ble fremmet for å styrke det horisontale samvirket mellom de lokale aktørene var å revitalisere det kommunale beredskapsrådet. Et slikt råd kunne tenkes å øke kommunens kjennskap til de ulike frivillige organisasjonene som eksisterer i lokalmiljøet. Særlig i tilfelle Vestvågøy kunne dette styrket kommunens kjennskap til ulike samvirkeaktører som Røde kors, som har ressurser som kan utnyttes under kriser. For det andre kan det tenkes at det kommunale beredskapsrådet ville bidratt til å avklare ansvarsforhold og rollefordelinger i forbindelse med krisehåndtering, samt at samvirkeaktører ble mer inkludert i kommunens beredskapsarbeid. For det tredje kunne et slikt råd styrket forholdet og kjennskapen mellom kommunene ytterligere. Deres begrensninger i ressurser, samt hvor de kan bistå hverandre kan tenkes å ha blitt mer belyst i et slikt råd. Kommunene har i etterkant av hendelsen ikke endret bruken av det kommunale beredskapsrådet. Det er heller ikke foretatt endringer av kommunene som tilsier at samvirket mellom regionalt og lokalt nivå vil bli bedre i fremtiden. Kommunenes felles øvelse med regionalt politi kan muligens ha styrket deres kjennskap og dermed styrket forutsetningen for et samvirke mellom nivåene, men dette er noe usikkert i empirimaterialet. Kommunene er likevel en erfaring rikere med å samvirke med aktører på både regionalt og lokalt nivå. Erfaringen kan tenkes å ha styrket kommunenes kjennskap til regionale aktører, men også til ansvars- og rollefordeling mellom nivåene. Det fjerde hovedfunnet viser derfor at skredhendelsen har ført til noen, men dog små endringer i kommunens forutsetninger for å samvirke. Kommunene vil derfor fremdeles ha middels forutsetninger for å samvirke med lokale aktører, og lave forutsetninger for å samvirke med regionale aktører.

8.1.1. Kommunalt beredskapsplanverks betydning for samvirket

Som presentert i kapittel 5.1. hadde kommunene før skredsituasjonen utarbeidet overordnet beredskapsplan, men manglet deriblant evakueringsplan. Denne studien har vist at det foreliggende beredskapsplanverket i liten grad ble direkte benyttet, eller tatt frem under hendelsen. Det femte hovedfunnet er derfor at mer, samt bedre utarbeidet kommunalt beredskapsplanverk i krisens før-fase kunne ha hatt betydning for samvirket under skredsituasjonen i Lofoten. Jeg vil nedenfor redegjøre for drøftelsen som ledet til funnet.

8.1.1.1. Vestvågøy kommune

I Vestvågøy kommune oppsto det utfordringer i samvirket mellom lokalt politi og kommune vedrørende evakueringsmottaket på Ballstadøya. Informantene hevder dette skyldes mangel på tydelighet i kommunikasjon. I empirimaterialet fremstår det likevel som at aktørene ikke var tilstrekkelig klar over eget ansvar og rolle i forbindelse med evakuering, og dette kan tenkes å ha vært noe av bakgrunnen for at aktørene ikke mestret å samvirke om denne konkrete oppgaven. Det kan derfor stilles spørsmål til hva som kunne ha blitt gjort for at aktørene skulle vært kjent med både eget, og andres, ansvar og rolle i forbindelse med evakuering. Utformingen av en evakueringsplan vil her tenkes å kunne ha spilt en vesentlig rolle. Når flere organisasjoner arbeider sammen for å utføre et spekter av beredskapsoppgaver kreves det at de er klar over hverandres mandater, strukturer, kapasiteter og begrensninger (Perry og Lindell 2003). Denne brede kunnskapen om de forskjellige organisasjonene og hvordan de er avhengige av hverandre har sine røtter i planleggingsprosessen, og skal formidles gjennom trening og testes i øvelser (ibid.). Beredskapsplaner skal også presisere og tydeliggjøre ansvarsforhold og rollefordeling mellom organisasjonene, hvilket gjør at aktørene som arbeider med planverket nettopp blir bevisst på hvem som har ansvaret under planleggingsprosessen (Engen mfl. 2016). Med dette som bakteppe kan det tenkes at dersom kommunene i krisens før-fase hadde etablert en evakueringsplan, så ville det ha ledet til at de fikk mer og bedre kunnskap om evakuering. Etter denne forståelsen vil prosessen med å etablere beredskapsplanverk kunne ha verdi i seg selv, også utover verdien av den fysiske skriftlige planen, ettersom prosessen gjør aktørene mer bevisst på hvilke oppgaver som må gjennomføres, samt ansvars- og rolleforhold. En av informantene bekrefter dette og mener verdien av å arbeide med planverk er stor i seg selv, da det bidrar til at man vet bedre hva man skal gjøre uten å fysisk ta frem den skriftlige planen. Planleggingsprosessens skriftlige sluttprodukt garanterer ikke alene god beredskap, men det kan likevel tenkes at prosessen med å etablere en plan her ville vært nyttig for samvirket (Perry og Lindell 2003). Kommunens informanter støtter at en eventuell evakueringsplan kunne ha

endret situasjonen rundt mottaket. Informasjonssjefen beskriver mottak og registrering av evakuerte som en «plangreie». Rådmannen mener også at dersom kommunen hadde hatt en evakueringsplan som de kunne tatt frem så ville det ha ledet til at de ble mer bevisst på mottaket, men også at de da kunne tatt utsjekk på tiltak i forbindelse med å ha et evakueringsmottak.

Dersom man på den andre siden skal ta utgangspunkt i at aktørene var innforstått med eget ansvar og rolle, ville det være mer usikkert hvorvidt etableringen av en evakueringsplan ville ha hjulpet på samvirke. På tross av at ansvaret for evakueringsmottak i praksis gjerne fordeles mellom politi og kommune, så er det politiet som reelt sett har det formelle ansvaret. I så tilfelle kan samvirkeproblematikken tenkes å skyldes at lokalt politi ikke kommuniserte sine begrensninger i kapasitet, og et beredskapsplanverk ville da ikke hatt betydning for samvirket.

Under skredsituasjonen tok ikke Vestvågøy kommune frem sitt beredskapsplanverk, og rådmannen er av den oppfatning at det å fysisk ta frem planverket i liten grad ville ha endret eller påvirket håndteringen. Kommunens informanter forklarer at de handlet intuitivt, samt på bakgrunn av lokalkunnskap og tidligere erfaringer. I tilfelle skredsituasjonen kan det tenkes at dersom planverk hadde blitt tatt frem, så ville det muligens ha påvirket hvem kommunen valgte å samvirke med. Ettersom kommunens planverk inneholder en samarbeidsavtale med Røde Kors Vestvågøy kan det tenkes at kommunen hadde blitt mer observant på organisasjonen dersom de fysisk hadde tatt frem beredskapsplanverket. Informantene er derimot noe uenig seg imellom om hvorvidt de ville ha benyttet Røde Kors, uavhengig av om de var bevisst på organisasjonen eller ikke. Dersom beslutningen om å sende brannvesenet skyldes at kommunen ikke var tilstrekkelig klar over Røde Kors, slik en informant hevder, kan det tenkes at det å fysisk ta frem og bla i planverket ville ha ledet til at kommunen hadde benyttet organisasjonen til å foreta registreringen, samt holde evakueringsmottaket. De kunne da ha blitt klar over en potensiell samvirkeaktør i lokalmiljøet som de kunne benyttet. På den andre side, dersom kommunen var tilstrekkelig klar over Røde Kors og valget om å benytte brannvesenet var bevisst, så ville ikke det å ta frem planverket hatt betydning for hvem kommunen valgte å samvirke med.

8.1.1.2. Flakstad kommune

Også i Flakstad kommune kan det tenkes at prosessen med å etablere en evakueringsplan ville ha tydeliggjort kommunens egen rolleforståelse, samt ansvar i forbindelse med evakuering. En slik forståelse kan tenkes å ha lettet samvirke mellom lokalt politi og kommunen, da særlig angående evakueringen på Ramberg. I så tilfelle kunne aktørene lokalt ha blitt spart for jobben med å ringe opp alle husstandene, samt å etablere evakueringsmottak på Ramberg skole til

ingen nytte. Utarbeidelsen av en evakueringsplan kan også tenkes å ha motivert kommunen til å gjennomføre evakueringsøvelser sammen med lokalt politi på taktisk nivå. Innsatslederen påpekte at dersom kommunens kriseledelse og politi hadde gjennomført flere øvelser sammen på evakuering, kunne det ha styrket aktørenes rolleforståelse.

Spesifikke evakueringsplaner for de ulike bygdene i Flakstad kommune kunne også ha påvirket både håndteringen og samvirket. Dette kunne vært særlig nyttig i Skjelfjord som er så skredutsatt som det er. Under hendelsen resulterte Skjelfjordens spesielle utforming til at det ble vanskelig å gjennomføre en evakuering av befolkningen, noe som gjorde at de ble sittende i et skredfarlig område i timevis før en løsning ble funnet. Gjennom bedre beredskapsarbeid i krisens før-fase kunne Flakstad kommune ha sikret en raskere respons, men også muligens et bedre samvirke mellom forvaltningsnivåene. For det første kunne Flakstad kommune, i krisens før-fase, ha benyttet et godt og oppdatert kartverk for å kartlegge de skredfarlige områdene i kommunen. Innsatslederen beskriver kommunens kartverk som dårlig og hevder at mye tid kunne blitt spart dersom disse vurderingene hadde blitt gjort på forhånd. Dette gjelder også på Ramberg, hvor KO-et brukte mye tid på å vurdere hvem som befant seg innenfor skredfarlig område. For det andre kunne en spesifikk evakueringsplan for Skjelfjord, hvor kommunen på forhånd hadde vurdere forskjellige evakueringsmuligheter i bygda, ha løst evakueringsproblemet raskere. Kommunen besitter her den beste lokalkunnskapen og dersom de på forhånd hadde gjort vurderinger for hvilken metode som var best egnet under evakueringen, så kunne verdifull tid blitt spart. Dette kan også tenkes å ha gjort det enklere for regionalt og lokalt nivå å samvirke. Dersom kommunen hadde kommunisert slike forhåndsvurderinger direkte til krisestaben kunne aktørene unngått å bruke mye tid på å vurdere alternative tiltak, ettersom dette allerede ville ha vært gjort. I et slikt scenario ville kanskje også kommunen følt seg mindre overkjørt, samt hatt bedre grunnlag til å kunne samvirke med regionalt nivå om å fatte riktige beslutninger. Rådmannen i Flakstad er derimot i tvil om en evakueringsplan ville ha hatt betydning for situasjonen, da han mener at de automatisk ville ha tenkt på de større forsamlingshusene som løsning. Likevel tok det flere timer før dette løsningsforslaget ble valgt, noe som både kan skyldes at krisestaben vurderte alternative løsninger, men også at geologene måtte gjøre vurderinger om hvorvidt Bygdeheimen var trygt å bruke. Her kunne kommunens egne kartlegginger av skredområder i forkant av hendelsen ha vært tidsbesparende. Innsatslederen er av den oppfatning at skredsituasjonen definitivt ville ha blitt enklere å løse dersom kommunen på forhånd hadde utformet evakueringsplaner, samt bedre kartlagt hva som var skredfarlig område.

8.1.1.3. Kommunalt beredskapsplanverks betydning for andre aktører

Politiet, både på lokalt og regionalt nivå, vektlegger på generell basis at kommunenes beredskapsplanverk har nytte og funksjon for dem under krisehåndtering, men også for samvirket. Stabssjefen forklarer at det er viktig for det regionale nivået at kommunene selv har kontroll over egne ressurser og begrensninger, hvilket de får gjennom planleggingsprosessen. Denne kunnskapen blir særdeles viktig for regionalt politi sin mulighet til å samvirke med kommunene. Dette skyldes særlig at politiet, med sitt hovedsete i Bodø, har ansvaret for 43 kommuner i Nordland fylke. «Vi kan ikke ha deres planverk og finne ut hvor mange... Dette må de finne ut selv. Også sender vi en politimann inn i deres kriseledelse, eller så får vi en fra dem hvis de er veldig stor.(...) Også får vi den direkte informasjonen på det vi trenger» (Intervju: Stabssjef). Regionalt politi har ikke anledning til å ha inngående kjennskap til alle kommunenes beredskapsplanverk og de har heller ikke lokalkunnskap om alle kommunene. Tilsvarende bekrefter også Fylkesmannen, at de ikke har inngående kjennskap til alle kommunenes beredskapsplanverk. Denne kunnskapen må derfor kommunene ha selv, hvilket de får gjennom planleggingsprosessen. Dette fordrer likevel at kommunenes kriseledelser er aktive deltakere i utformingen av planverket, slik at de nettopp blir kjent med den lokale beredskapen. Dersom de deltar aktivt i denne prosessen vil de få oversikt over hvor mange brøytebiler kommunen har disponibel i lokalmiljøet, hvor det egner seg å ha evakueringsmottak eller hvor mange helsearbeidere de kan belage seg på å ha disponibel under en krise. Dette vil være viktig informasjon å videreformidle til andre samvirkeaktører.

På bakgrunn av overnevnte var det sentralt at krisestaben i Bodø fikk den nødvendige informasjonen om det lokale miljøet, samt hvilke ressurser som eksisterte lokalt fra kommunene selv. Dette fordrer at kommunene, i sitt beredskapsarbeid, har denne kunnskapen om de lokale ressursene, samt hvilke løsninger som egner seg best i lokalmiljøet. Denne kunnskapen vil kommunene kunne få nettopp gjennom beredskapsarbeid og planleggingsprosessen. Det kan derfor tenkes at mer utarbeidet beredskapsplanverk i kunne ha stryket samvirket både mellom kommunen og lokale aktører, men også mellom kommunen og regionale aktører. Slik sett kunne både utarbeidelsen av en evakueringsplan, samt kartlegging av skredfarlige områder i krisens før-fase ha styrket samvirket og gjort krisehåndteringen enklere og mer tidseffektiv.

8.2. Skredsituasjonen fortolket i lys av det forklarende perspektivet

I denne studien benyttes et institusjonelt-kulturelt perspektiv for å forklare samvirket, eventuelt mangelen på samvirket, som oppsto under skredsituasjonen. Formålet med å benytte perspektivet er å undersøke hvorvidt organisasjonskultur kan ha forklaringskraft i tilfelle

skredsituasjonen. Delkapittelet starter med å ta for seg det horisontale samvirket på lokalt nivå, for deretter å se nærmere på det vertikale samvirket mellom regionalt og lokalt nivå. Deretter fortolkes forholdet mellom krisefasene i lys av perspektivet.

Oppsummert understreker det kulturelle perspektivet viktigheten av uformelle strukturer, samt uformelle normer, verdier og praksis utviklet over tid som et svar på internt og eksternt press, fremfor organisering basert på bevisst og rasjonell design (Selznick 1957 referert i Christensen mfl. 2013, s. 169; Christensen mfl. 2018). Organisasjoner omtales i dette perspektivet som institusjoner ettersom deres utvikling er basert på historiske tradisjoner, stivhengighet, samt uformelle normer og verdier (Krasner 1988, March 1994 referert i Christiansen og Læg Reid 2008, s. 103)

8.2.1. Horisontalt samvirke på lokalt nivå

Det kulturelle perspektivet kan ha forklaringskraft vedrørende flere av kommunenes valg som indirekte påvirket samvirket under skredsituasjonen. Hvordan aktører velger å organisere seg under krisehåndteringen blir her sentralt, ettersom det kan ha konsekvenser for samvirket. I Vestvågøy besluttet kommunen å samle kriseledelsen på et tidlig tidspunkt, hvor de også inkluderte andre aktører som det kommunale brannvesenet, helsetjenesten og lensmannen. Ut fra det kulturelle perspektivet vil beslutninger være basert på logikk om det passende, hvor situasjon og identitet kobles som et resultat av tidligere erfaringer om hva som har fungert godt, eller hva som oppleves som akseptabelt, fornuftig eller rimelig i handlingsmiljøet (Christensen mfl. 2015). Man kan ut fra det kulturelle perspektivet forvente at organiseringen var styrt av tidligere erfaringer eller normer og verdier som har vokst frem over tid. Empirimaterialet tyder på at sammensetningen av kriseledelsen i Vestvågøy var styrt av nettopp dette, ettersom kommunen har positiv erfaring med å etablere kriseledelse under hendelser hvor de inkluderer andre aktører. Kulturperspektivet har således høy forklaringskraft vedrørende sammensetningen av kriseledelsen i Vestvågøy kommune, samt hvem som ble inkludert der.

I Flakstad kommune var derimot ikke kriseledelsen fullsatt, mye grunnet at det fysisk var umulig å samles på Ramberg. Organiseringen av kriseledelsen kan tenkes å ha påvirket kommunens mulighet og evne til å samvirke med andre aktører, ettersom det gjerne vil være enklere å samvirke dersom man er flere aktører innad organisasjonen som oppgaver og ansvar kan fordeles på. Ut fra det kulturelle perspektivet kan valget om å ikke forsøke å bygge opp en fysisk større kriseledelse i Flakstad forklares av logikken om det passende. Rådmannen beskriver at kommunen flere ganger har satt kriseledelse uten å fysisk ha sittet sammen, og fremstår å ha gode erfaringer med dette. Tidligere erfaringer tilsa derfor at kommunen ville

mestre å håndtere hendelsen uten å samle kriseledelsen. Dette er også i tråd med det kulturelle perspektivet vektlegging av uformelle strukturer. Ut fra det kulturelle perspektivet forventes det at organiseringen, på grunn av stivhengighet, ikke nødvendigvis vil endres av beredskapsplaners utforming, som sier at kriseledelsen skal samles. Dette kan være problematisk dersom planverket er med å begrense organisatoriske utfordringer vedrørende samvirket. Empirimaterialet har dog ikke belegg for å støtte sistnevnte forventning, da Flakstad kommune også har erfaring med å fysisk samle kriseledelsen og ville muligens ha gjort dette dersom det fysisk lot seg gjøre. Det er derfor uvisst om stivhengigheten ledet til en uformell struktur, eller om det alene skyldes at omgivelsene gjorde det fysisk umulig å samles. Likevel, når det ikke var mulig, så kan det tenkes at kommunes tidligere erfaringer som tilsa at dette ville være uproblematisk, ledet til at rådmannen ikke gjorde store forsøk på å bygge opp en kriseledelse underveis i håndteringen. Det kulturelle perspektivet kan derfor ha forklaringskraft vedrørende hvorfor forskjellen mellom innholdet i beredskapsplanen og den faktiske organiseringen av kriseledelsen i Flakstad ble oppfattet som uproblematisk, da kommunens handlingslogikk ble styrt av det kulturelt normative grunnlaget, samt tidligere erfaringer.

Samvirket vil ut fra det kulturelle perspektivet være preget av de tradisjoner og kulturer som har utviklet seg over tid internt i organisasjonen, samt i organisasjonens samvirke med andre (Fimreite 2014). I Vestvågøy fremstår dette i stor grad å være tilfellet, da kommunen har tidligere erfaringer med å samvirke med både brannvesenet, helsetjenesten og lensmannen. Rådmannen forklarer at dersom man ikke har erfaring med lignende situasjoner, så vil det være vanskelig å vite hvem man kan samvirke med. Perspektivet stemmer derfor godt overens med det horisontale samvirket som forekom i Vestvågøy. Innen det kulturelle perspektivet forventes det videre at høy tillit, felles identitet og tidligere erfaringer med å samvirke kan virke koordinerende, ettersom det leder til at man får en felles oppfatning av hva som er riktig og galt (Christensen og Lægroid 2008). Også dette stemmer overens med samvirket mellom aktørene i Vestvågøy sin kriseledelse. Kulturperspektivet kan også forklare hvorfor samvirke mellom taktisk personell og kommunen fungerte dårlig, ettersom det var få erfaringer mellom disse vedrørende å håndtere evakuering og evakueringsmottak, samt få felles øvelser mellom dem. Dette kan ha forklare den svake koordineringen mellom taktisk personell og kommunens kriseledelse i forbindelse med evakueringsmottaket. Utover manglende erfaring gjenfinnes det ikke i empirimaterialet at handlingslogikken vedrørende evakueringsmottaket har vært preget av uformelle normer og verdier (Christensen mfl. 2015).

Ut fra det kulturelle perspektivet kan man forvente at organisasjoner vil favorisere velkjente prosedyrer, trekke paralleller til lignende hendelser og erfaringer, og handle deretter

(Dalheim 2014; Christensen mfl. 2015). Vestvågøy kommunes beslutning om å sende det lokale brannvesenet fremfor Røde Kors Vestvågøy for å ivareta evakueringsmottaket og registreringen kan forklares ut fra det kulturelle perspektivet. En informant forklarte at kommunen ikke var tilstrekkelig klar over Røde Kors på tidspunktet for hendelsen. Dette vitner om at kommunen har liten erfaring i å samvirke med eller benytte, Røde Kors i krisehendelser. Kommunens valg om å benytte brannvesenet kan derfor både forklares med at kommunen mente det var mer rimelig og passende, men også som en følge av at de hadde mer erfaring med å samvirke med brannvesenet fremfor Røde Kors. Stiavhengigheten vil her ha påvirket beslutningen. Kommunen valgte heller å handle ut fra tidligere erfaringer og det som var tilstrekkelig innarbeidet, fremfor å benytte mer usikre fremgangsmåter. Den formelle samarbeidsavtalen som kommunen har med Røde Kors ble derfor ikke benyttet. Innen det kulturelle perspektivet kan det forventes at aktørene fremfor å handle i tråd med strukturelle regler i beredskapsplanverket, heller vil handle i tråd med instrumentelle og uformelle regler (Christensen mfl. 2015). Empirimaterialet tyder på at dette var tilfellet, hvilket styrket perspektivets forklaringskraft.

I Flakstad fungerte samvirket mellom taktisk politi og kommunen med varierende grad. Ettersom organisasjonene har få felles erfaringer med samvirke fra tidligere, kan det forklare hvorfor koordineringen rundt evakueringen på Ramberg ble utfordrende (Christensen og Læg Reid 2008). Siden tidligere erfaring med å håndtere evakuering ikke var til stede, kan det tenkes at organisasjonene mestret å etablere et felles løsningsforslag på grunn av en sammenfallende «passende logikk». Dersom beslutningene ble ansett som rimelige, akseptable og passende innenfor begge organisasjonene kan det tenkes å ha lettet samvirket mellom aktørene. Likevel danner ikke empirien et godt nok grunnlag til å kunne tolke handlingslogikken til aktørene ytterligere i lys av det kulturelle perspektivet. Det kulturelle perspektivets forklaringskraft vil dermed være svakt vedrørende det faktiske samvirket som oppsto mellom taktisk politi og Flakstad kommune. Det foreligger heller ikke nok empirisk grunnlag til å fortolke samvirket mellom kommunen og øvrige aktører i lys av det kulturelle perspektivet. Det kan dog bemerkes at samvirket som oppsto mellom kommunen og det kommunale helsevesenet kan tenkes å skyldes tidligere erfaringer, men empirigrunnet er her for svakt til at perspektivet får god forklaringskraft.

Vestvågøy kommune hjalp under skredsituasjonen Flakstad kommune med SMS-varslings til befolkningen. Også dette kan innen det kulturelle perspektivet forklares av stiavhengighet og logikken om det passende. Kommunene beskriver å ha hatt erfaring med å hjelpe hverandre fra tidligere, hvilket styrker perspektivets forklaringskraft. Samvirket som

oppsto mellom kommunene og organisasjonene fremstår ikke å skyldes strukturelle forhold, men heller i stor grad å være styrt av tidligere erfaringer og «passende logikk». Tilsvarende kan også det kulturelle perspektivet ha forklaring vedrørende hvorfor rådmannen i Flakstad ikke ønsket å inngå i Vestvågøy kommunes kriseledelse, ettersom organisasjonen ikke har erfaring med dette fra tidligere. Ut fra det kulturelle perspektivet kan også dette forklares gjennom stivhengighet og logikken om det passende.

8.2.2. Vertikalt samvirke mellom kommunene og regionalt nivå

Vestvågøy kommune og politiets krisestab på regionalt nivå hadde ikke tidligere erfaringer med å samvirke. Likevel mestret de dette under skredsituasjonen og det kulturelle perspektivet kan dermed ikke forklare samvirket basert på tradisjon og erfaring. Utledet fra perspektivet kan man derimot forvente at organisasjonene vil ha dominerende uformelle normer og verdier som spiller en avgjørende rolle for deres handlingslogikk (Christensen mfl. 2015). Denne handlingslogikken påvirker hvordan aktørene velger å handle, samt hva de anser som passende handlinger og løsninger. I kulturperspektivet regnes det med at samvirke mellom organisasjoner med ulike organisasjonskultur og identitet vil være utfordrende, da særlig i tilfeller hvor det ikke foreligger tidligere erfaringer med dette. Organisasjonenes stivhengighet kan gjøre det vanskelig å tilpasse seg hverandre, men også lede til at hva som anses som passende er forskjellig, hvilket kan tenkes å vanskeliggjøre et samvirke. I Vestvågøy fremstår aktørene tilsynelatende å ha vært samkjørte i hva som ble oppfattet som passende handlinger. Samvirket kan derfor tenkes å skyldes at de hadde en sammenfallende passendelogikk under hendelser, hvilket gjorde det enklere å arbeide sammen for å løse situasjonen, ettersom alle var enige om hva som burde gjøres. Utover en enighet om at beslutningen om å foreta evakuering var like hos begge forvaltningsnivåene, er det lite empirisk grunnlag til å støtte opp under påstanden om at aktørene hadde likt kulturelt normativt grunnlag som var styrende for handlingene og samvirket. Derimot kan det tenkes at kommunens valt om å invitere lensmannen med i kriseledelsen, som også kan forklares ut fra perspektivet, kan ha lettet samvirket mellom forvaltningsnivåene. Denne formen for organisering kan tenkes å ha begrenset de organisatoriske utfordringene med vertikalt samvirke. Perspektivet kan derfor ha noe forklaringskraft vedrørende det gode samvirket mellom regionalt og lokalt nivå i Vestvågøy kommune.

I Flakstad fungerte derimot samvirket mellom kommunen og krisestaben på regionalt nivå dårlig. For det første oppsto det uenigheter vedrørende evakueringen på Ramberg, hvor aktørene hadde ulike formeninger om hvor mange som skulle evakueres. Det forventes ut fra

det kulturelle perspektivet at uformelle normer og verdier, samt tidligere erfaringer vil påvirke hvordan kriser oppfattes og håndteres (Fimreite 2014). Organisasjonene bruker gjerne institusjonelle rutiner og tommelfingerregler for å tilpasse seg krisene, og søkingen etter løsninger er ofte skjev og situasjonsbestemt, da man søker i nærheten av tidligere ulykker og kriser (Cyert og March 1963 referert i Fimreite 2014, s. 31). Rådmannen forklarte at kommunen både hadde erfaringer med, samt var vandt til dårlig vær i Lofoten. Han skal derfor ha vært av den oppfatning at krisen ville løse seg selv, uten for mye innblanding. Kommunen skal også ha erfaringer med å ordne opp selv under lignende hendelser. Virkeligheten avvek her fra kommunenes tidligere erfaringer, hvilket kan forklare både hvorfor krisen ble erkjent så sent i kommunen, men også hvorfor kommunen ønsket å gjennomføre mindre tiltak enn regionalt nivå. De institusjonelle trekkene gjorde kommunen mindre fleksibel ovenfor de nye kravene, og det ble vanskelig å vite hvordan man skulle handle, ettersom kommunen ikke hadde erfaringer med situasjoner av tilsvarende omfang (Christiansen mfl. 2015). Kommunen søkte etter løsninger fra erfaringer med mindre, dog lignende situasjoner, og disse tilsa at responsen også skulle være mindre enn som var ønskelig fra regionalt nivå.

Det ventes innen kulturperspektivet at uformelle normer og verdier har en avgjørende betydning for hvordan krisen blir håndtert (ibid.). Flakstad kommune og krisestaben hadde svært ulike løsningsforslag på hvordan man skulle evakuere Skjelfjorden, hvilket gjorde at samvirket mellom aktørene ble vanskelig. Dette kan både skyldes informasjonsasymmetrien som er beskrevet tidligere, men også det kulturelle perspektivet kan ha forklaringskraft. Ut fra det kulturelle perspektivet er det forventet at ulike organisasjoner som møtes under krisehåndtering vil ha ulike kulturer med ulike uformelle normer og verdier (ibid.). Hva som anses som en passende handling er bygd på et kulturelt normativt grunnlag som kan være vidt forskjellig blant organisasjonene, alt etter utviklingsforløp og hva som er dominerende uformelle verdier (ibid.). Organisasjonens kulturer vil derfor kunne være motstridende, hvilket kan tenkes å skape problemer for et samvirke. Forventningene samsvarer godt med empirimaterialet, da det var forskjellige organisasjoner med ulike kulturer som møttes på tvers av forvaltningsnivåene. Empirien taler også for at disse hadde ulike syn på hva som var passende løsninger og alternativer. Både stabssjef, lensmann og innsatsleder, som alle tilhører samme organisasjon bare på ulikt nivå, forteller at de ikke ønsket å overprøve ekspertråd, samt at de forholdt seg til anbefalinger gitt av organer som NGI og NVE. Dette ble gjort ettersom disse ble ansett å ha den riktige kompetansen for å foreta vurderinger om skredfare. Denne beslutningen kan både forstås i tråd med strukturelle regler i politiet, men også som en del av politiets «passende logikk» hvor det anses som riktig å lytte til ekspertråd. Rådmannen som

representerer kommunen som institusjon, fremstår derimot å ha hatt en annen logikk for det passende vedrørende evakueringen. Under intervjuer understreket rådmannen gjentatte ganger viktigheten av å lytte til mennesker med lokalkunnskap. Ut fra et kulturelt perspektiv kan det forventes at handlingslogikken kobler situasjon og identitet gjennom *kategorisering* (Christiansen mfl. 2015). Organisasjonen har da utviklet komplekse kategorier eller «mentale kart» for regler og identitet som gir mening til omgivelsene. Visse kulturelle normer og verdier kan da prioriteres sterkere og når disse dukker opp vil man intuitivt kategorisere dem som mer ønskelige, og handle deretter. I forbindelse med evakueringen både på Ramberg, men også særlig i forbindelse med Bygdeheimen i Skjelfjord, fremstår det som om lokalkunnskapen og det å lytte til befolkningen var en kulturell norm og verdi som veide tyngre enn å lytte til ekspertise. Disse uformelle normene og verdiene fremstår å ha vært styrende for kommunens handlingslogikk og resulterte derfor i at rådmannen, på tross av at det ikke medfører riktighet, nektet å følge det han trodde var direktiver fra krisestaben om å evakuere på nytt.

Utleddet fra det kulturelle perspektivet kan man også forvente at «logikken om det passende» påvirkes av forventninger til organisasjonen (ibid.). Kommunen, som kan sies å representerer folket, fremstår i empirimaterialet å ha en sterk uformell verdi om at det skal lyttes til befolkningens lokalkunnskap. Denne normen kan ha oppstått og formet kommunens organisasjonskultur som en følge av at handlingsmiljøets, altså befolkningens, ytre press på kommunen om at de skal lytte til befolkningen under krisehendelser. Den kan også ha oppstått på grunn av forventninger til kommunen, som har påvirket hvordan kommunen kobler situasjon og identitet, og derav også handlingslogikken (ibid.). Det fremkommer ikke i empirimaterialet hvordan den uformelle normen og verdien om å lytte til lokalbefolkningen har oppstått, men det fremstår tydelig i empirimaterialet at dette påvirket kommunenes beslutninger. Politiet på sin side representerer staten, og har kanskje ikke den samme uformelle verdien om å lytte til befolkningens lokalkunnskap. Innsatslederen påpekte nettopp dette i intervjuet. Kulturperspektivet har dermed forklaringskraft vedrørende aktørenes ulike forslag til løsninger på skredsituasjonen, noe som i andre rekke påvirket samvirket. Ettersom begge organisasjonene søkte løsninger i samsvar med egen organisasjonskultur, og disse var ulike, oppsto det kulturkrasj under skredsituasjonen. Krisestaben med sterke sektorer og fagmiljøer og kommunen hadde ulikt kulturelt normativt grunnlag, hvilket forklarer hvorfor det gjorde det vanskelig å samvirke under hendelsen.

Kulturperspektivet fokuserer gjerne på uformelle strukturer og aktører som følger en «passende logikk» basert på uformelle normer, regler, tradisjon og historie (Christensen mfl. 2018; Christensen mfl. 2015). Flere lokale informanter oppga at det kunne ha hjulpet på

situasjonsforståelsen og samvirket dersom kommunene hadde blitt inkludert i Fylkesberedskapsrådet på et tidligere tidspunkt. Ut fra det kulturelle perspektivet forventes det at stivhengigheten, samt mangelen på erfaring og tradisjon kan lede til at man ikke vil endre organiseringen under kriser. Kulturperspektivet kan her ha forklaringskraft, ettersom Fylkesmannen ikke har tradisjon for å inkludere kommunene i fylkesberedskapsrådet, da dette er et råd ment for regionale aktører. Disse uformelle normene kan tenkes å ha grodd frem hos Fylkesmannen over tid og ledet til at kommunene ikke ble inkludert i en tidlig fase av håndteringen av skredsituasjonen. Når kommunene heller ikke hadde tradisjon eller tidligere erfaringer med å inngå i fylkesberedskapsrådet, søkte de heller ikke mot en slik organisering. Fylkesberedskapssjefen påpeker nettopp at det ikke er vanlig at kommunene blir inkludert i fylkesberedskapsrådet, hvilket styrker perspektivet forklaringskraft. Samtidig kan kulturperspektivet også tenkes å forklare hvorfor kommunene ble inkludert senere i krisen, da organisasjoner ikke vil følge de formelle strukturene og regelverket som tilsier at kommunene ikke skulle inkluderes. Det kulturelle perspektivet kunne derfor også hatt forklaringskraft her, men ettersom det i liten grad fremkommer kulturelle forhold i empirimaterialet om hvorfor kommunene ble inkludert i rådet har perspektivet lite forklaringskraft.

8.2.3. Fortolkning av forholdet mellom krisefasene

Som beskrevet i kapittel 3.4 antas det at det er en forbindelse og kobling mellom krisefasene. Dette betyr at det som har hendt i en tidligere fase får påvirkning på hva som skjer i de senere fasene. Jeg vil derfor fortolke forbindelsen mellom fasene i lys av det kulturelle perspektivet.

Ut fra det kulturelle perspektivet kan det forventes at forholdet mellom før-fasen og under-fase har en tett forbindelse. Dette skyldes at erfaringene og de uformelle normene og verdiene som er tilstede i krisens før-fase vil kunne påvirke organisasjonens handlingslogikk i den akutte krisefasen. Koblingen mellom før- og akutt fase forventes derfor å være høy, ettersom stivhengighet, samt passendelogikk basert på kulturelt normativt grunnlag og tidligere erfaringer vil styre samvirket som forekommer i krisens akutte fase. Empirien støtter i stor grad dette. Samvirket mellom aktørene som hadde tidligere erfaringer med å samvirke både oppsøkte og mestret stort sett å samvirke under krisehåndteringen. Perspektivet har derfor forklaringskraft vedrørende forholdet mellom krisefasene.

For å forstå forbindelsen mellom under fasen og etter-fasen av krisen er det først sentralt å se på endringer i organisasjoner i lys av et kulturelt perspektiv. Organisasjoner vil innen kulturperspektivet være robuste og trege, hvilket gjør at endringer vil skje gjennom gradvise tilpasninger eller etter lange stabile perioder avløst av radikale brudd (Christensen mfl. 2015).

Mulighetene for endring er størst dersom tiltakene som gjennomføres er i samsvar med organisasjonens tradisjon og etablerte kultur (Brunsson og Olsen 1993 referert i Fimreite 2014, s. 29). Organisasjonens kultur kan derfor motvirke store endringer, og dersom stivhengigheten er sterk kan dessuten organiseringen vedvare på tross av at organisasjonen ikke er tjent med det (Fimreite 2014). Ut fra det kulturelle perspektivet vil man derfor forvente at endringene skjer gradvis, eller at de ikke blir spesielt omfattende. Unntaket er imidlertid hvis krisen ledet til en sjokkeffekt slik at institusjonaliserte tankemønstre og rutiner blir brutt (Fimreite 2014). Da kan organisasjonene bli mer åpne for radikale endringer. Informantene beskriver ikke skredsituasjonen som et sjokk for organisasjonen. De fleste forklarer at de opplevde at håndteringen av hendelsen gikk bra og at den heldigvis ikke medførte alvorlige konsekvenser. Derfor vil det ikke forventes at organisatoriske eller andre radikale endringer har forekommet, hvilket kapittel 7 bekrefter. Det fremstår heller ikke som at det har blitt foretatt strukturelle endringer i beredskapsplanverket. Endringsforslagene som ble brakt opp i evalueringen, kan tenkes å ikke ha vært i samsvar med organisasjonskulturen, hvilket vil forklare hvorfor endringene ikke er foretatt. Manglende gjennomføring av endringsforslagene fra evalueringen kan også ses i sammenheng med organisatorisk frikobling, hvor endringer som blir besluttet ikke gjennomføres i praksis, da organisasjonens historie og kultur vil fungere som en buffer mot slike endringer (Røvik 1998 i Fimreite 2013, s. 204). Koblingen mellom under-fasen og etter-fasen behøver derfor ikke være sterk i et kulturelt perspektiv, da erfaringene i krisehåndteringen ikke nødvendigvis fører til endringer. Ettersom empirimaterialet viser at slike endringer i liten grad har forekommet, styrker dette perspektivets forklaringskraft.

9. Konklusjon

I dette kapitlet rettes oppmerksomheten til spørsmålene som ble formulert i delkapittel 1.1. Kapitlet starter med å besvare studiens hovedproblemstilling, samt en presentasjon av studiens funn. Avslutningsvis presenteres forhold som studien har avdekket at det vil være interessant å rette forskningsinnsats mot.

9.1. Svar på studiens hovedproblemstilling

Innledningsvis ble følgende problemstilling presentert: Hvilke forutsetninger hadde Vestvågøy og Flakstad kommune for å samvirke med andre relevante aktører både før, under og etter skredsituasjonen i Lofoten? Skredsituasjonen har i denne studien blitt forstått som en krise, som kan deles inn i en før- under og etter-fase. Studien har sett på Vestvågøy og Flakstad kommunes forutsetninger for å samvirke i alle disse tre fasene. Ved å sammenligne to kommuner, konfrontert med samme naturhendelse, har studien fått frem ulikheter i aktørenes forutsetninger for å samvirke. Det beskrivende aspektet ved problemstillingen har vist at kommunene i krisens før-fase hadde middels forutsetninger for å samvirke med aktører på lokalt nivå, og lave forutsetninger for å samvirke med aktører utenfor det lokale miljøet. I krisens under-fase hadde Vestvågøy kommune i stor grad gode forutsetninger for å samvirke med relevante aktører. Flakstad kommune hadde derimot middels forutsetninger for å samvirke med aktører lokalt, men lave forutsetninger for å samvirke med statlige aktører på regionalt nivå. Ettersom få endringer i samvirkeforutsetningene har forekommet siden skredsituasjonen, har kommunene i krisens etter-fase fremdeles middels forutsetninger for å samvirke med aktører lokalt, og lave forutsetninger for å samvirke med aktører utenfor det lokale miljøet.

Studien har videre ledet til to hovedfunn. Det forklarende aspektet ved problemstillingen viser det første hovedfunnet. Dette funnet er mer teoretisk og vektlegger betydningen av organisasjonskultur i samvirket under skredsituasjonen. Analysen viser at det kulturelle perspektivet har forklaringskraft vedrørende det horisontale samvirket på lokalt nivå i Vestvågøy kommune, men dog noe svakere forklaringskraft hva gjelder det vertikale samvirket i kommunen. I Flakstad har derimot perspektivet høy forklaringskraft vedrørende det svake vertikale samvirket mellom regionalt nivå og kommunen, men noe lavere forklaringskraft i forbindelse med det horisontale samvirket på lokalt nivå. Perspektivet kan også forklare noe av organiseringen under skredhendelsen. Deriblant hvorfor kommunene ikke ble inkludert i Fylkesberedskapsrådet, som kan tenkes å kunne ha vært en organisatorisk løsning på samvirkeutfordringene mellom nivåene. Både forholdet mellom krisens før- og under-fase, samt under- og etter-fase kan også forklares gjennom det kulturelle perspektivet, og i sistnevnte forhold har

perspektivet særlig høy forklaringskraft. Det kulturelle perspektivet har dermed noe forklaringskraft, ettersom organisasjonenes kultur har påvirket både organiseringen, krisehåndteringen og samvirket under skreditsituasjonen, samt forholdet mellom krisefasene.

Studien har også ledet til et uventet, rent empirisk hovedfunn som viser betydningen beredskapsplanleggingsprosessen har for samvirke. Utviklingen av mer kommunalt beredskapsplanverk i krisens før-fase har vist seg å kunne være viktig for samvirket mellom kommunene og relevante aktører. Dette skyldes både at prosessen tydeliggjør ansvar og rollefordeling vedrørende ulike beredskapsmessige oppgaver i forbindelse med krisehåndtering, men også at kommunen får viktig beredskapsmessig kunnskap om lokalmiljøet som vil være sentral både for kommunen selv, men for andre aktører som kommunen må samvirke med. I Flakstad kommune ville etableringen av en evakueringsplan, samt kartlegging av skredfarlige områder i krisens før-fase kunne ha påvirket både krisehåndterings effektivitet, men også samvirket mellom kommunen og relevante aktører. Også i Vestvågøy kommune ville etableringen av en evakueringsplan i krisens før-fase kunne ha påvirket samvirket mellom kommunene og lokalt politi. Mer kommunalt beredskapsplanverk, utformet i krisens før-fase, kunne dermed ha påvirket kommunenes samvirke med relevante aktører under skreditsituasjonen i Lofoten.

9.2. Videre forskning

Gjennom forskningsprosessen har jeg blitt observant på flere forhold som det bør forskes mer på i fremtiden. Teoretisk sett er samvirke i liten grad knyttet opp til teori. Fagfeltet mangler en utfyllende samvirketeori som omfatter tematikken i større grad enn hva enkeltbegreper og konsepter tilknyttet samvirke gjør. Mer forskning på samvirke som fenomen vil således være både ønskelig og nødvendig, ettersom håndtering av moderne kriser i stor grad fordrer et samvirke mellom de responderende organisasjonene. Utleddet fra selve caset mener jeg at det også vil være interessant å studere nærmere hvilken betydning kommunal kriseledelse kan ha for kommunens evne til å samvirke med andre aktører, og da særlig opp mot regionalt nivå.

Litteraturliste

Bøker og artikler

- Alvesson, M., og Sköldberg, K. (2008). *Tolkning och reflektion: vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod*. Lund: Studentlitteratur AB.
- Alvesson, M. og Skjöldberg, K. (2009) *Reflexive methodology. New Vistas for Qualitative Research*. London: SAGE publications
- Andersson, A., Carlström, E., Ahgren, B. og Berlin, J. (2014) Managing boundaries at the accident scene – a qualitative study of collaboration exercises. *International Journal of Emergency Services*, 3 (1) s. 77-94.
- Ansell, C. og Gash, A. (2008) Collaboration Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18 (4), s. 543-571.
- Aven, T., Boyesen, M., Njå, O., Olsen, K.H. og Sandve, K. (2004) *Samfunnssikkerhet*. Oslo: Universitetsforlaget
- Bakken, T., Valaker, S. og Hærem, T. (2017) Trening og øving av krisehåndtering – en metodisk tilnærming, i Hafting, T (red.) *Krisehåndtering. Planlegging og handling*. Bergen: Fagbokforlaget
- Bang, H. (2013) Organisasjonskultur: en begrepsavklaring. *Tidsskrift for Norsk psykologforening*, 50 (4), s. 326-336.
- Barker, J.R. (1993) Tightening the iron cage: concertive control in self-managing teams, *Administrative Science Quarterly*, 38 (3), s. 408-437.
- Berlin, J. og Carlström, E. (2008) The 90 Second collaboration: a critical study of collaboration exercises at extensive accident sites. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 16 (4) s. 177-185.

- Berlin, J. og Carlström, E. (2009) Why is collaboration minimized at the accident scene? A critical study of a hidden phenomenon. *Disaster Prevention and Management*, 20 (2), s. 159-171.
- Berlin, J. og Carlström, E. (2013) The dominance of mechanistic behavior: a critical study of emergency exercises. *International Journal of Emergency Management*, 9 (4), s. 327-350.
- Berlin, J. og Carlström, E. (2015) Collaboration exercises: What do they contribute? A study of learning and usefulness. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 23 (1), s. 11-23.
- Bharosa, N., Lee, J.K. og Janssen, M. (2010) Challenges and obstacles in sharing and coordinating information during multi-agency disaster response: Propositions from field exercises. *Information System Frontiers*, 12 (1) s. 49-65.
- Bjelland og Nakstad (2018) Beredskap, kriseledelse og praktisk skadestedsarbeid: en lærebok for helse- og beredskapspersonell på strategisk, operasjonelt og taktisk nivå. Oslo: Gyldendal.
- Boin, A. (2008) Fundamentals of Crisis Development and Crisis Management: An Introduction to Critical Crisis Readings, i Boin, A. (red.). *Crisis Management*. London: Sage
- Boin, A. og Bynander, F. (2015) Explaining success and failure in crisis coordination. *Geografiska Annaler: Series A, Physical Geography*, 97 (1) s. 123-135.
- Boin, A. og Renaud, C. (2013) Orchestrating Joint Sensemaking Across Government Levels: Challenges and Requirements for Crisis Leadership. *Journal of Leadership Studies*, 7 (3) s. 41-46.
- Boin, A., 't Hart, P., Stern, E. og Sundelius, B. (2005) *The politics of crisis management. Public leadership under pressure*. Cambridge: Cambridge University Press

- Boin, A., 't Hart, P., Stern, E. og Sundelius, B. (2018) *The politics of crisis management. Public leadership under pressure*. Cambridge: Cambridge University Press
- Brunsson, N. og Olsen, J.P. (1993) *The Reforming Organization*. London: Routledge
- Bråten, O.A. (2013) *Håndbok i krisehåndtering*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk
- Christensen, T., Egeberg, M., Lægreid, P. Roness, P.G. og Røvik, K.A. (2015) *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget
- Christensen, T. og Lægreid, P. (2008) The Challenge of Coordination in Central Government Organizations: The Norwegian Case. *Public Organization Review*, 8 (2), s. 97-116.
- Christensen, T., Lægreid, P., Rykkja, L.H. (2013) After a Terrorist Attack: Challenges for Political and Administrative Leadership in Norway. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 23 (3), s. 167-177.
- Christensen, T., Lægreid, P. og Rykkja, L.H. (2018) Reforming the Norwegian police between structure and culture: Community police or emergency police. *Public Policy and Administration*, 33 (3) s. 241-259.
- Comfort, L.K. (2007) Crisis management in hindsight: cognition, communication, coordination and control. *Public Administration Review*, 67 (3) s. 295-313.
- Coombs, W.T. (2010) Conceptualizing crisis communication, i Heath, R.L. og O'Hair, H.D. (red.) *Handbook of risk and crisis communication*. New York: Routledge.
- Coombs, W.T. (2015) *Ongoing crisis communication: planning, managing and responding*. Los Angeles: Sage.
- Cyert, R.M. og March, J.G. (1963) *A Behavioral Theory of the Firm*. Englewood Cliffs, N.J: Prentice Hall.

- Dalheim, E. (2014) Giardiasaken, i Fimreite, L.F, Lango, P., Læg Reid, P., Rykkja, L.H. (red.) *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering*. 2 utgave. Oslo: Universitetsforlaget
- Deal, T. E og Kennedy, A.A. (1982) *Corporate cultures*. Reading, Mass: Addison-Wesley
- Drabek, T.E. og McEntire, D.A. (2002) Emergent phenomena and multiorganizational coordination in disasters: lessons from the research literature. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, 20 (2) s. 197-224.
- Drucker, P.F. (2007) *Management Challenges for the 21st Century*. Butterworth-Heinemann: Oxford
- Endsley, M.R. (1995) Towards a Theory of Situation Awareness in Dynamic Systems, *Human Factors*, 37 (1), s. 32-64.
- Endsley, M.R. (1997) The role of situation awareness in naturalistic decision making, I Zsombok, C.E. og Klien, G. (red.) *Naturalistic decision making*. Mahwah, Nj: LEA
- Endsley, M.R. (1998) *Design and evaluation for situational awareness enhancement*. The Human Factors Society 32nd Annual Meeting. Santa Monica, California: Human Factors Society.
- Endsley, M.R. (2000) Theoretical underpinnings of situational awareness: a critical review, I Endsley, M.R. og Garland, D.J. (red.). *Situation awareness analysis and measurement*. New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates.
- Endsley, M.R. (2015) Situation Awareness Misconceptions and Misunderstandings. *Journal of Cognitive Engineering and Decision Making*, 9 (1) s. 59-72.
- Engen, O.A.H., Kruke, B.I., Lindøe, P.H., Olsen, O.E. og Pettersen, K.A. (2016) *Perspektiver på samfunnssikkerhet*. Oslo: Cappelen Damm akademisk

- Farazmand, A. (2007) Learning from the Katrina crisis: A global and international perspective with implications for future crisis management. *Public Administration Review*, 67, s. 149-159
- Fimreite, A.L., Lægreid, P. og Rykkja, L.H. (2014) Organisering for samfunnssikkerhet og krisehåndtering, i Fimreite, L.F, Lango, P., Lægreid, P., Rykkja, L.H. (red.) *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering*. 2 utgave. Oslo: Universitetsforlaget
- Grønmo, Sigmund (2004) *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Gulati, R, Casto, C., & Krontiris, C. (2014) How the Other Fukushima Plant Survived. *Harvard Business Review*, July-Aug.
- Haddow, G., Bullock, J. og Coppola, D.P. (2013) *Introduction to Emergency Management*. Oxford: Elsevier.
- Hafting, T. (2017) Krisehåndtering: Planlegging og handling, i Hafting, T (red.) *Krisehåndtering. Planlegging og handling*. Bergen: Fagbokforlaget
- Halvorsen, K. (2008) *Å forske på samfunnet: en innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: Cappelen akademisk forlag
- Johannessen, A., Tufte, P.A. og Christoffersen, L. (2016) *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Johannessen, S.O. (2015) Beslutningstaking og organisasjonsdynamikk i operative nettverk i: Johannessen, S.O. & Glomseth, R. (2015) *Politiledelse*. Oslo: Gyldendal Akademisk, side 246-266.
- Krasner, S.D (1988) Sovereignty – An institutional perspective, *Comparative Political Studies*, 12 (1) s. 66-94.

- Kristiansen, Magnussen & Carlström (2017) *Samvirke: en lærebok i beredskap*. Oslo: Universitetsforlaget
- Kruke, B.I. (2017) Styre den som styre skal, eller kan: befolkningens rolle i beredskapsarbeid og I krisehåndtering, i Hafting, T. (red.) *Krisehåndtering. Planlegging og handling*. Bergen: Fagbokforlaget
- Lango, P. (2014) Hatlestad-raset, i Fimreite, L.F, Lango, P., Lægreid, P., Rykkja, L.H. (red.) *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering*. 2 utgave. Oslo: Universitetsforlaget
- Lango, P. og Reitan, I. (2014) Server-forliset, i Fimreite (red.) *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering*. 2 utgave. Oslo: Universitetsforlaget
- Lægreid, P. og Verhoest, K. (2010) *Governance of public sector organizations. Proliferation, autonomy and performance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan
- Løvik, K. (2007) *Håndbok I informasjonsberedskap*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- March, J.G. (1994) *A primer of decision making*. New York: Free Press
- March, J.G. og Olsen, J.P. (1989) *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free press.
- Martin, E., Nolte, I. og Vitolo, E. (2016) The Four Cs of disaster partnering: communication, cooperation, coordination and collaboration. *Disasters*, 40 (4), s. 621-643.
- McConnell, A. og Drennan, L. (2006) Mission Impossible? Planning and Preparing for Crisis 1. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 14 (2), s. 59-70.
- Miles, M. B., Huberman, A.M. og Saldaña, J. (2020) *Qualitative data analysis : a methods sourcebook*. Los Angeles, California: Sage

- Paton, D. og Flin, R. (1999) Disaster stress: an emergency management perspective. *Disaster Prevention and Management: An International Journal*, 8 (4) s. 261-267.
- Perry, R.W. og Lindell, M.K. (2003) Preparedness for Emergency Response: Guidelines for the Emergency Planning Process. *Disasters*, 27 (4) s. 336-350
- Quarantelli, E.L. (1977) Social Aspects of Disasters and Their Relevance to Pre-disaster Planning. *Disasters*, 1 (1) s. 98-107
- Quarantelli, E.L. (2000) *Emergencies, disaster and catastrophes are different phenomena*. Preliminary paper 304. Newark, Delaware: University of Delaware Disaster Research Center
- Rykkja, L.H. (2008) *Flernivåperspektiv og krisehåndtering*. Notat 12 – 2008. Bergen: Rokkansenteret
- Rykkja, L.H. (2009) *Coordinating «wicked issues»: The County Governor's role in Norwegian Internal Security*. Notat 12 – 2009. Bergen: Rokkansenteret
- Rykkja, L. H. (2014a) Fylkesmannen som samordningsinstans, i Fimreite, L.F, Lango, P., Lægreid, P., Rykkja, L.H. (red.) *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering*. 2 utgave. Oslo: Universitetsforlaget
- Rykkja, L.H. (2014b) Øvelse som kriseforebygging, i Fimreite, L.F, Lango, P., Lægreid, P., Rykkja, L.H. (red.) *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering*. 2 utgave. Oslo: Universitetsforlaget
- Røvik, K.A. (1998) *Moderne organisasjoner – Trender I organisasjonstenkning ved tusenårsskiftet*. Bergen: Fagbokforlaget
- Scholten, A. (2008) Controlled collaboration in disaster and crisis management in the Netherlands. History and practice of an overestimated and underestimated concept. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 16, (4). s. 195-207.

- Selznick, P. (1957) *Leadership in Administration: a sociological interpretation*, New York: Harper and Row
- Thagaard, T. (2009) *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget
- 't Hart, P. (1997) Preparing Policy Markers for Crisis Management: The Role of Simulations. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 5 (4), s. 207-215.
- Tjora, A.H. (2017) *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*. Oslo: Gyldendal akademisk
- Trice, H.M. og Beyer, J.M. (1993) *The cultures of work organizations*. Englewood Cliffs, N.J: Prentice Hall.
- Verhoest, K., Roness, B. Verschure, B., Rubecksen, K. og MacCarthaigh, M. (2010) *Autonomy and control of state agencies*. Basingstoke: Palgrave Macmillan
- Weick K. E. (1993). The collapse of sensemaking in organizations: The Mann Gulch disaster. *Administrative Science Quarterly*, 38(4), s. 628-652.
- Weick, K. E. (1995) *Sensemaking in organizations*. Thousands Oaks: SAGE Publication
- Weick, K.E. og Sutcliffe, K.M. (2001) *Managing the unexpected: assuring high performance in an age of complexity*. San Francisco: Jossey-Bass
- Weick, K., Sutcliffe, K.M. og Obstfeld, D. (1999) Organizing for high reliability. Processes of collective mindfulness. *Research in Organizational Behavior*. 21, s. 81-123
- Yin, R.K. (2003) *Applications of case study research*. Thousand Oak, California: Sage Publications
- Yin, R.K. (2014) *Case study research. Design and methods*. Thousand Oaks: Sage publications

Yin, R.K (2018) *Case study research and applications: design and methods*. Los Angeles: SAGE publications

Østerud, Ø. (2007) *Statsvitenskapelige leksikon*. Oslo: Universitetsforlaget

Internettkilder

Dagbladet (1998) *To personer knust av snøskred*. Tilgjengelig fra:

<https://www.dagbladet.no/nyheter/to-personer-knust-av-snoskred/65446148>

[Hentet 04.12.2020]

Direktorat for byggkvalitet (u.å.) *Byggteknisk forskrift (TEK10)*. Tilgjengelig fra:

<https://dibk.no/byggeregler/tek/2/7/7-3/> [Hentet 07.04.2020]

Flakstad kommune (2017) *Om Flakstad kommune*. Tilgjengelig fra:

<https://flakstad.kommune.no/om-flakstad-kommune/> [Hentet: 19.12.2019]

Fossheim, H.J. (2009) *Den nasjonale forskningsetiske komité for samfunnsvitenskap og humaniora (NESH)*. Tilgjengelig fra:

<https://www.etikkom.no/FBIB/Praktisk/Forskningsetiske-enheter/Nasjonal-forskningsetisk-komite-for-samfunnsvitenskap-og-humaniora/> [Hentet: 14.12.2019]

Fylkesmannen i Vestland (FMVL) (u.å.) *Evakuering og befolkningsvarsling*.

Tilgjengelig fra: <https://www.fylkesmannen.no/globalassets/fm-vestland/samfunnstryggleik-og-beredskap/beredskap/notat-om-evakuering-og-befolkningsvarsling.pdf> [Hentet: 03.02.2020]

Miljødirektoratet (u.å.) *Klimaendringer fører til at hetebølger og tørkeepisoder skjer oftere og blir mer intense Nye målinger viser at også tropiske stormer endrer karakter*.

Tilgjengelig fra: <https://miljostatus.miljodirektoratet.no/Ekstremvar/> [Hentet: 03.01.2020]

Politiet (u.å.) *Vest-Lofoten lensmannskontor*. Tilgjengelig fra:

<https://www.politiet.no/om/organisasjonen/politidistrikter/nordland/vest-lofoten-lensmannskontor/> [Hentet: 10.12.2020]

Statistisk sentralbyrå (SSB) (u.å.a) *Kommune. Vestvågøy* (Nordland). Tilgjengelig fra:
<https://www.ssb.no/kommunefakta/vestvagoy> [Hentet: 19.12.2019]

Statistisk sentralbyrå (SSB) (u.å.b) *Kommune. Flakstad* (Nordland). Tilgjengelig fra:
<https://www.ssb.no/kommunefakta/flakstad> [Hentet: 19.12.2019]

Varsom (u.å.) *Faregradsskala for snøskredvarsling*. Tilgjengelig fra:
<https://www.varsom.no/snoskredvarsling/faregradsskala-for-snoskredvarsling/>
[Hentet: 12.01.2020]

Offentlige dokumenter

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) (2018) *Veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt*. Tilgjengelig fra:
https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/veiledere-handboker-og-informasjonsmaterieell/veiledere/veileder_til_forskrift_om_kommunal_beredskapsplikt.pdf [Hentet: 12.11.2019]

Forskrift om kommunal beredskapsplikt. *Forskrift 22. august 2011 nr. 894 om kommunal beredskapsplikt*.

Fylkesmannen i Nordland (FMNO) (2019a) *Skredsituasjonen i Lofoten. Evaluering av krisehåndteringen i Nordland i forbindelse med skredhendelsene i Lofoten, januar 2019*. Tilgjengelig fra: https://www.fylkesmannen.no/globalassets/fm-nordland/dokument-fmno/samfunnssikkerhet/beredskap/evaluering-av-skredhendelsen-i-lofoten_endelig-utgave.pdf [Hentet: 29.09.2019]

Meld. St. nr. 17 (2001-2002) *Samfunnssikkerhet*.

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

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

NOU 2000: 24 *Et sårbart samfunn. Utfordringer for sikkerhets- og beredskapsarbeidet i samfunnet.*

NOU 2012: 14 *Rapport fra 22. juli-kommisjonen.*

Politidirektoratet (POD) (2011) *Politiets beredskapssystem del 1 (PBS1).*

Politidirektoratet. Tilgjengelig fra: <https://www.politiet.no/globalassets/05-om-oss/03-strategier-og-planer/pbsi.pdf> [Hentet: 22.11.2019]

Politielloven. *Lov 4. august 1995 nr. 53 om politiet*

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

Upubliserte dokumenter

Eilertsen (2020) *Nordland politidistrikt. Felles operativ enhet.* Politiet, Bodø. Upublisert.

Flakstad kommune (2016) *Beredskapsplan (plan for kriseledelse).* Upublisert.

Flakstad kommune (2019) *Beredskapsplan – evakuering.* Upublisert.

Fylkesmannen i Nordland (FMNO) (2019b) *Logg fra skredhendelsen i Lofoten.* Upublisert.

Fylkesmannen i Nordland (FMNO) (2019c) *Referat fra Fylkesberedskapsrådet – Skredhendelse i Lofoten.* Upublisert.

Lofotrådet (2018) *Helhetlig ROS-analyse Vestvågøy kommune.* Lofoten. Upublisert.

Lofotrådet (2019) *Helhetlig ROS-analyse Flakstad kommune.* Lofoten. Upublisert.

Vestvågøy kommune (2016) *Plan for kriseledelse i Vestvågøy kommune.* Upublisert

Vestvågøy kommune (2019) *Beredskapsseminar i Tromsø.* Upublisert

Vedlegg 1: Informasjonsskriv

Informasjonsskriv til deltakere i intervjuundersøkelse

Til deltakere i forskningsprosjektet.

Mitt navn er Pernille Fagervik og jeg tar en samfunnsvitenskapelig mastergrad med fordypning i samfunnssikkerhet og terrorismestudier ved Nord Universitet. Intervjuundersøkelsen gjennomføres i forbindelse med min masteroppgave på nevnte studieprogram. Masteroppgaven gjennomføres i regi av Nord Universitet, samt i et uformelt samarbeid med fylkesberedskapssjefen i Nordland. Veileder for masteroppgaven er professor Torbjørn Pedersen, ansatt ved Nord Universitet.

Forskningsprosjekt

I denne kvalitative undersøkelsen ønsker jeg å intervju personer – som gjennom sitt virke – var involvert i krisehåndteringen av skredsituasjonen som forløp i Lofoten, januar 2019. Formålet med studien er å se nærmere på aktørenes samvirke i denne krisehåndteringen. Undersøkelsen vil også fokusere på hvilke samvirkeutfordringer – ut fra aktørenes perspektiv – som kan eksistere i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i Nordland fylke.

Jeg ønsker videre å påpeke at bakgrunnen for studien ikke er å forsøke å peke ut «syndebukker» under krisehåndteringen, ei heller å diskreditere aktører for manglende beredskapsplanverk. Formålet med studien er å undersøke hvilken betydning og vekt aktørene tillegger samvirke, samt å belyse samvirkeutfordringer i samfunnssikkerhetsarbeid, sett fra sentrale aktørers perspektiv.

Hva innebærer deltakelse?

Å delta i dette forskningsprosjektet innebærer at informanten blir stilt en rekke ulike spørsmål angående temaet for forskningsprosjektet. Intervjuet er estimert til å ta omtrent 60 minutter å gjennomføre. Intervjuene vil enten gjennomføres ved personlig møte eller gjennom telefonintervju. Dette avklares nærmere mellom informant og intervjuer.

For å kunne gjengi det som blir formidlet så nøyaktig som mulig er det ønskelig å benytte taleopptak under intervjuet. En samtykkeerklæring er dermed vedlagt dette informasjonsskrivet. Videre er all deltakelse frivillig og informant har derfor anledning til å trekke seg når som helst i prosessen.

Hvordan blir informasjonen behandlet?

Datamaterialet som samles inn under intervjuene er som nevnt ovenfor en del av en masteroppgave. Dette tilsier at oppgaven skal publiseres og vil kunne bli benyttet til andre formål ved en senere anledning. Se samtykkeerklæring for redegjørelse av hvordan informasjonen blir oppbevart og hvordan anonymisering ivaretas.

Videre er prosjektet forelagt og godkjent av personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS.

Ved spørsmål eller behov for avklaring kan jeg kontaktes på mail p.*****@hotmail.com eller pr. telefon: 9*****.

Med vennlig hilsen

Pernille Fagervik

Samfunnsvitenskapelig masterstudent v/ Nord Universitet

Vedlegg 2: Samtykkeerklæring

Samtykkeerklæring

Forskningsprosjekt

Denne studien gjennomfører et kvalitativt intervju med aktører som var sentral under skredsituasjonen som forløp i Lofoten januar 2019. Formålet med studien er å undersøke hvilken betydning og vekt aktørene tillegger samvirke, samt å belyse samvirkeutfordringer sett fra aktørenes perspektiv.

Frivillig deltakelse

All deltakelse i dette forskningsprosjektet er frivillig, hvilket innebærer at informant når som helst i prosessen kan velge å trekke sin deltakelse eller avbryte intervjusituasjonen. Informant kan også underveis i intervjuet velge å trekke tilbake informasjon om er gitt.

Taleopptak

For å kunne gjengi det som blir formidlet så nøyaktig som mulig er det ønskelig å benytte taleopptak under intervjuet. Opptakene vil bli oppbevart på en slik måte at kun intervjuer har tilgang til dem, herunder på intervjuers harddisk og minnepenn. Etter prosjektets avslutning vil opptakene slettes. Prosjektet avsluttes juni 2020.

Det må dog bemerkes at veileder til masteroppgaven – Torbjørn Pedersen – vil kunne få innsyn i transkribert intervju, da hans kommentarer og tilbakemeldinger vil være sentrale for oppgavens utforming.

Anonymisering

Grunnet forskningsprosjektets særegne vinkling vil det ikke la seg gjøre å fullstendig anonymisere informantene. Det vil likevel forsøkes å anonymisere i noen grad, da informantene vil bli referert til etter stillingstittel i organisasjonen de tilhører, dersom annet ikke er avtalt. Fullstendig anonymitet lar seg som nevnt ikke gjøre, da lesere vil kunne gjenkjenne informanter etter stillingstittel og dermed tilbakeføre informasjonen til vedkommende.

På bakgrunn av dette gis alle informanter mulighet til å lese gjennom transkribert intervju og komme med tilbakemeldinger, rettelser, begrensninger, protester eller slettelser før intervjuet analyseres og anvendes i oppgaven.

Gradert informasjon

Grunnet forskningsprosjektets karakter kan det oppstå en situasjon hvor gradert informasjon vil kunne være sentral i intervjuene. Det må dog presiseres at informantene på ingen måte er fritatt fra sine taushetsplikter, samt at intervjuer ikke har fått godkjenning til å få tilgang til slik informasjon. **Informasjon som er taushetsbelagt må dermed ikke formidles under intervjuet.**

Personopplysninger

Retten til å behandle personopplysninger om deg hviler på ditt samtykke. Gjennom å underskrive dette dokumentet gir du intervjuer et slik samtykke.

Informant har følgende rettigheter, da du som informant kan identifiseres i datamaterialet:

- *Innsyn i hvilke personopplysninger som er registrert om deg*
- *Å få rette personopplysninger om deg*
- *Å få slette personopplysninger om deg*
- *Å få utlevert en kopi av dine personopplysninger (dataportabilitet)*
- *Å sende klage til personvernombudet eller Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger*

Samtykke

Før intervjuet starter bes du om å samtykke til din deltakelse ved å undertegne på at overnevnte informasjon er lest og forstått.

Kryss av for hvorvidt dit fulle og hele navn kan anvendes i oppgaven:

Ja

Nei

Jeg har lest og forstått overnevnte informasjon og gir mitt samtykke til å delta i intervjuet.

Sted og dato

Signatur

Takk for din deltakelse!

Vedlegg 3: Intervjuguide til kommunene

Intervjuguide til kommunen

Informert om at lydopptaker blir slått på. Minn om at taushetsplikten må overholdes under hele intervjusituasjonen.

Del 1: Oppvarmingsspørsmål / bakgrunnsinformasjon

- Fortell hva du heter, hvor du arbeider og stillingstittel
- Hvor lenge har du arbeidet i organisasjonen?
- Kan du fortelle meg litt om hva som er din organisasjons mest sentrale oppgaver?
- Fortell kort om dine hovedoppgaver i organisasjonen.

Del 2: Organisasjonskultur

- Hvordan vil du beskrive kommunens arbeid med samfunnssikkerhet?
- Hva er kommunens hovedoppgaver og prioriteringer i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap?
- Opplever du at dine kollegaer deler samme syn på hva som er viktig og mindre viktig i beredskapsarbeid og krisehåndtering?
- Hvordan opplever du at kommunen kompetanse er i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap?

Del 3: Relasjon til andre aktører i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap

- Har du kjennskap til andre aktørers ansvarsrolle i krisehåndtering?
- Har andre aktører kjennskap til deres ansvarsområde i krisehåndtering?
- Hva er deres forventninger til andre aktører under krisehåndtering?
- Hva er andre aktørers forventninger til dere i krisehåndtering?
- Kjenner dere til de andre aktørenes organisasjoner og ressurser?
- Hvordan opplever du samarbeidet mellom politi og kommune i arbeidet med samfunnssikkerhet og under krisehåndtering?

Del 4: Forståelse av samvirkeprinsippet

Informasjon til informanter: Samfunnssikkerhet og beredskapsarbeidet i Norge hviler på fire prinsipper: ansvar-, nærhets-, likhets- og samvirkeprinsippet. Samvirkeprinsippet er lovfestet, men det er ikke regulert hvordan ulike aktører skal samvirke i praksis.

- Hvordan forstår du samvirkeprinsippet som vi har i Norge?
- Opplever du at dere internt i din organisasjon har en felles forståelse av samvirkeprinsippet?
- Opplever du at andre aktører innen samfunnssikkerhetsfeltet har samme forståelse av samvirkebegrepet som dere?
- Opplever du at samvirkeprinsippet enkelt lar seg forstå gjennom ulike dokumenter og reglement for samfunnssikkerhet?
- Drøft følgende påstand «Samarbeid mellom ulike aktører i beredskapsarbeidet er alltid enkelt».

Les opp samvirkeprinsippet til informantene: Myndigheter, virksomheter og etater har et selvstendig ansvar for å sikre best mulig samvirke med relevante aktører og virksomheter i arbeidet med forebygging, beredskap og krisehåndtering.

Del 4: Samvirke i praksis

- Hva er deres tidligere erfaringer med samvirke?
- På hvilken måte ivaretar din organisasjon samvirkeprinsippet?
- I St. Meld. 29 (2011-2012) står det på side 17 at kommunen er en viktig samvirkeaktør for nødetatene – på hvilken måte?

Del 5: Samvirke i kommunalt beredskapsarbeid og planverk

- Har du kjennskap til kommunens beredskapsplan og ROS-analyse?
- Hvordan brukes ROS-analyser og beredskapsplanverk?
- På hvilken måte vektlegges samvirkeprinsippet i deres beredskapsplanverk?
- Anser du kommunens beredskapsplanverk som tilstrekkelig?
- Har beredskapsplaner noen funksjon eller nytte i krisesituasjoner?
- I veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt blir det forklart at kommunen har en viktig samordningsrolle – hva innebærer denne rollen?
- Har andre aktører kjennskap til kommunens beredskapsplanverk?

- Er planverket enkelt tilgjengelig, også for kommunalt ansatte som ikke inngår i kommunens kriseledelse?

Del 6: CASE – Før krisens oppstart

- Har dere hatt lignende erfaringer med skredsituasjoner før eller etter skredsituasjonen som fant sted i januar 2019?
- I forkant av skredsituasjonen, har dere deltatt på noen form for øving på samvirke?
- Har dere deltatt på beredskapsøvelser?

Del 7: CASE – Krisens oppstart

- Når mottok dere melding om skredfare, og av hvem?
- Hvordan ble skredsituasjonen oppfattet når dere mottok denne meldingen?
- Opplevde de andre aktørene situasjonen på samme måte som dere?
- Hvordan handlet dere i startfasen?

Del 8: CASE – Krisehandtering

- Hva var kommunens mest sentrale oppgaver under krisehandtering?
- Hva var politiet, og andre aktørers mest sentrale oppgaver under krisehandteringen?
- Var det en tydelig rolleavklaring i denne krisehandteringen?
- Oppsto det noen misforståelser eller konflikter under håndteringen?
- På hvilken måte samvirket dere med andre aktører under skredsituasjonen?
(Samvirke med nabokommuner, lokalt/regionalt politi)
- Samvirket dere bedre eller dårligere med noen aktører fremfor andre? I så tilfelle hvorfor?
- Hvordan var den interne kommunikasjonen under hendelsen?
- Hvordan var den eksterne kommunikasjonen med andre aktører under hendelsen?
- I hvilken grad var overordnede statlige myndigheter involvert? (DSB, Fylkesmannen)
- Hvordan vil du beskrive samvirket under hendelsen?
- Fortell gjerne litt om din opplevelse av håndteringen av skredsituasjonen.

Del 9: CASE – Planverk under krisehandteringen

- Hvordan påvirket foreliggende planverk krisehandteringen?
- Ble beredskapsplaner tatt frem og brukt under hendelsen?

- Dersom planverket ble brukt: hadde det noen innvirkning på håndteringen? / Dersom planverket ikke ble brukt: hadde det noen innvirkning på håndteringen?
- Var kommunens ROS-analyse ferdigutformet på tidspunktet for skredsituasjonen, og ble denne benyttet på noen måte?

Del 10: CASE – Samvirkeutfordringer

- Eksisterer det noen samvirkeutfordringer i Nordland fylke?
- Opplever du at samvirkeprinsippet kan være en utfordring for beredskapsarbeid og krisehåndtering? Hvordan?
- Hvordan kan man styrke samvirket?
- Kan man gjøre noe for at beredskapsplaner og ROS-analyser letter samvirke i fremtiden?

Del 11: CASE – Etterspill

- Ble det gjennomført noen form for evaluering etter skredsituasjonen?
- Har skredsituasjonen ført til noen endringer i din organisasjon?
- Har dere noen lærdommer som dere tar med dere fra skredsituasjonen?

Nå skal vi begynne å runde av, men før vi avslutter så lurer jeg på om det er noe vi ikke har vært inne på som du vil ta opp eller presisere?

Takk for din deltakelse!

Vedlegg 4: Intervjuguide til politiet

Intervjuguide til politiet

Informert om at lydopptaker blir slått på. Minn om at taushetsplikten må overholdes under hele intervjusituasjonen.

Del 1: Oppvarmingsspørsmål / bakgrunnsinformasjon

- Fortell hva du heter, hvor du arbeider og stillingstittel
- Hvor lenge har du arbeidet i organisasjonen?
- Kan du fortelle meg litt om hva som er din organisasjons mest sentrale oppgaver?
- Fortell kort om dine hovedoppgaver i organisasjonen.

Del 2: Organisasjonskultur

- Hvordan vil du beskrive politiets arbeid med samfunnssikkerhet?
- Hva er politiets hovedoppgaver og prioriteringer i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap?
- Opplever du at dine kollegaer deler samme syn på hva som er viktig og mindre viktig i beredskapsarbeid og krisehåndtering?

Del 3: Relasjon til andre aktører i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap

- Har du kjennskap til andre aktørers ansvarsrolle i krisehåndtering?
- Har andre aktører kjennskap til deres ansvarsområde i krisehåndtering?
- Hva er deres forventninger til andre aktører under krisehåndtering?
- Hva er andre aktørers forventninger til dere i krisehåndtering?
- Kjenner dere til de andre aktørenes organisasjoner og ressurser?
- Hvordan opplever du samarbeidet mellom politi og kommune i arbeidet med samfunnssikkerhet og under krisehåndtering?
- Hvordan opplever du at kommunen kompetanse er i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap?

Del 4: Forståelse av samvirkeprinsippet

Informasjon til informanter: Samfunnssikkerhet og beredskapsarbeidet i Norge hviler på fire prinsipper: ansvar-, nærhets-, likhets- og samvirkeprinsippet. Samvirkeprinsippet er lovfestet, men det er ikke regulert hvordan ulike aktører skal samvirke i praksis.

- Hvordan forstår du samvirkeprinsippet som vi har i Norge?
- Opplever du at dere internt i din organisasjon har en felles forståelse av samvirkeprinsippet?
- Opplever du at andre aktører innen samfunnssikkerhetsfeltet har samme forståelse av samvirkebegrepet som dere?
- Opplever du at samvirkeprinsippet enkelt lar seg forstå gjennom ulike dokumenter og reglement for samfunnssikkerhet?
- Drøft følgende påstand «Samarbeid mellom ulike aktører i beredskapsarbeidet er alltid enkelt».

Les opp samvirkeprinsippet til informantene: Myndigheter, virksomheter og etater har et selvstendig ansvar for å sikre best mulig samvirke med relevante aktører og virksomheter i arbeidet med forebygging, beredskap og krisehåndtering.

Del 4: Samvirke i praksis

- Hva er deres tidligere erfaringer med samvirke?
- På hvilken måte ivaretar din organisasjon samvirkeprinsippet?
- I St. Meld. 29 (2011-2012) står det på side 17 at kommunen er en viktig samvirkeaktør for nødetatene – på hvilken måte er kommunen dette for politiet?

Del 5: Samvirke i kommunalt beredskapsarbeid og planverk

- Har dere kjennskap til de ulike kommunenes beredskapsplaner og ROS-analyser?
- Hva er konsekvensen dersom dere ikke har en slik kjennskap til beredskapsplanverket?
- Har kommuners beredskapsplanverk noen funksjon eller nytte for dere? Hvordan?

Del 6: CASE – Før krisens oppstart

- Har dere hatt lignende erfaringer med skredsituasjoner før eller etter skredsituasjonen som fant sted i januar 2019?

- I forkant av skredsituasjonen, har dere deltatt på noen form for øving på samvirke med berørte kommuner?
- Hvordan var deres forhold til berørte kommuner før skredsituasjonen januar 2019?

Del 7: CASE – Krisens oppstart

- Når mottok dere melding om skredfare, og av hvem?
- Hvordan ble skredsituasjonen oppfattet når dere mottok denne meldingen?
- Opplevde de andre aktørene situasjonen på samme måte som dere?
- Hvordan handlet dere i startfasen?

Del 8: CASE – Krisehandtering

- Hva var politiets mest sentrale oppgaver under krisehandtering?
- Hva var kommunen, og andre aktørers mest sentrale oppgaver under krisehandteringen?
- Var det en tydelig rolleavklaring i denne krisehandteringen?
- Oppsto det noen misforståelser eller konflikter under håndteringen?
- På hvilken måte samvirket dere med andre aktører under skredsituasjonen?
- Samvirket dere bedre eller dårligere med noen aktører fremfor andre? I så tilfelle hvorfor?
- Hvordan var den interne kommunikasjonen under hendelsen?
- Hvordan var den eksterne kommunikasjonen med andre aktører under hendelsen?
- I hvilken grad var overordnede statlige myndigheter involvert? (DSB, Fylkesmannen)
- Hvordan vil du beskrive samvirket under hendelsen?
- Fortell gjerne litt om din opplevelse av håndteringen av skredsituasjonen.

Del 9: CASE - Planverk i krisehandteringen

- Opplever du at foreliggende planverk ble benyttet av kommunene i krisehandteringen?
- Hadde deres kjennskap eller manglende kjennskap til kommunens beredskapsplanverk noen påvirkning på krisehandteringen?

Del 10: CASE – Samvirkeutfordringer

- Eksisterer det noen samvirkeutfordringer i Nordland fylke?
- Opplever du at samvirkeprinsippet kan være en utfordring for beredskapsarbeid og krisehandtering? Hvordan?
- Hvordan kan man styrke samvirket?

- Kan man gjøre noe for at beredskapsplaner og ROS-analyser letter samvirke i fremtiden?

Del 11: CASE – Etterspill

- Ble det gjennomført noen form for evaluering etter skreditsituasjonen?
- Har skreditsituasjonen ført til noen endringer i din organisasjon?
- Har dere noen lærdommer som dere tar med dere fra skreditsituasjonen?

Nå skal vi begynne å runde av, men før vi avslutter så lurer jeg på om det er noe vi ikke har vært inne på som du vil ta opp eller presisere?

Takk for din deltakelse!

Vedlegg 5: Intervjuguide til fylkesberedskapssjefen

Intervjuguide til fylkesberedskapssjefen

Informert om at lydopptaker blir slått på. Minn om at taushetsplikten må overholdes under hele intervjusituasjonen.

Del 1: Oppvarmingsspørsmål / bakgrunnsinformasjon

- Fortell hva du heter, hvor du arbeider og stillingstittel
- Hvor lenge har du arbeidet i organisasjonen?
- Kan du fortelle meg litt om hva som er din organisasjons mest sentrale oppgaver?
- Fortell kort om dine hovedoppgaver i organisasjonen.

Del 2: Organisasjonskultur

- Hva er fylkesmannens oppgaver og ansvar under krisehåndtering?
- Hvilke oppgaver og ansvar har fylkesmannen overfor kommunene?
- Hvilke oppgaver og ansvar har fylkesmannen overfor politiet?

Del 3: Relasjon til andre aktører i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap

- Har du kjennskap til andre aktørers ansvarsroller i krisehåndtering?
- Har andre aktører kjennskap til deres ansvarsområder i krisehåndtering?
- Hva er deres forventning til andre aktører i krisehåndtering?
- Hva er andre aktørers forventning til dere i krisehåndtering?

Del 4: Forståelse av samvirkeprinsippet

Informasjon til informanter: Samfunnssikkerhet og beredskapsarbeidet i Norge hviler på fire prinsipper: ansvar-, nærhets-, likhets- og samvirkeprinsippet. Samvirkeprinsippet er lovfestet, men det er ikke regulert hvordan ulike aktører skal samvirke i praksis.

- Hvordan forstår du samvirkeprinsippet som vi har i Norge?
- Opplever du at dere internt i din organisasjon har en felles forståelse av samvirkeprinsippet?

- Opplever du at andre aktører innen samfunnssikkerhetsfeltet har samme forståelse av samvirkebegrepet som dere?
- Opplever du at samvirkeprinsippet enkelt lar seg forstå gjennom ulike dokumenter og reglement for samfunnssikkerhet?
- Drøft følgende påstand «Samarbeid mellom ulike aktører i beredskapsarbeidet er alltid enkelt».

Les opp samvirkeprinsippet til informantene: Myndigheter, virksomheter og etater har et selvstendig ansvar for å sikre best mulig samvirke med relevante aktører og virksomheter i arbeidet med forebygging, beredskap og krisehåndtering.

Del 5: Øvelser på samvirke

- Har det, i regi av Fylkesmannen, blitt gjennomført øvelser på samvirke? På hvilken måte har dere øvet på dette?
- Kjenner du til at det har blitt gjennomført øvelser med berørte kommuner og regionalt politi?
- Hvor ofte gjennomføres det øvelser i regi av dere?
- Hvordan gjennomføres øvelsene?

Del 6: Kommunalt beredskapsplanverk

- Som tilsynsfører av kommuners beredskapsplaner, har dere har kjennskap til disse planverkene?
- Har kommunens beredskapsplanverk noen nytte eller funksjon for dere i krisehåndtering?
- I veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt blir det forklart at kommunen har en viktig samordningsrolle – hvordan forstår dere dette?

Del 7: CASE – Krisens oppstart

- Når mottok dere melding om skredfare og av hvem?
- Hvordan ble skredsituasjonen oppfattet når dere mottok beskjeden?
- Opplevde de andre aktørene situasjonen på samme måte som dere?
- Var det, etter din mening, noen form for samvirke i den innledende fasen?

Del 8: CASE – Krisehåndtering

- Overordnet, hvordan opplever du krisehåndteringen i denne situasjonen?
- Var det noen konflikt eller misforståelser rundt noen avgjørelser som ble tatt?
- Var det noe som fungerte særs godt eller særs dårlig under denne krisehåndteringen?
- Hvordan opplever du samvirket mellom de ulike aktørene som deltok i krisehåndteringen?
- Hvordan var kommunikasjonen mellom de ulike aktørene i denne situasjonen?
- Opplevde du at samvirket var godt på både lokalt nivå, samt regionalt?
- Hvordan var samvirket mellom lokalt og regionalt nivå?

Del 9: CASE – Flakstad kommune

- Hvordan var kommunikasjonen mellom Flakstad kommune og dere?
- Hvordan var samvirket med Flakstad kommune?
- Fikk dere, og i så fall når, beskjed fra Flakstad kommune om at de ikke hadde anledning til å samle kriseledelsen?
- Hvordan opplevde du situasjonsforståelsen til Flakstad kommune, sammenlignet med de andre aktørene?
- Slik jeg har forstått det ble ikke Flakstad kommune tilført ressurser i form av personell fra regionalt hold, vet du noe om dette?

Del 10: CASE – Vestvågøy kommune

- Hvordan var kommunikasjonen mellom Vestvågøy kommune og dere?
- Hvordan var samvirket med Vestvågøy kommune?
- Hvordan opplevde du situasjonsforståelsen til Flakstad kommune, sammenlignet med de andre aktørene?

Del 11: CASE – Fylkesberedskapsråd

- Ble det gjennomført fylkesberedskapsråd under skredsituasjonen i Lofoten?
- Hvem tar initiativ til å gjennomføre fylkesberedskapsråd?
- Når og hvor mange?
- Hvem deltok?
- Hvordan påvirket dette krisehåndteringen?
- Er det mulig at fylkesberedskapsrådet burde ha møttes på et tidligere tidspunkt, for å tidligere kunne få en felles situasjonsforståelse?
- Hvem inngår som deltakere i fylkesberedskapsrådet?

- Er det vanlig praksis at en aktør fra kriseledelsen i den berørte kommunen deltar i fylkesberedskapsrådet?
- Opplever du at det er flere møteplasser enn fylkesberedskapsrådet for aktører både på lokalt og regionalt nivå?

Del 12: Samvirkeutfordringer

- Finnes det, etter din mening, noen samvirkeutfordringer i krisehåndtering i Nordland?
- Hvordan kan man styrke samvirkeprinsippet i krisehåndtering?
- Kan, og bør dialogen mellom kommune (lokalt) og regionalt/statlig nivå forbedres?

Nå skal vi begynne å runde av, men før vi avslutter så lurer jeg på om det er noe vi ikke har vært inne på som du vil ta opp eller presisere?

Takk for din deltakelse!

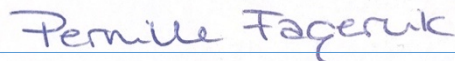
Vedlegg 6: Samarbeidsavtale med Fylkesmannen

Samarbeidsavtale mellom student og Fylkesmannen i Nordland angående masteroppgave

Samarbeidsavtale er inngått mellom

(Fylkesberedskapssjef i Nordland / XXXXXXXXXXX)

og



(Student / Pernille Fagervik)

Avtalens omfang

Avtalen gjelder utføringen av et forskningsprosjekt: en femti studiepoengs samfunnsvitenskapelig masteroppgave med fordypning i samfunnssikkerhet og terrorismestudier. Da Nord Universitet ikke bedriver oppdragsforskning, vil avtalen innebære et samarbeid mellom student og fylkesberedskapssjefen i Nordland. Bakgrunnen for samarbeidet er at temaet er interessant både for fagfeltet, samt for den eksterne aktøren. Det må dog bemerkes at det vil være student, i samråd med veileder, som bestemmer oppgavens problemstilling, metode og behov for empiri.

Forskningsprosjektets tema

Nøkkelord for forskningsprosjektet: regionalt, lokalt og kommunalt samvirke, samvirkeutfordringer, situasjonsforståelse, beredskap, krisehåndtering og samfunnssikkerhet.

Partens plikter

Fylkesberedskapssjef plikter – etter beste evne – å bidra med tilgang til informanter som anses nødvendig for å besvare forskningsspørsmål, samt relevante opplysninger og dokumenter som ikke er unntatt offentligheten eller inneholder gradert informasjon. Informanter vil signere egen samtykkeerklæring og motta informasjonsskriv om studien.

Student plikter å levere et produkt etter vitenskapelige og etiske prinsipper, samt overholde taushetsplikt i tilfelle innsyn i gradert informasjon.

Begge parter skal lojalt medvirke til forskningens gjennomføring.

Vitenskapelig redelighet

Masteroppgaven skal gjennomføres i overensstemmelse med anerkjente vitenskapelige og etiske prinsipper. Prinsippene om akademisk frihet legges derfor til grunn i denne avtalen. Dette innebærer blant annet at samarbeidende aktør (Fylkesmannen i Nordland) ikke kan pålegge at oppdraget fører fram til en bestemt konklusjon. Forskingen skal således være fri.

Resultatet som forskningsprosjektet leder til skal offentliggjøres etter overlevering til fylkesberedskapssjefen. Fylkesberedskapssjefen står fritt til å bruke forskningsprosjektet til de formål han måtte ønske.