

ØF-Rapport nr. 24/2003

Tempus.

En evaluering av
Beredskapsprosjektet
gjennomført i seks kommuner
i Nord-Gudbrandsdalen.

Av

Tor Arnesen

Østlandsforskning

er et forskningsinstitutt som ble etablert i 1984 med Oppland, Hedmark og Buskerud fylkeskommuner samt Kommunaldepartementet som stiftere, og har i dag 25 ansatte.

Østlandsforskning er lokalisert i høgskolemiljøet på Lillehammer. Instituttet driver anvendt, tverrfaglig og problemorientert forskning og utvikling.

Østlandsforskning er orientert mot en bred og sammensatt gruppe brukere. Den faglige virksomheten er konsentrert om to områder:

Regional- og næringsforskning
Offentlig forvaltning og tjenesteyting

Østlandsforsknings viktigste oppdragsgivere er departement, fylkeskommuner, kommuner, statlige etater, råd og utvalg, Norges forskningsråd, næringslivet og bransjeorganisasjoner.

Østlandsforskning har samarbeidsavtaler med Høgskolen i Lillehammer, Høgskolen i Hedmark og Norsk institutt for naturforskning. Denne kunnskaps-ressursen utnyttes til beste for alle parter



Østlandsforskning
Eastern Norway Research Institute

Internett: <http://www.ostforsk.no>

e-post: post@ostforsk.no

Dato: 9. desember 2003

ØF-rapport 24/2003

Tempus.

En evaluering av Beredskapsprosjektet gjennomført i seks kommuner i Nord-Gudbrandsdalen.

Tor Arnesen.

Tittel: Tempus.
En evaluering av Beredkapsprosjektet gjennomført i seks kommuner i Nord-Gudbrandsdalen.

Forfattere: Tor Arnesen

ØF-rapport nr.: 24/2003

ISBN nr.: 82-7356-532-7

ISSN nr.: 0809-1617

Prosjektnummer: K 178

Prosjektnavn: Evaluering av Beredkapsprosjektet i Oppland

Oppdragsgiver: Styringsgruppen for Beredkapsprosjektet

Prosjektleder: Tor Arnesen

Referat: "Beredkapsprosjektet" skal utvikle samarbeide mellom seks kommuner i Nord-Gudbrandsdal om to utvalgte beredkaps- og kriseområder – vannforsyning og krisekommunikasjon. På et praktisk nivå sikter prosjektet mot å produsere konkrete resultater (planer, organisering, nettverk). På et metodisk nivå skal prosjektet utvikle en arbeidsmodell for å avdekke og realisere samarbeidsfordeler og gevinster knyttet til så vel økonomi som kompetanse og dyktighet i krisehåndtering og beredskap. Overføringsverdi til andre kommuner er og en målsetning i prosjektet. Prosjektets løpetid er siste 11 måneder av 2003.

Evalueringen av Beredkapsprosjektet tok til i primo oktober og avsluttes primo desember 2003. Det er således en underveisevaluering mot slutten av prosjektet. Hovedfokus i evalueringen er på Beredkapsprosjektet og kommunalt samarbeide, både mht konkrete resultater og som en metode for å bringe kommuner sammen i et arbeide for å løse beredkaps- og kriseoppgaver.

Emneord: Kommunalt samarbeide, beredskap, evaluering

Dato: Desember 2003

Antall sider:

Pris: Gratis for nedlasting fra <http://www.ostforsk.no>.

Utgiver: Østlandsforskning
Serviceboks
2626 Lillehammer
Telefon 61 26 57 00
Telefax 61 25 41 65
e-mail: post@ostforsk.no
<http://www.ostforsk.no>

?Dette eksemplar er fremstilt etter KOPINOR, Stenergate 1 0050 Oslo 1. Eksemplarframstilling i strid med åndsverkloven kan medføre erstatningsansvar.

Innhold

Sammendrag	5
Innledning	9
"Beredkapsprosjektet" og evalueringen – kort intro	9
Metode og noen viktige rammer for vurdering av prosjektet	11
Type prosjekt og roller	11
Om mål og måljusteringer	12
Et eksplorativt prosjekt	13
Et prosjekt på to nivå	14
Om erfaringshøsting, læring og organisasjoner	14
Informasjon	17
Ressurser og deres betydning for vurderingen: et innlegg for edruelighet	17
Beredkapsprosjektet – gjennomgang av prosessen	19
Initiativ og bakgrunn. Utgangspunkt for erfaringshøsting og læring	19
Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB)	19
Kontakten med Oppland	21
Sekretariatsressurser	21
En første projektskisse	21
Tradisjon og organisasjon i Oppland – Oppland fylkeskommune og Fylkesmannen i Oppland	23
Et viktig organisasjonsledd i Oppland: Regionrådet i Nord-Gudbrandsdal	24
Beredkapsprosjektet etableres som prosjekt. Første møte i Styringsgruppa	25
Andre og tredje møte i Styringsgruppa. Møte med Regionrådet i Nord-Gudbrandsdal	28
Møte mellom Beredkapsprosjektet og Regionrådet i Nord-Gudbrandsdal	28
Valg av tema for Beredkapsprosjektet i kommunene	29
Valg av tema og initiativtakernens inngangs-preferanse	29
Prosjektbeskrivelsen	31
Videreutvikling	31
Målsetninger – ambisiøse og uklare	31
Referanseregion	32
Utdannings-ambisjonen	33
Samlet kommentar til ambisjonsnivå og læringspoensiale	33
Fra møteromsperspektiv til fugleperspektiv	35
3 faser i prosessen	36
Møtefrekvens	37
Ressursbruk og møter	38
Bruk av tid og penger fordelt på de tre fasene	39
Avspeiler situasjonen i prosjektet	40
Utarbeidelsesfasen	40
Arbeidsgruppe vannforsyning	41
Arbeidet med vannforsyning	42
Arbeidet med kriseinformasjon	43
Om samarbeidet	44
Om kommunenes deltakelse i Arbeidsgruppene og Beredkapsprosjektet forankring	47
Om Høringsmøtene	48
Drøfting av utvalgte forhold	51
Måloppnåelse	51
Til synliggjøring (1)	52
Til metoder og modeller (2)	52
Til kompetanse metoder og –modeller (3)	53
Til konkrete forebyggende tiltak (4)	53
Til aktuelle regionale og interkommunale beredskapstiltak (5)	53
Til synliggjøre/virkeliggjøre regionale synergier (6)	54
Til erfaringsøverføring (7)	54
Organisering	55
Sluttkommentar	56
Vedlegg: Intervjuer og møtedeltakelse	57
Sluttnoter	59

Sammendrag

"Beredskapsprosjektet" skulle utvikle samarbeide mellom seks kommuner i Nord-Gudbrandsdal. På et praktisk nivå siktet prosjektet mot å produsere konkrete resultater (planer, organisering, nettverk). På et metodisk nivå skulle prosjektet utvikle en arbeidsmodell for å avdekke og realisere samarbeidsfordeler og gevinster knyttet til så vel økonomi som kompetanse og dyktighet i krisehåndtering og beredskap. Overføringsverdi til andre kommuner er og en målsetning i prosjektet. Målsetningen for prosjektet ble etter hvert fastlagt til å skulle:

- 1 *"Synliggjøre beredskapsutfordringer som berører mer enn en kommune.*
- 2 *Utvikle (moderne, spennende og nyskapende) metoder og modeller for kommunal beredskap i et regionalt / interkommunalt perspektiv.*
- 3 *Utvikle kompetansemetoder og –modeller og øke bevisstgjøringen om kompetansebehov hos deltakende parter.*
- 4 *Fremme konkrete forslag til forebyggende tiltak som kan redusere faren for tap av liv, helse og materielle verdier forårsaket av ekstraordinære hendelser og forstyrrelser i regionen.*
- 5 *Vise aktuelle regional / interkommunale beredskapstiltak-*
- 6 *Synliggjøre/virkeliggjøre regionale synergier av prosjektet i et interkommunalt / regionalt perspektiv-*
- 7 *Gi erfaringsoverføring til ikke deltakende regioner i Oppland og andre fylker."*

Prosjektets løpetid er siste 11 måneder av 2003. Evalueringen av Beredskapsprosjektet tok til i primo oktober og ble avsluttet primo desember 2003, og er således en underveisevaluering mot slutten av prosjektet. Hovedfokus i evalueringen er kommunalt samarbeide om beredskaps- og kriseoppgaver, både mht konkrete resultater for deltakende kommuner, og Beredskapsprosjektet som en metode for å bringe kommuner sammen i et arbeide om denne type oppgaver.

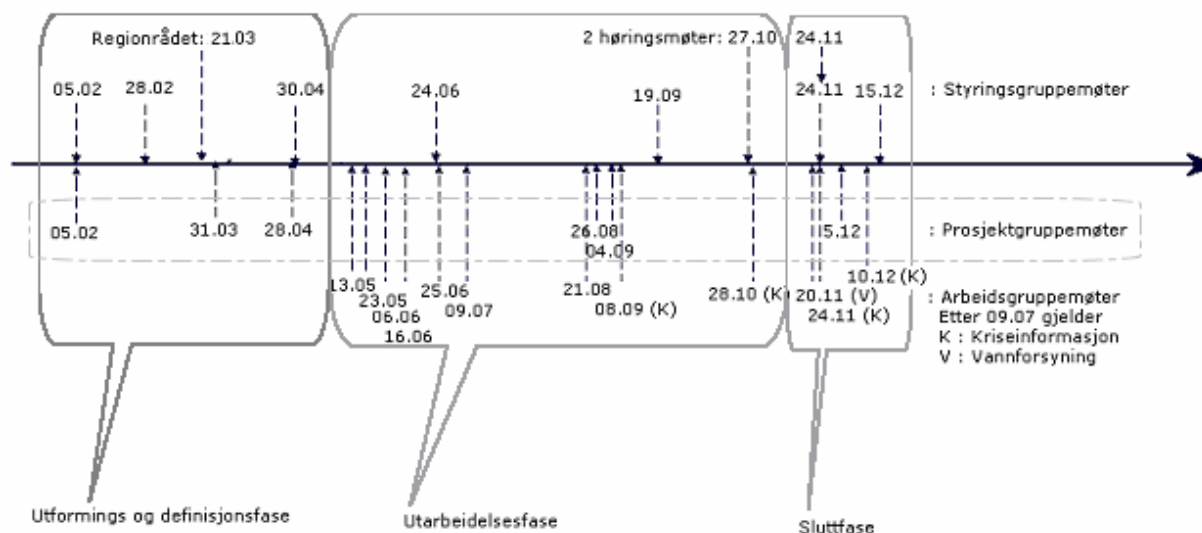
Initiativtaker til prosjektet var Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), som etter kontakt med Fylkesmannen i Oppland ble enig med Regionrådet i Nord-Gudbrandsdal om å starte et prosjekt innenfor området "kommunalt samarbeide om beredskaps- og kriseoppgaver".

Ved prosjektstart primo februar 2003 gjensto ennå et omfattende arbeide med å utforme og definere prosjektet, både målsetninger, organisering og konkret innhold. Det ble en hovedoppgave for prosjektet til ultimo april 2003. I denne fasen ble det blant annet fastlagt prosjektet skulle arbeide med to utvalgte beredskaps- og kriseområder: vannforsyning og kriseinformasjonshåndtering.

Prosjektet ble organisert med en Styringsgruppe ledet av Fylkesmannen selv, og plassert hos Fylkesmannen i Oppland, Beredskapsstaben. Det ble opprettet en Prosjektgruppe. Prosjektgruppen ble den ledet av Beredskapssjef hos fylkesmannen, som anslås å ha lagt inn i overkant av 2 månedersverk i prosjektet. Videre ble den bemannet med en person utlånt på full tid fra DSB i prosjektperioden. En person fra Regionrådet i Nord-Gudbrandsdal deltok videre i Prosjektgruppen. I løpet av prosjektets løpetid ble det gjennomført 10 møter hvor Styringsgruppa deltok, herunder 2 såkalte Høringsmøter (se senere). Det ble gjennomført 6 Prosjektgruppemøter i prosjektets løpetid.

Prosjektet hadde et budsjett for direkte kostnader på 200.000 kroner. Primo mai 2003 var utformings- og definisjonsarbeidet gjennomført prosjektet gikk inn i en utarbeidelsesfase. Det var fastlagt to arbeidsområder, vannforsyning og kriseinformasjonshåndtering. Det praktiske arbeidet med disse ble gjennomført i

interkommunale Arbeidsgrupper, med en representant fra hver av de seks deltakende kommuner. Innledningsvis ble det laget en Arbeidsgruppe som skulle arbeide med begge tema, men primo juni 2003 ble dette så splittet opp i to grupper med hvert sitt dedikerte arbeidsområde og med ulik bemanning fra kommunene. Prosjektgruppa betjente også Arbeidsgruppene, i tillegg til at de deltakende kommuner avsatt mannskap til å arbeide med prosjektet i og utenfor møter. Det ble til sammen gjennomført 12 Arbeidsgruppemøter. Den påfølgende figuren gir et bilde av prosjekt og framdrift med utgangspunkt i møter.



Evalueringens overordnede konklusjon er at det var en ubalanse i prosjektet fra dag én mellom ambisjoner og i første rekke tilgjengelig tid. Beredskapsprosjektet ble preget av at for mye prosess og program skulle "pakkes" inn på kort tid med de fordeler og ulemper det medfører. Rapporten peker på at flere av de valgene som ble truffet, den atferden de forskjellige aktørene viste og den grad av måloppnåelse man fikk, må forstås på bakgrunn av at det her er et avansert prosjekt i et svært komprimert tidsforløp. Gitt dette som utgangspunkt, er prosjektet kommet rimelig godt i havn. Så hvor langt kom man så i forhold til disse målsetningene (tallene referer seg til listen over mål innledningsvis i sammendraget)?

- Til synliggjøring (1): Denne målsetningen er innfridd regionalt.
- Til metoder og modeller (2): Dette er bare i begrenset grad oppnådd. Problemet i forhold til måloppnåelsen er at prosjektet ikke bevirket at det ble etablert forpliktende samarbeidende løsninger.
- Til kompetanse metoder og –modeller (3): Denne målsetningen er delvis innfridd, i alle fall den delen som retter seg mot å øke bevisstgjøringen om kompetansebehov hos deltakende parter. Hva angår kompetansemetoder og –modeller er det vel også rimelig å si at kommunene har utviklet kompetanse i ROS-analyser, i beredskapsplanlegging og i kriseinformasjon, mens det ikke er utviklet nye metoder eller modeller rent faglig.
- Til konkrete forebyggende tiltak (4): Bedret opplegg for kriseinformasjon må regnes som et konkret tiltak som kan innfri denne målsetningen. Innenfor området vannforsyning har arbeidet dreid seg om å lære metoder og opplegg for analyser og planlegging, og det har ikke vært gjennomført konkrete tiltak – i alle fall om en forstår dette materielt. På dette området er ikke denne målsetningen nådd – eventuelt ikke relevant.
- Til aktuelle regionale og interkommunale beredskapstiltak (5): Viser til punkt 1.

- Til synliggjøre/virkeliggjøre regionale synergier (6): Regionale synergier er ikke virkeliggjort ut over det man kan legge i å kjøre felles prosesser om kommunevise løsninger. En viss verdi har det, og i den grad er dette målet innfridd.
- Til erfaringsoverføring (7): Dette er vel strengt tatt noe som må skje i alle hovedsak etter at prosjektet er avsluttet. Her har prosjektet all mulighet til full måloppnåelse.

Innledning

"Beredskapsprosjektet" og evalueringen – kort intro

"Beredskapsprosjektet" skal utvikle samarbeide mellom seks kommuner i Nord-Gudbrandsdal om to utvalgte beredskaps¹- og kriseområder² – vannforsyning og krisekommunikasjon. På et praktisk nivå sikter prosjektet mot å produsere konkrete resultater (planer, organisering, nettverk). På et metodisk nivå skal prosjektet utvikle en arbeidsmodell for å avdekke og realisere samarbeidsfordeler og gevinster knyttet til så vel økonomi som kompetanse og dyktighet i krisehåndtering og beredskap. Overføringsverdi til andre kommuner er og en målsetning i prosjektet.

Prosjektets løpetid er siste 11 måneder av 2003.

Denne evalueringen³ av Beredskapsprosjektet tok til i primo oktober og avsluttes primo desember 2003. Det er således en underveisevaluering mot slutten av prosjektet. Hovedfokus i evalueringen er på Beredskapsprosjektet og kommunalt samarbeide, både mht konkrete resultater for deltakende kommuner, og Beredskapsprosjektet som en metode for å bringe kommuner sammen i et arbeide for å løse beredskaps- og kriseoppgaver.

¹ Med beredskap forstås i denne rapporten tiltak for å forebygge, begrense eller håndtere kriser og andre uønskede hendelser

² Med krise og trussel forstås i denne rapporten ethvert forhold eller enhver enhet som med et "sett" potensiale til å forårsake en uønsket hendelse eller serie av handlinger. En trussel kan utvikle seg til en krise som kan utvikle seg til en katastrofe.

³ Om mandatet for evalueringen heter det i oppdraget: "Østlandsforskning skal gjennomføre en følgeevaluering i slutfasen av prosjektet. Evalueringen skal, i lys av prosjektets målsetninger, vurdere resultater av arbeidet i kommunene så langt det avtegner seg på dette stadiet. Evalueringen skal, i den grad det er påkrevd, prioritere å fokusere på resultatevaluering snarere enn prosessevaluering.

Evalueringsperioden strekker seg fra 6. oktober 2003, til 7. desember 2003."

Metode og noen viktige rammer for vurdering av prosjektet

Type prosjekt og roller

En evaluering bør følge visse metodiske grep. Metoden skal strukturere tilnærming og framstilling, og bidra til å underbygge hvilken og hvordan informasjon skal innhentes og i hvilken sammenheng den skal forstås. Hvilke dette bør være er det lite enighet om i evalueringslitteraturen. Det er derfor ikke tilstrekkelig å gjøre korte henvisninger til etablerte metoder, men nødvendig å si noe mer utfyllende om utgangspunktet for dette arbeidet.

En sentralt utgangspunkt for en evaluering er å ta stilling til

1. hva slags fenomen som skal vurderes,
2. hva er evaluators rolle som aktør og
3. hvilke aspekter ved fenomenet evaluatoren har ansvar for å observere og rapportere.

Til punkt 1 synes det rimelig å si at beredskapsprosjektet er et organisasjonsutviklingsprosjekt og et plan- og kompetanseprosjekt. Dette er to ganske forskjellige aspekter ved prosjektet. Organisasjonsutvikling krever at flere ledd i en organisasjon involveres i prosesser, og strider an mot problemstillinger som motivasjon, ressurser i form av tid og penger til å følge opp implementering osv, makt og myndighet, kampen om å bli prioritert framfor etablerte løpende oppgaver og ordninger osv. Plan- og kompetanseprosjekt har andre utfordringer. I større grad kan planer produseres og kompetanse bygges opp i mer avgrensede "rom" i en organisasjon, det er i større grad avgrensbare oppgaver og prosesser som utvalgte personer kan gjennomføre. Hva angår kompetanse er utfordringen knyttet til å få den til å "hefte ved" organisasjonen som løpende miljø, snarere enn at den kun består av enkeltpersoner som forsvinner med kompetansen når de slutter eller forflyttes. Hva angår planer, så er utfordringene mange, men av de viktigste er at en plan blir "forankret" om man vil. Litt brutalt sagt menes med det at den blir en integrert del i

organisasjonens handlingsberedskap og adferd. Som et organisasjonsutviklingsprosjekt og et plan- og kompetanseprosjekt har altså Beredskapsprosjektet en "munnfull" av utfordringer.

Punkt 2 er enklere. Evaluators rolle er her som observatør, og har ingen såkalt formative funksjoner⁴ i prosjektet. Evaluator har ikke ansvar for å gi råd eller på annen måte medvirke til styringen og gjennomføringen av prosjektet.

Punkt 3 er og rimelig greit. Evalueringen er en underveisevaluering. Det følger prosjektet i avslutningsfasen, grovt sagt siste 1/5 av en prosjektets levetid. Evalueringen skal vurdere både prosess og resultater i prosjektet. Det skal legges vekt på interkommunale aspekt og hvilke erfaringer som kan brukes når likende prosesser skal kjøres andre steder. Med interkommunale aspekt menes hvordan kommunene i prosjektet finner fram til, utløser og utvikler felles problemstillinger, utfordringer og læringsmodeller, og i hvilken grad dette baserer seg på varierende grad av forpliktende samarbeide om beredskapsoppgaver - både de som behandles i prosjektet og en eventuell "smitteeffekt" ut over dette.

Om mål og måljusteringer

MDI er et sentralt begrep i prosjektgjennomføring og -analyse. Det er ikke uvanlig å oppfatte evaluering som nærmest synonymt med å "måle" eller vurdere et prosjekts måloppfyllelse som en endelig målestokk, og så eventuelt henge på betraktninger om hvorfor målet eventuelt (for ikke å si som regel) ikke nås. I en slik tilnærming er det ikke uvanlig å behandle mål som en fast referanse som hele prosjektet vurderes i forhold til. Vi skal ikke legge til grunn denne forståelsen av evaluering her. Vi legger til grunn at evaluering dreier seg om å ta stilling til om aktørene har "gjort så godt de kan". Det er uansett ikke rasjonelt å forlange mer. Dette kan høres trivielt ut, men det er kun tilsynelatende. I forhold til målet og den betydning disse har i slike prosesser, så

⁴ Med formative funksjoner menes det å bidra til å forme eller utforme eller omforme prosjektet underveis ved å delta i styringen, direkte eller tett på som rådgiver i forbindelse med de valg som må/kan treffes underveis.

er det gjerne slik i faktiske forløp at mDI mD kunne justeres underveis som en respons på gitte rammer og / eller hendelser og handlinger ettersom prosjektet utvikler seg. Slik mDIjustering er verken et "svik", en ufallenhet eller en irrasjonell handling, men kan like gjerne basere seg på en realistisk vurdering av situasjonen. Selve mDIjusteringen kan ta mange former. Det kan dreie seg om:

- o en språklig de-presisering av oppsatte mDI slik at tolkingen av hva som er forenlig med utviklingen i prosjektet omfatter flere mulige slutttilstander. For eksempel må begrep som "metode", "modell", "synliggjøring" og lignende gis en tolking i aktuelle situasjoner, og her kan selve tolkingen bli mer liberal etter hvert for å "gi plass" til den faktiske utviklingen i prosjektet.
- o faktiske omformuleringer eller sanering av gitte mDI underveis i prosessen.

Behovet for å bruke mDIjusteringer som et styringsinstrument røker rimeligvis med prosjektets rent styringsmessige uoversiktighet innledningsvis i en prosjektgjennomføring. Jo mer eksplorativt (se neste avsnitt) et prosjekt er, jo mer prosjektet selv er en utforskning av måter å gjøre ting på, dess mer er det behov for også å kunne justere mål underveis. En annen måte å si det på er at målsetninger innledningsvis har en foreløpig status, og at deres realisme står like mye på prøve som aktørens muligheter til å innfri dem.

Måljusteringer er i første rekke problematiske dersom de brukes til å skjule en uheldig utvikling eller på opportunistisk vis markedsføre ett ellers mislykket prosjekt som vellykket. Det er ikke tilfelle her.

Et eksplorativt prosjekt

Det synes rimelig å karakterisere Beredskapsprosjektet som et eksplorativt prosjekt. Med det mener vi et prosjekt som ikke er en repetisjon av tidligere prosjekter kjørt i samme eller andre områder. Slik sett arbeider prosjektet med upløyd mark som skal produsere resultat på to nivå: konkrete resultater og som lærestykke.

Et prosjekt på to nivå

Beredskapsprosjektet har dermed en dobbel agenda som kan henføres til to nivå som er viktige for prosjektet. Med det mener vi ett nivå for prosjektet, og ett for "prosjektet bak prosjektet":

- o Nivå 1: For prosjektet selv er poenget å skape definerte konkrete resultater (planer, ordninger, nettverk osv) for, hos og av de som gjennomfører prosjektet – i dette tilfellet de deltakende kommunene.
- o Nivå 2: For "prosjektet bak prosjektet" er poenget selve prosjektet og hva det gir av erfaring om dette som en arbeidsmåte eller –metode om man vil, eller prosjektet som et lærestykke i kommunalt samarbeide om beredskap og risikoanalyse. "Prosjektet bak prosjektet" kan være vellykket eller mislykket uavhengig av om det er vellykket eller mislykket på Nivå 1. Dette fordi prosjektet bak prosjektet er opptatt av å forstå hva som skjer i prosjektet og hvorfor, for eksempel som et ledd i å utvikle en metode eller i erfaringsoverføring og lignende.

Det er viktig å vurdere disse to nivåene separat ettersom de kan være oppfylt uavhengig av hverandre. Det er også viktig å analysere målstrukturen i prosjektet i forhold til denne nivå-delingen, og henføre de forskjellige elementer i denne til ett av de to nivåene.

Om erfaringshøsting, læring og organisasjoner

Hva kreves for at "prosjektet bak prosjektet" skal bli vellykket? Dette er et spørsmål om betingelser for læring i organisasjoner. Det er et spørsmål om hva som må foreligge for at organisasjoner kan høste av erfaring fra sin omverden og i neste omgang omsette dette til nye måter å tolke og handle på (læring). Det vil føre for langt å gå inn i faglitteraturen omkring slike spørsmål, men det foregår en betydelig forskningsinnsats på nettopp læring og organisasjoner. Svært forenkelt – men allikevel ikke uten verdi for denne analysen - kan vi

betrakte en organisasjon som et system som avgrenser seg og forholder seg selektivt til systemets omgivelser⁵.

Man kan se på læring som en "sløyfe" der den ene halvparten av sløyfen består i at systemet observerer betingelser og effekter av (egne og andres) handlinger og hendelser i omgivelsene. Den andre halvdel av sløyfen består i at systemet bruker denne informasjonen til å kalibrere, justere, effektivisere osv sine etablerte metoder og verktøy. Dette kalles gjerne for enkel-sløyfe læring ('single-loop learning'). Så kan man tenke seg en annen type læring, hvor systemet utvikler helt nye metoder og verktøy, og dette kalles gjerne for dobbel-sløyfe læring ('double-loop learning' – dobbel fordi det både dreier seg om å utvikle metoder og verktøy, og å observere hvordan de fungerer og justere dem deretter). Beredkapsprosjektet er et prosjekt som har som målsetning å støtte dobbel-sløyfe læring i Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) og hos de regionale aktørene, som Fylkesmannen i Oppland, Regionrådet i Nord-Gudbrandsdal og Oppland fylkeskommune. Som vi skal se heter det blant annet i målsetningene for prosjektet (se side 31) at Beredkapsprosjektet skal (ref. se fotnote 24)

- *Utvikle (moderne, spennende og nyskapende) metoder og modeller for kommunal beredskap i et regionalt / interkommunalt perspektiv*
-
- *Gi erfaringsoverføring til ikke deltakende regioner i Oppland og andre fylker*

Disse målsetningene referer seg åpenbart til en type Nivå 2 erfaringshøsting og læring. Faktisk så er det meste av lærings-målsetningene i prosjektet knyttet til dobbel-sløyfelæring – det er snakk om å lære å gjøre nye ting (samarbeide om å integre beredkapsarbeide inn i kommunale plan- og beslutningsprosesser, er stikkordet). Det er ikke snakk om å gjøre "gamle ting" litt bedre (en ren kommunevis løsning av oppgaver).

Vi kan da omforme spørsmålet om erfaringshøsting og senere læring som en to-trinnsprosess:

⁵ Et system kan ikke ha en 1:1 –relasjon til sine omgivelser, men må redusere sine relasjoner til omverden til utvalgte kanaler og forhold. I dette ligger både et informasjonstap, men også en betingelse for effektivitet og handlingsdyktighet.

- Erfaringshøstingen er en prosess hvor systemet fokuserer på utvalgte aspekter av en hendelses- eller handlingsrekke i systemets omgivelser – her kommunalt samarbeide om beredskapsoppgaver - og tolker dem som relevante og som informasjon for systemets bestrebelser for å lære å løse nye oppgaver.
- Hvordan hendelsene framstår som relevante og som informasjon for systemet er avhengig av den kompetanse, interesse og kapasitet systemet eller organisasjonen har for "å ta inn over seg" informasjonen. Dobbelt-sløyfe læring er en krevende oppgave. Det er igjen et spørsmål om hvor lenge organisasjonen har arbeidet med problemstillingen. Normalt vil det være slik at en organisasjon som har laget et "mottaksapparat" (personer har kompetanse, gjennom å ha utviklet synspunkter osv i tidligere prosesser, osv) for informasjon om et definert område fra sine omgivelser vil med større troverdighet kunne sies å være i en læringsmodus enn en organisasjons som ikke har utviklet en "følsomhet" for samme område i omgivelsene.

Man skal ha i minne at om erfaringshøsting og læring faktisk finner sted – det vil i vår sammenheng si om prosjektets målsetninger på Nivå 2 kan sies å bli innfridd - er vanskelig å etterprøve. Derfor har vi behov for et minimum av slike analytiske begrep som system og omgivelser, "mottaksapparat" og "følsomhet", for å kunne sannsynliggjøre om eller ikke om erfaringshøsting og læring har funnet sted.

Det er derfor et viktig metodisk poeng for denne analysen at vi også interesserer oss for bakgrunnen for prosjektet. Har de organisasjoner som står bak prosjektet og som har ansvaret for "prosjektet bak prosjektet" utviklet en "følsomhet" og et "mottakerapparat" for informasjon som Beredskapsprosjektet vil kunne generere? Har organisasjonene en forhistorie knyttet til den problematikken, den materien, prosjektet bearbeider? For denne analysen har det den praktiske konsekvens at vi vil inkludere en beskrivelse av prosjektets forhistorie og arbeidet med denne materien hos de sentrale aktørene – i første rekke Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), Fylkesmannen i

Oppland (som regionalt fagansvarlig) og Oppland fylkeskommune (som regionalpolitisk aktør).

Informasjon

Opplysninger og vurderinger i denne evalueringen baseres på innsamlet informasjon fra følgende kilder:

- Skriftlig dokumenter – arkivmateriale – som er utarbeidet for og i prosjektet (se referanseliste)
- Faglitteratur (i fotnoter)
- Deltakende observasjon på møter (se vedlegg)
- Intervjuer (se vedlegg)
- Telefonintervjuer (se vedlegg)

Materiale fra intervjuer er kun brukt som bakgrunnsinformasjon for vurderingene. I de tilfeller hvor det har vært aktuelt å gi direkte sitat fra samtalene, er det innhentet tillatelse fra vedkommende som har uttalt seg.

Ressurser og deres betydning for vurderingen: et innlegg for edruelighet

Beredskapsprosjektet hadde en utformingsfase fra ultimo 2002. Selve prosjektet startet opp primo februar 2003 og sluttfrres ultimo desember 2003. Dette gir en gjennomføringsfase på 11 måneder.

I prosjektet skal to parallelt arbeidende arbeidsgrupper med deltakelse fra alle kommuner og uten gjennomgående representasjon mellom de to parallelt arbeidende gruppene, produsere etter mønster kompliserte dokumenter og beslutninger (se eget kapittel om organisering). Arbeidet er komplisert både kompetansemessig og ved at det til dels krever at mange ledd i kommunale organisasjoner involveres. Til dette kan man og legge at det arbeidet som her

dras i gang i kommunene har et utgangspunkt som normalt krever tid å bearbeide i en startfase, fordi:

- Initiativet til prosjektet ikke kommer fra dem som skal gjennomføre det. For prosjektet (på Nivå 1 – se foran) er det snakk om et "top-down"-prosjekt hva angår initiativ og konsept, men et "bottom-up"-prosjekt hva angår gjennomføring (på Nivå 1). Dette har blant annet noen interessante effekter på samarbeidskonstellasjoner.
- Innledningsvis var prosjektet ikke ferdig definert og utformet (verken på Nivå 1 eller Nivå 2). Det var presentert som et konsept det var behov for å definere mer presist (konkretisere hvilke beredkapsområder som skulle prioriteres) – en prosess som i seg selv er tidkrevende.
- De som står for gjennomføringen av prosjektet i kommunene (Nivå 1) har gjort dette i tillegg til andre løpende oppgaver og utviklingsoppgaver – og det året Beredkapsprosjektet gjennomføres har også vært et valgår. Kommunene er ikke tilført særlige midler til å gjennomføre prosjektet.

Allerede før vi ser på andre faktorer som ambisjoner, handlinger og hendelser (som sammenfall med valgår) synes det åpenbart å peke på at tidsfaktoren er knapp og en begrensende ressurs i prosjektet. Dette har noen åpenbare konsekvenser for vår vurdering av utviklingen i prosjektet og på hvilken måte aktørene har (måttet) opptre og arbeide for å gjøre det beste ut av situasjonen:

- Siden det ikke er en opsjon å utvide tidsrommet for prosjektet er det behov for å kunne justere målsetning mot ressurser. Det betyr at måten og i hvilken grad målsetninger er nådd må analyseres mot denne bakgrunn
- Deltakelse og engasjement fra kommunene må analyseres på denne bakgrunn, og ikke som om det var "ryddet plass" både i tid og kapasitet til prosjektet i en ellers travel arbeidssituasjon⁶.

⁶ Nå kan det hevdes at dette – mer eller mindre - ofte er tilfellet for denne type utviklingsarbeide i offentlig sektor. I dette tilfelle er poenget at denne konkurransen om de ansattes tid og de kryssprioriteringer som må takles var sterkt tilstede.

Beredskapsprosjektet – gjennomgang av prosessen

Vi skal i dette kapitlet gi en sammenhengende beskrivelse av hovedtrekkene i utviklingen av Beredskapsprosjektet, fra initiativ til dags dato, og planlagt avslutning. Vi vil så i senere kapitler se nærmere på utvalgte aspekter ved prosjektet.

Initiativ og bakgrunn. Utgangspunkt for erfaringshøsting og læring

Initiativet til prosjektet fører oss tilbake til et knippe sentrale aktører. I første rekke er det Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) og Fylkesmannen i Oppland. I neste rekke er det Regionrådet i Nord-Gudbrandsdal og Oppland fylkeskommune som regionalt planansvarlig.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB)

DSB arbeider med å utvikle metoder og modeller for (inter-)kommunalt samarbeide om krise- og beredskapsoppgaver ^(sluttnote A). DSB har flere initiativ i gang i denne sammenheng – blant annet en landsdekkende undersøkelse av omfang av interkommunalt samarbeid om samfunnsikkerhet og beredskap⁷. Så langt denne undersøkelsen er kommet, viser den at det ikke i dag finnes omfattende interkommunalt samarbeid om beredskap og samfunnssikkerhet. Det foreligger også forholdsvis sparsomt med planer for framtidige samarbeid⁸. Interkommunalt samarbeid har vel generelt sett fått økt oppmerksomhet de senere årene som et virkemiddel for å løse kommunale utfordringer, særlig ut over det kommunaltekniske området hvor det for så vidt gjennom mange år er utviklet en operativ faglig basert samarbeidskultur mellom mange kommuner⁹. De senere årenes stramme kommuneøkonomi, krav om forbedring av tjenestetilbudet, tilføring av nye oppgaver fra andre forvaltningsnivå og drøfting av (og ofte motstand mot) kommunesammenslåing, har gjort at fokus på interkommunalt samarbeide har økt.

⁷ Et arbeide som gjennomføres av Telemarksforskning – se neste fotnote

⁸ Bent A. Brandtzæg og Karl Gunnar Sanda (2003 - in prep): Interkommunalt samarbeid om beredskap og samfunnssikkerhet. Status og utfordringer. Arbeidsrapport nr. 11/ 2003 Telemarksforskning - Bø

⁹ En rekke undersøkelser av samarbeid mellom kommuner har vist at kommunaltekniske oppgaver – særlig knyttet til VAR-sektoren – mye hyppigere løses i samarbeid enn hva som er tilfelle for andre oppgaver.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) hadde blant annet i høringsuttalelse¹⁰ til Planlovutvalget's første innstilling pekt på at det er et stort behov for å formalisere og tydeliggjøre kommunenes ansvar for samfunnssikkerhet. DSB er her særlig opptatt av at forhold knyttet til forebyggende virksomhet må framkomme på en tydeligere måte, og at det bør framkomme et krav til å gjennomføre risiko- og sårbarhetsanalyser knyttet til arealplanprosessene.

DSB har derfor et utgangspunktet hvor organisasjonen over noen tid var opptatt av å utvikle modeller for at kommunene i samarbeid skal løse beredskapsoppgaver. DSB fokus var på modeller for at kommunene i samarbeid skulle gjennomføre analyser og finne måter å håndtere det vi kan kalle for samfunnssikkerhet som en integrert del av det kommunale plansystemet – og i særlig grad knyttet til arealplanleggingen¹¹.

Beredskapsprosjektet inngår altså i et arbeide hvor DSB søker å skaffe seg mer inngående kjennskap til interkommunale samarbeidsløsninger innenfor beredskaps- og samfunnssikkerhetsområdet. DSB må, med henvisning til drøftingen under metode-kapittelet (se side 14), sies å ha utviklet både en "følsomhet" og et "mottakerapparat" for å kunne høste erfaringer, og lære av et slikt prosjekt. Hvor effektivt det skjer, er blant annet avhengig av om prosjektets endelige utforming og gjennomføring blir om lag som forventet. Når så DSB tok et konkret initiativ høsten 2002 var det på en slik faglig bakgrunn. Dette ble fanget opp av Fylkesmannen i Oppland.

¹⁰ Da som Direktoratet for sivilt beredskap – se "Høringsuttalelse NoU 2001:7 "Bedre kommunal og regional planlegging etter plan og bygningsloven" – datert 21.06.01. Saksnr. 0100138

¹¹ DSB framhever selv dette at kommunene etter plan- og bygningsloven (PBL) har ansvar for å sikre en forsvarlig bruk og vern av arealer og bygninger innenfor kommunens grenser. Kommunene har en selvstendig undersøkelsesplikt ved utarbeidelse av arealplaner og ved vurdering av dele- og byggetillatelser. Risikoområder eller potensielle fareområder må undergis en spesiell vurdering i arealplanleggingen. For områder som kan være utsatt for en naturbetinget fare, må kommunen påse at det er innhentet fagkyndige uttalelser om faren før arealplan vedtas. Risiko- og sårbarhetsanalyser er et verktøy for kommunene i arbeidet. Slike analyser vil bidra til at kommunene kan forebygge og håndtere kriser og større ulykker, og til at det ikke blir bygd inn ny eller økt sårbarhet i samfunnet. I den forestående revideringen av PBL er det grunn til å tro – basert på de utredningene som foreligger i oppspillet til revideringen – at kommunenes ansvar vil bli ytterligere utvidet og skjerpet.

Kontakten med Oppland

Høsten 2002 ble det etablert kontakt mellom DSB og Fylkesmannen i Oppland om et mulig prosjekt.

Sekretariatsressurser

DSB var beredt til å legge ressurser inn i et prosjekt som hadde som mål å utvikle krise- og bredskapsoppgaver i et interkommunale samarbeid for i neste omgang å bruke dette som en erfaringsinnhenting og modellering av slike prosesser i andre områder og kommuner. Med DSB sitt initiativ fulgte ressurser i form av penger (200.000 kroner) og mannskap (utlån av en mann i prosjektperioden for å bemanne og drive sekretariatet).

I løpet av prosjektet har videre sjefen for Beredskapsstaben hos Fylkesmannen i Oppland brukt mellom 50 og 60 dagsverk på prosjektet.

I tillegg til dette har Regionrådet i Nord-Gudbrandsdal ved sin deltakelse i det som skulle bli Prosjektgruppa – vi kommer tilbake til det under – avsatt ressurser til å delta i sekretariatsarbeidet. Omfanget av dette er ikke kjent.

En første projektskisse

Høsten 2002 ble det så drøftet en skisse for et prosjekt mellom DSB og Beredskapsstaben hos Fylkesmannen i Oppland. I denne første projektskissen heter det at DSB og Fylkesmannen i Oppland i samarbeid skal gjennomføre *"et prosjekt med den hensikt å videreutvikle arbeidet med samfunnssikkerhet knyttet til samfunnsplanlegging og kriseplanlegging i et regionalt og interkommunalt perspektiv, med vekt på fellestiltak og tiltak for felles nytte"*¹².

Sitatet er interessant fordi det viser at disse sentrale aktørene innledningsvis la stor vekt på at et beredskapsprosjekt skulle rettes inn mot samfunnssikkerhet

¹² Sitat fra en tidelig utgave av prosjektbeskrivelsen laget i samarbeid mellom DSB og Fylkesmannen i Oppland, Beredskapsavdelingen høsten 2002.

og samfunnsplanlegging i et kommunalt samarbeide. En slik innretning er jo også i samsvar med DSB sitt arbeide med materien (forrige avsnitt). Det var også i tråd med synspunkter som Oppland fylkeskommune la vekt på innledningsvis i prosjektet – noe vi kommer tilbake til.

Den endelig prosjektutformingen avviker vesentlig fra denne foreløpige hva angår innhold. Den foreløpige skissen var til dels svært åpen mht til hvilke tema som skulle arbeides med utover å "*problematisere felles sårbarhet, risiko og utfordringer*". Så vel menneskeskapt risiko eller risiko på menneskeskapt systemer (infrastruktur, mat, branner, forurensing og lignende) og natur som slår seg vrang (flom, storm, skred og lignende) var listet opp som mulige områder.

Det var og i denne skissefasen lagt opp til en stram tidsplan med et prosjekt som skulle løpe i 10 måneder fra 1. februar 2003. Denne stramme tidsplanen ble beholdt fram til endelig prosjektbeskrivelse /-utforming. Det var først senere i prosjektgjennomføringen at løpetiden ble forlenget med 2 måneder – men selv med dette forlengelsen må prosjektet karakteriseres som svært komprimert, kompleksiteten tatt i betraktning.

Det kan være på sin plass å skyte inn en kommentar om tid som begrensende faktor her (se diskusjon side 17). Forholdet mellom ambisjoner og et uferdig arbeid med å utforme et prosjekt så sent som mot slutten av 2002 på den ene siden, og den knappe løpetiden som prosjektet var tiltenkt med en start allerede primo 2003, virker ubalansert. Etter vår oppfatning burde aktørene bak prosjektet nok ha vurdert:

- Enten å skyve på oppstarttidspunkt for å kunne forberede prosjektet bedre. Allerede på dette tidspunktet virker det nok sannsynlig at det ville ta en del tid å finne en endelig form på prosjektet – noe som så ville "spise" av verdifull gjennomføringstid.
- Eller å "slanke" og konkretisere ambisjonen før prosjektoppstart¹³.
- Eller vurdert å utvide løpetiden – nå viste det seg at løpetiden ble utvidet med 2 måneder senere i prosjektet – men vårt poeng er at dette like gjerne

¹³ Gjelder for så vidt prosjektmål på så vel Nivå 1 som Nivå 2 – se side 14

skulle vært vurdert innledningsvis og også sett i sammenheng med de andre "slanke"-tiltakene.

Tradisjon og organisasjon i Oppland – Oppland fylkeskommune og Fylkesmannen i Oppland

Hvorfor Oppland? Svaret er tradisjon og organisasjon. Oppland hadde tradisjon for å være tidlig ute i forhold til en del sider ved beredskap og forebygging. Oppland fylkeskommune var det første fylke i landet som utarbeidet en fylkesdelplan for sivilt beredskap¹⁴ – et arbeide som ble påbegynt i 1999 og ble vedtatt av fylkestinget 06.12. 2000. Planprosessen kom til og ble gjennomført i et samarbeide mellom Fylkesmannen i Oppland og Oppland fylkeskommune. Hovedmålet med planen er *"å tydeliggjøre beredskapen i Opplands-samfunnet som helhet, ved å se på faktisk beredskap for ulike sektorer og instanser samt koordineringen dem i mellom. Spesielt er det vært fokusert på hendelser og situasjoner som i omfang går utover kommunenivåets evner og muligheter for tilstrekkelige løsninger."*¹⁵

Planens viktigste grep for økt sivilt beredskap kan oppsummeres til:

- Forebygging fremfor økt beredskap
- Økt samhandling – dialog mellom ulike beredskapsaktører
- Økt samøving – regelmessige øvelser med aktuelle beredskapsaktører
- Kommunalt samarbeid om beredskapsløsninger
- Informasjonshåndtering ved kriser
- Avklaring av roller og ansvar i fylkets beredskapsarbeid

Som man ser har planen vekt på kommunalt samarbeide, og i planen fremheves også at det er mulig å øke beredskapen på de fleste områder gjennom økt samhandling ved at ulike aktører kommer sammen og i fellesskap drøfter hvilke tiltak som bør iverksettes.

¹⁴ Planen er ikke en beredskapsplan som skal tas i bruk når en ulykkeshendelse inntreffer, men en plan for utvikling av den sivile beredskapen. Planen forsøker å synliggjøre problemstillinger som er relevante for Opplandssamfunnet som helhet og anbefaler tiltak for de ulike beredskapsaktørene for å redusere fylkets sårbarhet.

¹⁵ Fra Oppland fylkeskommune 2000 Fylkesdelplan for sivilt beredskap – Sammendrag.

Fylkesdelplanen står nå foran en rullering.

Gjennom fylkesdelplanen og annet samarbeide er det allerede utviklet felles perspektiv og lagt til rette for et operativt samarbeide mellom de to regionale organene. Oppfølgingen av planen er nemlig tillagt fylkesmannens beredskapsavdeling i samarbeid med fylkeskommunens planseksjon, mens fylkesberedskapsrådet skal ha et pådriveransvar.

Mellom Fylkesmannen i Oppland som faglig ansvarlig og Oppland fylkeskommune som regionalpolitisk aktør er det således utviklet både "en følsomhet" og et "apparat" for å kunne høste erfaring og lære i et "prosjekt bak prosjektet". Hvorvidt man så har lyktes i å hente ut erfaring og trekke lærdom av den er en annen sak, poenget så langt er at det ligger til rette for det hos sentrale aktører som DSB, Fylkesmannen i Oppland og Oppland fylkeskommune.

Et viktig organisasjonsledd i Oppland: Regionrådet i Nord-Gudbrandsdal

DSB var som nevnt i kontakt med Fylkesmannen i Oppland høsten 2002. I embedet, og i Beredskapsstaben¹⁶ i Fylkesmannsembedet, var det interesse for å få til et slikt prosjekt i Oppland. Fylkesmannen¹⁷ tok deretter kontakt med Regionrådet i Nord-Gudbrandsdal¹⁸, som reagerte positivt på henvendelsen. Det ble da høsten 2002 enighet om å gå videre med å planlegge et prosjekt som omfattet alle de 6 kommunene i samarbeidet. Av grunner vi kommer tilbake til, kan de 6 kommunene grupperes slik:

¹⁶ Beredskapsstaben var i denne perioden i slutfasen av et arbeide hvor det var gjennomført beredskapsøvelser i kommunene i fylket for å øve blant annet kriseinformasjon og –håndtering.

¹⁷ I Oppland er det flere vel etablerte regionale samarbeidsorgan. Det mest omfattende regionale samarbeide foregår antakelig i Valdres. Valdres kunne også ha vært et nedslagsområde for et slikt prosjekt, men det ble altså Regionrådet i Nord-Gudbrandsdal – uten at det er grunn til å legge for mye i det valget i forhold til Valdres. Begge kunne ha vært valgt, for så vidt også andre regioner i fylket.

¹⁸ Regionrådet har tre medlemmer fra hver kommune og fra Oppland fylkeskommune (med tale- og forslagsrett). Rådet ble stiftet i 1994. Det såkalte Regionkontoret Nord-Gudbrandsdal er administrasjon for Regionrådet. Regionkontoret åpnet i juni 1994. Næringsutviklingsarbeid og interkommunalt tiltaksarbeid har vært sentrale stikkord for Regionkontoret. Kontoret har i dag 5 faste stillinger. I tillegg er 2 medarbeidere fra Fylkesmannens Landbruksavdeling plasserte på Regionkontoret. Kostnader til drift av Regionkontoret er – m.a. gjennom Partnerskapsavtalen med Oppland Fylkeskommune – delt mellom kommunene og fylkeskommunen. I tillegg genererer kontoret egeninntjening gjennom ulike prosjektarbeid.

Tabell 1: kommuner som deltar i prosjektet og som utgjør Regionrådet i Nord-Gudbrandsdal.

Kommunene som danner Regionrådet i Nord-Gudbrandsdal :		
Skjåk	Vågå	Dovre
Lom	Sel	Lesja

Beredskapsprosjektet etableres som prosjekt. Første møte i Styringsgruppa

Rundt årsskiftet 2002/2003 ble så Beredskapsprosjektet etablert som et prosjekt. Styrings- og organiseringsstrukturen falt på plass i et par omganger. I første omgang ble det etablert en Styringsgruppe og en Prosjektgruppe for prosjektet, sammensatt slik:

Tabell 2: Styringsgruppe og Prosjektgruppe

<u>Styringsgruppe:</u>	<u>Prosjektgruppe:</u>
<ul style="list-style-type: none"> • Fylkesmann Kristin Hille Valla (vara: Assisterende fylkesmann) • Beredskapssjef Kjell Larsen hos fylkesmannen • Leder Regionrådet i Nord-Gudbrandsdal Per Dag Hole • Leder KS Oppland Gunnar T. Stenseng • Fylkesrådmann Bernt M. Tordhol • Underdirektør DSB Nils Ivar Larsen 	<ul style="list-style-type: none"> • Beredskapssjef hos fylkesmannen Kjell Larsen • Næringslivsrådgiver fra Regionrådet i Nord-Gudbrandsdal Reidar Johannesen • Rådgiver DSB Odd Kirkeby – frigitt til sekretærarbeide i prosjektperioden

Den tilsiktede arbeidsfordelingen mellom de to enhetene følger vanlige organisatoriske ordninger. Styringsgruppen har det overordnede ansvaret for prosjektet, mens Prosjektgruppa utgjør den operative "motoren" i prosjektet. Her er ressurser i form av tid og penger satt inn. Prosjektgruppa er sekretariat

for Styringsgruppa, og er tiltenkt "motor"-funksjon i forhold til en prosess som skal foregå i kommunene – hva den skal dreie seg om og hvordan den skal gjennomføres er ennå ikke avklart.

Første møte i Styringsgruppa ble avholdt 5. februar 2003. Fra møteinnkalling framgikk at møte var oppstartmøte for Beredskapsprosjektet. Samtidig som det var klart at en rekke sentrale elementer i og for gjennomføringen av prosjektet krevde en avklaring, var det også klart at

- det skulle velges ut temaområder for prosjektet
- det var lagt opp til valg av en referanseregion (forstått som en region et annet sted som ikke hadde et liknende prosjekt, men i størst mulig grad liknede utfordringer)
- det var bygget inn noen ambisjoner om å bidra til å utvikle utdanningsinstitusjoner til å integrere tema samfunnssikkerhet
- med mer

Møtet hadde følgende dagsorden:

1. *"Presentasjon av deltakere*
2. *Presentasjon og gjennomgang av prosjektbeskrivelsen*
3. *Valg av referanseregion*
4. *Oppgavefordeling mellom styringsgruppe og prosjektgruppe*
5. *Gjennomgang av framdriftsplan for prosjektet med fastlegging av møtetidspunkter for styringsgruppe"*¹⁹

Referatet²⁰ under punkt 2 på dagsorden viser at det var en omfattende og grunnleggende debatt knyttet til hva Beredskapsprosjektet egentlig var og burde utvikles til. En rekke spørsmål som tilhører så vel prosjektet (Nivå 1) og "prosjektet bak prosjektet" (Nivå 2) (se drøfting side 14) ble drøftet i møtet - ikke bare for å presisere hva man skulle legge i dem (noe som for så vidt tilhører et oppstartmøte), men like mye fordi grunnleggende forhold ikke var avklart. Her er et knippe av de spørsmål som ble luftet og som må betraktes som ikke avklart ved prosjektoppstart (se fotnote 20):

¹⁹ Se fotnote 20

²⁰ Referat fra møte i styringsgruppe/prosjektgruppe for beredskapsprosjektet hos Fylkesmannen i Oppland 5/2-03

- Hvordan tenke om forholdet mellom etablerte regionddannelser i Oppland og prinsipper i forhold til beredskapstenking
- Behov for å omstrukturere prosjektbeskrivelsen
- Hva er egentlig trusselbildet i Nord-Gudbrandsdalen (må forstås i forhold til dette prosjektet)?
- Prosjektet må avgrenses og konkretiseres
- Skal det være et mål i prosjektet å anspore høyere utdanningsmiljø i regionen og bør det være et poeng "*at de som utdanner framtidens planleggere også bør ha et forhold til samfunnssikkerhet*"²¹?
- Hva rekker man å komme i mål med av tema som skal plukkes ut for denne prosjektet?
- Hvem skal prosjektet forholde seg til i Regionrådet i Nord-Gudbrandsdal, arbeidsutvalget?
- Beredskap, risiko, sårbarhet, forebygging – hva skal være fokus for prosjektet?
- Går det an å lage en undersøkelse for Nord-Gudbrandsdal i forhold til befolkningen?
- Region-begrepet – hva inneholder det?
- Utviklingsmiljø, interkommunale løsninger, fylkeskommune, fylkesmann – hva skal regional beredskap inneholde – og hva skal dette være sammen med de andre?

Som vi ser – mange spørsmål og langt fram til det er rimelig å si at det foreligger et prosjekt som kan gjennomføres på Nivå 1. Det er åpenbart en rekke spørsmål som dels er rent prosjektavklaring og dels er sentrale for både Nivå 1 og Nivå 2 i prosjektet. Beredskapsprosjektet var ikke et "pakket og klart" prosjekt i starten.

Det var snarere et behov for at prosjektet innledningsvis utformet og definerte seg selv – en prosess som krever tid og tid er en knapphetsressurs i dette prosjektet.

²¹ se fotnote 20

Andre og tredje møte i Styringsgruppa. Møte med Regionrådet i Nord-Gudbrandsdal

Første møte i styringsgruppa overlot mange spørsmål ubesvart. Disse ble så adressert i andre og tredje møte, hhv 28.02 og 30.04.

28.02 ble det drøftet og gjennomført visse justeringer i prosjektbeskrivelsen. 30.04 ble prosjektbeskrivelsen godkjent, og valg av tema for prosjektet gjennomført. Vi skal se nærmere på prosjektbeskrivelsen under. Men i mellom disse to møtene ble det arrangert et møte med Regionrådet i Nord-Gudbrandsdal.

Prosjektgruppa hadde da gjennomført tre møter i samme periode for å utrede og forberede for Styringsgruppemøtene.

Møte mellom Beredkapsprosjektet og Regionrådet i Nord-Gudbrandsdal

Kontakten med kommunene ble etablert i to trinn. Riktignok var Regionrådet i Nord-Gudbrandsdal involvert og aktive i prosjektet allerede ved oppstart. Kommunene hadde gjennom så vel som medlemmer i Regionrådet i Nord-Gudbrandsdal og i kontakt med Fylkesmannen i Oppland sagt seg interessert i å delta i Beredkapsprosjektet. Men det gjensto å knytte kontakten med – og å "tenne gnisten" og få til en forankring til - de enkelte kommunen i regionen. Et vendepunkt i å få til en politisk forankring for prosjektet i kommunene var møte 21. mars hvor Fylkesmannen i egenskap av leder for Styringsgruppa for Beredkapsprosjektet presenterte prosjektet for Arbeidsutvalget i Regionrådet i Nord-Gudbrandsdal– utvalget utgjøres av de 6 kommunenes ordførere. Utfallet av dette møte var for så vidt oppløftende for prosjektet, etter det Styringsgruppa hadde opplevd som en "treg start" (vi drøfter dette nærmere under – se side 33). Kommunene ved ordførerne responderte positivt og konstruktivt på initiativet, blant annet ved å engasjere seg i valg av beredskapstema for samarbeidet og i organiseringen (opprettelse av Arbeidsgruppe – se senere side 29).

Møte i Styringsgruppa 30.04 fulgte opp og fastla organisasjonsstruktur med opprettelse av en Arbeidsgruppe som skulle forestå det konkrete temamessige samarbeide. 13. mai var så første møte i Arbeidsgruppa – noe vi altså kommer tilbake til.

Valg av tema for Beredskapsprosjektet i kommunene

På dette møtet ble fremfor alt tema for arbeidet i kommunene drøftet og besluttet. Tema ble vannforsyning som det ene og kriseinformasjon som det andre. Det førstnevnte tema ble valgt etter innspill fra Fylkesmannen i Oppland, mens det siste ble valgt etter innspill fra ordførerne i Arbeidsutvalget²².

Det var en del av opplegget før møtet at kommunen selv skulle være aktive i å velge de tema de ønsket å jobbe med. Den viktigste grunnen til det var nok hensynet til å sikre kommunalt engasjement og forankring. Argumentet var at ved å være sterkt medansvarlig for valg av tema som kommunene skulle arbeide med, ville kommunene i sterkere grad føle et ansvar for prosess og resultat.

Det er ikke noe i prosjektet som tyder på at det var feil tenkt. Problemet med denne framgangsmåten er en annen, nemlig at kommunen kunne velge tema som initiativtakerene ikke hadde hatt fremst i tankene når Beredskapsprosjektet ble utformet. Vi kommer tilbake til det under.

Dette møtet markerer overgangen til selve utarbeidelsesfasen for prosjektet. Etter dette møtet gikk arbeidet over i en fase hvor det ble opprettet en Arbeidsgruppe med deltakelse fra kommunene, og hvor disse gjennomførte en prosess som vi kommer tilbake til.

Valg av tema og initiativtakernes inngangs-preferanse

Foran har vi beskrevet og drøftet hvilke preferansere som initiativtakerene – og særlig DSB – hadde til prosjektet. Deres intensjon var særlig knyttet til

²² Iht samtale med Odd Kirkeby 21.10.03

samfunnssikkerhet, samfunnsplanlegging og kriseplanlegging i et regionalt og interkommunalt perspektiv, og med vekt på fellesløsninger og tiltak for felles nytte. Denne innretningen mot samfunnsplanlegging og felles løsning av oppgaver her, var beholdt gjennom den innledende fasen i prosjektet. Det er nå naturlig å stille seg spørsmål om hvordan denne intensjonen er blitt innfridd med de tema og den arbeidsmåte som ble valgt i og med møte med Arbeidsutvalget i Regionrådet i Nord-Gudbrandsdal ?

Svaret på det spørsmålet er etter vår vurdering at denne tenkte innretningen mot samfunnssikkerhet, samfunnsplanlegging og kriseplanlegging i et regionalt og interkommunalt perspektiv i noen grad glapp. Det var fra DSB sin side særlig – men også fra Oppland fylkeskommune sin side – tenkt at Beredskapsprosjektet kunne brukes til å utvikle beredskap og samfunnssikkerhet på en konkret og interkommunal måte integrert i de kommunale politiske plan- og beslutningsapparatet, og i så måte også bli et pilotprosjekt i forkant av forventede endringer i Plan- og bygningsloven. Det kan man ikke si skjedde med valg av nettopp disse temaene – og denne kursendringen må delvis henføres til kommunenes preferanse, og delvis til Fylkesmannen i Oppland sitt valg. De to temaene er i stor grad praktisk rettet (vann) eller for så vidt politisk, men lite relevant for plan- og beslutningssystemet (kriseinformasjon). I så måte representerer valget en viss kursendring i prosjektet. På den annen side lykkes man med forankringsstrategien i forhold til kommunene i det nevnte møte (vi kommer også tilbake til dette senere).

Oppland fylkeskommune var aktive i denne første fasen av prosjektet – mens aktiviteten og engasjementet tilsynelatende avtok etter hvert. Dette er forståelig nettopp fordi prosjektet med disse temavalgene endrer kurs i en retning som gjør det mindre direkte relevant²³ for fylkeskommunens regionalpolitiske arbeide. For Fylkesmannen i Oppland – som har et faglig ansvar – blir situasjonen en noe annen. Her behandler prosjektet blant annet tema som Fylkesmannen i Oppland har kjørt øvelser på i alle kommunene i Oppland (kriseinformasjon) helt til inn i gjennomføringen av Beredskapsprosjektet.

²³ Men fremdeles indirekte relevant – særlig gjelder dette vannforsyning som i økende grad kommer i fokus som innsatsfaktor til næringsmiddelindustri og i reiselivet.

Prosjektbeskrivelsen

Først 30.04 har vi med andre ord prosjektbeskrivelsen på plass. Vi skal se nærmere på den.

Det heter innledningsvis at Fylkesmannen i Oppland og DSB gjennomfører et prosjekt for å videreutvikle arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i et regionalt og interkommunalt perspektiv.

Videreutvikling

Som vi har drøftet innledningsvis er det grunnlag for å si at det er gjort en del tiltak for å styrke det kommunale arbeidet med beredskap osv (se side 21). De betyr ikke at arbeidet med interkommunal tenking og løsninger omkring beredskap er godt i gang, og det er vel nettopp dette som berettiger initiativet og begrepet 'videre-utvikle' brukt i denne sammenheng. Det synes velbegrunnet.

Videre sies det at fokus skulle være på "*...regionale/interkommunale fellesløsninger og tiltak for felles nytte*"²⁴. Det er altså ingen tvil om at prosjektet hadde en meget sterk forpliktelse til å bearbeide nettopp kommunalt samarbeide om så vel prosesser som løsninger. Ikke minst det siste.

Målsetninger – ambisiøse og uklare

Om målsetninger for prosjektet heter det, at prosjektet skal:

- *"Synliggjøre beredskapsutfordringer som berører mer enn en kommune*
- *Utvikle (moderne, spennende og nyskapende) metoder og modeller for kommunal beredskap i et regionalt / interkommunalt perspektiv*
- *Utvikle kompetansemetoder og –modeller og øke bevisstgjøringen om kompetansebehov hos deltakende parter*

²⁴ Fra Prosjektbeskrivelse – endelig versjon.

- *Fremme konkrete forslag til forebyggende tiltak som kan redusere faren for tap av liv, helse og materielle verdier forårsaket av ekstraordinære hendelser og forstyrrelser i regionen*
- *Vise aktuelle regional / interkommunale beredskapstiltak*
- *Synliggjøre/virkeliggjøre regionale synergier av prosjektet i et interkommunalt / regionalt perspektiv*
- *Gi erfaringsoverføring til ikke deltakende regioner i Oppland og andre fylker" (se fotnote 24)*

Ingen tvil om at dette fremdeles er en meget ambisiøs målsetning for prosjektet. Det er nå allerede i månedsskiftet april / mai – vel 30% inn i løpetiden for prosjektet - og ennå har ikke det konkrete arbeidet med kommunene tatt til. Det synes uavvendelig slik at det vil være behov for en viss måljustering underveis (se drøfting side 12).

Målsetningene er formulert i et språk som inneholder mange uklare begreper. Det gjelder for eksempel "Utvikle (moderne, spennende og nyskapende) metoder og modeller for kommunal bedreskap i et regionalt / interkommunalt perspektiv". Dette introduserer uklarheter, men gir også muligheter for et større tolkingsrom når "regnskapet" skal gjøres opp.

Referanseregion

I prosjektbeskrivelsen heter det også at

"Prosjektet skal knytte til seg en region utenfor Oppland for referanseregion for å utveksle erfaringer og teste ideer knyttet til regional/interkommunalt samarbeid om samfunnssikkerhet. Der vurderes å hente inn relevante erfaringer fra regioner i Sverige".

Det ble ikke slik. Det ble gjort visse utspill fra Fylkesmannen i Oppland sin side for å etablere en slik kontakt i forhold til Follo-regionen, men det lyktes ikke. Deretter valgte man i et senere møte å droppe, og heller satse på å bruke høringsmøter som en måte å få inn korrektiver og jamnføringer på det arbeidet som ble utført i Beredskapsprosjektet.

Dette var utvilsomt et lykkelig grep, av to grunner:

- Det var rett og slett ikke tid til rådighet i Beredkapsprosjektet for å etablere en slik "referanse og teste"-komparasjon med andre regioner
- Det er dessuten en heller tvilsom ide, at samarbeidsløsninger kan "testes" på tvers av samfunnet på en slik måte. Det er en tankegang som kan ha noe for seg i naturvitenskapelige forsøk, og kanskje også i ingeniørmessige anliggender (hvor godt fungerer denne VAR-løsningen i forskjellige settinger? – en type spørsmål som kan testes på en slik måte). Men som en metode i samfunnsutvikling har nok slik testing lite for seg.

Utdannings-ambisjonen

I den endelige prosjektbeskrivelsen er også beholdt en ambisjon om å skulle etablere samarbeid med utdanningsinstitusjoner. Hensikten synes å være at prosjektet kunne bidra – *"ikke minst relatert til aktuelle studieretninger innenfor samfunnsplanlegging"*.

Dette ble heller ikke noe av – og det er vel heller ikke egnet til å overraske, den korte tiden Beredkapsprosjektet nå har til rådighet takk i betraktning. Vi er i mai 2003, sommeren står for døra og prosjektet skal avsluttes inneværende år. Det synes vel optimistisk å sikte mot å etablere en slik kontakt med miljøer som bruker år heller enn måneder på å utvikle utdanningstilbud.

Samlet kommentar til ambisjonsnivå og læringspoentsiale

Det springer en i øynene at Beredkapsprosjektet hadde utstyrt seg med en vel optimistisk prosjektbeskrivelse, og at det primo mai 2003 var et misforhold mellom den tiden man hadde til rådighet og de oppgaver Beredkapsprosjektet hadde akslet seg med.

Prosjektdeltakerne hadde på denne tiden en klar oppfatning av at arbeidet i prosjektet gikk tregt. Vi kommer tilbake til framdrift under. Desto mer forteller det om at det er arbeidet effektivt i prosjektet etter dette, når prosjektet til

syvende og slutt har flere gode resultater å vise til – noe vi selvfølgelig kommer tilbake til.

Gikk arbeidet tregt i denne fasen? Etter vår oppfatning er det like berettiget å si at arbeidet med å utforme og definere prosjektet nok var underestimert i utgangspunktet. Første møte i Styringsgruppa markerte nok kun formelt igangsettingen av prosjektet. Reelt sett betydde kun dette at Styringsgruppa og Prosjektgruppa fortsatte et arbeide med å utforme og definere prosjektet slik det måtte gjøres. Det var et arbeide som nok kunne vært gjort langt på vei forut for en formell start og i engere fora enn det som den formelle starten av prosjektet nødvendigvis måtte mønstre.

Det som etter vår oppfatning er problemet med det resultatet man satt igjen med primo mai, var heller at målsetninger var for ambisiøse ressurser tatt i betraktning. Dette har nok skapt noen frustrasjoner i ettertid. Det er for så vidt sjelden noe godt utgangspunkt å starte med en situasjon hvor målsetningene åpenbart – i alle fall åpenbart etter vår oppfatning – er noen nummer for store til det apparatet man har til rådighet (tiden inklusive).

Hvorfor bruke så mye tid på å drøfte dette? Den viktigste årsaken er knyttet til "prosjektet bak prosjektet" og Nivå 2 målsetninger – målsetninger knyttet til læring og erfaringsoverføring. For kommunene som senere skulle bli involvert i prosjektet var utfallet av denne definerings- og utformingsfasen ikke avgjørende – og som vi skal se senere må arbeidet med kommunene kunne karakteriseres som vellykket. Problemet med prosjektbeskrivelsen slik den framstår er at en for ambisiøs målsetning i forhold til ressurstilgang (tid inklusive) gir et dårligere utgangspunkt for erfaringshøsting og læring. Dårlig balanserte prosjekter blir fort et problem fordi de har dårlig balanse, ikke fordi de faglig sett er problematiske. Det er jo gjerne det siste spørsmålet man er opptatt av og som åpenbart både DSB, Fylkesmannen i Oppland, Oppland fylkeskommune og Regionrådet i Nord-Gudbrandsdal er opptatt av. Beredskapsprosjektet gjennomføres ikke for å lære prosjektstyring, men for å lære om Beredskap og kommunalt samarbeide.

Fra møteromsperspektiv til fugleperspektiv

Så langt har vi fulgt prosessen langt på vei fra deltakerenes eget perspektiv, så å si fra møteromsperspektivet ettersom prosjektet har utviklet seg skritt for skritt. Vi skal ikke, og det er ikke behov for, å følge utviklingen av Beredskapsprosjektet gjennom hele dets løpetid fra dette prosess- og skritt for skritt perspektivet.

Møteromsperspektivet har vist at ved prosjektoppstart sto både Styringsgruppa og Prosjektgruppa foran en utformings- og defineringsjobb før prosjektet kunne dras i gang i kommunene – som jo var den egentlige hensikten.

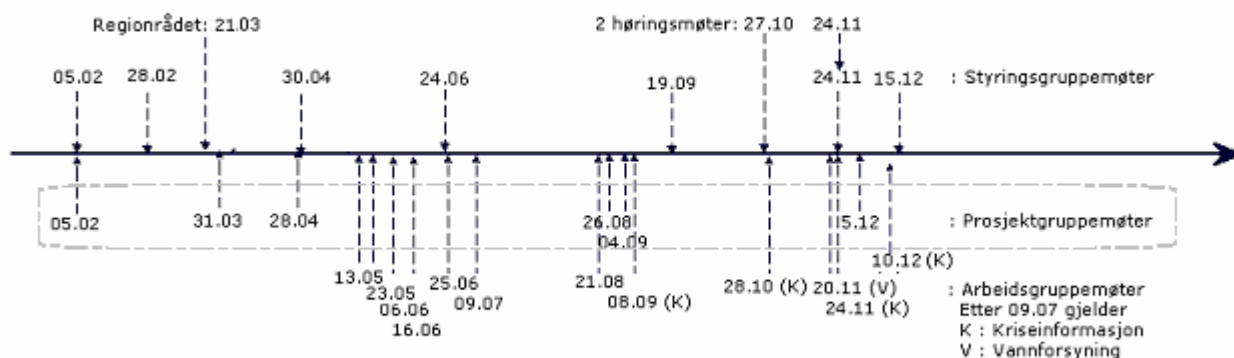
Nå skal vi se på den videre utviklingen i et fugleperspektiv for å se hvordan denne oppgaven ble løst, og prosjektet kunne komme inn i neste fase. Vi skal fremdeles bruke møtevirksomhet som en inngang til å forstå og beskrive aktiviteten i prosjektet. Men for å gjøre det, må vi knytte en kommentar til organiseringen. Styringsgruppe og Prosjektgruppe er allerede omtalt (se Tabell 2: Styringsgruppe og Prosjektgruppe – side 25). Senere i prosjektgjennomføringen blir det også opprettet Arbeidsgrupper - vi kommer tilbake til begrunnelse og utforming. Videre ble det besluttet å gjennomføre 2 høringsmøter – noe vi også kommer tilbake til.

Figuren under viser en oppstilling av de møtene som er gjennomført i Beredskapsprosjektet, delt i møter i Styringsgruppa og Høringsmøter over streken, og i Prosjektgruppa og Arbeidsgruppen(e) under streken.

Det ble til sammen gjennomført:

- 9 møter i Styringsgruppa
- 6 møter i Prosjektgruppa
- 12 møter i Arbeidsgruppa(ene) – etter 09.07.03 ble Arbeidsgruppa delt i to parallelle løp, ett som arbeidet med beredskap og vannforsyning, og ett

som arbeidet med kriseinformasjon.



Figur 1: Illustrasjon av møtevirksomheten i prosjektet.

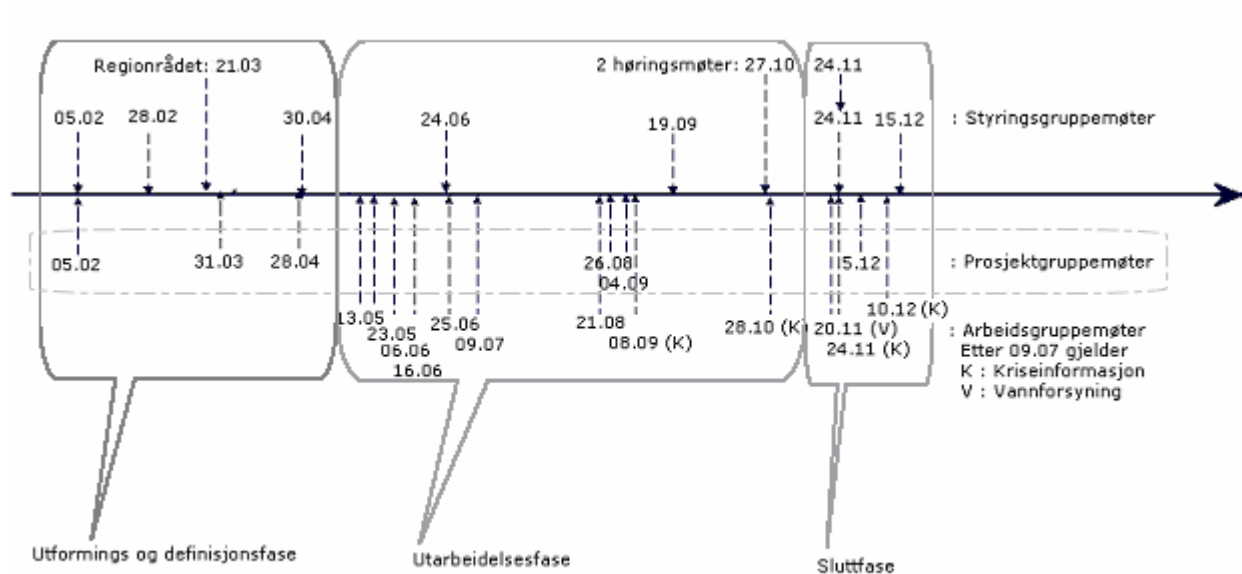
I Beredskapsprosjektet er det med andre ord gjennomført i 26 møter på forskjellige nivå:

- 42% av møtene har vært Arbeidsgruppemøter
- 34% Styringsgruppemøter
- 24% Prosjektgruppemøter

3 faser i prosessen

Denne møteserien kan deles inn i 3 faser – faser som avspeiler en utvikling i prosjektet (se Figur 2, side 37):

- En "Utformings – og definisjonsfase" – den er omtalt foran.
- En "Utarbeidelsesfase" – det er i denne fasen at hovedtyngden av arbeidet med kommunene skjer. Inngangen til denne fasen markeres ved opprettelse av en Arbeidsgruppe (som senere ble til to – en for tema Vannforsyning og en for tema Kriseinformasjon)
- En "Slutfase" – en fase hvor arbeidet med kommune avsluttes og hvor oppmerksomheten dreies mot behovet for å avrunde, rapportere og sende signaler om hvordan det hele kan tenkes videreført på både Nivå 1 og Nivå 2.



Figur 2: Møtevirksomheten i prosjektet inndelt i 3 faser

En slik faseinndeling må ikke forstås bokstavelig. Fasene glir over i hverandre eller er ikke helt "rene". For eksempel ble det gjort en redefinering av prosjektets organisering så sent som primo juni 02, med opprettelse av en egen Arbeidsgruppe for kriseinformasjon. Det er for så vidt godt inne i det vi har kalt utarbeidelsesfasen her. Skillet mellom en Utarbeidelsesfase og en Slutfase er også gradvis, for eksempel er begge Høringsmøtene noe som tilhører Slutfasen egentlig, selv om vi i figuren har tilordnet det ene møte til Utarbeidelsesfasen. Når vi allikevel velger å bruke en slik inndeling er det fordi det er hensiktsmessig i omtalen av prosjektet, og i hovedsak treffer utviklingen i prosjektet på en måte som gir innsikt i utviklingen.

La oss innledningsvis se på noen tallmessige forhold ved møtevirksomheten.

Møtefrekvens

Møtefrekvens og type møte har vært forskjellig i de tre fasene:

- Utformings- og definisjonsfasen hadde 25% av det samlede antall møter, men 50% av Styringsgruppemøter (Høringsgruppemøter holdt utenfor) og 3 av 6 Prosjektgruppemøter

- Utarbeidelsesfasen hadde 50% av den samlede møteaktiviteten, og bare 2 av 9 Styringsgruppemøter (Høringsgruppemøter holdt utenfor).
- Sluttfasen hadde / har 25% av møtevirksomheten

Ressursbruk og møter

Det kan være av interesse å se på hva en slik møteserie koster i form av ressurser å avvikle. Det er åpenbart ingen enkel affære å gjøre, med mindre en vil gå inn i regnskapstall og likende dokumentasjon for det enkelte møtet og den enkelte møtedeltaker. Et anslag kan vi allikevel gjøre, og resultatet av et anslag kan gi en pekepinn på kostnader og ressursforbruk som en slik prosess krever hva anår møter²⁵.

Basert på følgende forutsetninger:

- til sammen 25 vanlige møter og 3 "stormøter"
- gjennomsnittlig deltakelse kan – basert på en skjønnsmessig vurdering av møtereferater – anslås til 6 personer for vanlige møter, og det dobbelte for stormøter
- gjennomsnittelig møtelengde pr møte inklusive den tid det tar å komme til og fra møtet fordelt proratarisk, anslås (konservativt) til 4 timer
- at et møte krever like mye tid i forberedelse og oppfølging for den enkelte "menige" deltaker (da holdes sekretariatsarbeidet utenfor og sekretariatet innkalkuleres som "menige" deltakere) som selve avviklingen av møtet

kan vi gjøre et anslag over ressursforbruk i form av arbeidstid som kreves i selve møte for å avvikle en slik møteserie. Det tilsier et samlet ressursforbruk:

- i møte (inklusive frakt til og fra) på om lag 700 timeverk
- foreberedelse og oppfølging anslås til like mye, om lag 700 timeverk

Dette betyr at det til sammen er medgått i om lag av 1500 timeverk – eller ca 40 ukeverk – på å avvikle møteserien.

Hva tilsvarer dette i kostnader? Det er ikke så enkelt å svare på, ettersom forvaltningsinstitusjoner ikke operer med oversikt over kostnader knyttet til å

²⁵ Men som sjelden eller aldri blir synliggjort i slike sammenhenger. Det er derfor ikke åpenbart hva slike tall og anslag kan brukes til.

bygge opp, bemanne og drive en organisasjon²⁶. Vi er igjen henvist til anslag, basert på rimelige – men ikke nøyaktige – jamnføringer og vurderinger. Det beste anslaget får en antakelig ved å sammenlikne med non-profit organisasjoner som likner forvaltningsinstitusjoner ved at de primært produserer tjenester – og som samtidig har oversikt over samlet økonomi. Et rimelig timeprisanslag kan være 500 kr/time, hvilket betyr at møteserien har kostet 750.000 kr å avvikle.

Dette får stå som vår udokumenterte påstand i denne sammenheng: Det er ikke uvanlig i offentlig sektor å behandle møtekostnader som synonymt med direkte kostnader som reise- og oppholdsutgifter og eventuelle utgifter til innleie av ekstern kompetanse. "Resten" betraktes gjerne som "sunk costs". I den utstrekning inngår kun en liten del av de samlede kostnadene i beslutningsgrunnlaget når man tar stilling til om et møte skal avvikles og hvordan – vi ville anslå at mellom 10% og 20% av de 750.000 kronene inngår i de faktiske beslutningsgrunnlaget knyttet til avgjørelser om møter, hyppighet og format.

Bruk av tid og penger fordelt på de tre fasene

Prosjektet hadde vel 310 dager til rådighet fra oppstartmøte i Styringsgruppa 5. februar 2003 til siste møte i Styringsgruppa 15. desember 2003. Om vi fordeler anslåtte kostnader og tidsbruk på faser, så kan ressursforbruket stipuleres slik:

- Utformings- og definisjonsfasen: Brukte i størrelsesorden 30% av møteressursene og ca 30% av tiden prosjektet hadde til rådighet.
- Utarbeidelsesfasen: Brukte i størrelsesorden 55% av møteressursene og ca 60% av tiden prosjektet hadde til rådighet.
- Sluttfasen: Brukte i størrelsesorden 15% av møteressursene og ca 10% av tiden prosjektet hadde til rådighet.

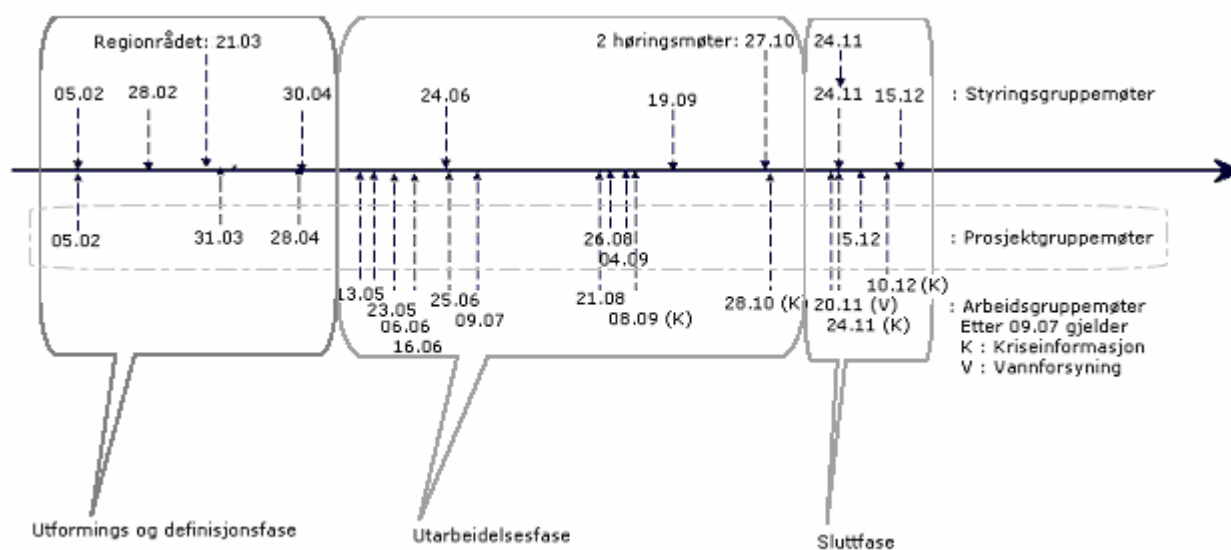
²⁶ Bare å se på andel av lønnskostnader og andre direkte kostnader gir ikke et relevant bilde.

Avspeiler situasjonen i prosjektet

Disse data om møteserien avspeiler for så vidt det vi var opptatt av ved drøftingen av oppstart og de første møter i prosjektet, nemlig at Styringsgruppa og Prosjektgruppa innledningsvis ble involvert i ren prosjektdefiniering og utforming. Vi har også kommentert at dette arbeidet var nødvendig, men kunne vært gjort forut for en prosjektstart, og at slik det ble, var kvaliteten ved det arbeidet etter vår oppfatning ikke ubetinget god – se drøfting side 28.

Utarbeidelsesfasen

Da kan vi vende tilbake til prosessen – og arbeidet som det ble tatt fatt på etter møtet mellom Beredskapsprosjektet og Regionrådet i Nord-Gudbrandsdal 13. mai.



Figur 3: Faser i Beredskapsprosjektet

Vi er da over i det vi i denne analysen har kalt Utarbeidelsesfasen. Vi skal ikke behandle denne fasen på samme måte som vi har drøftet den innledende Utformings- og definisjonsfasen. Utarbeidelsesfasen blir behandlet fra et oppsummerende perspektiv, hvor vi trekker fram poeng som synes særlig

relevante i forhold til et av Beredkapsprosjektet sine hovedanliggender: kommunalt samarbeide.

Arbeidsgruppe vannforsyning

Arbeidsgruppene er den sentrale arena i denne fasen. Det ble i første omgang opprettet en arbeidsgruppe som skulle arbeide med begge tema. Denne gruppen besto av tekniske sjefer eller tilsvarende fra de 6 kommunene:

- Per Dagsgård, Skjåk kommune
- Terje Hoel, Lom kommune
- Jostein Gårderløkken, Vågå kommune - leder
- Ola Næperud, Sel kommune
- Ola Holen, Dovre kommune
- Johan Lyftingsmo, Lesja kommune

Vi viser til rapport fra Styringsgruppen for en nærmere gjennomgang av det faglige innholdet i arbeidet i denne gruppen.

Dagsorden²⁷ og referat²⁸ for det første møtet i Arbeidsgruppen gir en grei indikasjon på det arbeidet som var lagt til gruppen:

- Gruppeorganisering, ledelse og framdrift
- Om godkjenning av beredkapsplaner for vannverk – gjennomgang av kriterier for godkjenning av beredkapsplaner:
- Om arbeide med ROS²⁹-analyser – tips og råd ved gjennomføring av ROS-analyser samt konkret arbeide med ROS-analyser
- Om kriseinformasjonshåndtering – siktemålet var å starte med en forelesningsrekke

Vi viser til Figur 3 (side 36) for en oversikt over møter i Arbeidsgruppene.

²⁷ Invitasjon til møte i Beredkapsprosjektet – innkalling ved Kjell Larsen

²⁸ Referat fra møte den 2573-03, møterom 1, Vågå kommune – referent Odd Kikreby

²⁹ ROS-analyser – Risiko og sårbarhetsanalyser

Arbeidet med vannforsyning

Slik arbeidet utviklet seg arbeidet Arbeidsgruppen i hovedsak og naturlig nok – gitt deres faglige bakgrunn og ansvar i kommunene – mest med spørsmål knyttet til vannforsyning. Bakteppet for å ta opp dette tema var/er viktig nok – ettersom kun 7 av 30 offentlige vannverk i regionen var godkjent iht drikkevannsforskriften. Godkjenningsmyndigheten vil også fra nyttår bli tatt fra kommunene som egengodkjenningsinstitusjon og lagt til Næringsmiddeltilsynet. Det er ventet en strengere oppfølging og at kommunene må bruke tid og ressurser på å få godkjent sine vannverk. Mange er også av den oppfatning at det å ha godkjente vannverk – og det å ha gode ROS-analyser og beredskapsplaner for vannverk – er et konkurransemessig fortrinn i næringssammenheng (industri, reiseliv, folkehelse). Kommunene hadde derfor en åpenbar motivasjon for å delta i Beredkapsprosjektet med dette tema.

Innholdet i prosessen var rettet mot å veilede kommunene i å ta i bruk og samarbeide om å bruke to virkemidler – ROS-analyser og beredskapsplaner.

27.10 ble var arbeidet ført fram til en foreløpig konklusjon som ble presentert for et høringsmøte med 20 deltakere – 2 av de 6 deltakende kommunene møtte ikke på Høringsmøtet. Til Høringsmøtet var invitert fagmiljø og forvaltningsaktører utenfor Beredkapsprosjektet og hensikten var å få kritiske innspill og et blick på arbeidet utenfra. Inviterte til møtet utenom de aktørene som var involvert i Beredkapsprosjektet i utgangspunktet, var:

- Follorådet
- Næringsmiddeltilsynet
- Nestle Norge
- Gilde
- Regionrådet i Valdres
- Regional ledergruppe i Sør-Gudbrandsdal
- Fylkesmannen i Oslo og Akershus, Beredkapsstaben

Vi viser til hovedrapport fra Beredkapsprosjektet for en nærmere gjennomgang av det faglige innholdet i arbeidet som ble presentert i denne sammenheng.

Resultatet av arbeidet i var i hovedsak at det var:

- Etablert en kontakt mellom kommunen i dette anliggende – en kontakt som kan utvikle seg til å bli et nettverk
- Gitt en gjennomgang og diskutert framgangsmåter for å gjennomføre ROS-analyser (mens det er opp til en videreføring å faktisk gjennomføre de nødvendige analysene for de enkelte vannverk)
- Gitt en gjennomgang og diskutert framgangsmåte med mer for Beredskapsplaner for vannforsyning

Arbeidet med kriseinformasjon

Arbeidet med kriseinformasjon ble derimot liggende i dødvannet. For å komme videre med dette tema, ble det så etter sommeren besluttet å lage en arbeidsgruppe til, med en ny sammensetning.

Denne gruppen hadde sitt første møte 8. september 2003 med følgende inviterte:

- Sjøk kommune, Morten Kielland
- Lom kommune, Ola Helstad
- Vågå kommune, Solveig Nymoen Båtstad
- Sel kommune, Kari Hølmo Holen
- Dovre kommune, Tor Ivar Hovhaugholen
- Lesja kommune, Marit Nyløkken

Dette er personer som leder informasjonstjenesten i de enkelte kommunene³⁰.

Fra prosjektledelsens side ble det i tillegg til prosjektgruppa også forsterket med informasjonsfaglig kompetanse.

Gruppen la selv opp en strategi hvor gruppens arbeide i hovedsak skulle bestå i å oppdatere kommunenes planer for kriseinformasjon. Dette ble gjennomført ved at den enkelte kommune hadde ansvar for å utforme sine planer, samtidig

³⁰ Iht Invitasjon til oppsartingsmøte i arbeidsgruppe – kriseinformasjonshåndtering – underskrevet Odd Kirkeby

som utkast og problemstillinger ble lagt fram og drøftet i plenum. Produktet fra Arbeidsgruppens arbeide var oppdaterte kommunale planer. Disse er ikke sydd over en lest, og foreligger i flere format og former.

Vi viser til hovedrapport fra Beredskapsprosjektet for en nærmere gjennomgang av det faglige innholdet i arbeidet som ble presentert i denne sammenheng.

Det ble så gjennomført et høringsmøte for dette temaområde etter samme lest som for vannforsyning. Møtet ble avviklet 24. november. Det var 16 deltakere på møtet, og også her var det noe frafall fra de deltakende kommunene.

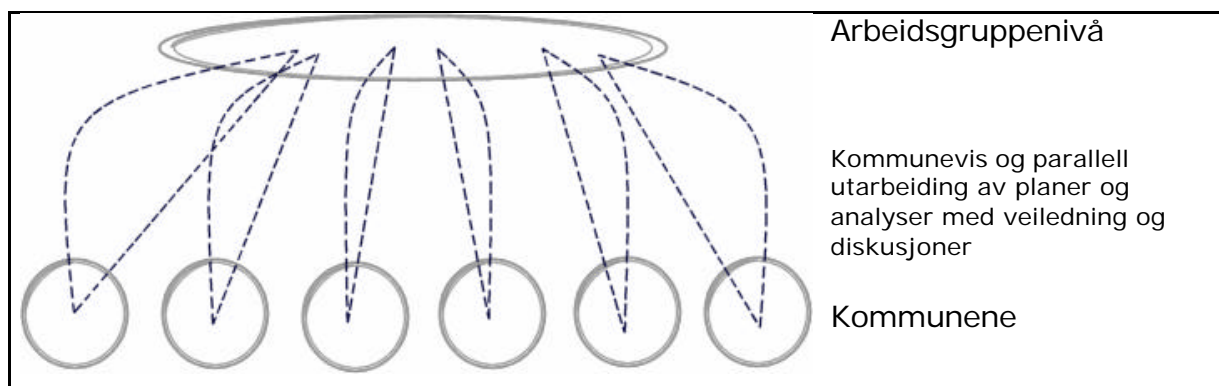
Om samarbeidet

Som redegjort for innledningsvis var det fra første dag meningen at Beredskapsprosjektet skulle undersøke muligheter og metoder for å få til et samarbeide mellom kommunene om beredskapsoppgaver. I den første prosjektskissen het det – som også sitert tidligere - at DSB og Fylkesmannen i Oppland i samarbeid skal gjennomføre *"et prosjekt med den hensikt å videreutvikle arbeidet med samfunnssikkerhet knyttet til samfunnsplanlegging og kriseplanlegging i et regionalt og interkommunalt perspektiv, med vekt på fellesløsninger og tiltak for felles nytte"*³¹.

Når vi nå kjenner arbeidet som er gjort i Arbeidsgruppene, et arbeide som definerer profilen på prosjektet på Nivå 1 (se "Et prosjekt på to nivå" side 14), kan vi si at denne samarbeids-intensjonen har blitt innfridd? Har det blir prøvet ut samarbeidsmodeller, og hva har denne utprøvingen vist?

Det som har skjedd i Arbeidsgruppene – både den for vannforsyning og den for kriseinformasjon – er en felles prosess hvor det er utarbeidet kommunevise planer og analyser, og hvor den enkelte kommune har ansvar for sine områder. Dette er forsøksvis illustrert i figuren under:

³¹ Sitat fra en tidelig utgave av prosjektbeskrivelsen laget i samarbeid mellom DSB og Fylkesmannen i Oppland, Beredskapsavdelingen høsten 2002.



Figur 4: *Prinsskisse for arbeidsprosessen i Arbeidsgruppene*

Det som er et faktisk forhold er at det gjennom arbeidet i Arbeidsgruppene ikke ble dannet forpliktende interkommunalt samarbeide ut over den forpliktelsen som det ligger i å delta i Arbeidsgruppene i prosjektet. Det ble ikke dannet forpliktende operative løsninger og heller ikke etablert faste nettverksfora innenfor de fagområdene som Arbeidsgruppene arbeidet. Dette er en konklusjon som må forstås på bakgrunn av at nettopp disse kommunene har skapt Regionrådet i Nord-Gudbrandsdal – som primært et regionalpolitisk samarbeide for å ivareta regionens "utenrikspolitiske" interesser, og ellers med vekt på næringsutvikling – se også side 24. Videre skal en ha i minne at det for VAR-sektorens del finnes felles organisasjonsledd gjennom Driftsassistansen i Oppland³². Det finnes med andre ord felles strukturer, og de har delvis relevans for Beredskapssektoren. Konklusjonene her knytter seg til hva Beredskapsprosjektet videreutvikler i denne sammenheng.

Samarbeidet som ble realisert ligger for det første i selve Beredskapsprosjektet. Dernest er det mulig – og for så vidt i overensstemmelse med hva kommunene selv har gitt uttrykk for i møter - at:

- De nettverk og kontakter som er skapt i Arbeidsgruppen danner grunnlag for senere felles prosesser og etter hvert løsninger. Det har blant annet vært konkrete drøftinger nå om et felles driftsopplegg for lekkasjeovervåking og – påvisning.

³² Driftsassistansen for vann og avløp i Oppland (DiO) har til formål å bistå kommuner og eiere av private eiere av vannforsyningsystemer og avløpsanlegg, slik at driften av deres anlegg blir så god som mulig og at egne og myndighetenes krav tilfredsstilles. DiO's tjenesteområder omfatter i hovedsak faglig bistand, driftskontroll, rapportering og driftsoppfølging av anlegg samt kompetanseutvikling for personer som til daglig arbeider med VA i Oppland.

- De planer og løsninger som kommunevis ble funnet fram til gjennom prosessen har blitt formet i forståelse og til dels etter løsning fra nabokommunene – og som sådan kan være et første skritt i retning av en dypere integrering

Samlet sett er det vår vurdering at Beredkapsprosjektet ikke har kommet langt i å finne fram til forpliktende og operative samarbeidsløsninger i beredkapsarbeidet, men har kanskje et første skritt på vei ved å etablere en samarbeidsmetode for produksjon av kommunevise plan- og analyser.

Hvorfor kom ikke prosjektet lenger, på tross av at det var en uttrykt intensjon i prosjektbeskrivelsen?

"Tempus" - tiden

Igjen vil vi peke på den knappe tiden som alt skulle skje innenfor, og det forhold at det ikke var "ryddet dedikert plass" til Beredkapsprosjektet. De aktørene som skulle gjennomføre det faktiske arbeidet opplevde det nok slik at de fikk oppgaven kastet i fanget og fikk gjøre det "beste ut av det" i en travel hverdag.

Men det er også et annet poeng her som sammen med den knappe tiden gjorde det vanskelig å komme i mål mht forpliktende operativt samarbeide. Som vi har drøftet foran lot prosjektledelsen kommunen selv velge tema, og i gruppene fikk også kommunene langt på vei selv legge opp strategi og forløp i gruppene. Dette sikret til en viss grad engasjement og ansvarsfølelse for sin del av Beredkapsprosjektet, og det sikret relevans i forhold til sluttproduktet. Slik sett bidro det også til å innfri målsetningen om å jobbe konkret og "matnyttig". Nå vet vi at det er sperrer i hverdagen for nettopp å utvikle interkommunalt samarbeide, og det spørs om en ikke bør gå ut med en klarere forventning overfor kommunene med hensyn til samarbeide for valgte løsninger, og ikke bare for prosessen. Det er tross alt løsningen som er poenget her, ikke prosessen.

Fra vår observerende deltakelse på Arbeidsgruppemøter (se vedlegg med oversikt over møtedeltakelse med mer) er det vår oppfatning at det ble lagt for lite press på kommunene for å utvikle fellessløsninger. På den annen side var altså tiden knapp, og kanskje for knapp til å gå noen runder til, som nyskapende løsninger høyst sannsynlig ville ha krevd.

Om kommunenes deltakelse i Arbeidsgruppene og Beredkapsprosjektet forankring

Kommunen engasjement i Arbeidsgruppene har variert over tid og mellom kommunene. Det kom blant annet til uttrykk ved at ikke alle kommunene møtte på Høringsmøtene – møter som prosjektledelsen tiller betydning for alle (kommer tilbake til det under). Det har også gitt seg uttrykk i at de forskjellige kommunen nok har lagt varierende arbeid i å løse oppgavene som var tillagt Arbeidsgruppene.

Dette har vært oppfattet som et problem fra prosjektledelsens side. Oppmøte oppfattes som et uttrykk for engasjement og forankring som viktig i Beredkapsprosjektet av minst tre grunner:

- Som drøftet i forrige avsnitt er det å skape faglige nettverk mellom kommunene regnet som en suksessfaktor i seg selv. Dersom noen kommuner uteblir eller bare møter opp infrekvent, kan dette tolkes som et uttrykk for at nettopp nettverket ikke fungerer eller fungerer for dårlig.
- Den faktiske gjennomføringen av Beredkapsprosjektet er avhengig av innsats fra kommunene – fravær fra arbeidsgruppene kan ikke kompenseres for på andre måter (f eks ved sekretær sin innsats)
- Det tredje momentet er knyttet til Regionrådet i Nord-Gudbrandsdal og at det i den sammenheng vil oppfattes som lite ønskelig at ikke alle medlemmene henger med.

Det hadde vært mulig å analysere årsakene til det varierende kommunale engasjementet ved å gå inn i de enkelte kommunene. Kommunevis kunne vi sett på hvilke konkrete forhold som førte til at innsatsen varierte. Det hadde også vært mulig i større grad å kvantifisere engasjementet (oppmøte, timeforbruk,

dokumentproduksjon og lignende indikatorer). Vi har valgt å ikke gjøre det, og i hovedsak har vi valgt slik fordi det kommunale engasjementet grovt sett må sies å være om lag som forventet eller normalt for denne type prosesser.

Etter vår oppfatning er det ikke grunn til å være skuffet over kommunens innsats, en realistisk og nøktern vurdering tilsier etter vår oppfatning en konklusjon som "godkjent" for det kommunale engasjementet sett under ett.

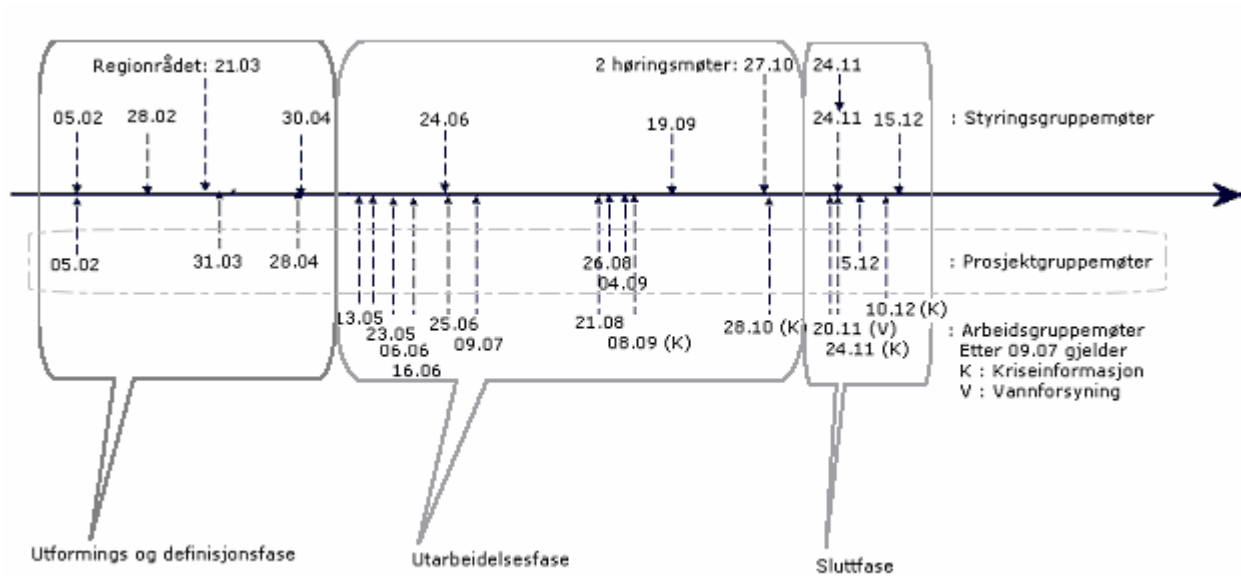
Realismen i denne vurderingen henfører vi til den drøftingen vi gjorde innledningsvis (se "Ressurser og deres betydning for vurderingen: et innlegg for edruelighet" side 17), hvor vi pekte på at det i Beredkapsprosjektet ikke var "ryddet plass" både i tid og kapasitet til prosjektet i en ellers travel arbeidssituasjon i kommunene. Realistisk sett måtte kommunen ta dette "på sparket". Etter vår oppfatning må dette legges til grunn som forklaring på varierende deltakelse og engasjement i Arbeidsgruppene.

Om Høringsmøtene

Vi har tidligere kommentert valg av høringsmøter i stedet for å bruke en metode med referanseregion (se side 32). Det er vår vurdering at disse møtene viste seg å være en vellykket arbeidsform. Vi viser for øvrig til Hovedrapporten fra Beredkapsprosjektet.

Sluttfasen

Dermed er vi kommet til sluttfasen i prosjektet. Som figuren under viser har vi lagt den til ultimo november og til avslutning av prosjektet ultimo desember.



Figur 5: Faser i Beredkapsprosjektet

Den pågår i skrivende stund, og det begrenser vår mulighet til å vurdere og kommentere denne fasen.

Vi har foran (se side 48) kommentert høringsmøtene – møter som tilhører denne fasen.

Som rimelig er vil en slik fase preges av at styringsgruppa sin møtehyppighet øker, mens Arbeidsgruppens frekvens er på retur. Man kan samtidig merke seg at arbeidsgruppene har arbeidet helt til slutten av november.

Drøfting av utvalgte forhold

Da er vi ved den avsluttende drøftingen, og her skal vi ta for oss noen utvalgte tema:

- Måloppnåelse
- Organisering
- Sluttkommentar

Flere andre tema er drøftet i de to foregående kapittelene, og vi kommer ikke tilbake til dette her.

Måloppnåelse

Målsetningen for prosjektet er i sin endelige versjon (se også side 31):
Beredskapsprosjektet skal:

- 1 *”Synliggjøre beredskapsutfordringer som berører mer enn en kommune.*
- 2 *Utvikle (moderne, spennende og nyskapende) metoder og modeller for kommunal beredskap i et regionalt / interkommunalt perspektiv.*
- 3 *Utvikle kompetansemetoder og –modeller og øke bevisstgjøringen om kompetansebehov hos deltakende parter.*
- 4 *Fremme konkrete forslag til forebyggende tiltak som kan redusere faren for tap av liv, helse og materielle verdier forårsaket av ekstraordinære hendelser og forstyrrelser i regionen.*
- 5 *Vise aktuelle regional / interkommunale beredskapstiltak-*
- 6 *Synliggjøre/virkeliggjøre regionale synergier av prosjektet i et interkommunalt / regionalt perspektiv-*
- 7 *Gi erfaringsoverføring til ikke deltakende regioner i Oppland og andre fylker.”*

Referanse se fotnote 24

Så hvor langt kom man så i forhold til disse målsetningene?

Til synliggjøring (1)

"Synliggjøring" er for så vidt et enkelt mål. På den annen side vanskelig å etterprøve fordi kriteriet for "synlighet" er uklart, og det sies ikke noe om for hvem det skal være synlig. Det er også et problem å si at noe er blitt synlig som en samarbeidsoppgave, og det forhold at oppgaven ikke har funnet en samarbeidende løsning (selv om selv prosessen med å finne kommunevise løsninger inneholder element av samarbeid – se Figur 4: Prinsippskisse for arbeidsprosessen i Arbeidsgruppene, side 45).

Gitt at vi ikke krever at det å si at noe er synliggjort som et mulig samarbeidsområde ikke er blitt fulgt opp som et faktisk samarbeidsområde, kan vi vel si at denne målsetningen er innfridd regionalt.

Til metoder og modeller (2)

Begrepene metoder og modell kan bety så mangt, og de er ikke nærmere definert i prosjektbeskrivelsen. Forskjellige aktører kan da lett legge forskjellige mening i begrepene. Det er åpenbart et problem når måloppnåelse skal drøftes. En skal imidlertid også være klar over at det kan være et problem under marsjen, dersom forskjellige aktører sikter mot forskjellige produkter.

Vi velger å forstå denne målsetningen som å omhandle metoder og modeller for interkommunalt samarbeide.

Dette er vel bare i begrenset grad oppnådd – vi viser til drøftingen under avsnittet "Om samarbeidet" side 44.

Beredskapsprosjektet har åpenbart oppnådd at kommuner samarbeider i prosess med å utvikle forskjellige ordninger og tiltak innenfor beredskapsområde. Problemet i forhold til måloppnåelsen er at Beredskapsprosjektet ikke bevirket at det var samarbeidende løsninger- samtidig som det etter vår oppfatning er rimelig å "lese" ambisjonene innledningsvis slik.

Vi kan ikke si at aktørene bak prosjektet har nådd sine mål for prosjektet bak prosjektet (mål på Nivå 2 – se side 14 for en begrepsforklaring).

Til kompetanse metoder og –modeller (3)

De samme kommentarer knyttet til meningsinnhold gjelder her som under forrige punkt.

Denne målsetningen er vel delvis innfridd, i alle fall den delen som retter seg mot å øke bevisstgjøringen om kompetansebehov hos deltakende parter. I forhold til dette er det rimelig å si at arbeidet i Arbeidsgruppene har fungert bra. Her har det vært måloppnåelse på Nivå 1 (se side 14 for en begrepsforklaring).

Hva angår kompetansemetoder og –modeller er det vel også rimelig å si at kommunene har utviklet kompetanse i ROS-analyser, i beredskapsplanlegging og i kriseinformasjon. Også her er det måloppnåelse på Nivå 1 og som en enkel-sløyfe læring (se side 14 og side 14 for en begrepsforklaring).

Vi kan ikke si at aktørene bak prosjektet har nådd sine mål for prosjektet bak prosjektet (mål på Nivå 2 - se side 14 for en begrepsforklaring).

Til konkrete forebyggende tiltak (4)

Bedret opplegg for kriseinformasjon må regnes som et konkret tiltak som kan innfri denne målsetningen. På dette punktet har nok flere av kommunene nådd målsetningen i prosjektet.

Innenfor området vannforsyning har arbeidet dreiet seg om å lære metoder og opplegg for analyser og planlegging, og det har ikke vært gjennomført konkrete tiltak – i alle fall om en forstår dette materielt. På dette området er ikke denne målsetningen nådd – eventuelt ikke relevant.

Til aktuelle regionale og interkommunale beredskapstiltak (5)

Viser til drøftingen under "Synliggjøring" foran.

Til synliggjøre/virkeliggjøre regionale synergier (6)

Regionale synergier er i liten grad virkeliggjort ut over det man kan legge i å kjøre felles prosesser om kommunevise løsninger. En viss verdi har det, og i den grad er dette målet innfridd.

Forholdet mellom å synliggjøre og virkeliggjøre er drøftet foran.

Vi må vel si at dette målet i noen, men liten grad er innfridd. På den annen side er det ikke grunnlag for å si at Beredskapsprosjektet har motbevist at det finnes slike synergier som kan hentes ut.

Til erfaringsoverføring (7)

Dette er vel strengt tatt noe som må skje i alle hovedsak etter at prosjektet er avsluttet. Men Beredskapsprosjektet er allerede formidlet ved noen anledninger (konferanser/seminarer), og informasjon om Beredskapsprosjektet ligger på DSB (se sluttnote A) og Fylkesmannen i Oppland sine nettsider.

Her har prosjektet all mulighet til full måloppnåelse.

Organisering

Prosjektets organisering med Styringsgruppe, Prosjektgruppe, Arbeidsgruppe og bruk av Høringsmøte er for så vidt tradisjonell – med unntak av Høringsmøte som var en lykkelig løsning (se også drøfting om "Referanseregion" side 32). Det er vårt inntrykk at den valgte organiseringsmodellen fungerte bra.

Modellen har en svakhet ved at det kan bli stor avstand mellom Styringsgruppe og Arbeidsgruppene. Vi har tidligere drøftet problemet med at kommunen fikk vel stor frihet til å legge opp sine løsninger som de ville, og at styringssignalene med hensyn til å finne fram til samarbeidsløsninger var for svake (se side 47). Det er vel slik at vil man samarbeid mellom kommuner, så må det trykkes på for å komme gjennom de institusjonelle sperrer som "naturlig" – eller kanskje vi heller skulle si "kulturell" – ligger der. Selvfølgelig kan det spontant oppstå samarbeid, men det er mer forståelig - og kanskje sannsynlig - at det ikke gjør det.

Regionalt samarbeide, "top-down" og "bottom-up" i Beredkapsprosjektet

Når initiativtakerne tok kontakt med Regionrådet i Nord-Gudbrandsdal ble det etablert kontakt med seks kommuner som alle skulle arbeide med prosjektet. Prosjektet kom således til gjennom et "top-down"-initiativ, og regionrådet holdt fast ved dette ved å forutsette at alle kommunene skulle delta og at rådets nedslagsområde som sådan var den riktige arena for samarbeide. Vi tar ikke her stilling til hvorfor denne forutsetningen ble lagt til grunn, men registrerer på rent prinsipielt grunnlag at prosjektet kunne vært gjennomført med færre deltakende kommuner innenfor regionrådets nedslagsfelt. Dette siste kan være riktig å peke på i sammenheng med erfaringsoverføring – det ligger ikke noe i gjennomføringen av prosjektet i Nord-Gudbrandsdalen som tilsier at 6 kommuner er et riktig eller effektivt antall samarbeidende parter i denne type prosesser.

Derimot ligger en annen erfaring i gjennomføringen av prosjektet. Etter at prosjektet var blitt installert "top-down" i disse seks kommunene, la kommunene

langt på vei selv opp arbeidet i Arbeidsgruppene (se drøfting side 40), og det vi kan kalle for en "bottom-up"-styring av prosessen foregikk langt på vei i utarbeidelsesfasen (se figur Figur 5: **Faser i Beredskapsprosjektet**). I denne var samarbeidet til dels preget av at kommunene "fant hverandre" (liknende løsninger for planer og opplegg) hverandre i par, og i den konstellasjonen som er vist i tabell 1 (side 25). Dette viser for så vidt at:

- o Det ikke behøver å være noen sammenheng mellom de kommunen som samles om å kjøre en prosess, og de samarbeidskonstellasjoner som kommer ut i "andre enden".
- o At det i "begge ender" kan være flere eller færre enn seks kommuner som samarbeider

Sluttkommentar

Etter vår oppfatning var det en ubalanse i prosjektet fra dag 1 mellom ambisjoner og i første rekke tilgjengelig tid. Beredskapsprosjektet fikk et "stunt"-preg med de fordeler og ulemper det medfører. Vi mener at flere av de valgene som ble truffet, den atferden de forskjellige aktørene viste og den grad av måloppnåelse man fikk, må forstås på bakgrunn av at det her er et avansert prosjekt i et svært komprimert tidsforløp. Gitt dette som utgangspunkt, er prosjektet kommet rimelig godt i havn.

Vedlegg: Intervjuer og møtedeltakelse

Evaluatør har deltatt som observatør på følgende møter:

- Arbeidsgruppemøte Kriseinformasjon 08.10 2003
- Høringsmøte Vannforsyning 27.10 2003
- Arbeidsgruppemøte Kriseinformasjon 29.10 2003
- Høringsmøte Krisekommunikasjon 24.11 2003 (fra kl 1200)
- Styringsgruppemøte 24.11 2003

Gjennomførte intervjuer

- Odd Kirkeby – DSB & Fylkesmannen i Oppland – 21.10 2003
- Kjell Larsen - Fylkesmannen i Oppland – 26.11 2003
- Telefonintervju Nils Ivar Larsen – DSB 02.12 2003
- Telefonintervju Per Dag Hole – Regionrådet i Nord-Gudbrandsdal – 03.12 2003
- Telefonintervju Gunnar T. Stenseng – KS Oppland – 03.12 2003
- Kristin Hille Valla – Fylkesmannen i Oppland – 05.12 2003

Sluttnoter

^A Her er DSB sin egen presentasjon av prosjektet på sine hjemmesider
<http://www.dsb.no>:

Interkommunalt samarbeid om samfunnssikkerhet og beredskapstiltak

Sammen med Fylkesmannen i Oppland skal Direktoratet for sivilt beredskap sette i gang et prosjekt for å videreutvikle samfunnssikkerhet i samfunns- og kriseplanlegging i et regionalt og interkommunalt perspektiv. Prosjektet vektlegger fellesskapsløsninger og fellestiltak, og det er kommunene i Nord-Gudbrandsdalsregionen som inviteres til å være med.

Erfaringer fra ulike hendelser og naturkatastrofer de siste årene har med all tydelighet vist at de rammer som regel flere kommuner på en gang. Vi ser også at det er de samme tiltakene som bør gjennomføres i flere kommuner samtidig for å redusere konsekvensene av en framtidig naturkatastrofe eller hendelse, for eksempel en flom.

For kommuner som er i en slik situasjon kan dette bety store økonomiske uttellinginger som de alene ikke er i stand til å løse. Derimot kan et samarbeid med nabokommunene om investering i felles beredskapstiltak som flere har nytte og glede av, være løsningen på et potensielt stort problem.

Hva går prosjektet ut på?

Målet med prosjektet er å finne fram til beredskapsutfordringer som berører mer enn en kommune og foreslå konkrete tiltak som kan redusere faren for tap av liv, helse og materielle verdier forårsaket av ekstraordinære hendelser og forstyrrelser i regionen. Deltakelse i prosjektet skal også gi økt kompetanse hos de kommunene som deltar. Derfor er Høgskolen i Lillehammer en naturlig samarbeidspartner og viktig bidragsyter knyttet til kommunale planprosesser og implementering av samfunnssikkerhet i planer og prosesser.

En viktig element i prosjektet er at også andre kommuner og regioner rundt om i landet skal kunne dra nytte av de erfaringer man gjøre seg i Nord-Gudbrandsdalsregionen (Dovre, Lesja, Sjøk, Lom, Vågå og Sel). Dessuten er det svært viktig at det er de deltakende kommunene selv, gjennom prosjektarbeidet, som finner fram til felles utfordringer og løsningsforslag. Dette vil gi økt innsikt og kompetanse for kommunene og forhåpentligvis gjøre det lettere å sette av penger til å gjennomføre tiltakene i fremtidige kommunebudsjett.

I fase 1 legges det opp til at kommunene i regionen skal kartlegge felles risikoforhold og utfordringer for samfunnssikkerheten. Dette kan være menneskeskapt, naturskapt eller ubevisste handlinger som medfører risiko og sårbarhet. På basis av denne kartleggingen skal kommunene i fase 2 foreslå konkrete tiltak inn i mot kommuneplanleggingen og kriseplanlegging for å redusere sannsynlighet eller konsekvenser for uønskede hendelser.

Organisering, deltakelse, økonomi

Målet er at prosjektet skal komme i gang i løpet av februar 2003. DSB stiller til disposisjon en prosjektrådgiver og sekretær i cirka 80 prosent stilling i til sammen cirka ti måneder. Vedkommende vil ha sitt kontor hos Fylkesmannen i Oppland. Det er opprettet styringsgruppe og prosjektgruppe for arbeidet. Prosjektleder er fylkesberedskapssjef Kjell Larsen.

Milepælplanen viser at man planlegger å ha ferdig en prosjektrapport innen utgangen av oktober 2003. Det er utarbeidet en nærmere prosjektbeskrivelse.