



Universitetet
i Stavanger

En studie om inkludering av vekterinstitusjonen i samfunnssikkerhetsarbeidet

En stor takk til

...familien min som har vist utrolig tålmodighet og vært støttende

...min veileder for støtte og engasjement fra flere verdensdeler

...forskere for deres indirekte bidrag til denne oppgaven

...UiS for nødvendig bistand til gjennomføringen

...

...de som har bidratt med konstruktiv kritikk

...de som har vært kritiske til valg av tema

...informantene for tilføring av kunnskap

...de som bidro med innspill til veivalg

...de som har korrekturlest oppgaven

...min arbeidsgiver for permisjon

.....

Forord

Vektene har over lengre tid blitt debattert i det offentlige, med fokus på rettssikkerhet til publikum som kommer i møte med vektene som en sentral del. Etter 22. juli terroren har fokuset på vektene i Norge dreid seg mer i retning mot beredskap og den kapasitet vaktvirksomhetene gir uttrykk for at de besitter.

Forskningen kom i gang som et resultat av personlig erfaring med både privat vaktvirksomhet og konsulentarbeid innen risikostyring og sikkerhetsledelse. Kunnskap om sentrale drivere i sikkerhetsarbeid og vaktvirksomhetenes sentrale aktiviteter, har bidratt til en sterk motivasjon om å forske på vaktvirksomhetene som en samlet aktør i samfunnssikkerhetsarbeidet.

Søk i tilgjengelig forskning, artikler, kronikker, intervjuer og offentlige rapporter om vaktvirksomhetene viser at alle har en fellesnevner om at *noe* må gjøres. Enten i form av, men ikke begrenset til; inkludering av vaktvirksomheter i offentlig beredskap, øke opplæringskrav, overtakelse av politiets oppgaver eller begrensnings av vaktvirksomhetenes arbeidsområder i samfunnet. Selv om tilgjengelig materie sier at *noe* må gjøres innen forskjellige områder, så er det ikke blitt identifisert hvor arbeidet skal starte.

Forskningen har tatt til sikte på å drøfte og belyse sentrale områder rundt vaktvirksomhet som kan være både styrker og sårbarheter i samfunnssikkerhetsarbeidet. Hensikten med forskningen er å fremme en konklusjon som kan peke på hvor arbeidet med *noe*, bør starte.

God lesning,

Osman Ibrahim

Oslo, september 2014

Sammendrag

I Norge har vektere en lang og tradisjonsrik historie som går tilbake til slutten av 1200-tallet. I gammel tid var vektere en samfunnsinstitusjon organisert i kommuner, og var forgjenger til enhetspolitiet vi kjenner i dag. Etter at politiet ble etablert, vokste vektere frem i en ny rolle som private aktører fra tidlig 1900-tallet, I dag er vektere godt synlige i samfunnet.

Vaktvirksomhetene har hatt en formidabel vekst over de siste tiårene, som kan være et tegn på samfunnets økte behov for vektertjenester. Samtidig har det vært negativ fokus på vektere i forhold til maktbruk. Vaktvirksomhetene er i dag både private og offentlige virksomheter.

Oppgaven tar utgangspunkt i at all vaktvirksomhet regulert etter vaktvirksomhetsloven, utgjør i sum en institusjon, vekterinstitusjonen. Vekterinstitusjonen dekker økende behov for både private og offentlige virksomheter. På grunn av at institusjonen ikke er en selvstendig aktør i samfunnet, bærer institusjonen preg av kortsiktighet i sitt virke. Manglende målstyring fra det offentlige er en av årsakene til kortsiktighet og at institusjonen ukritisk utvikler seg i takt med samfunnets utvikling.

Oppgavens problemstilling er:

Hvordan kan et risikostyringsperspektiv bidra til inkludering av vekterinstitusjonen i samfunnssikkerhetsarbeidet?
--

Forskningen avdekker at risikostyringsperspektivet finner flere sårbarheter i vekterinstitusjonen knyttet til samfunnssikkerhetsarbeidet. Sårbarhetene er knyttet til kapasitet, nødvendig rammeverk, myndighet, forpliktelser og kompetanse for institusjonen.

Forskningen viser at inkludering av vekterinstitusjonen i samfunnssikkerhetsarbeidet, betinger en avklaring av institusjonens rolle og ansvar, som en samvirkeaktør. For å kunne avklare rolle og ansvar som en samvirkeaktør, er det nødvendig med en avklaring av vekterinstitusjonens rolle og ansvar i samfunnet. Det er 30 år siden første utredning om vaktvirksomhet ble utarbeidet (NOU 1984:24) og vekterinstitusjonen har siden utredningen hatt en formidabel vekst i både virksomhetsområder og i sin operative kapasitet i Norge.

Forskningen konkluderer med at det er behov for avklaring av vekternes rolle og ansvar i samfunnet, med anbefaling om en *ny offentlig utredning*, før vekterinstitusjonen kan inkluderes i samfunnssikkerhetsarbeidet.

Innholdsfortegnelse

1.0	Innledning.....	1
1.1	Bakgrunn	1
1.2	Problemstilling og forskningsspørsmål	3
1.3	Tidligere forskning	5
1.4	Oppbygging og struktur.....	5
1.5	Avgrensning.....	6
2.0	Kontekst	7
2.1	Historisk tilbakeblikk	7
2.2	Vekteren i dag.....	8
2.3	Vekteren i samfunnsbildet	9
2.4	Oppsummering av kontekst.....	10
3.0	Teori	11
3.1	Institusjonelle omgivelser.....	11
3.1.1	Isomorfisme	14
3.1.2	Institusjonaliseringsprosessen.....	15
3.1.3	Vekterinstitusjonen	16
3.2	Samfunnssikkerhet.....	16
3.2.1	Sikkerhet som overbegrep.....	17
3.2.2	Definisjoner av begrepet Samfunnssikkerhet	19
3.2.3	Prinsipper for samfunnssikkerhetsarbeid	22
3.2.4	Sektoransvar.....	23
3.3	Polisiær virksomhet	23
3.3.1	Forholdet mellom politiet og andre som utfører polisiær virke.....	25
3.3.2	Vekternes polisiære myndighetsutøvelse.....	26
3.3.3	Sammenkobling samfunnssikkerhet og polisiær virksomhet i et institusjonelt perspektiv	27
3.4	Risikostyring.....	28
3.4.1	Risiko og risikopersepsjon	30
3.4.2	Risikostyringsmodeller	31
3.4.3	Målstyring	31
3.4.4	Risk Capacity	34
3.5	Oppsummering	36
4.0	Metode.....	37

4.1 Dokumentundersøkelse	39
4.2 Intervju.....	40
4.3 Validitet	42
4.4 Reliabilitet	42
4.5 Forskerens stilling.....	42
5.0 Empiri.....	44
5.1 Lovregulering av vaktbransjen	44
5.1.1 Vaktvirksomhetsutvalget	44
5.1.2 Vaktvirksomhetslovutvalg	45
5.1.3 Justis- og politidepartementets arbeidsgruppe	47
5.1.4 Vaktvirksomhetslovens formål og virkeområde	48
5.1.5 Vaktvirksomhetsforskriftens formål og virkeområde	49
5.2 Vekternes polisiære virksomhet – rettsvern og maktutøvelse	50
5.2.1 Strafferettslig vern	50
5.3 Vekternes myndighet og kompetanse	52
5.3.1 Eiendomsretten	53
5.3.2 Hjelpelikt.....	54
5.4 Vekternes adgang til polisiær maktutøvelse	54
5.4.1 Nødverge	55
5.4.2 Selvtakt	55
5.4.3 Nødrett	56
5.4.4 Pågripelse, ransaking og beslag	56
5.5 Vekterutdanning	57
5.5.1 Gjeldende rett i vekterutdanning.....	57
5.5.2 Vekterskolen	58
5.5.3 Endring i vekterutdanning.....	59
5.5.4 Fagbrev Sikkerhetsfaget.....	60
5.5.5 Utvidet myndighet og kompetanse for offentlige vektere	61
5.5.6 Annen lovpålagt opplæring.....	62
5.5.6.1 Sikkerhetsloven.....	62
5.5.6.2 Havne og farvannsloven.....	62
5.5.6.3 Luftfartsloven.....	63
5.6 Kontroll med vekterinstitusjonen	63

5.7	Politiets beredskapsressurser	63
5.8	Norsk redningstjeneste og Politiets beredskapssystem	65
5.9	NOU 2012:14 Rapport fra 22.juli kommisjonen	67
5.10	Fafo - rapport 2012:43 Først på stedet.....	69
5.11	Politiets omverdensanalyse.....	73
5.12	Interpellasjon nr. 50 i Stortinget (2012-2013)	74
6.	Drøfting	78
6.1	Institusjonell trekk ved vekterbransjen.....	78
6.2	Vekterinstitusjonen i offentlige utredninger og regelverk etter 22. juli 2011	81
6.3	Vekterinstitusjonens kapasiteter i et risikostyringsperspektiv.....	86
6.3.1	Verdier	87
6.3.2	Ferdigheter	95
6.3.3	Kapasitet	96
6.4	Iverksettelse av samvirkeprinsippet i et risikostyringsperspektiv	100
6.5	Oppsummering	106
6.6	Anbefalt videre forskning	109
7.0	Konklusjon	110
7.1	Bruk av denne forskning.....	111
8.0	Litteratur.....	112

Forkortelser, figurer og tabeller

Forkortelse	Forklaring
NOU	Norges offentlige utredninger – grunnlag for lovforarbeider m.m. (Stortinget, 2014)
Meld. St.	Melding til Stortinget – rapport fra regjering til Stortinget om saker som ikke er knyttet til vedtak – kalt før 1. oktober 2009 for St.meld. (Stortinget, 2014)
Ot.prp.	Odelstingsproposisjon – Lovforslag fremsatt av/for regjeringen og deretter sendt til Stortinget også referert til som lovforarbeider. Ot.prp. ble brukt før 1. oktober 2009, i dag brukes Prop. L (Stortinget, 2014)
St. prp.	Stortingsproposisjon – Forslag fra Regjering til Stortinget om å fatte vedtak. St.prp. ble brukt før 1. oktober 2009, i dag brukes Prop. L. om proposisjoner om vedtak som inneholder lovforslag (Stortinget, 2014)
Interpellasjon	Omfattende spørsmål til regjeringen som er gjenstand for debatt i Stortinget (Stortinget, 2014)

Figur/Tabell	Side	Beskrivelse
Figur 1	16	Vekterinstitusjonen
Figur 2	18	Samfunnssikkerhetsmodell i et risikostyringsperspektiv
Figur 3	27	Institusjonell perspektiv på vekterinstitusjonen
Figur 4	33	Unrocked Boat (Reason, 1997)
Tabell 1	21	Oppsummering av Stortingets fokus på samfunnssikkerhet
Tabell 2	25	Opplisting av polisiære aktører (Gundhus og Larsson, 2007)
Tabell 3	46	Opplisting endringsforslag fra vaktvirksomhetslovutvalget 1997
Tabell 4	48	Opplisting av rapport fra Justis- og beredskapsdepartementets arbeidsgruppe knyttet til vaktvirksomhetslovendring i 2008
Tabell 5	76	Opplisting - Tema Statens maktmonopol (Interpellasjon nr. 50 i Stortinget (2012-2013))
Tabell 6	76	Opplisting - Tema Offentliges samarbeid med den private sikkerhetsbransjen (Interpellasjon nr. 50 i Stortinget (2012-2013))
Tabell 7	76	Opplisting - Tema Ansvar og rollefordeling (Interpellasjon nr. 50 i Stortinget (2012-2013))
Tabell 8	77	Opplisting - Tema Vekttere som beredskapsressurs i (Interpellasjon nr. 50 i Stortinget (2012-2013))

1.0 Innledning

1.1 Bakgrunn

Vektere i Norge har en lang og tradisjonsrik historie. De er, hvis man ser nøye etter dem, synlige nærmest over alt, enten det være seg på et kjøpesenter, i en resepsjon, på en flyplass eller ute i byrommet. Fra å være en samfunnsinstitusjon organisert i kommuner som forgjenger til politiet, til å bli avskaffet på tidlig 1900-tallet når politiet ble organisert, har vekterne igjen utviklet seg til en stor yrkesgruppe godt synlig i samfunnsbildet (Vekteropplæring, 2007).

Terrorangrepene 22. juli 2011 ga det norske beredskapsapparatet en mektig utfordring. Ingen hadde sett for seg hvor destruktive handlinger en enkeltperson kan klare å få til. Det ble iverksatt offentlig granskning om hvordan dette kunne skje, hva og hvem som hadde sviktet i beredskapsapparatet. En offentlig granskning ble levert med dømmende karakter til flere instanser og spesielt politiet for manglende planlegging og sviktende beredskap (NOU 2012:14).

Offentlige vektere som arbeidet i regjeringskvartalet og deres innsats er tatt med i granskningsrapporten (NOU 2012:14), mens private vektere ble utelatt.

Forskningsstiftelsen Fafo (Fafo) publiserte rapport om de private vekteres innsats under 22. juli og tiden i etterkant (Gautun, 2012). Rapporten viser til at det var lite kjent at vekterne hadde en stor rolle under 22. juli. Vekterne ble godt synlige etter 22. juli terroren gjennom sin innsats og kapasitet. Fokus i samfunnet i etterkant av 22. juli terroren, både media-, og bransjestyrt, handlet om anerkjennelse av de private vekternes kapasitet og åpenhet om en potensiell inkludering i samfunnssikkerhetsarbeidet gjennom inkludering i offentlige beredskapsplaner.

De siste årene i forkant av hendelsen, har det vært flere offentlige debatter og diskusjoner om den private sikkerhetsbransjen med fokus på vaktelskapene. Diskusjonene har hatt både negativt og positivt fokus på vaktelskapenes aktiviteter. Et gjengangstema i debattene og utredningene har vært vekternes adgang til maktbruk og regulering av vaktbransjen for å hindre overgrep mot publikum (Nielsen, 2007; Wegner, 2008; Johannessen, 2011; Myhrer, 2011).

I etterkant av hendelsen har derimot fokuset på vekterbransjen dreid seg mer mot beredskap, samfunnssikkerhetsarbeid og samarbeid, spesielt med politiet. I tillegg har det også vært fokus på økning av vold mot vektere. I en oversikt fra NHO Service vises det til en økning på 20 % økning i vold mot vektere fra 2012 til første halvår 2013 (Rise, 2013). Norstat har på oppdrag fra en ledende privat aktør i vekterbransjen, gjennomført en undersøkelse om vektere som viser at 46 prosent av den norske befolkning av tillit til vektere. Undersøkelsen viser også at 33 av 100 nordmenn har et likegyldig forhold til vektere (Rise, 2014).

Det varierende fokuset på vekterbransjen i blant annet media, debatter, undersøkelser og utredninger, viser til at det er nærliggende å anta at det er svakheter ved forankring og, eller regulering av vektere som en yrkesgruppe i samfunnet, knyttet til verdier eller formål som ligger til grunn for deres virksomhet. Svakheterne er knyttet til hva samfunnet konkret kan bruke vektere til og hvordan det offentlige og samfunnet bør forholde seg til vektere. Det kan virke som om fokus på vekterbransjen kommer som drypp på områder det er usikkerhet rundt, som eksempelvis de overnevnte; maktbruk, regulering av bransjen, beredskap, samarbeid med politiet, vold mot vektere, tillit til vektere med mer.

Med bakgrunn i det overnevnte er det interessant å se nærmere på vektere i et samfunnssikkerhetsperspektiv som et aktuelt forskningstema. Oppgaven vil i kontekst vektere, se nærmere på samfunnssikkerhet, herunder sikkerhetsarbeid og beredskap.

Fokus på samfunnssikkerhet alene vil ikke gi et godt nok bilde uten og hensynta vekternes karakter, som er polisiær virksomhet. Med dette siktes det til vekternes kontrollfunksjon i operativ tjeneste. En interessant vinkling i denne sammenheng som ikke kommer frem i debattene, er fokus på risikostyring innen samfunnssikkerhetsarbeidet. Derfor vil det også være interessant å se nærmere på hvordan risikostyring kan bidra til og enten å gi åpning eller lukke muligheter for vekterne i et samfunnssikkerhetsperspektiv.

I Fafo rapporten uttaler flere informanter seg om at vekterbransjen vil inn i politiets beredskapsplaner og at de utgjør en stor ressurs (Gautun, 2012). Hva vekterbransjen har av kompetanse og kapasitet er av interesse. Det er også aktuelt å se på hvilke beredskapsressurser politiet har tilgjengelig ved krisehendelser. Det virker som om vekterbransjen utad er en enhet, selv om innad i vekterbransjen er det mange forskjellige aktører organisert i egne og ulike virksomheter. Spørsmålet som reiser seg i denne sammenheng er om vekterne utgjør en institusjon i samfunnet? I så fall vil det være aktuelt å se nærmere på hvilke institusjonelle

trekk vokterbransjen har, fordi et institusjonelt perspektiv vil kunne få frem mange perspektiver, som muligens ikke er blitt hensyntatt tidligere.

Det er aktuelt å lære vokterbransjen mer å kjenne. I offentlig sektor benyttes vektere til egenvakt hold, mens den private delen av bransjen er kommersiell. De private vektere søker å dekke sine oppdragsgiveres behov og det er naturlig å anta at oppdragsgivere dermed setter premisser for utførelsen av vektertjenestene.

1.2 Problemstilling og forskningsspørsmål

Et av de sentrale argumenter som kommer frem i debatter og utredninger om inkludering av den private vokterbransjen i samfunnssikkerhetsarbeidet, er ressurser og operativ kapasitet. Vokterbransjen selv er også aktiv med å fronte sine ønsker om inkludering og et formelt samarbeid med politiet. Det vil være for enkelt å inkludere de private vektere ukritisk inn i offentlige beredskapsplaner basert på innsats i forbindelse med en enkelt hendelse, som for eksempel 22. juli terroren.

Forskerens antakelse er at all vaktvirksomhet utgjør i sum en institusjon i samfunnet og at det er flere muligheter og begrensninger med å inkludere vokterbransjen i samfunnssikkerhetsarbeidet. Et teoretisk bilde er nødvendig for å analysere vokterbransjen og å konkretisere bransjens iboende egenskaper og begrensninger i arbeidet. Oppgaven tar utgangspunkt i vokterbransjen (privat og offentlig) som institusjon for å opprettholde en overordnet tilnærming til vaktvirksomhet og samfunnssikkerhetsarbeidet.

På bakgrunn av det overnevnte er denne oppgavens tema; Inkludering av vokterinstitusjonen i samfunnssikkerhetsarbeidet – med følgende problemstilling for oppgaven:

Hvordan kan et risikostyringsperspektiv bidra til inkludering av vokterinstitusjonen i samfunnssikkerhetsarbeidet?

For å forstå vokterinstitusjonens rolle i et samfunnssikkerhetsperspektiv er det nødvendig å først se på institusjonelle trekk, for deretter å se nærmere på hvordan vokterinstitusjonen fremkommer i offentlige dokumenter og utredninger.

For å belyse problemstillingen vil oppgaven søke å besvare følgende forskningsspørsmål:

1. Hvilke institusjonelle trekk fremkommer ved vokterbransjen i et institusjonelt perspektiv?

Teori knyttet til et institusjonelt perspektiv, vil benyttes for å analysere og drøfte potensielle institusjonell trekk ved vekterbransjen. Forholdet er interessant fordi det først og fremst ikke er blitt forsket på tidligere, og at perspektivet løfter fokuset opp fra et operasjonelt nivå og over til et overordnet nivå som kan knyttes direkte til rammebetingelser.

2. Hvordan fremkommer vekterbransjen i offentlige utredninger og regelverk etter 22. juli 2011?

Forholdet er interessant å se nærmere på fordi det vil gi innsikt i vekterinstitusjonens virke og dets kjennetegn knyttet til samfunnssikkerhetsarbeid, samarbeid med det offentlige og et politisk bilde av vekterinstitusjonen.

I oppgaven undersøkes fire offentlige dokumenter, som har vært sentrale rundt vekterinstitusjonen etter 22. juli terroren. Dokumentene er;

- 22. juli kommisjonens evalueringsrapport (NOU:2012:14)
- Fafo-rapport først på stedet (Gautun, 2012)
- Politianalysen (Politidirektoratet, 2012)
- Interpellasjon i Stortinget om vekterbransjen i 2013 (Interpellasjon nr. 50 i Stortinget (2012-2013)).

De neste to forskningsspørsmålene tar utgangspunkt i et risikostyringsperspektiv på samfunnsnivå (Renn, 2008), som vil bidra til å kunne analysere hva vekterinstitusjonen faktisk besitter av kapasitet og hvordan perspektivet kan bidra til å iverksette samvirkeprinsippet for institusjonen.

3. I et risikostyringsperspektiv hvilke kapasiteter har vekterinstitusjonen?
4. Hvordan kan risikostyringsteori bidra til å iverksette samvirkeprinsippet?

Kapasitet og samvirkeprinsippet i et risikostyringsperspektiv er interessant fordi perspektivet ikke fokuserer utelukkende på muligheter, men også på skjulte sårbarheter. Kapasitet er ofte forbundet med antall ressurser og deres kompetanse, men kapasitet kan avdekke flere forhold, sett i forhold til risikostyringsperspektivet som kan gi utslag i et samvirke (Renn, 2008).

Problemstillingen bygger på nysgjerrighet rundt forhold ved vekterbransjen som ikke er belyst tidligere i de offentlige debattene, som eksempelvis institusjonelle trekk og hva det kan bety i samfunnssikkerhetsarbeidet i tillegg til hva en samfunnsstyrt utvikling av en institusjon fører med seg.

1.3 Tidligere forskning

Det er tidligere forsket mye på vektere, med fokus på private vekteters polisiære virksomhet, som Vekterstaten (Falck og Mathiesen 1981), Globalization and State Transformation: Democracy and Private Security in Norway (Gjerde, 2008) og Maktesløse maktutøvere (Fosse, 2013) i tillegg til en rekke andre (Jones og Newburn, 1998; Button, 2002; Nemeth, 2005; Matlary & Østerud, 2005; Button, 2007; Lomell, 2007; Aas, Runhovde, Strype, og Bjørge, 2010; Reiner, 2010 og Myhrer, 2011).

Ingen av de overnevnte forskningene eller øvrig forskning og annen relevant litteratur som er gjennomgått, fokuserer på konteksten i denne forskningen. De tidligere forskningene er enten for operative eller for snevre i sin forskningstilnærming (casestudier). Tidligere forskning har heller ikke identifisert eller tatt utgangspunkt i at vektere er en institusjon bestående av private og offentlige vektere. Tilnærming til vekterinstitusjonen i et risikostyringsperspektiv er heller ikke forsket på tidligere.

1.4 Oppbygging og struktur

Bakgrunn for valg av tema og problemstilling blir presentert i kapittel 1. Forsknings spørsmål som er presentert i tilknytning til problemstillingen, vil bidra til å besvare problemstillingen ved å være retningsgivende for drøftelse av teori og empiri. Funn fra drøftelsen skal bidra til å besvare problemstillingen.

I kapittel 2 presenteres oppgavens kontekst med en presentasjon av vekterbransjen og dens utvikling som ytre rammevilkår for oppgaven. Konteksten er ikke uttømmende om all vaktvirksomhet, men gir et bilde av hva vekterbransjen gjør og består av i dag.

I kapittel 3 gjennomgås oppgavens teoretiske rammeverk, som gir en kort innføring av grunnleggende teori om institusjoner, samfunnssikkerhet, polisiær virksomhet og risikostyring. Etter denne del presenteres metodevalg og forskningsdesign i kapittel 4 med kritisk gjennomgang av oppgavens valg, styrker og svakheter.

Empirisk materie presenteres i kapittel 5, og starter med analyse av vekterinstitusjonens rammeverk for sitt virke, deretter dokumentundersøkelser av oppgavens fire valgte dokumenter og informasjon fra drøftelsesintervjuer.

I kapittel 6 drøftes empirien opp mot teori og struktureres etter tema for forskningsspørsmålene. Kapitlet avslutter med en oppsummering av drøftelsens sentrale

funn knyttet til tema for forskningsspørsmålene og med en anbefaling av tema for videre forskning.

Kapittel 7, avslutningskapittelet, besvarer problemstillingen med å trekke sammen drøftelsens funn og oppgavens sentrale elementer for å besvare problemstilling, gjennom hovedfunn for oppgaven. Kapittelet gir avslutningsvis en beskrivelse av hvordan denne forskning vil bli brukt videre.

Etter konklusjonskapittelet listes opp all litteratur som er benyttet i oppgaven i kapittel 8.

1.5 Avgrensning

En forskning vil alltid ha noen begrensninger. Noen begrensninger er naturlige som oppgavens omfang, mens andre er knyttet til bevisste valg.

Det er naturlig å trekke flere avgrensninger i forskningen da alle fire tema; institusjonalisering, samfunnssikkerhet, polisiær virksomhet og risikostyring alene er omfattende tema til egen forskning i kontekst vekterinstitusjon. Oppgaven har dermed ikke gått i dybden i teorigrunnlaget.

Forskningen tar til sikte å holde seg til rammebetingelser rundt vekterinstitusjonen og har ikke en operasjonell tilnærming, selv om det ved flere anledninger er eksemplifisert med operasjonelle tilnærminger.

Innenfor samfunnssikkerhet er det avgrenset til og kun å omfatte beredskapsprinsipper, forståelse av samfunnssikkerhet som begrepsbruk og hva begrepet inkluderer av sikkerhetsarbeid. Innenfor polisiær virksomhet er det avgrenset til og kun å omfatte hva polisiær virksomhet er og hvordan vekterinstitusjonen omfattes av en polisiær tilnærming med de muligheter og begrensninger det medfører.

Innenfor risikostyring er avgrensning knyttet til og kun å omfatte risiko, risikopersepsjon, risikostyring i et samfunnsperspektiv og organisasjonell kapasitet fra et risikostyringsperspektiv.

Forskningen har en begrensning med og ikke å ha kunnet fange opp nye publiseringer knyttet til oppgavens tema og problemstilling, mens forskningen har pågått. Det er underveis i forskningen gjort avgrensninger der det har vært hensiktsmessig.

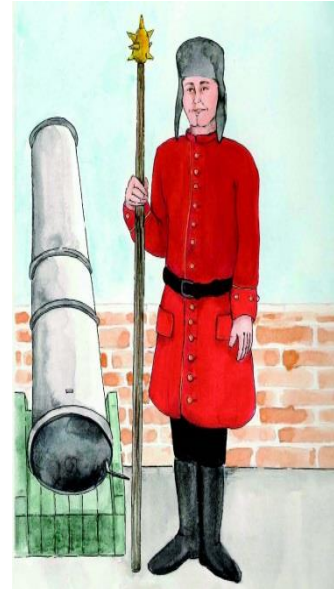
2.0 Kontekst

Del 2 beskriver vektervirksomheten i Norge, som er grunnlaget for oppgavens kontekst.

2.1 Historisk tilbakeblikk

Vekterskolens vekteropplæringsbok for Trinn 1-3 (2007) innledes med et historisk tilbakeblikk på vaktbransjen.

Magnus Lagabøtes bylov av 1276 innførte vakthold med vektere i byene, men vekterens gjøremål ble først klart definert når «den almindelige Brandordning» av 1767 ble innført. Innenfor byenes ordensvern og vakthold hadde vekteren en forankret rolle. Vekterens uniform (bilde til høyre) bestod også av «Morgenstjernen», en høy stokk med en kule besatt med jernpigge. Morgenstjernen var vekterens forsvarsvåpen som også viste tegn på vekterens verdighet og vekterens plikt til og våke over sovende by. Vekteren hadde lykt i andre hånden for å kunne ta seg av byens gatebelysning (Vekteropplæring, 2007).



Det var på denne tid tre forskjellige typer vektere; tårnvektere, gatevektere og bryggevektere. Tårnvekteren var stasjonært på et oversiktspunkt med utsikt over byen og mulighet til å varsle ved branntilløp. Gatevekteren var ansvarlig for å opprettholde ro og orden i gatene, mens bryggevekter var ansvarlig for å passe på at varer som var losset fra skip og stablet på bryggene ikke ble stjålet (Vekteropplæring, 2007).

Landets første politimester ble i 1686 tilsatt i Trondheim. De andre byene fulgte etter, og tilsatte sine politimestere utover 1700-tallet. Vekterne som allerede var i tjeneste ble underlagt politimester og hadde rollen som ordenspoliti (Vekteropplæring, 2007).

Christiania bevilget i 1858 penger til å opprette eget politikorps med 60 konstabler. De fleste vektere ble rekruttert til politikorpset. Innføring av eget politikorps førte til at vekterfunksjonen gradvis utgikk da funksjonene ble overtatt av politikonstabler. Det ble også slutt på nytilsetninger av vektere. Utover 1860-70 årene opprettet de øvrige byene også egne politikorps og vekteren forsvant helt fra samfunnsbildet (Vekteropplæring, 2007; Sandvik, s.a.).

2.2 Vekteren i dag

Vekteren, fra og å være en offentlig tjenestemann frem til nedleggelsen av vekterkorpset mot slutten av 1800 tallet, oppstod vekteren i ny drakt tidlig på 1900 tallet som private vakter.

Vekteren vi kjenner i dag er hovedsakelig ansatt i private vaktelskaper. Det første vaktelskapet som ble etablert i Skandinavia var i 1905 som *Københavns nattevagter*.

Vekteren i dag har ikke lenger sitt hovedvirke i offentlig rom og heller ikke ansvar for å opprettholde ro og orden i byene (Vekteropplæring, 2007).

Vekteren som i dag er konkurranseutsatt, har sitt hoved virke innen objektsikring, men vektere benyttes også innen offentlig rom, transport av verdier og overvåking av tekniske alarmsignaler (NHO Service, 2013).

I utgangen av 2012 var det registrert 243 sikkerhetselskaper i Norge hvorav 177 virksomheter innen vakt og sikkerhetstjenester i Norge er organisert i NHO Service. Det totale konkurranseutsatte markedet hadde i 2012 en omsetning på 8,6 milliarder kroner hvor virksomheter organisert i NHO Service stod for 6,9 milliarder i omsetning og 8 040 årsverk ved utgangen av 2013 (NHO Service, 2013). Til sammenlikning var det i 2012, 7538 lønnede politiårsverk i politiet (Politidirektoratet, 2013).

NHO Service har delt inn vakthold i fire hovedkategorier; stasjonær vakt, mobilt vakthold, publikumsrettet vakthold, samt svinnskontroll (NHO Service, 2013).

Stasjonært vakthold er objektsikring for eiendommer, forsyningsbaser, landanlegg, luft- og havneanlegg, ombord på skip m.fl. Mobilt vakthold er både utrykningstjeneste for private boliger og næringsseiendommer, i tillegg til objektsikring gjennom mobile streifinspeksjoner. Publikumsrettede tjenester er knyttet til primært kjøpesenter, trafikk-knutepunkter og kollektivtransport. Svinnskontroll er tjenester rettet mot kontroll i logistikk kjeden og for virksomheter med fokus på å avdekke og redusere underslag i virksomheter. Publikumsrettede tjenester utgjør av alle fire hovedkategorier den minste andel av tjenester som utføres av vektere (Tenden og Pettersen, 2012).

I utlandet benyttes vektere som private sikkerhetsvakter i langt større grad til andre tjenester enn i Norge. Private sikkerhetsvakter benyttes til drift av fengsler og eskortering av illegale innvandrere i Storbritannia, til tjenester i konfliktfylte områder enten på land eller til sjøs. Andre eksempler er private sikkerhetsvakter i FN eller statlige oppdrag som vakthold av ambassader i Irak til vakthold ombord på skip som tiltak mot piratvirksomhet i Adenbukta. I

disse tilfellene er ofte de private sikkerhetsvaktene bevæpnet. Det har etter 2001 skjedd en global revolusjon i forhold til bruk av private sikkerhetsselskaper i krigsfylte og konfliktområder etter at en militær intervensjon er gjennomført (Matlary og Østerud, 2005). I Norge ble det for øvrig også tillatt for norske skip å leie inn private væpnede sikkerhetsvakter som et tiltak mot piratvirksomhet slik det fremgår av Sikkerhetsforskriften (skip m.v.) fra 2004.

FN har også vurdert om private sikkerhetsselskaper kan benyttes som fredsstyrker for oppdrag de nasjonale stater ikke er villige til å ta på seg (Matlary og Østerud, 2005). For private sikkerhetsselskaper som opererer internasjonalt, både i og utenfor konfliktfylte områder, er det gjeldende en egen *Code of Conduct*, som regulerer selskapenes betingelser under «*government contract*». Retningslinjene som ble utarbeidet av Sveits i samarbeid med flere ledende sikkerhetsselskaper i 2010 støttes også av FN. Det var per 1. september 2013 over 700 private sikkerhetsselskaper som er registrert å følge disse retningslinjene inkludert flere norske private sikkerhetsselskaper (ICoC, 2013).

2.3 Vekteren i samfunnsbildet

Vaktselskapene selger sine vektertjenester til både offentlig og privat sektor. Vekteren er, uavhengig av privatisering, godt synlig og viktig del av samfunnet gjennom de tjenester som utføres. Vekterstreiken i 2012 er et eksempel på at vektere ble oppfattet som kritisk ressurs. Arbeidsministeren måtte gripe inn med tvungen lønnsnemnd på grunn av store samfunnsmessige konsekvenser. Streiken i 2012 berørte 14 flyplasser og ytterligere to (Flesland og Værnes) ville bli stengt hvis ikke Arbeidsministeren hadde grepet inn (Lysberg og Rasch, 2012).

Konsekvenser av vekterstreiken på flyplasser bidro til lange køer i sikkerhetskontrollene. Vekterstreiken førte til følgekonskvenser for flyselskapenes logistikkplanlegging, som igjen resulterte i forsinkelser og kanselleringer av flyvninger (Ånundsen, 2012).

Vekteren benyttes i dag aktivt som et tiltak som nøytral tredjeperson mot konflikter. Statistikk fra NHO Service for sine medlemmer innen vaktbransjen viser for 2012 til at bransjen reddet 245 menneskeliv gjennom øyeblikkelig hjelp ved hjertestans og overdosetilfeller. Det ble gjennomført førstehjelp for 800 personer etter alt fra drukning og bevisstløshet til blødninger og mindre skader. Vektere holdt tilbake ca. 28 000 personer hjemlet i straffeloven § 176, andre setning og bortviste nærmere 67 000 personer fra eiendommer og kollektivtransport

anlegg. Innenfor transportsektoren kontrollerer vektere nærmere 40 millioner passasjer årlig på flyplasser i Norge (NHO Service, 2013).

Innenfor bolig og bedriftsalarmtjenester ble det behandlet 1,7 millioner boligalarmer og 4,3 millioner bedriftsalarmer. Alarmene resulterte i henholdsvis 43 500 utrykninger for boligalarmer, hvorav 7 500 var reelle alarmer og 77 900 utrykninger for bedriftsalarmer hvorav 41 300 var reelle (NHO Service, 2013).

NHO Service sin statistikk og trendrapport synliggjør produksjon av tjenester som synes å være mer enn forutinntatte meninger og oppfattelser av hva vektere produserer. Den gjengse oppfattelse om vektere er at de hovedsakelig jobber med publikumstjenester. Disse tjenestene er for øvrig mest synlig for publikum, men allikevel den minste andelen av total produksjonen. Produksjonstall fra NHO Service viser at den private delen av vekterinstitusjonen allerede bidrar aktivt i et sikkerhetsperspektiv som er av stor betydning for samfunnet.

Statistikk og trendrapporter for den offentlige delen av vekterinstitusjonen er ikke å oppdrive på tilsvarende måte som for den private delen. Bakgrunn kan være at den offentlige delen ikke er kommersiell, er fragmentert og arbeider hovedsakelig med egenvakthold. Det kan også være en mindre grad av nytteverdi å synliggjøre produksjonen fra den offentlige delen som er knyttet til egenvakthold.

Gjensidige tok i bruk vekteren i sin logo på 1930-tallet, som raskt ble selve symbolet på trygghet for både deres kunder og hele det norske folk. Gjensidige benytter fremdeles vekteren i sin logo som per tid, fremdeles er et av de mest anerkjente logosymbolene i Norge og gir også assosiasjoner til trygghet i Norden og Baltikum (Gjensidige, 2013).

2.4 Oppsummering av kontekst

Kontekst kapitlet har vist til etablering, avvikling og re-etablering av vekterbransjen i et historisk perspektiv. I moderne tid fremstår vekteren som godt synlig i samfunnsbildet med oppgaver som ligner på politiet. Vekterbransjen bidrar allerede med sine tjenester i samfunnets kriminalitetsforebyggende og trygghetsarbeid selv om det formelt ikke er et samarbeid med det offentlige (politiet).

3.0 Teori

Kapittelet presenterer teoretisk grunnlag for forskningen, som er delt henholdsvis innen institusjoner, samfunnsikkerhet, polisiær virksomhet og risikostyring.

3.1 Institusjonelle omgivelser

Fokuset i oppgaven er institusjonelle omgivelser som er knyttet til organisasjonsteorier. Det er flere perspektiver i organisasjonsteorier, men fire teorier er sentrale i relasjonen mellom organisasjon og omgivelser; situasjonsteorien, teorien om ressursavhengighet, populasjonsøkologi og institusjonell teori (Hatch, 2001)

Situasjonsteorien viser til at organisasjoner kan deles inn i mekanistiske og organiske organisasjoner, avhengig av om organisasjonen er en del av stabile eller raskt foranderlige omgivelser. Situasjonsteorien kategoriserer kun ulike typer organisasjoner (Hatch, 2001). Ressursavhengighetsteorien tar utgangspunkt i at en organisasjon styres av omgivelsene og hvordan en organisasjon kan skape en motavhengighet, for å nøytralisere påvirkningskrefter utenfra. I populasjonsøkologien er det derimot omgivelsene som bestemmer hvilken organisasjon som skal overleve med utgangspunkt i hvordan organisasjonen tilfredsstillter omgivelsene. Teorien peker i likhet med ressursavhengighetsteorien på at organisasjonen er avhengig av omgivelsene, men i denne sammenheng er avhengigheten knyttet til å få tak i nødvendige ressurser fra omgivelsene for å kunne fungere (Hatch, 2001).

Institusjonell teori viser til at omgivelsene kan stille to ulike typer krav til en organisasjon. Det første er tekniske og økonomiske krav som bidrar til at en organisasjon må produsere produkter og tjenester som skal tilbys et reelt marked. Det andre kravet er at omgivelsene stiller sosiale og kulturelle krav som gjør at organisasjonen må opptre på en bestemt måte i samfunnet ved å etablere og opprettholde et gitt uttrykk. Organisasjoner som tilfredsstillter tekniske og økonomiske krav blir belønnet av omgivelsene for at de produserer som forventet. Organisasjoner som tilfredsstillter sosiale krav blir belønnet av omgivelsene for at de holder seg til samfunnets verdier, normer, regler og allmenne oppfatninger (Hatch, 2001). Det institusjonelle perspektivet er interessant innenfor oppgavens tema og vil derfor bli brukt videre i oppgaven.

Organisasjon defineres som «*et sosialt system som er bevisst konstruert for å løse spesielle oppgaver og realisere bestemte mål*» (Jacobsen og Thorsvik, 2007 s.13). Definisjonen viser til at en organisasjon består av samhandling mellom mennesker, er bevisst utformet og konstruert ut fra en antakelse om at dette er den mest effektive måten å løse organisasjonens

definerte oppgaver og årsak til at organisasjonen er opprettet (Jacobsen og Thorsvik, 2007). Institusjonelle teorier fokuserer på hvordan organisasjoner utvikler seg i sameksistens med sine omgivelser og blir til institusjoner (Lewin og Volberda, 2003).

Institusjoner defineres som «*multifaceted, durable, sosial structures, made up of symbolic elements, social activities and material resources*» (Scott, 2001:49). Definisjonen viser til at kontekst og omgivelser er viktige fordi de begrenser, former, gjennomtrenger og fornyer organisasjoner (Håland, 2008; Scott, 2001). Institusjoner er ikke kun organisasjoner som blant annet skoler og sykehus, men forstås også som organisasjoner med etablerte mønstre, som samfunnet gir veiledning til om hvordan organisasjonene skal oppføre seg.

En organisasjon er et tilpasningsdyktig system som blir påvirket av sine deltakere og av ulike former for press fra omgivelsene (Scott, 2001:23). Påvirkningene bidrar til at organisasjoner over tid kan bli til institusjoner. Det å institusjonalisere forstås som å «*infuse with value beyond technical requirements of the task at hand*» (Selznick, 1957:17), nærmere bestemt å bli en selvstendig verdibærende enhet. Med et slikt utgangspunkt kan organisasjoner selv være aktive i utformingen av sin rolle og egen rolleutvikling. Gjennom et slikt perspektiv legitimeres institusjoner gjennom det de *er* eller har vært, og ikke kun gjennom det de gjør (Christensen, Egeberg, Larsen, Lægreid og Roness, 2002).

Med utgangspunkt i forståelsen av at organisasjoner kan bli en selvstendig verdibærende enhet, er det ikke gitt at organisasjoner nødvendigvis er de rasjonelle aktørene de utgir seg for å være (Scott, 2001). Det er andre faktorer enn rasjonell økonomi eller effektiv produksjon som kan ha betydning for organisasjoners suksess. Organisasjoner er avhengig av legitimering fra sine omgivelser i ulike former hvor symbolske verktøy og kulturelle rammeverk vil kunne ha stor betydning (Håland, 2008).

I følge Meyer og Rowan (1977) har organisasjoner som reflekterer omgivelser ofte et skille mellom formell struktur basert på institusjonelle regler og faktisk aktivitet. Institusjonelle regler defineres som «*classifications built into society as reciprocated typifications or interpretations*» (Meyer og Rowan, 1977:41), reglene kan tas for gitt, være lovpålagte eller støttet av folkeopinionen, samt har en enorm betydning for hvordan situasjoner blir definert eller redefinert av organisasjoner (Meyer og Rowan, 1977).

Ny-institusjonell teori inkluderer og fokuserer på kognitive rammer og kulturelle rammeverk, mer enn systemer slik institusjonell teori opprinnelig fokuserte på (Scott, 2001). En annen

viktig utvikling er at ny-institusjonalisme er mer opptatt av legitimitet og stabilitet, fremfor motsetninger og strategier i eldre institusjonell teori (DiMaggio og Powell, 1991).

Meyer og Rowan (1977) hevder at organisasjonenes formelle struktur i stor grad reflekterer mytene i sine institusjonelle omgivelser mer enn de faktiske oppgavene som utføres. De institusjonaliserte omgivelsene er samfunnsskapte meningsbærere, som er grunnlaget for retningsgivende normer for hvordan en organisasjon bør fremstå (Røvik, 1998).

Normer for *god* organisering vil variere. Felles vil de innenfor sin gyldighetsperiode bli ansett på som ideelle oppskrifter på suksess, og omfattes som sanne. Dermed etableres normene som rasjonaliserte myter (Christensen et al., 2002). Røvik (1998) trekker frem blant annet mål- og resultatstyring (MRS) fra organisasjons – og ledelseslitteraturen, for å gi et eksempel på organisasjonsoppskrifter for best mulig organisering eller best mulig ledelse.

Organisasjonsoppskrifter kan ses på som en *mote*, hvor det ytre presset bidrar til at organisasjonsoppskriften blir lik moten. Tidsånden blir styrende og løsninger finner problemer og ikke omvendt. Aktører kan i en slik setting (marked) påvirke og skape en kollektiv forståelse, eller en *mote*, som kan påvirke institusjonens aktuelle rolle. Aktører i posisjon til å påvirke en institusjons rolle, kan befinne seg i ulikt politisk nivå og kan også være blant tjenesteytere eller de som har behov for tjenestene (Røvik, 1998).

Arbeidsgiverorganisasjonen NHO Service er et eksempel på en aktør som er i posisjon til å påvirke ved å fremme interesser på vegne av tjenesteytere, både politisk og markedsmessig.

Et eksempel på en aktør fra grupper som har behov for tjenestene er beboeraksjonen på Grünerløkka i Oslo. De ønsket tiltak mot uønsket narkotikasalg for å skape et trygt lokalmiljø i 2009 og ytret press mot bydel og kommunen. På bakgrunn av mangel på politiressurser og et sterkt press mot det offentlige, ble private vektere benyttet av Oslo kommune til å patruljere langs Akerselva; dette til tross for at det i utgangspunktet var en oppgave for politiet (Myhrer, 2011: Fosse, 2013)

Aktører som er i posisjon til å påvirke en institusjons rammebetingelser, kan bidra til at institusjoner kan manipulere til seg økt støtte og legitimitet ved tilpasning og etterlevelse av både gjeldende regler og trender i omgivelsene. Handlingslogikken i forhold til trender i omgivelsene rettes mot *det passende*, men denne gang er det ikke det passende for organisasjoners regler som rammeverk, men i større grad det passende i forhold til trender i omgivelsene, ved å fokusere på hva som passer brukere av tjenestene. Institusjonen kan

oppretholdes fordi omgivelsene krever at funksjonen eksisterer og institusjonen kan innenfor et slikt perspektiv i større grad bli styrt av andre eksterne krav enn de som er lovpålagte (Meyer og Rowan, 1977; Håland, 2008).

3.1.1 Isomorfisme

Isomorfisme viser til å ha lik struktur eller likt utseende med organisasjoner i omgivelsene og er sentral for å fremme organisasjoners suksess og overlevelse. Overføring av organisasjonsoppskrifter er sentral i denne sammenheng (Meyer og Rowan, 1977).

Bakgrunnen for isomorfisme er at en organisasjons suksess avhenger av flere faktorer enn effektivitet og kontroll på sine aktiviteter. For å kunne oppnå legitimitet og ressurser i utviklede institusjonaliserte omgivelser er det nødvendig å bli *isomorfisert* med omgivelsene for å overleve uavhengig av effektivitetsfokus (Meyer og Rowan, 1977).

Isomorfisme kan forklares med at resultatet av at organisasjoner tilpasser seg hverandre er at de ender opp med en slags strukturell likhet. Eksempler på likheter kan være bruk av uniform for å etterligne politiet og uniforms profil på vektere i forskjellige organisasjoner som ligner på hverandre. Den strukturelle likheten mellom vekterinstitusjonen og politiet kan også ses i forbindelse med responspersonell, politipatrulje vs mobilvektere som utfører oppdrag som utrykning.

Definisjon på isomorfisme: “...*a constraining process that forces one unit in a population to resemble other units that face the same set of environmental conditions*” (DiMaggio og Powell, 1983:149) viser til en prosess som resulterer i at en enhet tvinges til å etterligne andre enheter som har like betingelser. Med andre ord en form for ensarting av, i utgangspunktet, ulike organisasjoner som har like betingelser eller omgivelser.

Isomorfisme deles i to perspektiver; konkurranse og institusjonalisme. I konkurranseperspektivet tilnærmer organisasjoner seg hverandre og blir like for å kunne tilpasse seg til et felles marked. I institusjonelt perspektiv konkurrerer derimot organisasjonene om legitimitet og politisk makt (DiMaggio og Powell, 1983). Det er tre ulike måter for endring eller adoptering som bidrar til isomorfisme; tvang, etterligning og profesjonalisering (DiMaggio og Powell, 1983).

Isomorfisme ved tvang er press fra eksterne omgivelser, som man er avhengig av både formelt og uformelt, i tillegg til forventninger i samfunnet. Et tydelig eksempel på tvang er lovpålagte krav som organisasjoner må følge da de ikke har noe valg og endring av lovpålagte krav kan

kreve endringer i organisasjonenes praksis. Den andre måten er en etterligning av andre vellykkede organisasjoner og forekommer særlig i situasjoner når det er tvil eller usikkerhet om mål eller omgivelsene. Etterligningen blir også benyttet til å øke egen legitimitet (DiMaggio og Powell, 1983).

Den tredje måten er profesjonell legitimitet blant organisasjonene i en yrkesgruppe og dette impliserer ofte at rekruttering skjer blant organisasjoner som ligner på hverandre og fører til at ledelsen i mange organisasjoner deler de samme verdier og erfaringer (DiMaggio og Powell, 1983).

3.1.2 Institusjonaliseringsprosessen

Institusjonaliseringsprosessen forekommer naturlig for organisasjoner som gradvis tilpasser seg et dynamisk press fra indre og ytre faktorer som former institusjonens egen identitet. For å forstå en institusjons identitet og hvordan identiteten har utviklet seg, er det nødvendig å se tilbake på hvilke forhold som kjennetegner etableringen av institusjonen og hvilken utvikling institusjonen har hatt etter etableringen. Institusjonaliseringsprosessen er preget av at institusjonen følger et sett med regler som ble innført ved etablering og bruker disse reglene til føringer for videreutvikling (Christensen, Læg Reid, Roness og Røvik, 2010)

Institusjonalisering skjer når forskjellige aktører deler vanemessige handlinger inn i typer (Berger og Luckmann, 2000 s.71). At det etablerer seg en type vaktvirksomhet, som objektsikring, som stadig flere forholder seg til, er et uttrykk for en slik institusjonalisering. Institusjoner kan ikke skapes på et øyeblikk fordi institusjoner alltid vil være et produkt av sin egen historie (Berger og Luckmann, 2000 s. 73).

Gjennom det historiske utviklingsløpet formes normer og verdier, som reproduseres og forsterkes, som rettesnor fra en epoke til en annen. Normene og verdiene utvikles, forvaltes og beskyttes gjennom institusjonens historiske eksistens, og blir dermed å betrakte som manifestasjoner på institusjonens kulturelle identitet (Christensen et al., 2010; Høie, 2013).

De grunnleggende normene og verdiene som regelstyring kan også betraktes som en *stivhengighet* hvor institusjonens historiske røtter og etablerte regler er styrende for identiteten. Regelfølgningen gir kontinuitet i institusjonen, og sett fra et slikt perspektiv vil sannsynligheten for at de etablerte regler følges være større enn at disse blir avvirket eller erstattet med nye (Selznick, 1997; Christensen et al., 2010).

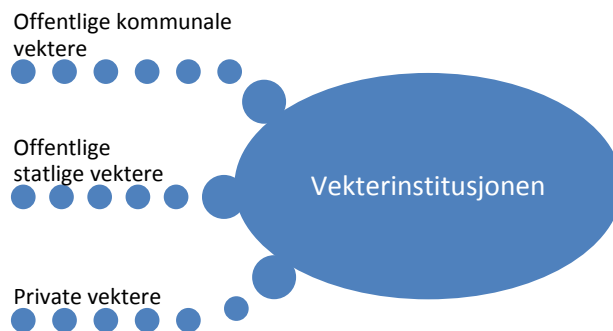
En institusjon som har utviklet et særpreg gjennom uformelle normer og verdier, er ikke nødvendigvis et resultat av planlagte valg. Institusjonaliseringsprosesser kan også forstås som ikke planlagt og uintendert. Fordi det er institusjonens tilpasning av indre og ytre press som resulterer i de uformelle normer og verdiene. Når en organisasjon utvikler de uformelle normer og verdier, i tillegg til de formelle, er dette å forstå som at en organisasjon utvikler institusjonelle trekk (Selznick, 1997:29; Christensen et al., 2010).

De institusjonelle kulturelle trekkene kan gi andre og nye kapasiteter og et nytt sosialt felleskap, men kan også bidra til å gjøre en organisasjon mer kompleks og mindre fleksibel (Selznick, 1997).

Institusjonell teori kan synes å overdrive påvirkningskraften til verdier og kultur i forhold til adferd og struktur. Et slikt organisk perspektiv på samfunnet er ikke nødvendigvis riktig. Normer og verdier formes etter adferd og struktur. Dermed er adferd og struktur mer påvirkende på verdier og kultur, enn det verdier og kultur påvirker adferd og struktur slik institusjonell teori kan synes å fokusere mye på. Historikk og bevegelse skapes hele tiden og en organisasjon i dag er ikke lik hva den var tidligere, selv om historien påvirker.

3.1.3 Vekterinstitusjonen

Tidligere presentert teori, samt Vaktvirksomhetsloven (2011) skaper en felles plattform for alle vektere; Vekterinstitusjonen, som vil bli brukt videre som samlebegrep for alle vektere.



Figur 1 : Vekterinstitusjonen

3.2 Samfunnssikkerhet

Under den kalde krigen ble sikkerhetsbegrepet hovedsakelig brukt i betydningen av å beskytte Norges suverenitet mot fiendtlige stater. Sikkerhet ble forstått hovedsakelig som militærets ansvarsområde. Etter den kalde krigens slutt stod man ovenfor et uklart trusselbilde og fokuset ble flyttet til det sivile samfunnets sårbarhet (Kruke, Olsen og Hovden, 2005).

Samfunnssikkerhet som eget begrep ble i det akademiske miljøet første gang tatt i bruk i forbindelse med forarbeider til studiet Samfunnssikkerhet ved Høgskolen i Stavanger (UiS i dag), et studium innen sikkerhet, beredskap og samfunnsplanlegging (Kruke et al., 2005).

Begrepet ble først tatt i bruk i norske myndigheters dokumenter av Sårbarhetsutvalget, som ble oppnevnt i 1999 som et offentlig utvalg for å utrede samfunnets sårbarhet og beredskap (NOU 2000:24).

Sårbarhetsutvalgets utredning NOU 2000:24 «*Et sårbart samfunn*» innleder i sammendrag med «*Det er sannsynlig at noe usannsynlig vil skje (Aristoteles, 384 – 322f.Kr.)*». På bakgrunn av globalisering og teknologisk utvikling, er det nye risikobildet i følge utvalget uensartet og uoversiktlig. Videre hevdet utvalget at globalisering og teknologisk utvikling i tillegg til avhengighet av elektroniske informasjons- og kommunikasjonssystemer, tett sammenkoblede produksjons- og leveransesystemer og et næringsliv i stadig raskere omstilling skaper stadig nye og raskt skiftende sårbarhetsforhold. Mangfoldet av sårbarheter i samfunnet er et viktig poeng som utvalget viser til.

Utviklingen i samfunnet med nye former for risiko og sårbarhet krever ny årvåkenhet og stadig tilpasning av sikkerhetstiltak og beredskap fra den øverste administrative og politiske ledelse. Arbeidet med sikkerhet og beredskap er å bli mer «*etterpåkløke på forhånd*» fordi det er sannsynlig at noe usannsynlig vil skje (NOU 2000:24).

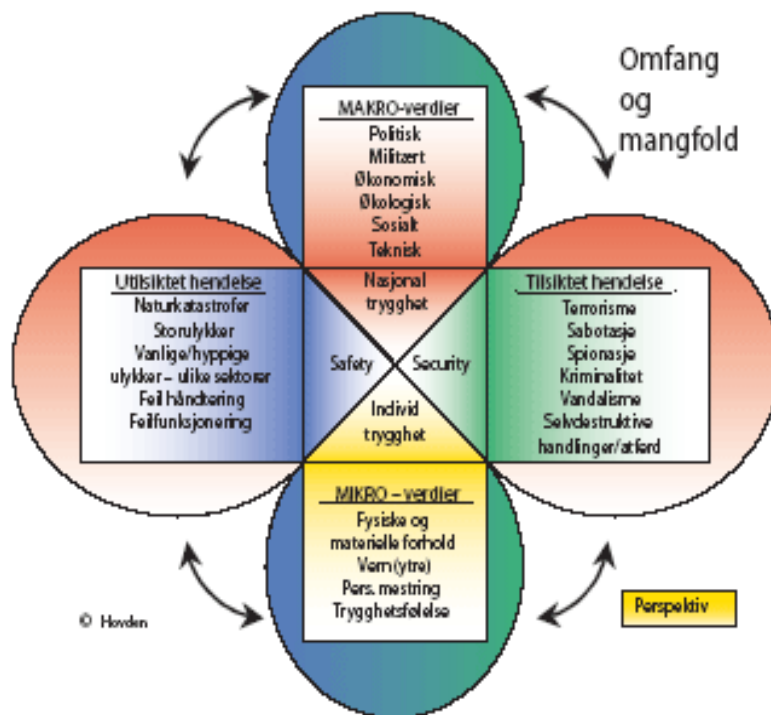
Sårbarhetsutvalget benyttet begrepet Samfunnssikkerhet nærmere 30 ganger i sin utredning, men uten å gi en klar definisjon av innholdet i begrepet. Samfunnssikkerhet i følge utredningen dreier seg i stor grad å beskytte kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner som det moderne samfunnet har blitt avhengig av. Sårbarhetsutvalget henviser også til forskningsprosjekter ved Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) om samfunnets sårbarhet- BAS(beskyttelse av samfunnet) uten å gjengi hvordan FFI benytter begrepet samfunnssikkerhet (NOU 2000:24).

3.2.1 Sikkerhet som overbegrep

Sikkerhet er synonymt med ordet trygghet som ofte benyttes i forhold til å ivareta liv, helse og materielle verdier. Samfunnssikkerhet som begrep rommer både sikkerhet i forhold til tilsiktede og utilsiktede hendelser (Kruke et al., 2005).

Sårbarhetsutvalget benytter i NOU 2000:24 «*Et sårbart samfunn*» sikkerhetsbegrepet som et overbegrep for tilsiktede handlinger (security) og utilsiktede hendelser (safety). Med tilsiktede handlinger menes planlagte handlinger for å skade liv, helse og eiendom. Utilsiktede hendelser menes skade som oppstår etter tilfeldigheter. I NOU 2006:6 kritiseres sårbarhetsutvalgets bruk av ordet sikkerhet til å inneholde engelskspråklige ord (security og safety) da begge disse kan oversettes til sikkerhet på norsk. I NOU 2006:6 blir begrepene security og safety omdefinert til henholdsvis sikring og trygghet. Sikring mot tilsiktede hendelser og trygghet for de utilsiktede hendelsene.

NOU 2006:6 viser til på side 228 at Norsk Riksmålsordbok sin definisjon av sikkerhet også er: *trygghet mot fare, angrep, uhell o.l.* noe som støtter oppunder delingen av sikkerhetsbegrepet i overnevnte utredninger som tilsiktede handlinger (angrep, fare) og utilsiktede hendelser (uhell isolert og uhell som resulterer i fare).



Figur 2 – Samfunnsikkerhetsmodellen i et risikostyringsperspektiv (Hovden, 1998).

Figuren illustrerer forholdet mellom nasjonal trygghet, trygghet for individ, *safety* og *security*.

Figuren viser bredden og omfanget av risiko og sårbarhet for samfunnet og individet generelt. Den vertikale aksene viser noen av utfordringene med å koble forskjellige lag i risikohåndtering. Med andre ord koblingene mellom det globale, internasjonale, nasjonale, regionale, lokale og individuelle hensyn til å håndtere risiko. Den horisontale aksene dekker alt

fra naturkatastrofer og menneskeskapt ulykker, til tilsiktede handlinger som terror. Figuren gir dermed en oversikt over forhold som faller innenfor samfunnssikkerhetsarbeidet.

3.2.2 Definisjoner av begrepet Samfunnssikkerhet

Arbeidet fra sårbarhetsutvalget ble fulgt opp av regjeringen i Stortingsmelding nr. 17 (2001-2002) «*Veien til et mindre sårbart samfunn*» som beskriver samfunnssikkerhetsarbeidet med utgangspunkt i at samfunnet har sårbare trekk. Sårbarheten måles i hvor lett skader kan oppstå i samfunnet. Skader kan oppstå som følge av naturgitte eller teknologiske fenomener, eller på grunn av ulykker eller tilsiktede handlinger.

Sårbarhetenes fellestrekk er at samfunnet vil bli satt på prøve ved ulykker eller større hendelser samt nødvendigheten for ekstraordinær innsats oppstår. Samfunnssikkerhetsarbeidet skal bidra til å redusere alvorlige trusler eller risikoer og redusere den sårbarheten disse truslene eller risikoene retter seg mot for den enkelte ulykke eller uønskede hendelse (St.meld. 17, 2001-2002).

I stortingsmeldingen kom den første bruken av begrepet samfunnssikkerhet med en definisjon som beskrev samfunnssikkerhet; «*Samfunnssikkerhet brukes i denne meldingen for å beskrive den evne samfunnet som sådan har til å opprettholde viktige samfunnsfunksjoner og ivareta borgernes liv, helse og grunnleggende behov under ulike former for påkjenninger*» (St.meld. 17, 2001-2002).

Definisjonen er i dag den mest brukte referansen hos myndigheter og det akademiske miljøet. Definisjonen er der som et fundament, samtidig som den reiser en del spørsmål som skaper behov for presiseringer (Kruke et al., 2005).

Norges forskningsråd satte i 2005 ned en gruppe for å utrede behovet for et eget forskningsprogram innen samfunnssikkerhet og risikoforskning (SAMRISK).

Utredningsgruppen la følgende definisjon av samfunnssikkerhet til grunn: «*Vi anser at samfunnssikkerhet er relevant for risikohåndtering på alle nivåer i samfunnet, fra internasjonale og nasjonale reguleringer, ned til individets utøvelse av aktiviteter i arbeid, trafikk og fritid*» (Hovden, 2005, s.15). Definisjonen viser til at samfunnssikkerhetsarbeidet er et kollektiv ansvar som starter gjennom risikostyring av egne aktiviteter på mikro nivå. Aktiviteter fra mikro nivå vil påvirke aktiviteter i regionale samfunn for meso nivå

(kommuner/fylker) og makronivået som er nasjonal og internasjonal (Hovden, 1998; Hovden, 2005).

NOU 2006:6 viser til at begrepet samfunnssikkerhet fremdeles ikke er entydig. Begrepet er ikke tilknyttet et bestemt scenario, eller type påkjenning som tilsiktet handling eller uønsket hendelse, men omfatter alle typer påkjenninger som samfunnet kan bli utsatt for. Alle tiltak rettet mot å ivareta befolkningens trygghetsfølelse og for å sikre kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner omfattes av begrepet samfunnssikkerhet.

I utredningen henvises det til tre Stortingsmeldinger 17: 2001-2002, 39:-2003-2004 og 37:2004-2005 som bruker begrepet samfunnssikkerhet med til dels forskjellig innhold. Det vises også til at det kan identifiseres tre ulike tilnærminger til begrepet samfunnssikkerhet. En bred, en snever og en politisk tilnærming (NOU 2006:6).

Den brede tilnærmingen fokuserer på forebyggende arbeid og å opprettholde nødvendig beredskap som kan håndtere både dagligdagse hendelser og ekstraordinære hendelser. Tilnærmingen fokuserer på samfunnets mulighet til å minimalisere alle tenkelige risikoer. Dette for å unngå at enten dagligdagse eller ekstraordinære hendelser overskygger hverandre. Innenfor denne tilnærmingen har alle hendelser fokus fordi de kan ha et stort kollektiv skadepotensial (NOU 2006:6).

Den snevre tilnærmingen har et spisset fokus på å forebygge og håndtere ekstraordinære hendelser. For at de dagligdagse hendelser ikke tar fokus vekk fra de ekstraordinære hendelsene slik at samfunnet står i fare for å glemme disse. Det er viktig å vie tilstrekkelig fokus mot ekstra ordinære hendelser, fordi de har et meget stort skadepotensial (NOU 2006:6).

Den politiske tilnærmingen skiller seg ikke nevneverdig som egen tilnærming, men er en kombinasjon av både den brede og den snevre tilnærmingen etter som hvilken kontekst den brukes i (NOU 2006:6).

Vekterinstitusjonen omfattes av en bred tilnærming til samfunnssikkerhetsarbeidet da institusjonen har en forebyggende tilnærming med fokus på nå status og opprettholdelse av normal drift. Institusjonen er ikke dimensjonert til å holde et høyt beredskap for

ekstraordinære hendelser, men kan styre ressurser inn til et ekstra ordinært oppdrag, lik institusjonen gjorde under terrorhendelsen 22.juli.

Stortingsmelding 2012 nr. 29 (2011-2012) *Samfunnssikkerhet*, viser til at begrepet samfunnssikkerhet innbefatter «vern av samfunnet mot hendelser som truer grunnleggende verdier og funksjoner og setter liv og helse i fare. Slike hendelser kan være utløst av naturen, være et utslag av tekniske eller menneskelige feil eller av bevisste handlinger(s.9)».

I meldingen fokuseres det også på en bred tilnærming med både et security og safety fokus for samfunnssikkerhetsarbeidet.

Stortinget har i forkant av denne meldingen behandlet tre stortingsmeldinger om samfunnssikkerhet og beredskap siden 2002;

Stortingsmelding	Samfunnssikkerhetsperspektiv
Stortingsmelding nr. 17 (2001-2002) Samfunnssikkerhet – veien til et mindre sårbart samfunn	<i>Bred tilnærming til samfunnets sårbarhet</i>
Stortingsmelding nr. 39 (2003-2004) Samfunnssikkerhet og sivilt militært samarbeid	<i>Særlig vekt på omtale av totalforsvaret og det sivilt-militære samarbeid</i>
Stortingsmelding nr. 22 (2007-2008) Samfunnssikkerhet – samvirke og samordning	<i>Fokus mot betydningen av samvirke og samarbeid både nasjonal og internasjonalt i møte med fremtidens risiko, trussel- og sårbarhetsbildet</i>

Tabell 1: Oppsummering av Stortingets fokus på samfunnssikkerhet

I Stortingsmelding nr. 21(2012-2013) *Terrorberedskap*, som er oppfølging av 22. juli kommisjonens rapport (NOU 2012:14), benyttes samfunnssikkerhetsbegrepet tett knyttet til beredskapsarbeid.

Utviklingen av begrepsbruket kan vise til at politikk spiller inn på hvordan begrepet blir brukt, hva det inneholder og hva det skal inneholde. I dag er begrepet sterk knyttet til beredskap som danner grunnlag for utviklingen av samfunnssikkerhetsarbeidet.

Selv om begrepet samfunnssikkerhet fremdeles både er forholdsvis nytt og mye omtalt, har samfunnsfunksjonene som ivaretar samfunnssikkerhet eksistert lenge. Arbeidet med å profesjonalisere samfunnssikkerhetsarbeidet har bidratt til en bedre samordning av disse samfunnsfunksjonene (Kruke, 2012).

3.2.3 Prinsipper for samfunnssikkerhetsarbeid

Samfunnssikkerhetsarbeidet baserer seg på de overordnede prinsippene som ligger til grunn for alt nasjonalt sikkerhets- og beredskapsarbeid i Norge som er ansvars-, likhets-, og nærhetsprinsippene. Disse ble først introdusert som prinsipper for samfunnssikkerhet i St. meld.nr.17 (2001-2002) Samfunnssikkerhet – veien til et mindre sårbart samfunn og nærmere beskrevet i St.meld.22 (2007-2008) Samfunnssikkerhet – Samvirke og samordning. Samvirke prinsippet ble tilført som et fjerde prinsipp i samfunnssikkerhetsarbeidet i 2012.

3.2.3.1 Ansvarsprinsippet

Den myndighet, virksomhet eller etat som til daglig innehar ansvaret for et område, skal også ha ansvar for sitt område ved en større ulykke eller katastrofe. Ansvaret omfatter også kontinuitetsplanlegging av egne funksjoner dersom det inntreffer en ekstraordinær hendelse (St.meld.22, 2007-2008).

3.2.3.2 Likhetsprinsippet

Det skal være størst mulig likhet mellom organiseringen i fred, krise og krig (St.meld.22, 2007-2008). Den som utfører samfunnsoppgaven i fred, har de beste forutsetningene for å håndtere oppgavene i kriser og krig.

3.2.3.3 Nærhetsprinsippet

Kriser skal organisatorisk håndteres på lavest mulig nivå (St.meld.22, 2007-2008). Nærhetsprinsippet er viktig for å opprettholde kort beslutningsvei og for å fremme prioriteringseffektivitet, det vil si at de prioriteringer som gjøres av organisasjonen er best mulig tilpasset lokale behov.

3.2.3.4 Samvirkeprinsippet

St.meld. nr. 22 (2007 – 2008) belyste viktigheten av et godt samvirke mellom de ulike beredskapsaktørene. Erfaringer fra hendelser som blant annet 22. juli og Sjursøya ulykken har siden stortingsmeldingen ble skrevet, illustrert et økt behov for samordning og samhandling mellom alle aktører som har aktiviteter knyttet til det forebyggende arbeidet og under krisehåndtering.

Samvirkeprinsippet blir innført i St. meld. nr. 29 (2011-2012) *Samfunnssikkerhet* som oppfølging av erfaringer gjort etter siste årenes større hendelser. «*Samvirkeprinsippet stiller krav til at myndighet, virksomhet eller etat har et selvstendig ansvar for å sikre et best mulig samvirke med relevante aktører og virksomheter i arbeidet med forebygging, beredskap og krisehåndtering*» (St. meld. nr. 29 (2011-2012), s. 40). Stortingsmeldingen presiserer videre at

«innføring av samvirkeprinsippet innebærer ikke noen endring i de grunnleggende ansvarsforholdene» (St. meld. nr. 29 (2011-2012), s. 40).

Innføringen av samvirkeprinsippet kan forstås som ytterligere formalisering av samvirkeprinsippet i samfunnssikkerhetsarbeidet introdusert i St. meld. nr. 86 (1961-62). På det tidspunktet var samvirke et konsensusgrunnlag og bærebjelke for samordning av den norske redningstjenesten (Redningsnett, 2013).

3.2.4 Sektoransvar

Prinsippene må ses i sammenheng med at det vil kunne oppstå kriser eller alvorlig svikt i samfunnskritiske funksjoner som den enkelte virksomhet eller sektordepartement ikke kan håndtere alene. På alle områder er det mulig å redusere sårbarhet og trusler, samt å håndtere situasjoner som oppstår. Ansvar for samfunnets sikkerhet påhviler alle sektorer som har ansvar, enten det dreier seg om infrastruktur, eller aktører som private eller offentlige virksomheter eller bedrifter (St.meld.22, 2007-2008).

Sektoransvar i offentlig sektor kan i privat sektor ses på i forhold til hvordan private virksomheters verdiskapning eksponerer risiko i samfunnet. Eksempelvis vil en industribedrift underlagt *Storulykkeforskriften* (2005) ha utvidet ansvar for egensikring hvor vaktmannskap aktivt vil bli benyttet. Et annet eksempel er krav til sikring for eiendommer, kategorisert som særskilte brannobjekter etter *Forskrift om brannforebygging* (2002), hvor eier ikke kan fraskrive seg ansvar for brannsikkerhet. I praksis vil både privat og offentlig del av vekterinstitusjonen bli omfattet av sektoransvaret i en eller annen setting.

3.3 Polisiær virksomhet

Vaktvirksomhetsloven (2011) er vilkår for rammebetingelser i lovverk som regulerer vekterinstitusjonen og dets virke. For å forstå vekterinstitusjonen er det nødvendig med innsikt i hvilken kontekst vekterinstitusjonen opererer innen. Vekterinstitusjonens karakter er polisiær og det er denne konteksten som er interessant og aktuell i samfunnssikkerhets-, og beredskapsarbeidet.

Polisiær virksomhet er oversatt fra det engelske ordet *policing* og kan forstås på flere måter. Larsson (2007) vektlegger at *policing* som polisiær virksomhet er; «.....en spesiell form for sekundær kontroll med hovedformål å opprettholde orden og sikkerhet i samfunnet. Dette kan skje på mange måter, men vanligvis ved at det ved avvik fra det ønskelige benyttes eller trues

med en form for makt og sanksjonering.» (Larsson 2007, i Gundhus og Larsson 2007: 11). En annen tilnærming til polisiær virksomhet er å vise til «de aktiviteter som har til hensikt å ivareta et bestemt samfunnssystemets sikkerhet, eller sosial orden i bred forstand»(Reiner, 2010: 10).

Sosial kontroll er ikke kun knyttet til et avgrenset område eller en spesiell gruppe mennesker, men kan også være sosial kontroll på et generelt nivå. Sosial kontroll kan utøves av forskjellige aktører, alt fra statlig politi, kommunale trafikkbetjener, statlig tilsynsvirksomhet til private sikkerhetselskaper og engasjerte innbyggere som befolkningsaksjoner (Gundhus og Larsson (2007). Et eksempel på sistnevnte er befolkningsaksjon i Bydel Grünerløkka mot narkotikasalg langs Akerselva i 2009.

Begge definisjoner ovenfor tar utgangspunkt i hva polisiær virksomhet er og hva det skal oppnå, ved å adressere hvilke aktiviteter som inngår i polisiær virksomhet. Definisjonene sier derimot ikke noe om aktørene. Button (2002) har tilnærmet forståelse som Reiner (2010) og Larsson (2007), men påpeker at det er flere aktører, da polisiær virksomhet er «*en samfunnsfunksjon som bidrar til en bestemt sosial orden, og som utøves av en rekke ulike grupper og aktører»* (Button, 2002 s.6).

Mawby (2007) viser til polisiær virksomhet som en prosess, som inneholder både forebyggende og aksjonerende aktiviteter som er rettet mot kriminalitet utover å opprettholde orden og sikkerhet «*(...) policing is a process: a term we might apply to the maintenance of order and security, through the prevention and detention of crime and incivilities and through responding appropriately to victims, that might be carried out by and on behalf of a number of bodies»* (Mawby, 2007 s. 202).

Begrepet polisiær virksomhet inneholder dermed flere former for kontroll hvor orden, sikkerhet og kriminalitet er sentrale. I tillegg til at polisiær virksomhet er forskjellig utfra hvilket formål aktøren har, hvem aktøren er og hvem disse aktivitetene er rettet mot.

Policing begrepet får frem en sentral poeng ved å inkludere en rekke ulike aktører og vise til mangfoldet som er involvert i polisiær arbeid, uavhengig av deres formål eller sektor tilhørighet (privat eller offentlig). Et eksempel på ulike formål er offentlig politi opp mot vekterinstitusjonen. Politiet er pålagt offentlige oppgaver, og skal sørge for sikkerhet for alle innbyggere som en statlig gode, mens vekterinstitusjonens polisiære virksomhet hovedsakelig

ikke er rettet mot innbyggere, men mot sikring av verdier, for oppdragsgivende virksomheter (Gundhus og Larsson, 2007; Myhrer, 2011).

I motsetning til andre land, er det i Norge ikke vanlig å skille politiet som yrkesgruppe fra andre aktører som utøver polisiær virksomhet. Det har vært tatt for gitt at politiet er og skal være den sentrale institusjonen som utfører polisiær virksomhet. En sammenheng i denne forståelse kan være den høye legitimitet staten og dens representanter har for Norges innbyggere (Gundhus og Larsson, 2007).

Gundhus og Larsson (2007) påpeker at det er viktig å flytte fokus fra *politiet* til *polisiær virksomhet* for å få en forståelse av, bredere innsikt og kunnskap om alle aktører som utfører polisiær virksomhet (Gundhus og Larsson, 2007).

3.3.1 Forholdet mellom politiet og andre som utfører polisiær virke

Internasjonal forskning viser til at forholdet mellom politiet og de som utfører polisiær virke utenfor er to til tre ganger i antall ressurser. I Norge er forholdet ikke blitt vitenskapelig dokumentert i sin helhet, da en slik sammenligning nærmest alltid har vært avgrenset til yrkesgrupper som ligner på politiet, som vektere (Gundhus og Larsson, 2007).

For å få et bilde av en sammenligning mellom politiet og andre polisiære aktører kan vi se til Gundhus og Larsson (2007) sin oppstilling av polisiære aktører i Norge basert på tall fra 2005:

Aktør	Antall personer
Politiet	11 000
Vaktselskaper	10 000
Konkurransetilsynet	1812
Kredittilsynet	196
Statens forurensningstilsyn	260
Skattevesenet	6014
Parkeringsvakter (offentlig og private)	1000
Naturopsyn	1000
Private etterforskere	100
Kystvakten	305
Revisorer	4000
Bankansatte med kontroll og sikkerhetsoppgaver	200
Billettkontrollører(T-bane, buss, trikk, tog, ferge)	Usikkert
Verdi Papir Sentralen(VPS) og Børsens sin kontrollenhet – tilsyn med deler av verdipapirmarkedet	Usikkert

Tabell 2: Oppstilling av polisiære aktører (Gundhus og Larsson, 2007)

Gundhus og Larsson (2007) påpeker at oppstillingen ikke er uttømmende, men at listen uansett gir en ide om hvilket omfang polisiære aktører utenfor politiet har. Det bør ut fra en slik oppstilling ikke være overraskende om tallet overstiger 20 000, og dermed utgjør andre

polisiære aktører mer enn dobbelt omfang av politiets virksomhet. Aktører som bedriver polisiær virksomhet har forskjellige formål, som eksemplifisert ovenfor med politiet og vekterinstitusjonen.

Aktører innen polisiær virksomhet reguleres forskjellig. Politiet reguleres av straffeprosessuell, strafferettslige og offentligrettslige regler. Vekterinstitusjonen derimot reguleres av privatrettslige regler og tilsynsmyndigheter av administrativ rett. Det tydelige særtrekket som skiller politiet fra annen polisiær virksomhet, er at ingen andre enn politiet har en rett til å benytte makt eller tvangsmidler ovenfor *innbyggere* for å opprettholde lov og orden, hjemlet i politiloven (1995) § 26. Til eksempel har vekterinstitusjonen i henhold til vaktvirksomhetsloven ingen annen rett til å gripe inn eller bruke makt overfor andre samfunnsborgere enn en hvilken som helst annen sivilperson. Vekternes hovedoppgaver er å observere, kontrollere og rapportere (Gundhus og Larsson, 2007)

3.3.2 Vekternes polisiære myndighetsutøvelse

Myhrer (2011) viser til at den (retts)-vitenskapelige behandling av vekterinstitusjonens polisiære virksomhet ikke har vært like omfattende som de offentlige utredninger og at det er innenfor det kriminologiske og rettssosiologiske feltet den største produksjonen har forekommet. Myhrer (2011) påpeker at selv om man kan sammenligne antall vektere og polititjenestemenn, vil ikke dette nødvendigvis si noe om hvordan de polisiære oppgaver er fordelt. Vekterinstitusjonen utfører mange oppgaver som aldri har blitt regnet som politioppgaver og politiet har sivile ansatte som ikke er i operativ tjeneste. Det er dermed ikke riktig å bruke antall personer i polisiære virksomheter for å sammenligne. For å få et bilde av den polisiære virksomhetsutviklingen utenfor politiet, er det derfor nødvendig å se på antall personer med polisiære oppgaver som grenser til politiets oppgaver.

Relasjonen mellom politiet og den private delen av vekterinstitusjonen står sentralt i forskningen på polisiær virksomhet. Bakgrunn er at vektere er uniformerte og utfører tjenester synlige i samfunnsbildet. Utviklingen i vekterinstitusjonen, som har hatt en firedoblet vekst i de siste 25 årene, har sammenheng med flere utviklingstrekk som; urbanisering, kriminalitetsutvikling, fremveksten av store kjøpesenter og ved å sette ut tjenester som resepsjon- og vaktmestertjenester (Myhrer, 2011).

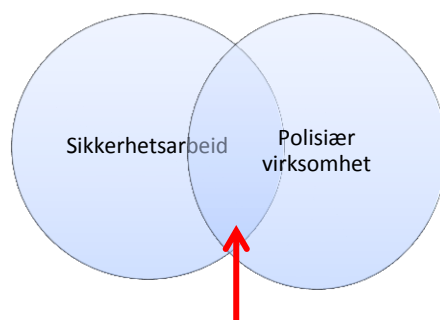
Den private delen av vekterinstitusjonen ble for første gang i Norge benyttet til å patruljere offentlig rom i prosjektet «Trygghet i det offentlige rom» for bydel Grünerløkka i Oslo.

Bydelen hadde store utfordringer med narkotika salg langs Akerselva og på grunn av manglende politiresurser ble private vektere hyret inn av Oslo kommune i perioden 2009-2012, for å patruljere område langs Akerselva (Fosse, 2013). Patruljeringen var i strid med politiloven § 26, men vektertjenestene ga gode resultater for beboere og næringsdrivende som ville ha vektere i område. Patruljeringen langs Akerselva med private vektere er et annet eksempel på etterspørsel etter vekterinstitusjonens tjenester når politiet ikke har nok ressurser (Myhrer, 2011).

Vekterinstitusjonens polisiære virksomhet kan deles inn fire områder etter hvilket myndighetsgrunnlag tjenestene baserer seg på; Det første (1) myndighetsgrunnlaget er *sosial makt* i kombinasjon med den *alminnelige handlefrihet*. *Sosial makt* er de muligheter vekterne har til å påvirke publikums adferd og handling uten at det er hjemlet ved lov. Den *alminnelige handlefriheten* er knyttet til den rett enhver har til å oppholde seg i offentlig rom, observere og notere sine observasjoner. Den *sosiale makten* har flere ulike grunnlag som en godt skolert uniformert vekter, som er flink til å tale for seg, kan bruke til å utøve innflytelse på publikum, som i motsatt tilfelle kan være intetanende om den rett vekteren har på grunn av vekterens fremtoning (Myhrer, 2011).

Det andre (2) myndighetsgrunnlaget er *samtykke*, hvor den som vekteren henvender seg til etterkommer vekterens forespørsel. Det er ofte en glidende overgang mellom samtykke, sosial makt og alminnelig handlefrihet. Det tredje (3) myndighetsgrunnlaget er fullmakt og beslutningskompetanse som *eiendomsrett*. Vekterens virkeområde er tett knyttet opp mot eiendomsretten, den rett eier har, vil som regel vekteren bistå med å forvalte eller besitte i sin tjeneste. Det fjerde (4) myndighetsgrunnlaget er knyttet til *særskilte lovbestemmelser* som pågripelse, nødrett, nødverge og selvtekt bestemmelser (Myhrer, 2011).

3.3.3 Sammenkobling samfunnssikkerhet og polisiær virksomhet i et institusjonelt perspektiv



Figur 3: Institusjonell perspektiv på vekterinstitusjonen

Figuren ovenfor viser hvordan vekterinstitusjonsperspektiv bidrar til å sammenstille gjøremål (sikkerhetsarbeid) og karakter (polisiær virksomhet) som skissert ovenfor. Figuren viser til at all sikkerhetsarbeid ikke nødvendigvis er polisiær virksomhet, men at det er glidende overgang. I denne sammenkoblingen identifiseres samfunnssikkerhetsarbeidet som vist med rød pil. Risikostyringsteorien vil bidra til å forstå dette forholdet nærmere.

3.4 Risikostyring

Risikostyring har blitt sentral i samfunnssikkerhetsarbeidet (Aven, Boyesen, Njå, Olsen og Sandve, 2004). De sentrale prinsippene knyttet til beredskap og utredninger som nevnt ovenfor innen samfunnssikkerhet, viser til at det offentlige i de siste årene har begynt å bruke risikostyringstenkningen i større grad enn tidligere.

Det er bare gjennom kollektivt arbeid vi kan minimalisere risiko til et minimum gjennom risikostyring (Renn, 2008), hvilket også kommer frem av erkjennelse om en samlet risikostyring gjennom *innføring* av samvirkeprinsippet (St.meld. nr. 22 (2007 – 2008)).

Risikostyring er å forstå som et teoretisk fundament, som er mest tydelig innenfor samfunnssikkerhetsarbeidet for spesielt samvirkeprinsippet. Ser man på utviklingen av samfunnssikkerhetsarbeidet og begrepets innhold, vil risikostyringstenkningen fortsatt være et fundament for dette arbeidet og en naturlig del av utviklingen fremover (Renn, 2008).

Risikostyring handler om å balansere konflikten mellom å kunne utforske muligheter på den ene siden, og å unngå tap, ulykke og katastrofe på den andre siden. Risikostyring handler dermed om å få innsikt i risikoforhold, effekt av tiltak, grad av styrbarhet av risiko og samtidig om metoder, prosesser og strategier for kunne kartlegge og styre risikoene (Aven, 2007). Risikostyringsarbeidet kan kort oppsummeres som alle aktiviteter knyttet til å bedømme fremtidig usikkerhet for den risiko vi blir eksponert for, for å kunne ta best mulige avgjørelser i dag.

Risikostyring inkluderer konteksten av styringsarbeidet inn i en risiko og risikorelatert beslutningstaking. I risikostyringsarbeidet er det tre sentrale elementer; risikoanalyser, risikovurdering og risikokommunikasjon, som krever strukturerte rammebetingelser og inkludering av risikoeierne (Renn, 2008).

To nøkkelord knyttet til forskningsarbeidet er; «risk-» og «governance» (Renn, 2008). *Governance* beskrives som “*structures and process for collective decision making involving governmental and non – governmental actors*” (Renn, 2008 s. 8), mens *Risk Governance* ser

på “*the complex web of actors, rules, conventions, processes and mechanisms concerned with how relevant risk information is collected, analysed and communicated, and how management decisions are taken*”. Videre at ” *Risk governance, however, not only includes a multifaceted, multi-actors risk process but also calls for the consideration of contextual factors such as institutional arrangements, and political culture, including different perceptions of risk*” (Renn, 2008 s.9). *Risk Governance* er å forstå som risikostyring i samfunnet og ikke risikostyring generelt.

Sentrale aktører vil være avhengig av gode institusjonelle føringer som knyttes til samfunnssikkerhetsarbeidet. Uten en felles kultur vil ikke helheten fungere (Renn, 2008).

Aktører som arbeider med samfunnssikkerhet er avhengig av og ikke å bli utelatt når retningslinjer for samfunnssikkerhetsarbeidet settes av politiske føringer. I arbeidet med politiske føringer og identifisering av potensielle aktører, er det nødvendig å vektlegge om de forskjellige institusjonene som arbeider med samfunnssikkerhet, kan ses på som barrierer. En felles trekning inn i en «*Risk Governance tenkning*», vil også bidra til å støtte opp under kunnskapsbasert innsats i samfunnssikkerhetsarbeidet, gjennom eierskap for institusjonens respektive ansvarsområder og for å styrke den enkelte institusjon som et barrierefundament (Renn, 2008).

Risikostyring i samfunnssikkerhetsarbeidet stimulerer beslutninger foretatt på makronivå og som henvender seg til myndighetenes rolle i forhold til å beskytte befolkningen (Renn, 2008). Justis- og beredskapsdepartementet som den ledende myndigheten, er i denne sammenheng instansen som influerer på beslutninger vedrørende risikoregulering knyttet til sikkerhets-, og beredskapsarbeid.

I forhold til risikoeksponering, er dette en aktuell utfordring, da samfunnet gradvis utvikler seg i takt med risikobildet. Denne naturlige utviklingen kan blant annet knyttes til økning i befolkning og samfunnsproduksjon. Risikobildet vil økes gjennom manglende fokus på beredskap rettet mot security hendelser innenfor samfunnssikkerhetsarbeidet. I det norske samfunnet, som anses som et høyrisikosamfunn basert på teknologisk utvikling, vil det over tid utvikle seg et stadig større potensial for katastrofer. Det typiske for *samfunnsulykker* er at de har mange årsaker som involverer mange mennesker på ulike nivåer (Reason, 1997).

3.4.1 Risiko og risikopersepsjon

Den samfunnsvitenskapelige definisjonen på risiko er en bred tolkning og refererer til alle aspekter av personers opplevelser og følelser i forhold til hva slags farer de står ovenfor, hvilke konsekvenser farene kan føre til (tap, ulemper, fordeler), og ikke minst hva som er akseptabelt. Risiko er med andre ord en kombinasjon av mulige konsekvenser eller utfall med tilhørende usikkerhet (Aven et al., 2004).

Hvilke oppfatninger og vurderinger som gjøres av risiko, omtales som risikopersepsjon, definert som: *“the outcome of the processing, assimilation and evaluation of personal experiences or information about risk by individuals or groups in society”* (Renn, 2008: 374). Risikotolkning og risikoforståelse oppleves dermed individuelt og handler om en fremtidig situasjon. Risikovurderingen er basert på detaljer om personers forestillinger om risiko – langt mer enn abstrakte sannsynlighetstall for usikkerhet og tap (Aven et al., 2004).

Freudenburg (1992) viser til at hvordan risiko forsterkes, også er et viktig fokusområde og ikke bare oppfattelsen av risiko i seg selv. En risikorelatert hendelse kan sende signaler til samfunnet gjennom risikotolkning fra forskjellige aktører med egeninteresse og kan få stor oppmerksomhet i media. Institusjoner er mer enn bare samlinger av enkeltpersoner.

En vanlig utfordring er at det fokuseres for sterkt på individuell motivasjon, atferd og system og ikke på de kollektive eller strukturelle betingelser som ligger til grunn for systemet som individ er en del av. Det er dermed vanligere å anta at når noe går galt så var det feil på individ nivå eller systemnivå og ikke på rammebetingelsene for institusjonen i sin helhet. Risikopersepsjonen blir dermed rettet mot uventede konsekvenser av målrettet sosial handling og ikke mot institusjonen i sin helhet (Freudenburg, 1992).

*«Selv om risikoen ble forstått på et intellektuelt nivå, ble ikke forståelsen omsatt i praksis»
sitat:22. juli kommisjonens leder ved fremleggelse av NOU:2012:14*

Risikopersepsjonen er ikke bare subjektiv, men er også en kollektiv risikoforståelse i samfunnet. Den kollektive risikoforståelsen har sårbarheter som bidrar til at samfunnet kan bli lurt av enkelte aktører som arbeider med risikostyring. Hvem som blir assosiert med risikoen, hvilken tillit og troverdighet risikoforbidleren har i samfunnet, er viktige momenter for den kollektive risikoforståelsen (Renn, 2008).

Institusjoner kan som en makro aktør dermed maskere virkeligheten når risikofokus er på mikro nivå, ved å forsterke risiko som ikke nødvendigvis er reell. Dermed vil en institusjon i sin helhet kunne utgjøre en risiko hvis ikke fokuset er enhetlig (Freudenburg, 1992).

Organisatoriske og institusjonelle forhold har innflytelse på som neppe kunne være mer urovekkende. Fordi det er åpninger for at forholdene systematisk og gjentatte ganger kan bidra til å forsterke den virkelige risikoen, som risikostyringsaktører søker å forutse og håndtere. Det er dermed viktig å være kritisk til aktører som arbeider med å redusere risiko, og som samtidig har en egeninteresse i arbeidet, fordi aktørene i seg selv kan utgjøre en risiko (Freudenburg, 1992).

3.4.2 Risikostyringsmodeller

Det eksisterer flere forskningsmodeller innenfor risikostyring. Unrocked Boat (Reason, 1997) er en av teoriene innenfor risikoeksponering/styring som beskrives og anvendes i oppgaven. Modellen er opprinnelig rettet mot organisasjoner, men har elementer og struktur som kan anvendes til å illustrere samfunnssikkerhetsarbeidet i et risikostyringsperspektiv. Bakgrunnen er at det eksisterer en strukturellhet mellom en organisasjon og et samfunn og dermed vil innholdet i modellens elementer fortsatt forholde seg til hverandre på samme måte.

3.4.3 Målstyring

Unrocked Boat (Reason, 1997) illustrerer forholdet mellom balansegangen i forhold til fokus på lav og høy risiko i samfunnet og hvordan myndigheter *balanserer samfunnssikkerhetsarbeidet*. I en ideell verden er sikkerhetsnivået avstemt med risikoen som definerte sårbarheter representerer for samfunnet. I praksis er ikke dette tilfelle, det vil som oftest være en skjev balansegang i samfunnssikkerhetsarbeidet mellom definerte sårbarheter og sikkerhetstiltak over tid. Hensynet til å opprettholde verdiskapende eller kritiske samfunnsaktiviteter vil alltid dominere. Som regel vil hensynet til å opprettholde aktivitetene være viktigere for samfunnet, enn å bidra til at sikkerhetsfokuset alltid er tilstrekkelig. Fokus på aktivitetene bidrar til at vellykkede sikkerhetstiltak ikke blir anerkjent når det er fravær av negative hendelser, noe som svekker fokuset mot de sårbarheter samfunnet kan bli og blir eksponert for (Reason, 1997).

Det er som regel etter en ulykke eller en nestenulykke at sikkerhetsfokuset blir dominerende, et fokus som sjelden holder seg over tid (Reason, 1997). Eksempelvis pandemien (svineinfluensa) i 2009 og 22. juli terrorhendelsen i 2011. I perioden mellom 2009 og 2011

var samfunnsfokuset rettet mot pandemien (safety) og etter 2011 er fokus på tiltak rettet mot terrorhendelser (security).

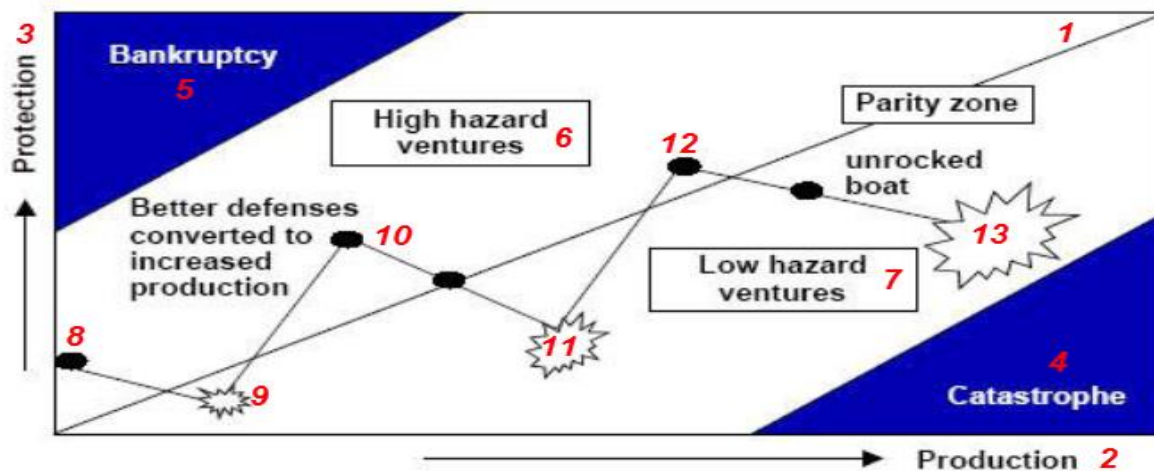
Reason (1997) benytter Unrocked Boat til å skissere en livssyklus for en organisasjon og hvordan organisasjonen må balansere mellom beskyttelse og produksjon. En overdreven innsats på et område kan føre til lav sikkerhet og omvendt. Videre påpeker Reason at ledere står ovenfor beslutninger om de skal ta en snarvei på sikkerhetstiltak for å imøtekomme krav til produksjon og tidsfrister. Slike beslutninger vil ikke umiddelbart ha konsekvenser, men over tid vil det utvikle seg uvaner og videre resultere i sårbarheter i systemet, som kan forårsake en ulykke. Såfremt organisasjonen ikke kommer utfor en ulykke vil sikkerhetsmarginene gradvis fortsette å synke frem til en ulykke inntreffer.

Når hendelser inntreffer medfører det økt fokus på sikkerhet, men fokuset mot denne type hendelse vil ikke vedvare over tid og myndigheter vil igjen sette effektivitets-, og tidskrav. Skiftning av fokusområder vil fortsette frem til den store katastrofen inntreffer, en katastrofe som har potensial til å revolusjonere eksisterende *samfunnssikkerhetsfokus*, sikkerhetsarbeid og kreve utleverende selvgranskning av sikkerhets-, og beredskapsarbeidet (Reason, 1997). Eksempel på en slik selvransakelse i samfunnet er 22. juli kommisjonens rapport (NOU:2012:14.)

Med utgangspunkt i Reason (1997) sitt perspektiv vil de fleste *samfunnsledere* og *tilsynsmyndigheter* nærmest daglig måtte ta stilling til om iverksatte sikkerhetstiltak skal kuttes for å møte effektivitetskrav eller tidsfrister. Redusering av sikkerhetstiltak vil ikke nødvendigvis føre med seg noen negative hendelser i samfunnet, men det kan medføre en gradvis svekkelse av *samfunnssikkerhetsarbeidet*, som igjen kan gjøre samfunnet sårbart for at kombinasjoner av ulykkesårsaker øker. Eksempelvis kan være en aktuell problemstilling for PST forbundet med soloterrorisme, som er avhengig av effektiv overvåking og kan bære preg av mange resultatløse repetisjonsoppgaver før en soloterrorist kan bli identifisert.

Hensikten med å beskrive Unrocked Boat modellen er at Reason sin tenkning om livssyklus til en organisasjon kan adopteres til *samfunnssikkerhetsarbeidet*. Så lenge det ikke inntreffer noen store ulykker av betydning for *samfunnssikkerheten* så vil *samfunnssikkerhetsarbeidet* gradvis svekkes til fordel for andre utfordringer og ha forskjellig fokus over tid. Ved større uønskede hendelser vil fokuset ikke bare bli gjenopptatt, men bli styrket innenfor

samfunnssikkerhetsarbeidet med forskjellige tilnærminger. Hvilket de presenterte Stortingsmeldingene om samfunnssikkerhet også bekrefter.



Figur 4: Unrocked Boat (Reason, 1997)

1. Balanseforholdet mellom iverksatte tiltak og fokus på sårbarheter safety/security (Parity Zone)
2. Samfunnets aktiviteter over tid (Production)
3. Samfunnets beskyttelsesgrad over tid (Protection)
4. Katastrofenivå i forhold til ønskede hendelser (Catastrophe)
5. Katastrofenivå i forhold til overkompenserte tiltak/sivil opprør/tap (Bankruptcy)
6. Høye sårbarheter med iverksatte sikkerhetstiltak
7. Lave sårbarheter med mindre fokus og sikkerhetstiltak
8. Samfunnssikkerhetsnivå i forhold til beredskap og iverksatte sikkerhetstiltak
9. Eks. hendelse: Togulykke og gassbrann Lillestrøm 2000
10. Iverksatte samfunnssikkerhetstiltak
11. Eks. hendelse: Pandemiutbrudd Svineinfluensa 2008
12. Iverksatte samfunnssikkerhetstiltak
13. Eks. hendelse: Terrorhandling 22/7 2011

Beskrivelse av modellens eksemplifiserte punkter:

Togulykke og gassbrann på Lillestrøm i 2000 (9) bidro til økt fokus på beredskap og årsaks reduserende arbeid knyttet til denne isolerte hendelsestypen (safety). Hendelsen bidro til økt fokus på tilsvarende hendelser (10), men over tid ble fokuset på andre safety hendelser redusert og skapte rom for at pandemiutbruddet som hendelse (11) kunne inntreffe ved og ikke ha rett fokus. Økt fokus og overdimensjonerte sikringstiltak, som for store vaksinelager, bidro igjen til økt samfunnssikkerhetsfokus mot safety hendelser (12).

Variierende fokus på hendelsestyper bidro til at 22. juli terroren (13) kan eksemplifiseres som en katastrofe (4) for samfunnet. Denne hendelsen er også en revolusjonerende hendelse som krever selvransakelse og legitimerer adgang til å iverksette nye samfunnssikkerhetstiltak, som tidligere var ansett unødige i forhold til kostnader og nytte (5). Målstyring i forhold til å oppnå et balanseforhold mellom fokus på tiltak og potensielle sårbarheter innen både security

og safety (1) er kjernen i denne modellen. Balanseforholdet er knyttet til hendelser med høy fare (6) knyttet til økonomi (5) eller lav fare (7) som kan være katastrofale for samfunnet (4).

Modellen viser til hvordan endring av *samfunns*sikkerhetsarbeidets fokus vil kunne påvirke sikkerhetsmarginen mot uønskede hendelser. For hver gang man skifter fokus (security eller safety) kan det medføre at man innfører nye og bedre tiltak i fokusområdene som igjen tillater at man kan opprettholde *samfunns*aktivitetene (Reason, 1997).

Over tid vil sikkerhetsmarginen gradvis svekkes etter manglende hendelser og siste fokus (security eller safety) blir gjeldende for eksisterende sikkerhetstiltak. Ensidig fokus på safety hendelser kan svekke fokuset mot samfunnets sårbarheter knyttet til security hendelser, og motsatt. Balanseforholdet mellom tiltak og fokus kan forstås som at samfunnet har fokus på hendelser som skjer ofte eller er kjente, mens de hendelser som skjer sjelden eller aldri (fordi vi ikke har nok data), vil ikke ha like høy fokus eller bli ansett som en hendelse med høy fare. En sjelden hendelse kan allikevel være katastrofal for samfunnet, selv om det på forhånd ble forbundet med «lav fare eller ansett som ikke mulig å inntreffe». Slike sjeldne hendelser omtales også som sorte svaner innenfor risikostyring (Taleb, 2010).

Risikostyring er på et samfunnsnivå, et perspektiv som kan benyttes aktivt for å oppnå en forståelse av hvordan balansere forholdet mellom aktører på et samfunnsnivå og samtidig oppnå en institusjonell forståelse. Bidragene fra de forskjellige samfunnsaktørene på en annen måte en lokal risikostyring (Renn, 2008).

3.4.4 Risk Capacity

Vurdering av den organisatoriske kapasiteten for aktører som arbeider med risikostyring viser at det vil åpne seg mange spørsmål knyttet til samspillet mellom de styrende aktørene (offentlige) og deres evne til å oppfylle sin rolle i risikostyringsarbeidet (Renn, 2008).

De ulike elementene innenfor risikovurdering og risikostyring viser til at det implisitt antas at samfunnet selv utvikler en institusjonell og organisatorisk evne til å utføre alle de nødvendige oppgavene (Renn, 2008). Her forstås det at hvis samfunnets forventning og krav til sikkerhetsarbeid fra det offentlige ikke oppfylles, vil samfunnet kunne trekke i gang prosess med å oppfylle sine behov i egen regi.

Renn (2008) påpeker at en slik fremvekst som er samfunnsstyrt vil potensielt kunne maskere den politiske konteksten risikostyringsarbeidet utvikles i. Fordi et samfunnsstyrt behov og en

«*mediahype*» om behov for å gjøre noe, vil trekke til seg mange aktører, som ønsker å fremme sine interesser eller tjenester. Bakgrunnen for aktørene kan være å utnytte potensiale i risikopersepsjon ved å mobilisere publikumfokus. Det vil kunne gjøre det vanskelig for beslutningstakere og ikke hensynta resultatene av publikumfokuset. Noen aktører i samfunnet kan ha som motivasjon å blåse opp konsekvenser og risiko for egeninteresse, mens andre aktører vil ha høy motivasjon for å spille ned konsekvenser og risikonivå.

Et eksempel er vekterinstitusjonen, som etter 22. juli terroren har vært aktiv med og synliggjøre at institusjonen er en kapasitet i samfunnssikkerhetsarbeidet (Gautun, 2012), mens offentlige utredninger om 22.juli terroren pågikk. I en slik situasjon er det viktig at styrende aktører viser åpenhet og er effektive ved å vise ansvarlighet gjennom inkludering og samarbeid med samtlige aktører (Renn, 2008).

3.4.4.1 Vekterinstitusjonens kapasitet

For å kunne analysere vekterinstitusjonens kapasitet, som en samfunnsutviklet institusjon, er det nødvendig å skille mellom tre faktorer; verdier (assets), ferdigheter (skills) og kapasitet (capacity) (Renn, 2008 s. 355).

Verdier refererer til human kapital for risikostyring i form av dens kunnskapsbase og de strukturelle betingelser for effektiv ledelse. Regulering av institusjonen gjennom dens rettigheter og forpliktelser, trening og opplæringsprogrammer, tilgjengelige ressurser, kompetanse og kunnskap til å forme nødvendig opplæring og organisasjonell/institusjonell integrasjon for tilgjengeliggjøring av ressurser til enkelte oppdrag (Renn, 2008).

Ferdigheter refererer til organisasjoner i vekterinstitusjonens kvalitet og personellens ytelse i forhold til og utforske, forutse og å kunne håndtere eksisterende og potensiell risiko. Ferdighetene er relatert til kapasiteten for håndtering og utvikling av, til tider, kaotiske eksterne betingelser (Renn, 2008).

I arbeidet med *ferdigheter* ligger vekterinstitusjonens evne til fleksibilitet gjennom nytenkning for å tilpasse seg til en dynamisk situasjon. Arbeidet inkluderer vekterinstitusjonens evne til å ta oppgjør innad mot etablerte praksiser og tregheter som eksempelvis useriøse aktører i institusjonen. Fleksibilitet og nytenkning er også avhengig av en visjonær tilnærming for å nå «*best practice*» løsninger, som ikke drives naturlig frem av daglige aktiviteter (Renn, 2008)

Et eksempel kan være aktører innenfor vekterinstitusjonen med spesialiserte treningsprogrammer, som tilgjengeliggjøres for andre aktører innenfor institusjonen, uten å ta hensyn til markedsfortrinn. Suksesskriteriet er at aktørene innenfor vekterinstitusjonen evner å se på institusjonen utenfra, som en helhet og ikke ut fra sitt ståsted. Hensikten med en slik tilnærming er å kunne påvirke persepsjonen til verden utenfor vekterinstitusjonen til å kunne forme institusjonens formelle betingelser i risikostyringsarbeidet (Renn, 2008). *Kapasitet* refererer i denne sammenheng til vekterinstitusjonens nødvendige rammeverk som en juridisk betingelse, og tilgang til kilder for å tilegne seg kompetanse, for å kunne omsette verdier og ferdigheter til vellykkede retningslinjer og tjenesteutførelse (Renn, 2008)

De tre overnevnte faktorene utgjør ryggraden i vekterinstitusjonens kapasitet og bidrag i risikostyringsarbeidet. Faktorene viser til at kapasitet i et risikostyringsperspektiv ikke kun er positiv, men kan også avdekke sårbarheter (Renn, 2008).

3.5 Oppsummering

På bakgrunn av teoriene forventes det at vekterne ikke blir sett på som en helhet, en polisiær institusjon og som et bidrag i samfunnssikkerhetsarbeidet. Styrker i institusjonen kan også være en sårbarhet, som dynamikken *Unrocked Boat* viser til. Et viktig moment er å ha en form for helhetstenkning for å ta høyde for de sjeldne hendelsene, samfunnet vil kunne dra fokuset vekk hvis det ikke skjer noe. Teoriene viser at organisasjoner er synlige resultater av samfunnets regler hvor de verdibaserte organisasjoner er institusjoner.

Utvikling av vektere i moderne tid har bidratt til at vektere i dag mer eller mindre utgjør en institusjon i samfunnet. Bakgrunnen er samfunnets iboende evne til å utvikle risikoreduserende tjenester ved mangel på slike tjenester fra det offentlige.

Vekterinstitusjonen er hverken selvstendig eller formell forankret og består i utgangspunktet av mange aktører fra både offentlig og privat sektor. Selv på bakgrunn av dette viser institusjonellteori til at flere organisasjoner sammen kan utgjøre en institusjon.

Det kan synes at de politiske føringer har manglende forankring og forståelse av spesielt private aktørers bidrag i samfunnssikkerhets-, og beredskapsarbeid, knyttet til beredskapsprinsippene. Vekterinstitusjonen er for eksempel allerede en bidragsyter i samfunnssikkerhetsarbeidet gjennom sine tjenester både innen security og safety. Manglende politiske føringer kan henge sammen med politisk kultur i det offentlige som setter rammebetingelser for samfunnssikkerhetsarbeidet.

Vekterinstitusjonens polisiære virksomhet viser at institusjonen grenser tett opp mot de oppgaver som politiet innehar, men kun innenfor objektsikring. Institusjonens polisiære tilnærming i sitt virke, viser også til kontrolloppgavene som gjør det naturlig å se på vektere som en helhet, for å forstå institusjonens potensielle bidrag i samfunnssikkerhetsarbeidet.

Risk Governance perspektivet gjør det mulig å se på vekterinstitusjonen som en enhetlig tilnærming for vektere og aktør i samfunnssikkerhetsarbeidet. Dermed åpnes muligheter for at institusjonens virke kan ses i et overordnet perspektiv, som en institusjon med polisiær karakter, for og identifisere skille mellom vekterinstitusjonen og de øvrige aktørene i samfunnet som arbeider med samfunnssikkerhet.

Det kan synes at nettopp gjennom *Risk Governance* tilnærmingen kan vekterinstitusjonen ha sitt naturlige grunnlag i samfunnssikkerhets-, og beredskapsarbeidet. Et slikt grunnlag har utgangspunkt i at vekterinstitusjonens organisasjonell kapasitet og effektivitet oppnås ved inkludering og samarbeid med andre aktører i samfunnssikkerhetsarbeidet. *Risk Governance* teorien påpeker viktigheten av at samvirke mellom aktører må være aktivisert (Renn, 2008).

Utviklingen av vektere i moderne tid frem til dagens vekterinstitusjon, fragmentert som sådan med flere aktører, kan være en risikofaktor i samfunnssikkerhetsarbeidet, uten at det blir hensyntatt i politiske føringer. Hensynet er knyttet til samfunnssikkerhetsarbeidet, til enten å utnytte eller å begrense vekterinstitusjonens virkeområde.

Teoridelen viser til et gap mellom retningslinjer, prinsipper, behov og aktører i samfunnssikkerhetsarbeidet. Vekterinstitusjonen synes å ha en naturlig rolle i samfunnssikkerhetsarbeidet selv om institusjonen har et manglende formelt samarbeid, klare retningslinjer, ansvarsforhold og rolle. Over tid vil samfunnet kunne bli mest opptatt av den siste store hendelsen og dermed bidra til at fokus på nødvendig sikkerhetsarbeid kan bli skjev. Risikostyringsteori viser til at det er forskjellige samfunnsmessige perspektiver, men synes ikke og ha kommet i mål med å lage endelige verktøy for risikostyring i samfunnet, kun prosessenkning.

4.0 Metode

På bakgrunn av manglende forskning og direkte teoribidrag i denne forskningens kontekst, er teorier fra forskjellige fagfelt blitt sammensatt av forskeren selv.

Forskningen bærer preg av å være vitenskapelig dristig med en kreativ tilnærming, for å utvide nåværende kunnskap på feltet, som kan bidra til faglig fornyelse og økt fagkunnskap om vekterbransjen i et institusjonelt perspektiv. Oppgavens omfang i antall sider bærer preg av dette.

Forskeren har bygget ut Reasons (1997) Unrocked Boat modell innenfor risikostyring med et samfunnsperspektiv, for å synliggjøre hvordan manglende kontinuitet og målstyring, kan bidra til at vekterinstitusjonen kan utvikle sårbarheter i samfunnet. Utvidelsen av modellen er fruktbar fordi den gir en alternativ måte å forstå konsekvenser av manglende kontinuitet og målstyring av aktører, samfunnssikkerhet og samvirke. Det utvidede perspektivet i oppgaven kan også benyttes med andre variabler.

De sentrale forskningsspørsmålene i oppgaven søkes belyst ved hjelp av teorier knyttet til institusjoner, samfunnssikkerhet, polisiær virksomhet og risikostyring. Institusjonell teori gir grunnlaget til å forstå vekterbransjen som en aktør, polisiær teori gir grunnlag til å forstå karakteren til vekterbransjen og *Risk Governance* teori gir grunnlag til å sette karakter i kontekst samfunnssikkerhet, som er aktivitetsarenaen.

Det teoretiske og analytiske utgangspunktet plasserer studien innenfor en fortolkende og utforskende kvalitativ forskningstradisjon, fordi teoribidragene er i lite grad blitt anvendt om vekterinstitusjonen tidligere, slik det blir gjort i denne forskningens kontekst. Det er i tillegg lite forhåndskunnskap om oppgavens kontekst og forskeren har tatt utgangspunkt i en åpen tilnærming med hensikt til å forstå vekterbransjen fra flere nye perspektiver (Dalland, 2007).

Det er brukt mye tid på å sette sammen det teoretiske bidraget som anvendes på et overordnet nivå i forskningen. Forskningens hensikt har ikke vært å gå i dybden på alle teoribidrag, men derimot søkt å sammenstille de viktigste innfallsvinkler, som forskningen tar utgangspunkt i, for å besvare problemstillingen.

Det har vært fristende å gå i dybden på teoretiske bidrag, da alle fire områder alene er veldig interessante. Utfordringen har nettopp vært og ikke å gå for mye i dybden for ikke å miste fokus i oppgaven og samtidig identifisere viktige bidrag fra teoriene til bruk i denne forskning. Det som har gått bra er å identifisere andre studier som har et institusjonelt og polisiær perspektiv. Studiene fremkommer i statsvitenskap og kriminologi feltet, men utfordringen er at de er gjort i forskjellige kontekster og ofte er casebaserte. Det har derfor

allikevel ikke vært mulig å sammenligne eller benytte andre studier aktivt i oppgavens kontekst uten å miste fokus.

Det har vært utfordrende å sette sammen teoribidrag innen risikostyring og samfunnssikkerhet i oppgavens kontekst, fordi det er mange forskjellige tilnærminger til begge områdene. Derfor ble det naturlig å gå til primærkildene for samfunnssikkerhet, som er offentlige dokumenter og innen risikostyring ble *Risk Governance* tilnærmingen aktuell. Teoribidrag for institusjoner og polisiær virksomhet var derimot enklere å identifisere.

Forskningsdesignet inkluderer både dokumentanalyse og kvalitativ intervju som datainnsamlingsmetode. Dette kan karakteriseres som en metodetriangulering (Lorensen, 1998; Dalland, 2007).

Hensikten med å benytte både dokumentundersøkelse og intervju, er å kunne få innsikt i flere perspektiver på problemstillingen. Metodetriangulering er benyttet som et valideringsinstrument for å styrke funnene og for å unngå svakheter ved og kun å bruke en metodetilnærming (Lorensen, 1998; Dalland, 2007).

Dokumentundersøkelser og intervju benyttes som utgangspunkt for å drøfte empirien opp mot teoribidraget i forskningen. De kvalitative intervjuene og dokumentundersøkelsene benyttes for å oppnå en dypere forståelse og nyansert bilde av vekterinstitusjonens polisiære virksomhet i kontekst samfunnssikkerhet og risikostyring.

4.1 Dokumentundersøkelse

Dokumentundersøkelse, eller dokumentanalyse, er benyttet for datainnsamling som andre har produsert eller samlet inn (Jacobsen, 2005). Oppgavens dokumentundersøkelser er hovedsakelig relatert til offentlige dokumenter og starter med det juridiske rammeverket for vekterinstitusjonen, som er harde fakta om institusjonens virkeområde, tillatelser og begrensninger. Utgangspunktet er bakgrunn for regulering av vekterinstitusjonen og utvikling av Lov om vaktvirksomhet (2011). Deretter undersøkes de juridiske verktøy som vekterinstitusjonen benytter seg av i sin polisiære virksomhet.

Politiets beredskapsressurser og organisering av HRS – redningstjenesten, undersøkes også i offentlige dokumenter for å oppnå innsikt i hvordan disse beredskapsressursene er organisert, og hvilket grensesnitt disse potensielt kan ha mot vekterinstitusjonen.

I tillegg er det gjennomført undersøkelse av fire valgte dokumenter; interpellasjon i Stortinget (Interpellasjon nr. 50, 2012-2013), utredningsrapport (NOU 2012:14), analyserapport (Politidirektoratet, 2012) og en forskningsrapport (Gautun, 2012).

To av dokumentene omtaler vekterinstitusjonen i forbindelse med terrorhendelsen 22. juli i forskjellige sammenhenger (NOU 2012:14; Gautun, 2012). De siste to dokumentene er politiets omverdensanalyse (Politidirektoratet, 2012) og en interpellasjon i Stortinget som omhandler vekterinstitusjonen i sin helhet (Interpellasjon nr. 50, 2012-2013). For alle fire dokumentene er fokuset kun å belyse de forhold som vekterinstitusjonen berøres av i oppgavens kontekst, og ikke en undersøkelse av dokumentene i sin helhet.

Bakgrunn for valg av disse fire dokumentene er at begge rapportene som tar utgangspunkt i 22. juli vil kunne gi et bilde av hvordan vekterinstitusjonen fremkommer ved en samfunnshendelse og hvilken rolle institusjonen hadde. Politiets omverdensanalyse viser til hvilket fokus politiet har satt for sine aktiviteter, og hvordan politiet ser på vekterinstitusjonen i forbindelse med sitt virke. Interpellasjonen i Stortinget vil kunne gi et politisk bilde av vekterinstitusjonen.

4.2 Intervju

Det er gjennomført to halvstrukturerte intervjuer med en representant fra vekterinstitusjonen og en representant fra Politidirektoratet. Bakgrunnen for valget er å kunne tilegne mer kunnskap om vekterinstitusjonen i oppgavens kontekst og rammeverk, sett fra både lovgivende/kontrollerende og den utøvende del. Intervjuene har foregått ved å presentere forskningens emne hvor informantene er blitt guidet gjennom intervjuene med oppfølgende spørsmål (Rubin og Rubin, 1995). Forskningens tema, problemstilling og forskningsspørsmål, er benyttet som retningsgivere under gjennomføring av intervjuene, men ikke fremlagt kronologisk ovenfor informantene (Dalland, 2007).

Bakgrunn for valg av halvstrukturerte intervjuer var at informantene fritt skulle kunne uttale seg om forskningens emne, problemstilling, forskningsspørsmål og drøfte åpent med intervjuer. Fordelen med intervjuene er at flere ideer kan bli avstemt med informantene og at de har mulighet til å utdype sine meninger fra hvert sitt ståsted. Ulempen er at resultatene fra intervjuene ikke kan generaliseres fordi utvalget er lite. Forskeren har skrevet notater underveis i intervjuene (Dalland, 2007).

Valg av informanter ble gjort med bakgrunn i ønske om intervju av personer med god innsikt i sine respektive fag og om samfunnssikkerhetsarbeidet. Informantene som ble valgt er sentrale personer fra sine respektive områder, som er vekterinstitusjonen og politiet (Dalland, 2007).

Valg av informant fra Politidirektoratet ble gjort fordi direktoratet har etter Vaktvirksomhetsloven (2011), en aktiv rolle i forbindelse med å sette premisser for blant annet lovpålagt vekteropplæring. Politidirektoratet fikk kritikk for ikke å ha vært aktiv med å ta faglig styring ovenfor politiet (Difi, 2013). Det er allikevel blitt vurdert hensiktsmessig å bruke informant fra Politidirektoratet, fordi årlig tildelingsbrev om forventet fokus og oppgaver hos politiet fra Justis - og beredskapsdepartementet sendes til direktoratet. Det er Politidirektoratet som har det overordnede ansvaret for politiet og å iverksette og rapportere aktivitetene til departementet (Politidirektoratet, 2014).

Valg av informant fra Politidirektoratet ble gjort etter henvendelse sentralt hvor det ble gitt anbefaling om aktuell informant med utgangspunkt i personens erfaring fra operativ tjeneste, faglig utviklingsarbeid og innen beredskapsarbeid. Informanten har over 20 års erfaring fra operativ tjeneste og administrative stillinger i politiet. Informanten hadde en sentral rolle hos politiet innen krisehåndtering og operativ tilrettelegging i forbindelse med 22. juli hendelsene.

Valg av informant fra vekterinstitusjonen ble gjort med bakgrunn i informantens erfaring fra operativ tjeneste, interesse for lovregulering av bransjen, faglig utviklingsarbeid og erfaring innen beredskap. Intervjuet med informanten tok til sikte å dokumentere noen betraktninger først om Fafo-rapporten (Gautun, 2012) og deretter til selve debatten rundt vekterinstitusjonens mulige rolle i samfunnssikkerhetsarbeidet. Respondentens bakgrunn er fra operativ og administrativ ledelse med nærmere 20 års erfaring fra vaktbransjen, innen lovpålagt opplæring og videreutdanning av vektere. Respondenten var i tillegg direkte involvert i vekterstyring og krisehåndtering for egen virksomhet under 22. juli hendelsene.

Kommentarer fra informantene er gitt i privat regi, og er anonymisert for ikke å komme i konflikt med taushetsplikten. Informantene har med utgangspunkt i sin bakgrunn, bidratt med gode tankespill og informasjon om faktiske muligheter og begrensninger for vekterinstitusjonen i kontekst samfunnssikkerhet, sett fra et objektivt perspektiv.

4.3 Validitet

Validitet i forskning er knyttet til om hvorvidt forskningen har målt det som er beskrevet med riktig informasjon. For å måle validiteten i forskningen er det naturlig å se på om problemstillingen for forskning er blitt besvart gjennom fremgangsmåten som ble skissert i innledningen. Metodetrianguleringen er et verktøy og en fordel for å måle den interne gyldigheten i forhold til hvor god dekning forskningen har i sine data, for å trekke konklusjoner på problemstillingen (Jacobsen, 2005; Dalland, 2007).

Datamaterie er ikke uttømmende nok i forhold til vekterinstitusjonens totale virke, som ville vært en egen case, som måtte brytes ned i mange caser for å oppnå 100 % bilde av institusjonen. Det er mest data fra den private delen av vekterinstitusjonen, hvilke kan bidra til et unyansert bilde av vekterinstitusjonen i sin helhet. Et annet viktig moment er at forskeren ikke har gått i dybden på teoriene, men pekt på trekk fra teoriene, som anses å være viktige for problemstillingen. Prosessen bærer preg av å være utforskende og fortolkende ved å identifisere bidrag til å kunne belyse noe om institusjonen for å kunne gå videre og bruke dette i drøftelsen (Jacobsen, 2005; Dalland, 2007)

4.4 Reliabilitet

Forskningens fremgangsmåte er transparent og enhver annen forsker med lik utgangspunkt vil kunne komme frem til det samme resultatet basert på referanseklider. For den kvalitative delen med halvstrukturerte intervjuer vil det kunne være avvik i forhold til om en annen forsker med annen bakgrunn, kan stille de samme oppfølgende spørsmål, som er stilt i denne forskningen. Dette må også ses i sammenheng med om en annen forsker ville hatt lik forståelse av materie som er presentert, analysert og drøftet. Alle bidrag er oppgitt med referanser slik at sporbarheten er tilgjengelig.

Ekstern gyldighet av forskningen ligger i om forskningen er overførbar til andre grupper (Jacobsen, 2005). Da forskningen i utgangspunktet inkluderer alle som omfattes av Vaktvirksomhetsloven (2011) inn i en vekterinstitusjon som er forskningsområde, er ingen grupper utelatt innenfor vaktvirksomhet i Norge.

4.5 Forskerens stilling

Forskeren har bred og lang erfaring innen sikkerhetsarbeid og risikostyring, både rettet mot objektsikring og byrom fra offentlig og privat sektor. I tillegg til bakgrunn innen innovasjons-, og juridiske studier. Dette har sine fordeler og ulemper i denne forskning.

Med bakgrunn og erfaring fra forskningsområde kan forskeren lett la seg rive med av en kontekst uten å være kritisk. Det har i denne sammenheng vært ekstra utfordrende og samtidig lærerikt for forskeren å forholde seg til det materiale som presenteres i forskningen. En annen ulempe er at forskerens tause kunnskap kan fremkomme ved flere anledninger uten at forskeren har referert til kilder fordi «*dette vet alle*» holdning kan slå inn (Polanyi, 1983).

Det er derimot flere fordeler med forskerens stilling. En av disse er kjennskap til dynamikk og struktur for veksterinstitusjonens virke og hvilke grensesnitt institusjonen opererer innen. Dette har bidratt til at både teoribidrag og empirisk materie som er veldig forskjellig, har kunnet bli sammensatt i oppgavens kontekst.

Forskningen kan dermed være et unikt bidrag på bakgrunn av forskerens stilling.

5.0 Empiri

5.1 Lovregulering av vaktbransjen

5.1.1 Vaktvirksomhetsutvalget

Justis- og politidepartementet oppnevnte i 1981 et utvalg for å vurdere de private vakselskapenes virksomhet og tjenester mv. Utvalgets utredning som var den første offentlige utredningen om vaktbransjen, ble avgitt av vaktvirksomhetsutvalget i 1984 og offentliggjort som NOU 1984:24 (Vakselskapenes virksomhet og tjenester m.v.). Vaktvirksomhetsutvalgets arbeid ble benyttet aktivt som lovforarbeider til Lov om vaktvirksomhet av 13. mai 1988 nr. 29. Vaktbransjen var før denne loven trådte i kraft, ikke lovregulert i Norge.

Vaktvirksomhetsloven av 1988 er kjent som en *autorisasjons lov*, da loven for første gang gav føringer for hvem som kunne starte opp og drive vakselskap, krav til utdanning og definerte samtidig politiet som tillatelses- og kontrollmyndighet.

Vaktvirksomhetsutvalget benyttet arbeidet fra Politirolleutvalgets konklusjoner i NOU 1981:35 1981 (Politiets rolle i samfunnet) som et aktivt grunnlag for sin utredning. Politirolleutvalgets drøfting av vaktbransjen fokuserte på å avklare hvor langt politiets rolle strekker seg og hvilke oppgaver som *bør* være statlige eller privateiers ansvar. Politirolleutvalget la sterk vekt på at prinsippet om at det norske politi skal være et enhetspoliti står veldig sentralt i utredelsen. Bakgrunnen var å unngå at publikum oppfatter vektere som et «B-politi» i bybildet gjennom sin tilstedeværelse og uniformert synlighet.

«Vaktfolk bør ikke overta ansvaret for ro og orden på offentlig sted. Politiets manglende ressurser må ikke bli et argument for å bruke vaktfolk til ordensovervåking» (NOU 1981:35 s. 206).

For første gang ble det dokumentert en erkjennelse om at politiets manglende ressurser vil kunne åpne for vaktbransjen sine tjenester.

Vaktvirksomhetsutvalget var enig med Politirolleutvalget i at overvåking av offentlige områder skal forbeholdes det offentlige politiet: *«det er ingen oppgave for private vakselskaper å overvåke den alminnelige ro og orden i samfunnet, langt mindre å medvirke til opprettholdelsen av den gjennom utøvelse av sine tjenester» (NOU:1984 s.14).*

Konkretiseringen var i tråd med Politirulleutvalgets grensedragning mellom vaktsekskapenes og politiets ansvar og oppgaver. Politirulleutvalget konkluderte om vaktbransjen at det på lengre sikt vil bli nødvendig å *begrense* behovet for privat vakthold og begrunnet det med at «*Vakthold, liksom politivirksomhet, retter seg ikke bare mot avvikerne - de som bryter normene. Alle former for kontroll er med på å innsnevre friheten også for de som skal beskyttes. Brukt ukritisk kan vakthold komme til å gjøre dette i faretruende høy grad.*» (NOU 1981:35 s. 206).

Gjennom sitatet kan det synes å være en uformell forståelse om at vaktbransjen representerer et B-politi (liksom politivirksomhet), og at vakthold som en kontrollform, politiets og andre former for kontroll er med å innskrenke friheten, også for de som skal beskyttes.

Politirulleutvalgets uttrykt bekymring om ukritisk bruk av vakthold ovenfor andre enn avvikerne, forstås med at det indirekte ikke er ønskelig at vaktbransjen ukritisk skal bidra til økt kontroll i samfunnet.

5.1.2 Vaktvirksomhetslovutvalg

Kort tid etter iverksettelse av Vaktvirksomhetsloven av 1988 ble det i 1995 nedsatt et nytt utvalg (Vaktvirksomhetslovutvalget i 1997) som skulle revidere loven og gi sin innstilling til Justis- og politidepartementet.

Vaktvirksomhetslovutvalget (1997) presiserer tidlig i sin innstilling at erfaring med gjeldende lov i hovedsak har hatt en positiv innvirkning både med hensyn til reduisering av useriøse aktører og med tanke på vesentlig bedre dialog mellom myndigheter og vaktbransjen. Erfaringer har avdekket behov for revidering av loven.

Vaktvirksomhetslovutvalget (1997) gikk ikke nærmere inn på problemstillingen om hvorvidt vaktsekskaper kunne overta noen av politiets arbeidsoppgaver, en diskusjon som var særlig rettet mot politiets støttefunksjoner. Utvalget var av den oppfatning at en eventuell privatisering av politiets oppgaver er en del av en generell og prinsipiell samfunnsdebatt. Bakgrunnen var at det kan tenkes at andre aktører kan komme inn på disse områdene om det skulle bli politisk flertall for å privatisere noen av politiets arbeidsoppgaver.

Vaktvirksomhetslovutvalget (1997) gikk grundig gjennom grensedragningen mellom vekternes og politiets oppgaver i sin innstilling og viser til blant annet offentlig debatt om vaktbransjen og ny politilov av 1995.

Kort oppsummert foreslo vaktvirksomhetslovutvalget følgende viktige endringer:

1. Statlige og kommunale institusjoner som tilbyr vaktjenester i konkurranse med private selskaper skal omfattes av loven
2. Innskjerpning av vilkår for å få tillatelse til å drive vaktelskap ved å gi alle tillatelser til vaktelskapet og ikke til fysiske personer
3. Krav til vandel og skikkethet hos foretakenes ledelse og styremedlemmer
4. Krav om obligatorisk ansvarsforsikring for vaktelskapene
5. Krav om vandelsattest utvides fra å innhente kun ved ansettelsesprosess også til å omfatte adgang til å innhente vandelsattest i ansettelsesperioden
6. Vekterutdanning i større grad *bør* være et offentlig ansvar
7. Innføring av introduksjonskurs på 15 timer før vektere tillates til å gjøre selvstendig arbeid. Dette kommer som et tillegg til eksisterende 80 timers vekterutdanning
8. Plikt til forhåndsinnmelding av undervisning, elever og instruktører til politiet
9. Plikt til å sende inn årlig rapport til landsdelspolitikammer hvor det redegjøres for det siste årets virksomhet
10. Bruk av tjenestehund skal kun benyttes til egenbeskyttelse for vekteren og føres i kort line. Adgang for å utplassere hunder til vakthold, søk etter personer, narkotika eller sprengstoff trekkes tilbake
11. Adgang for å utstyre vektere med skytevåpen fjernes fra våpenforskriften
12. Krav til bakvaktordning for vektere som er i tjeneste alene
13. Krav om norsk statsborgerskap harmoniseres med bestemmelse i samsvar med EØS-avtalen

Tabell 3: Oppstilling endringsforslag fra Vaktvirksomhetslovutvalget (1997)

Vaktbransjens utvikling de siste tiårene, ifølge utvalget, er ikke kun knyttet til politiets manglende ressurser, men også knyttet til generell økt kriminalitetsutvikling i retning av internasjonal, organisert og voldelig kriminalitet. I tillegg til økende vinningskriminalitet.

Det henvises til at den klare grensdragningen mellom politiets og vekternes oppgaver ligger i hvilken lovhemmel som er gjeldende for bruk av fysisk makt. Vektere har ingen særlige lovhemmel som gir rett til å utøve fysisk makt i sitt arbeid og dermed anses, i sin yrkesutøvelse, som vanlige privatpersoner. Det er derimot kun politiet som har lovhemmel til å benytte fysisk makt i sin tjenesteutøvelse. Vektere må derfor, som en klar hovedregel begrense seg til å *observere, kontrollere og rapportere*.

Vaktvirksomhetsutvalget (1997) henviser til §§ 1 og 2 i ny politilov av 1995 (gjeldende politilov) som understreker, lik tidligere politilov, at Norge skal ha et enhetspoliti, også omtalt som politimonopol. I tillegg henvises det til politilovens § 26, forbud mot privat rettshåndhevelse:

§ 26. Forbud mot privat rettshåndhevelse

Det er forbudt for andre enn politiet å organisere eller delta i privat virksomhet som har som formål å opprettholde offentlig ro og orden eller drive andre former for alminnelig rettshåndhevelse på offentlig sted.

Forbudet i første ledd er ikke til hinder for at det etableres vakthold som tilsikter å beskytte person eller eiendom eller verne om naturen. Forbudet er heller ikke til hinder for at en arrangør av allment tilgjengelig sammenkomst eller tilstelning etablerer vakthold for å opprettholde ro og orden under arrangementet.

Vaktvirksomhetslovutvalget (1997) presiserte at det i praksis er vanskelig å trekke en tydelig grense for hvilke tjenester vektere kan utføre selv om de begrensninger lovteksten oppstiller er tydelige.

Lov om vaktvirksomhet av 1988 ble endret etter anbefalinger fra vaktvirksomhetslovutvalget og trådte i kraft i 2001. Innstilling om offentlig utdanning av vektere og plikt til forhåndsinnmelding av kurs, elever og instruktører ble ikke tatt med i denne lovendringen. Inkludering av statlige og kommunale virksomheter som utfører vakttjenester ble heller ikke tatt med.

5.1.3 Justis- og politidepartementets arbeidsgruppe

Politiets manglende kontroll av vaktbransjen og konsekvensene av dette ble slått opp i riksdekkende medier med flere store oppslag i perioden år 2000-2005. Særlig fokus var rettet mot bekymring rundt potensialet for rekruttering av kriminelle og vaktbransjens aktiviteter i «gråsoner». Den rødgrønne regjeringens politiske plattform i Soria Moria erklæringen 1, la til grunn at regelverket for vaktvirksomhet skal gjennomgås. Hensikten med gjennomgang av loven med tilhørende forskrift, skulle være å sikre rettssikkerheten til de som kommer i kontakt med bransjen og god nok kvalitet i og kontroll med vaktbransjen (Soria Moria 1, 2005).

Departementet nedsatte en arbeidsgruppe med mandat til gjennomgang av forhold innenfor rettssikkerheten – både for publikum som kommer i kontakt med vektere og for vekterne, samt politiets kontroll av vaktbransjen. Mandatet ble av arbeidsgruppen også tolket til å omfatte opplæringsvirksomhet knyttet til vaktbransjen (Justis- og politidepartementet, 2008).

Arbeidsgruppens rapport foreslo følgende viktige endringer:

1.	Formålsparagraf etableres og
2.	Virkeområde i § 2 utvides til å omfatte ethvert organ for stat eller kommune som driver ervervsmessig vaktvirksomhet eller egenvakthold
3.	Vekterutdanningen styrkes ytterligere med krav til regodkjenning hvert 4 år
4.	Kontroll av vaktelskapene skal foretas basert på vaktelskapenes årlige innrapportering
5.	Vandelskontroll utvides til å omfatte både vektere og de som oppgaver direkte knyttet til vaktvirksomhet, eiere og personer som har vesentlig innflytelse på virksomheten omfattes også av vandelskravet
6.	Lovfestet meldeplikt for skatte- og avgiftsmyndighetene, tollvesenet og Arbeidstilsynet til politiet dersom disse avdekker forhold som antas å være av betydning for tillatelsen
7.	Politiet får plikt til å varsle om vektere mellom kontrollperiodene har begått alvorlig kriminalitet eller som er under etterforskning
8.	Innføring av sentral landsdekkende elektronisk vaktvirksomhetsregister
9.	Egenvakthold omfattes av loven

Tabell 4: Opplisting av arbeidsgruppens forslag til vaktvirksomhetslovendring 2008 (Justis- og politidepartementet, 2008)

Arbeidsgruppens rapport ble overlevert Justis- og beredskapsdepartementet i juni 2008 og ble senere fulgt opp av departementet ved fremleggelse av Ot. Prp.nr. 49, 2008 -2009 «Om lov om endringer i lov om vaktvirksomhet» i statsråd. Tilråding fra Justis- og beredskapsdepartementet av 27. mars 2009 ble godkjent i statsråd samme dag (Regjeringen Stoltenberg II) og fremlagt Stortinget for å fatte vedtak.

Endringene i vaktvirksomhetsloven og ny forskrift 28. mars 2011 nr. 337 om vaktvirksomhet (vaktvirksomhetsforskriften) trådte i kraft 1. april 2011 – med unntak av utdanningskravene i kapittel 3 §§ 7 til 15, som trer i kraft «senere» etter at fastsettelse av detaljerte kompetansemål, læreplaner og undervisningsopplegg er gjennomført. Politidirektoratet har i henhold til § 7 ansvaret for å fastsette læreplanen. Direktoratet nedsatte en arbeidsgruppe for å utarbeide forslag til opplæringsprogram for vektere i henhold til endring i vaktvirksomhetsloven. Arbeidsgruppen leverte sitt forslag den 22. november 2011, som ble sendt på høring den 9.10.2012 av departementet, saken er fremdeles (per juni 2014) under behandling.

5.1.4 Vaktvirksomhetslovens formål og virkeområde

Formålsparagrafen (§ 1), som er ny i vaktvirksomhetsloven av 2011, viser til at loven skal ivareta rettssikkerheten til publikum i møte med vektere (a), sikre god kvalitet på vakttjenester (b), legge forholdene til rette for en offentlig kontroll av de som omfattes av loven (c) og hindre vaktvirksomhet som er uforenlig med denne loven eller i strid med internasjonal rett (d).

Vaktvirksomhetsloven viser til at lovens virkeområde (§ 2) gjelder både for ervervsmessig vaktvirksomhet og egenvakthold som drives av private eller forvaltningsorgan. Med egenvakthold omfattes private, statlige eller kommunale eiendommer så lenge vaktholdet utføres av virksomhetenes egne ansatte. I § 19 første ledd viser loven til at departementet skal gi forskrifter om egenvakthold (§ 2) og kan gi nærmere forskrifter til øvrig gjennomføring av loven, slik det fremgår i siste ledd.

Vakttjenester defineres som tjenester ved bruk av personer, kamera-, og elektronisk overvåking eller på annen måte å utføre: tilsyn med privat eller offentlig område (§ 2a), kontrolltjenester (§ 2b), verditransporttjenester (§ 2c), ledsagertjenester (§ 2d), motta og behandle alarmsignaler fra overfall eller innbruddsalarmanlegg og respondere på disse med utrykning (§ 2e) og utføre opplæring i vakttjenester (§ 2f).

5.1.5 Vaktvirksomhetsforskriftens formål og virkeområde

Vaktvirksomhetsforskriften (2011), hjemlet i vaktvirksomhetsloven, gir en nærmere beskrivelse av formålsparagrafens innhold og lovens virkeområde. Forskriften (§ 1) viser til at lovens formål innebærer at det er tjenestens hovedinnhold som avgjør om den er en vakttjeneste eller ikke.

I forhold til virkeområde og hvilke tjenester som anses som vakttjenester beskriver forskriften (§ 2) ytterligere at det skal vektlegges på tjenestens formål og karakter, risiko for bruk av makt eller andre kvalitets-, sikkerhets-, og rettssikkerhetshensyn som tilsier at tjenesten skal omfattes av loven. Nærmere innholdsbeskrivelse av hva som menes med andre hensyn beskrives ikke.

I tillegg vises det til at ordensvakttjeneste og andre tjenester som har sitt utgangspunkt å håndtere ordensmessige problemer eller oppfyller politiets pålegg om vakthold omfattes av loven. Med ordensvakttjeneste regnes tjenester knyttet til serveringssteder for å ivareta ro og orden, adgangskontroll, bortvise personer, hindre og dempe konflikter uten bruk av vold og bistå ved krisesituasjoner.

Av tjenester som ikke regnes som vakttjenester, er tjenester som utføres vederlagsfritt for forebyggende oppsyn med egne verdier (§ 2a), tjenester på arrangementer hvor det ikke forventes ordensmessige problemer (§ 2b) og tjenester som har sitt utgangspunkt å ivareta servicehensyn (§ 2c) som vaktmestertjenester, resepsjonstjenester o.l.

Vaktvirksomhetsforskriften gir ingen nærmere bestemmelser om egenvakthold slik det fremgår av vaktvirksomhetslovens § 19. Med dette menes at vekterinstitusjonens offentlige del som arbeider med egenvakthold ikke er særskilt regulert.

5.2 Vekternes politisære virksomhet – rettsvern og maktutøvelse

5.2.1 Strafferettslig vern

Etter *gjeldende rett* har vektere ansatt i private vaktelskaper ikke strafferettslig vern etter gjeldende straffelov § 127, vold mot offentlig tjenestemann.

Straffeloven 2005 § 155. Vold eller trusler mot offentlig tjenestemann

Den som ved vold eller trusler påvirker en offentlig tjenestemann til å foreta eller unnlate å foreta en tjenestehandling, eller søker å oppnå dette, straffes med bot eller fengsel inntil 3 år.

Med offentlig tjenestemann menes enhver som utøver offentlig myndighet på vegne av stat eller kommune, eller som har slik kompetanse i kraft av sin stilling. Som offentlig tjenestemann anses også militære vakter, enhver som pliktmessig eller etter oppfordring yter bistand til offentlig tjenestemann, eller sikrer dennes arbeidsplass.

I straffeloven av 2005 § 155 videreføres straffeloven av 1902 § 127 med et snevrere anvendelsesområde hvor offentlig ansatte i forretningsvirksomhet og annen virksomhet som rettslig sett like gjerne kan utføres som ledd i privat virksomhet faller utenfor § 155. De aktuelle yrkesgruppene i denne sammenheng vil bli sikret et fullgodt vern ved ytterligere regler. Bakgrunnen for ikke å inkludere vektere i bestemmelsen er blant annet for og ikke å skape uklarhet med hensyn til vekternes status og myndighet, samt uklarhet om vekterens oppgaver er å anse som offentlig eller privat virksomhet (Ot. prp. nr.49 2008-2009 pkt. 8.3).

Siste ledd i § 155 viser til at private vektere som er i oppdrag for offentlige virksomheter allikevel blir omfattet av strafferettslig vern som offentlig tjenestemann. Eksempelvis vil private vektere som sitter i resepsjon for en statlig virksomhet, vil være med å sikre arbeidsplassen til statlige ansatte. Et annet eksempel er når politiet ønsker bistand fra private vektere ved hendelser, noe informantene også bekrefter.

Fra intervjuene fremkommer det at vektere har behov for strafferettslig vern og det er dokumentert at vektervolden øker. Men et strafferettslig vern kan også slå negativt ut i forhold til maktmisbruk. De som omfattes av strafferettslig vern kan redusere sin terskel til maktbruk. Politiet har hatt en vesentlig økning i antall § 127 saker (straffeloven - vold mot offentlige tjenestemann) de siste årene hovedsakelig knyttet til mindre erfarne politibetjenter. Trend fra

mindre erfarne politibetjenter kan bety at vekterbransjen som er uerfaren med et slikt vern, vil potensielt kunne bruke vernet oftere.

Ot. prp.22 (2008-2009) beskriver hvordan særskilt vern mot trusler og vold mot særlig utsatte grupper som ikke omfattes av § 155 ivaretas. Yrkesgrupper som ikke omfattes av § 155 er blant annet offentlige utsatte yrkesgrupper som tidligere nøt et vern etter straffeloven 1902 §§ 127- 128 og 326.

Ved utvelgelse av hvilke grupper som anses som særlige utsatte grupper vektlegges det om yrkesgruppen utfører viktige samfunnsoppgaver som medfører at yrkesgruppen har en bred kontaktflate mot en ubestemt krets av personer. Om yrkesgruppen er privat eller offentlig er ikke lenger et kriterium for å bli ansett som en særlig utsatt yrkesgruppe, men det sentrale er om samfunnet har et påtrengende behov for yrkesgruppen og om yrkesgruppen ved utførelse av sitt arbeid ikke kan reservere seg mot kontakt med enkeltpersoner. Årsaken til at slike yrkesgrupper skal omfattes av særlig vern, er at disse yrkesgruppene ikke kan verge seg mot at det vil kunne oppstå ubehagelige situasjoner under utføring av arbeidsoppgaver. Samfunnet har samtidig en klar interesse i at disse yrkesgruppenes arbeid ikke blir hindret (Ot.prp. nr.22 (2008-2009) pkt. 5.9).

Straffeloven av 2005 har følgende bestemmelser om vern av særlige utsatte yrkesgrupper:

§ 265. Særskilt vern for enkelte yrkesgrupper

Med bot eller fengsel inntil 2 år straffes den som ved trusler søker å påvirke yrkesutøvelsen til en person fra en særlig utsatt yrkesgruppe.

Som særskilt utsatt yrkesgruppe forstås

- a) helsepersonell som yter medisinsk begrunnet helsehjelp,
- b) personer som forestår allment tilgjengelig persontransport, som for eksempel jernbane, tunnelbane, trikk, buss, fly, drosje eller ferge og
- c) personer som har ansvar for opplæring i grunnskole eller videregående skole

§ 286. Vold mot særskilt utsatte yrkesgrupper

Den som ved vold søker å påvirke yrkesutøvelsen til en person fra en særskilt utsatt yrkesgruppe, straffes med bot eller fengsel inntil 3 år.

Med særskilt utsatt yrkesgruppe forstås

- a) helsepersonell som yter medisinsk begrunnet helsehjelp,
- b) personer som forestår allment tilgjengelig persontransport, som for eksempel jernbane, tunnelbane, trikk, buss, fly, drosje eller ferge og

- c) personer som har ansvar for opplæring i grunnskole eller videregående skole

De utsatte yrkesgruppene som omfattes av vern etter §§ 265 og 286 er innen helse, transport og utdanning. Vektene som en yrkesgruppe omfattes ikke av disse bestemmelsene eksplisitt, men etter §§ 265 og 286 bokstav b, vil vektene som forestår med sikkerhetskontroll på flyplasser og billettkontrollører på tog og buss være vernet av bestemmelsene. Bakgrunnen er at grensene for hvem som skal omfattes, ikke trekkes snevert til at det bare er den som er fører av det aktuelle transportmidlet som omfattes, men også de som forestår driften (Ot.prp. nr.22 (2008-2009) pkt. 5.9).

I Ot. prp. nr. 49 (2008-2009) uttales det på slutten av kapittel 8 at «*Departementet går på det nåværende tidspunkt ikke inn for at vektene generelt skal gis noe særskilt strafferettslig vern, men man vil komme tilbake til spørsmålet om et særskilt vern for enkelte vektgrupper i den andre proposisjonen om ny straffelov spesiell del*».

I Ot. prp. nr. 22 (2008-2009) som er siste delproposisjon – slutføring av spesiell del og tilpasning av annen lovgivning, omtales ikke spørsmålet om særskilt vern for hverken vektene som en yrkesgruppe eller enkelte vektgrupper som beskrevet ovenfor.

Vekternes strafferettslig beskyttelse synes allikevel å være ivaretatt av straffeloven 2005 § 77 om skjerpende omstendigheter bokstav h annet ledd, som viser til at det ved straffeutmålingen i skjerpende retning især skal tas i betraktning at lovbruddet har rammet personer som er særlig utsatt for lovbrudd (Myhrer, 2011).

I Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) side 271 uttales det at vektene er eksempler på personer med et yrke som kan gjøre dem «særlig utsatt» for lovbrudd: «*Alternativet «særlig utsatt» tar spesielt sikte på personer som har et yrke eller en beskjeftigelse som kan gjøre dem særlig utsatt for lovbrudd, og hvor det er grunn til å gi dem en særlig strafferettslig beskyttelse. Ansatte i fengslene eller vektene og vakter er alle eksempler på dette*».

5.3 Vekternes myndighet og kompetanse

Etter gjeldende rett har ikke vektene fått delegert myndighet ved lov, da vaktvirksomhetsloven ikke omtaler vekternes rettigheter eller kompetanse. Vekternes myndighetskompetanse er utledet av to sentrale grunnlag som er:

- Lov - den offentlige rett
- Avtale - den private rett

Med lov som offentlig rett menes den rett alle borgere har og forhold regulert med lovhjemler som gjelder mellom staten og privatpersoner og statens stiling. Med avtalefestet privatrett er det i denne sammenheng avgrenset mot rettslig forhold mellom private og omfatter her kun den rett private eiere har i henhold til sin eiendomsrett *jf.* Grunnloven (1814) § 105. Utøvelse av vaktvirksomhet er avhengig av den private rett – eiendomsretten, som grunnlag for vekterutøvelse. Årsaken er at vektere (private vektere) er kommersielle, og kun har adgang til å utøve vaktvirksomhet på vegne av sine oppdragsgivere (Vekteropplæring, 2007).

Eiendomsretten er en sentral del i arbeidet, hvor delegering av eiendomsrett til vektere gjøres gjennom avtalefestet tjeneste mellom oppdragsgiver (eier) og vaktsekskapet (operatør). Vektere har adgang til myndighetsutøvelse på vegne av eier for å opprettholde eiers interesser. Vekternes kompetanse er dermed til enhver tid den gjeldende rett for alle borgere og den myndighet som blir delegert fra oppdragsgivere etter avtale.

5.3.1 Eiendomsretten

Eiendomsrett er i moderne rettsterminologi et samlebegrep for de utnyttelsesmåter en eier har når det gjelder et bestemt objekt, enten det er grunnarealer (fast eiendom) eller løsøre. Om fast eiendom, som er det interessante i denne sammenheng, vises det til grunneierens frie rådighet over sin eiendom, innenfor de begrensninger som følger av gjeldende lovgivning, og andres særlige rettigheter til bruk av grunnen. Grunneierretten består av en rekke rådigheter som i sum utgjør eiendomsrettens innhold, som eierrådighet til selv å utnytte eiendommen ved bruk, og annen faktisk utnyttelse av eiendom med de ressurser som tilligger denne (positiv faktisk rådighet), i tillegg til å hindre andres tilsvarende bruk (negativ faktisk rådighet) (NOU 2007:13; Falkanger, 2011).

Rådigheten omfatter dermed retten til å disponere rettslig over eiendom, positivt ved å overdra eiendomsretten til andre ved salg eller til forvaltning (som hos vektere), og negativt ved å etablere rettigheter og forbud for å hindre at andre kan disponere eiendommen tilsvarende. Eiendomsretten gir dermed eieren alle rettigheter til å bruke og til å råde over eiendommen, utenom de rådigheter som ved lov er unntatt eller på annen måte er overlatt andre (NOU 2007:13; Falkanger, 2011).

Eiendomsretten er ikke av endelig fastlagt størrelse, men en samling av flere rådigheter eller beføyelser som kan endre seg over tid i forhold til innhold og omfang. Dermed er den faktiske eiendomsrett begrenset som en restkompetanse hos eier, omtalt som restrett, som omfatter de

rådigheter eller beføyelser som til enhver tid ikke er unntatt fra eierrådigheten, ved lov eller positivt tillagt andre (NOU 2007:13; Falkanger, 2011).

Fra intervjuene fremkommer det at eiersrett er sentral, men er ikke regulert godt nok av oppdragsgivere i kontrakt med vaktvirksomheter.

5.3.2 Hjelpeplikt

Hjelpeplikten er hjemlet i gjeldende straffelov (1902) § 387. Alle borgere har en plikt til å hjelpe andre i nød eller når liv står i fare. Vekternes kompetanse, som er lik gjeldende rett for alle borgere, viser til at vektere også har en hjelpeplikt i sin tjeneste.

Gjeldende rett viser til at enhver har en hjelpeplikt ovenfor andre som står i livsfare og en meldeplikt til myndighet om observasjon eller selv å avverge ulykker som medfører fare for menneskeliv. Det er straffbart for enhver som unnlater å hjelpe med fengsel inntil 3 måneder såfremt vedkommende selv ikke står i fare.

Ny straffelov av 2005 som ikke er iverksatt viderefører hjelpeplikten i:

§ 287. Forsømmelse av hjelpeplikt

Med bot eller fengsel inntil 6 måneder straffes den som unnlater

- a) etter evne å hjelpe en person som er i åpenbar fare for å miste livet eller bli påført betydelig skade på kropp eller helse, eller
- b) ved anmeldelse eller på annen måte etter evne å avverge brann, oversvømmelse, sprengning eller lignende ulykke som medfører fare for menneskeliv eller betydelig skade på kropp og helse.

Brudd på hjelpeplikten etter første ledd straffes ikke når plikten ikke kunne oppfylles uten å utsette seg selv eller andre for særlig fare eller oppofrelse.

Strafferammen er utvidet til inntil 6 måneder og hjelpeplikten er utvidet til å omfatte skade på kropp eller helse.

Fra intervjuene fremkommer det at hjelpeplikten er kjent, men blir ikke fokusert på godt nok hverken i opplæringsarbeid eller i operasjonell tjeneste (politi og vektere). Årsaken kan være at hjelpeplikten anses som en «sovende hjemmel».

5.4 Vekternes adgang til polisiær maktutøvelse

Etter *gjeldende rett* eksisterer det ingen særskilt hjemmel for vektere til å anvende fysisk makt. Legalitetsprinsippet fungerer som en skranke for vekternes maktbruk, da prinsippet ivaretar publikums rettssikkerhet ved å sikre at vektere aldri kan gripe inn uten å ha hjemmel i gjeldende rettsregler. Vaktvirksomhetsloven beskriver i § 12 bruk av makt, at vektere har ingen adgang til bruk av fysisk makt utover den enhver har adgang til, jf. straffeloven § 48 og

straffeprosessloven § 176 1.ledd, jf. § 170a. Bruk av fysisk makt under utøvelse av vaktvirksomhet er som en klar hovedregel ikke tillatt.

Maktutøvelse er allikevel mest aktuelt i akutte situasjoner hvor liv og helse eventuelt større materielle eller miljømessige verdier står i fare og det vil være for sent å redde det som er truet dersom man må vente på rettshåndhevende myndigheter. Begrensninger i adgangen er regulert i straffeloven og straffeprosessloven (Wegner, 2008; Spurkland, Myhrer, Bunæs, 2013)

Vekterens adgang til maktbruk er lik enhver annen borger, det må allikevel i vurdering av vekternes maktbruk spille inn at uniformerte «... og utdannet vaktpersonell i noe større grad enn den vanlige borger bør være i stand til å kontrollere akutte og aggressive situasjoner uten å anvende fysisk makt» (Wegner, 2008 s.8). På den annen side kommer vektere lettere i situasjoner der behov for maktbruk kan oppstå (Wegner, 2008).

5.4.1 Nødverge

Straffelovens § 48 (straffelov 2005 § 18) gir åpning for at enhver person (og dermed også vektere) har rett til å utøve makt som kan være rettmessig i ekstra ordinære tilfeller for å beskytte egne eller andres rettigheter mot rettstridig angrep. Nødverge kan benyttes av vektere til å beskytte og forsvare seg selv, enhver annen, ens egen eiendom, sin oppdragsgiver eller dennes eiendom gjennom nødvergehandlinger. Nødrett er privat rettshåndhevelse (Andenæs, 2004; Wegner, 2008; Spurkland et al., 2013).

Nødverge har undergitte begrensninger i forhold til nødvendighetsregelen og forsvarlighetsregelen. Forsvarshandlingen må være nødvendig og ikke gå lengre enn nødvendig for å avverge angrep, handlingen må avsluttes når det rettstridige angrepet er avverget. Det kan ikke gjøres bruk av sterkere forsvarshandlinger enn det som forholdsmessig er forsvarlig i forhold til det rettstridige angrepet. Overtredelse av nødvendighetsregelen og forsvarlighetsregelen vil resultere i at vekteren vil være utenfor nødvergeområdet og de opprinnelige straffefrie forsvarshandlinger blir dermed straffbare (Andenæs, 2004; Wegner, 2008; Spurkland et al., 2013).

Ny straffelov 2005, viderefører intensjoner i denne bestemmelsen i § 17.

5.4.2 Selvtekt

Selvtekt er nært beslektet med nødverge og følger de samme undergitte begrensninger. Lovlig selvtekt gir adgang til at rettighetshaver på egen hånd kan hevde sine rettigheter uten bistand

av rettshåndhevende myndigheter. Vekteren har adgang til lovlig selvtekt på vegne av oppdragsgiver, slik oppdragsgiver selv har. Lovlig selvtekt er når makt brukes ved at tyvgods tas fra en innbruddstyv, som påtreffes noe tid etter at tyveriet ble gjennomført (Andenæs, 2004; Wegner, 2008; Spurkland et al., 2013).

Selvtekt er som gjeldende rett ulovfestet og dermed er det vanskelig å peke på et klart skille mellom den lovlige og ulovlige selvtekt. Makt mot en person, som et ledd i å gjenopprette en tidligere tilstand, som personen gjennom bevisst handling har endret, jf. eksempel ovenfor, vil være ansett som ledd i selvtekthandling som vil være lovlig så lenge maktbruk er innenfor nødvendighetsregelen og forsvarlighetsregelen (Andenæs, 2004; Wegner, 2008; Spurkland et al., 2013).

Ny straffelov 2005, innfører bestemmelse om Selvtekt i § 19 som støtter opp under den ulovfestede praksis som er gjeldende i dag. I tillegg vil bidra til å peke på et klart skille mellom lovlig og ulovlig selvtekt. § 19 beskriver at «En handling som ellers ville være straffbar, er lovlig når den som har retten, handler for å gjenopprette en ulovlig endret tilstand, og det ville være urimelig å måtte vente på myndighetenes bistand. Makt mot en person kan bare brukes når rettskrenkelsen er åpenbar, og må ikke gå lenger enn forsvarlig».

5.4.3 Nødrett

Straffelovens § 47 gir åpning til å utøve makt som kan være rettmessig i ekstra ordinære tilfeller.

Nødrett gir enhver borger (og dermed også vektere) adgang til å benytte makt ved å foreta en ellers straffbar handling for å redde person eller eiendom fra en fare, som det ikke er mulig å avverge på annet vis. Som det fremgår av ordlyden i § 48 skal maktbruk være nødvendig for å avverge skade og forholdsmessig i forhold til den skade som begrenses eller avverges. Ved nødrett foreligger det ingen angrep mot person eller eiendom, men en nødsituasjon som har oppstått. Teoretisk sett kan nødrett brukes som hjemmel til å anvende fysisk makt mot person. (Andenæs, 2004; Wegner, 2008; Spurkland et al., 2013).

Ny straffelov 2005, viderefører intensjoner i denne bestemmelsen i § 17.

5.4.4 Pågrepelse, ransaking og beslag

Pågrepelse er kortvarig frihetsberøvelse og skal i utgangspunktet kunne gjennomføres uten bruk av fysisk makt. Straffeprosesslovens (1981) § 176, 1.ledd, 2 setning, «borgerlig pågrepelse» gir enhver (og dermed også vektere) hjemmel til å foreta en pågrepelse dersom

den mistenkte påtreffes eller forfølges etter fersk gjerning eller ferske spor når det er fare for opphold. I likhet med § 48 gjelder nødvendighetsregelen og forsvarlighetsregelen også under pågripelse. Straffeprosesslovens § 178, 1 ledd presiserer at det ikke skal brukes mer makt under pågripelsen enn nødvendig. En lovlig pågripelse kan ikke finne sted dersom dette «... etter sakens art og omstendighetene ellers ville være et uforholdsmessig angrep», jf. straffeprosesslovens § 170a (Andenæs, 2004; Wegner, 2008; Spurkland et al., 2013).

I utgangspunktet er det kun politiet som kan ransake personer. Enhver annen (og dermed også vektere) har derimot adgang iht. Straffeprosessloven § 178 til å ransake en pågrepet person i det øyemed å finne gjenstander som kan brukes til vold eller til å unnvike pågripelsen. Disse gjenstander skal iht. straffelovens § 178 tas fra den pågrepne personen. Tyvgods kan tas fra den pågrepne såfremt det kan skje uten ransaking (Wegner, 2008; Spurkland et al., 2013).

5.5 Vekterutdanning

Vekterutdanning kan gjennomføres som trinnvis utdanning som består av teori og praksis eller fagbrevutdanning gjennom videregående skole (Vekteropplæring, 2007).

5.5.1 Gjeldende rett i vekterutdanning

Etter gjeldende rett er vektere lovpålagt utdanning iht. Vaktvirksomhetsloven (2011) § 9, som består av a) en teoretisk del gjennomført før ansettelse, b) praksisopplæring i vakttjeneste, herunder objekt opplæring, c) oppsummerende teorikurs og avsluttende eksamen.

I tillegg skal det gjennomføres eventuell tilleggsutdannelse for utføring av spesialtjeneste(d). For alle vektere gjelder regodkjenning hvert fjerde år (e).

Inntil vaktvirksomhetsforskriften (2011) kapittel 3 trer i kraft, gjelder forskrift av 25. mai 2004 nr. 787 § 5. Utdanningen består i dag av trinnvis (1-3) opplæring som tilbys av opplæringsvirksomheter godkjent av Politidirektoratet.

Gjeldende vekterutdanning består av en introduksjonskurs bestående av 15 timer (trinn1), praksisopplæring på 30 timer (trinn 2) og oppsummerende teoridel og eksamen bestående av 50 timer (trinn 3). Trinn 2 og 3 er i dag grunnutdanningen for vektere. Total opplæring på 95 timer har som målsetting at vekteren skal ha innsikt i, og forståelse av plikter og begrensninger for vektere og opptre i samsvar med disse under tjenesteutøvelsen (Vekteropplæring, 2007).

Læringsmål i vekteropplæring trinn 1, 2 og 3, er å kunne vurdere egen og kundenes risiko og bruke en beredskapsplan, gjennomføre livreddende og emosjonell førstehjelp på et skadested og gjøre rede for tekniske sikrings- og varslingssystemer mot ulike trusler og reaksjoner ved utløst alarm. I tillegg til grunnleggende forståelse av sikkerhetsprinsipper, samfunnssikkerhet og beredskap, kunne utforme arbeidsrapporter, brannvern, sikre et åsted og forstå hva som legges i begrepene “kvalitet” og “service” og en forståelse for hvordan man håndterer ulike konfliktsituasjoner (Vekteropplæring, 2007).

5.5.2 Vekterskolen

Vekterutdanningen i henhold til vaktvirksomhetsloven er kommersiell og tilbys i dag av de private organisasjonene i vekterinstitusjonen (Vekterskolen, 2011a). I henhold til vaktvirksomhetsloven (2011) er det ingen begrensninger om hvem som kan tilby vekteropplæring, såfremt virksomheten er godkjent etter vaktvirksomhetsloven. Det har tidligere vært en samordning av vekteropplæring gjennom etablering av vekterskolen i 2004. Etableringen var et samarbeid mellom arbeidsgiverorganisasjonen NHO Service, arbeidstakerorganisasjonen Norsk Arbeidsmandsforbund (NAF) og medlemsbedriftene i NHO Service (private vekterselskaper).

Formålet for opprettelsen av vekterskolen var å sikre en enhetlig opplæring av vektere for å imøtekomme publikums og bransjens behov for økt kompetanse og kvalitet ved å samordne felles moderne og kvalifisert yrkesutdanning (Vekterskolen, 2011a). Vekterskolen hadde sitt hovedfokus på trinnvis lovpålagt opplæring, men tilbudte også andre fagkurs for vekterinstitusjonen (Vekterskolen, 2011a).

Vekterskolen godkjente instruktører hos sine medlemsbedrifter, som igjen organiserte og solgte kursprogrammer gjennom Vekterskolen. Ingen av instruktørene var ansatt i vekterskolen, selv om vekterskolen var et selvstendig registrert selskap. Alle instruktører var ansatt i medlemsbedriftene, som solgte elevplasser til vekterskolens kursprogrammer. Medlemsbedriftene godkjente kun kurs fra vekterskolen. Denne organiseringen viser til at vekterskolen ikke var en fysisk skole eller en selvstendig virksomhet, men drevet sammen av medlemsbedriftene. Vekterskolen ble opprinnelig organisert etter den svenske modellen for vekterskolen BYA i Sverige, men ble avvirket i 2011 (NHO Service, 2005; Vekterskolen, 2011a).

Informantene var positive til at vekterskolen ble opprettet og synes det var et tap for bransjens integritet ved å legge ned skolen.

5.5.3 Endring i vekterutdanning

Vaktvirksomhetsforskriften (2011) kapittel 3, som Politidirektoratets arbeidsgruppe leverte sin innstilling til i 2011, er fremdeles på høring hos departementet. Arbeidsgruppen fremsatte forslag om vesentlige utvidelser fra gjeldende krav til vekteropplæring (Politidirektoratet, 2011a).

- Grunnutdanning for vektere ble betraktelig økt fra 95 timer (teori og praksis) til 111 klokketimer for teoridel og 57 klokketimer for praksisdel
- Regodkjenningskurs hvert fjerde år på 30 klokketimer
- Tilleggsutdanning for spesialtjenester
- Eget kurs for opplæring av instruktører i juridiske fag som bør gi 10-15 studiepoeng med oppfriskningskurs i regi av Politihøgskolen eller fra annen godkjent undervisningssted.
- Fagbrevutdanning i sikkerhetsfaget likestilles med 4 års relevant erfaring som vekter.
- Faggruppe opprettes som rådgivende organ for politiet hvor Politidirektoratet er leder av faggruppen og bestemmer sammensetningen og arbeidsoppgaver som nedfelles i forskriften.
- Teorieksamen for vekterutdanningen sentraliseres i en nasjonal eksamensdatabase knyttet til et nasjonalt vekterregister

Arbeidsgruppens forslag viser til at vekterutdanningen skal være grunnlag for yrkesutøvelsen som vekter. Formålet med utdannelsen er lik vaktvirksomhetsloven, å ivareta rettsikkerheten for dem som kommer i kontakt med vektere, og sikre god kvalitet på vakttjenestene. Det er videre et formål med utdannelsen at vekteren også skal kunne ivareta egen sikkerhet.

«Vekterutdanningen skal dekke relevante fagområder og utfordringer vektere kan møte i arbeidet og gi vekteren kompetanse som kan forebygge uønskede hendelser som uhell, ulykker og kriminelle handlinger eller redusere konsekvensene av disse. Opplæringen skal legge grunnlag for å utvikle kompetanse om risikovurderinger, sikkerhetstiltak, beredskapsarbeid og konflikthåndtering. Videre skal opplæringen fremme kompetanse om etikk og regelverk og helse, miljø og sikkerhet» (Politidirektoratet, 2011a s.4).

Det bemerkes at hjelpeplikt i henhold til straffelovens § 387 (ny straffelov 2005 § 287) ikke er en del av ny vekterutdanning og har tidligere heller ikke vært en del av vekterutdanningen.

I Endringsforskrift om vaktvirksomhet (2013) er arbeidsgruppens viktigste forslag om

endringer, som beskrevet ovenfor, inntatt i endrede bestemmelser i vaktvirksomhetsforskriften (2011) kapittel 3 utdanning. Endringer er ikke trådt i kraft per juni 2014.

5.5.4 Fagbrev Sikkerhetsfaget

I motsetning til vekterutdanning etter vaktvirksomhetsloven (2011), fastsetter ikke Politidirektoratet kompetanseplanen, derimot er fagbrevutdanningen en offentlig utdanning, som følger lik struktur som øvrig yrkesopplæring fastsatt av Utdanningsdirektoratet. Fagbrev utdanningen er fastsatt etter forskrift av Utdanningsdirektoratet 14. februar 2008 og er hjemlet i Opplæringslova (1998) om grunnskolen og videregående opplæring § 3-4 første ledd. Gjeldende fra 1. august 2008 (Udir, 2014).

Fagbrevutdanning i sikkerhetsfaget gir yrkestittelen vekter og gjennomføres som videregående opplæring med videregående trinn 1 (Vg1); service og samferdsel, videregående trinn 2 (Vg2); salg, service og sikkerhet og deretter to år praksisopplæring i bedrift som lærling. Totalt består fagbrevutdanning av 4 års opplæring. Fra 2008 er videregående trinn 3 også gjeldende (Vg3): Sikkerhetsfaget (Udir, 2014.)

Alternativ modell finnes for vektere med mer enn 5 års dokumentert praksis. De kan melde seg opp til eksamen som praksiskandidater, hvor det først avlegges teoretisk eksamen innen sikkerhetsfaget. Først ved bestått teoretisk eksamen, kan kandidatene gjennomføre fagprøve (Vektorskolen, 2011b).

Fagbrevutdanningens består av tre hovedområder som omfatter; sikkerhetsplanlegging, sikkerhetsarbeid og rapportering. Kompetanseområder i fagbrevutdanning er delvis bygget på lovpålagt utdanning etter vaktvirksomhetsloven (2011), men er mer inngående i alle kompetanseområder.

Formålet med utdanning er i henhold til læreplanen: « å legge grunnlaget for yrkesutøvelse som kan forebygge og redusere konsekvenser av uønskede hendelser som uhell, ulykker og kriminelle handlinger ved å bidra til å fremme kompetanse innenfor planlegging, operativt arbeid, veiledning, dokumentasjon og kvalitetssikring i sikkerhetsarbeidet. Opplæringen skal legge grunnlag for å utvikle kompetanse om risikovurderinger, sikkerhetstiltak, beredskapsarbeid, konflikthåndtering og organisering av arbeidet på et skadested. Videre skal opplæringen fremme kompetanse om etikk og regelverk og helse, miljø og sikkerhet» (Udir, 2014.)

I henhold til § 7 i vaktvirksomhetsforskriften (2011) tilfredsstiller fagbrev sikkerhetsfaget kravet til lovpålagt utdanning for vektere.

I intervjuene fremkommer det at vekteropplæringen har de nødvendige temaer, men kunne vært mer utdypende i fag. Politiets beredskapssystem er aktuelt å inkludere i vekteropplæringen.

5.5.5 Utvidet myndighet og kompetanse for offentlige vektere

Etter iverksettelse av endring i vaktvirksomhetsloven i 2011, ble de statlige og kommunale forvaltningsorgan, som har egne vakter, også omfattet av denne loven (§ 2).

5.5.5.1 Håndheving av kommunale politivedtekter

Med hjemmel i politiloven § 14 tredje ledd som ble vedtatt i Stortinget i desember 2010, har Justis – og beredskapsdepartementet fastsatt en forskrift om kommunal håndheving av politivedtekter (2012).

Politivedtekter er lokale vedtekter for en kommune, vedtatt av kommunestyret eller bystyret og godkjent av Justis- og beredskapsdepartement. Vedtektene omhandler regler for ro og orden i kommunen med alt fra gatesalg, utendørs tilstelninger og snørydding.

Forskriftens formål (§ 1) er å sikre ensartet og effektiv kommunal håndhevelse av vedtektene og gir adgang til å ilegge overtredelsesgebyr (§ 3). Forskriftens virkeområde (§ 2) gjelder kun for de kommuner som vedtar håndheving etter politiloven § 14 tredje ledd. Adgang til å ilegge overtredelsesgebyr (§ 3) og dermed forvaltning av vedtekter kan kun gjøres av, personell ansatt i kommunen eller av selskap, som helt eller delvis eies av kommunen. Heleide private selskaper gis dermed ikke adgang til å håndheve vedtektene etter forskriften. Forskriftens § 3, femte og sjette ledd er kun en presisering av kommunens myndighet til å beslutte tiltak overfor ulovlig bruk av offentlig eid eiendom, men gir samtidig adgang til å opprettholde ro og orden på offentlig sted.

Bergen kommune har etablerte egne vektere til håndheving av vedtektene gjennom en byvekter ordning, som en forebyggende og positiv symbolfunksjon for byen. Byvektere har adgang til å sanksjonere ved å utstede gebyrer i forbindelse med forsøpling i byrommet. Målgruppen er alle byens innbyggere (Bergen kommune, 2013)

Trondheim kommune har imidlertid lagt håndheving av reglene til kommunale trafikkbetjener (Trondheim parkering, 2014). Oslo kommune har gjennom etablering av Oslovakt ordningen åpnet for at både trafikkbetjener og bybetjener i Oslovaktordningen håndhever politivedtektene (Bymiljøetaten, 2014). Byrådet i Tromsø kommune har den 23.5.2013 gitt sin innstilling om kommunal håndheving av vedtektene gjennom Tromsø

Parkering KF (Ledingham, 2013). Flere andre kommuner antas å ha etablert slike ordninger eller i ferd med å etablere dette.

I intervjuene kom det frem at kommunal håndhevelse av politivedtekter er nytt og ikke godt nok kjent. Begge informantene er enig i en slik utvikling fordi kommunale betjenter, i likhet med politiet, svarer til et demokratisk system.

5.5.6 Annen lovpålagt opplæring

I tillegg til vaktvirksomhetsloven (2011) er det tre andre lover som regulerer opplæring utover vaktvirksomhetsloven; luftfartsloven, havne og farvannsloven og sikkerhetsloven.

5.5.6.1 Sikkerhetsloven

Sikkerhetsloven (1998) har i følge § 1 som formål å legge til rette for effektivt å kunne motvirke trusler mot rikets selvstendighet, sikkerhet og andre vitale nasjonale sikkerhetsinteresser. Sikkerhetsloven skal også ivareta den enkeltes rettssikkerhet.

Lovens generelle virkeområde er i følge § 2 alle forvaltningsorganer, som ethvert organ for stat eller kommune, men gjelder også for ethvert rettssubjekt som ikke er å anse som forvaltningsorgan, men er leverandør av varer eller tjenester til et forvaltningsorgan i forbindelse med en sikkerhetsgradert anskaffelse.

Forskrift om objektsikkerhet (2010) hjemlet i sikkerhetsloven, og gir i § 3-5 objekteier plikt til å tilrettelegge for at sikringsstyrker kan forberede, øve og gjennomføre tiltak på og ved et objekt, for å beskytte objektet. Plikten gjelder kun for objekteiere som er omfattet av denne forskriften.

Forvaltningsorganer som er underlagt sikkerhetsloven benytter vektere til forskjellige tjenester. Et av de største oppdragene hvor private vektere benyttes i samarbeid med egne sikkerhetsstyrker til objektsikring, er regjeringskvartalet og departementene gjennom oppdragsgiver Departementenes sikkerhet og service organisasjon (DSS) (NTB, 2012; Gammelmo og Nordheim, s.a.).

5.5.6.2 Havne og farvannsloven

Havne- og farvannsloven (2009) gir i § 43 som omhandler sikkerhet og terrorberedskap i havner og havneterminaler krav til «Eiere og operatører av havner og havneterminaler til å treffe de tiltakene som er påkrevd for å forebygge og hindre terrorhandlinger og andre

forsettlig, ulovlige handlinger rettet mot havnen, havneterminalen, eller fartøy som bruker havnen eller havneterminalen».

I Forskrift om sikring av havneanlegg (2013), som er hjemlet i havne- og farvannsloven, gir § 18, sikkerhetspersonell både en rett til gjennomføring av kjøretøy, gods, forsyninger og bagasje m.v. og adgang til å avvise hvis gjennomføring nektes. I § 19 gis det adgang til visitasjon av personer og en plikt til å avvise disse hvis de nekter å la seg visitere. I praksis gir bestemmelsen vektere i tjeneste for havneanlegg en utvidet «myndighet» til å gjennomføre kontroll og visitasjon enn øvrige vektere.

5.5.6.3 Luftfartsloven

Luftfartsloven (1993) med tilhørende forskrift om sikkerheten i luftfarten (2011), gir detaljert krav til både eier og operatør til sikringstiltak, sikringsregime, krav til opplæring, godkjenning av sikkerhetspersonell og krav til sikkerhets og beredskapsplanverk. Loven er omfattende og har muligens det mest forankrede sikringsregime i samfunnet. Vektere, som benyttes til sikkerhetskontroll på flyplasser er blant de mest synlige sikringstiltakene.

5.6 Kontroll med vekterinstitusjonen

Sikker Vakt ble etablert i 1999, som et uavhengig kvalitetsorgan med ansvar for myndighetskontakt og godkjenningsnemd, etter initiativ fra arbeidstakerorganisasjonene Parat og NAF, arbeidsgiverorganisasjonen NHO Service, sikkerhetsorganisasjonen Norsk Sikkerhetsforening og Næringslivets sikkerhetsråd. Formålet med Sikker Vakt var å kvalitetssikre vektertjenester gjennom årlig godkjenning av vektorselskapene. Sikker Vakt ble etablert for å synliggjøre de seriøse aktørene i markedet og for å være samfunnskontakt for vektibransjen (Bergmann, 2000; NHO Service, 2005).

Sikker Vakt er ikke lenger operativ som en selvstendig organisasjon, men rollen som samfunnskontakt for den private vektibransjen ivaretas av NHO Service. Årlig godkjenning av vektorselskapene ble også avviklet i forkant av vaktvirksomhetslovens (2011) ikrafttredelse.

I intervjuene kom det frem at Sikker Vakt sin virksomhet er tydelig tegn på at noe var galt med vaktbransjen, men nødvendig for å synliggjøre de seriøse aktørene.

5.7 Politiets beredskapsressurser

I henhold til politiloven § 27 tilligger det politiet å iverksette og organisere redningsinnsats der menneskers liv eller helse er truet, hvis annen myndighet ikke er pålagt ansvaret. Politiet

er en kritisk og sentral aktør i nærmest alle situasjoner som kan oppstå i det sivile samfunn, og en viktig samarbeidspartner i arbeidet med samfunnssikkerhet. Ved ulykker og katastrofesituasjoner har politiet ansvaret for å iverksette alle nødvendig tiltak for å avverge fare og begrense skade (St.meld.22, 2007-2008).

For å styrke kapasitet og tilgjengeligheten til ressurser, er politireserven organisert som en del av den sivile beredskapen i Norge, i tilfelle krise eller krig. Politireserven er hjemlet i polititjenestepliktloven (1952) med formål om å være en forsterkning av politiet.

I St. prp. Nr. 1 (2007-2008) fremgår det at politireserven utgjør ca. 800 reservister som er opplært og utstyrt, men har ikke vært benyttet i særlig grad siden Olympiske leker i 1994 og etter Kofi Annans besøk i 1999. I forbindelse med terrorangrep 22 juli 2011 ble det gitt tillatelse fra Politidirektoratet til å benytte styrken, men ingen ble tilkalt.

Politireservister gjennomgår et to ukers grunnkurs ved Justissektorens kurs og øvingscenter i Stavern. Opplæringsprogrammet har en gjennomgang av politiets vanlige oppgaver med fokus på typiske oppgaver for politireserven som i utgangspunktet er: objekt vakthold, ordenstjeneste, trafikkregulering og grensekontroll (Politi, 2013)

Selv om politireserven har blitt brukt i begrenset utstrekning over de siste tiårene ønsker Justis og beredskapsdepartementet å opprettholde politireserven. Departementet har gjennomført en vurdering av hvilke situasjoner det kan bli aktuelt å benytte politireserven, omfanget av reserven og organiseringen av politireserven. Det blir vektlagt at det i spesielle situasjoner vil være en fordel, at politiets forsterkninger hentes fra sivilt styrkeoppsett med politimyndighet og utdannet og trent på politifaglig grunnlag, fordi politireserven vil kunne bli påkrevd å avløse ordinære politimannskaper med oppgaver innenfor objekt vakthold, forsterket grensevakthold, evakuering og ordens-trafikkjeneste (St. meld. nr. 22(2007-2008)).

I Prop. 73 S (2011-2012) beskrives det at et eget utvalg skal vurdere blant annet om organisering, samordning og anvendelse av politireserven er hensiktsmessig og tilstrekkelig effektiv for å ivareta samfunnssikkerhetsmessige behov. Det blir lagt til grunn at forsterkningsbehovet i første omgang er knyttet til sivile hendelser og kriser i fredstid, men at oppgavene skal ses i sammenheng med politireservens oppgaver i en væpnet konflikt. Utvalget skal vurdere ulike former for sammenslåing, samordning og effektiviseringstiltak for Sivildforsvaret, Heimevernet og Politireserven.

I St. meld. 29 (2011-2012) vises det til en rekke større hendelser i 2011, blant annet terrorhandlingene 22. juli og stormen Dagmar. Det er av stor betydning å sikre at staten bruker de samlede forsterkningsressursene effektivt. Regjeringen skal nedsette et utvalg for å foreta vurdering om dagens organisering, samordning og anvendelse av de statlige forsterkningsressursene er hensiktsmessig og effektiv for å ivareta de samfunnssikkerhetsmessige behov i fredstid. Dette inkluderer i likhet med Prop. 73 S (2011-2012) Sivilforsvaret, Heimevernet og Politireserven.

I intervjuene kom det frem at manglende bruk av politireserven er negativt for beredskapen til politiet. Samfunnet har utviklet seg betraktelig siden opprettelsen av politireserven og det er andre aktører som private og kommunale, som ivaretar mange av de oppgavene som er (var) tiltenkt politireserven.

5.8 Norsk redningstjeneste og Politiets beredskapssystem

Den norske beredskapen med redningstjenesten, er organisert som en nasjonal dugnad med alle ressurser; statlige, fylkeskommunale, kommunale, private og frivillige. De som er egnet til akutt redningsinnsats for å redde liv blir registrert, organisert, trent og mobilisert for innsats i offentlig koordinert redningstjeneste. Uttrykket redningstjeneste er i offisiell sammenheng relatert til «*akuttinnsats for å redde mennesker fra død eller skade som ikke blir ivaretatt av særskilt opprettede organer eller ved særlige tiltak*» (Redningsnett, 2009).

Norsk redningstjeneste bygget langt inn i forrige århundre på privat initiativ. De frivilliges innsats, solidaritet og nabohjelp var kjernen i redningstjenesten. Både til sjøs og på land var respekten for menneskelivet og solidariteten mennesker i mellom sentral, når noen trengte hjelp. Den første organiserte redningstjeneste i Norge, som var tuftet på privat tiltak, bidro til stiftelsen av Norsk Selskab for Skipbrudnes Redning i 1891. Den offentlige innsats ble gradvis sterkere, men først på 1950-tallet ble det klart at de som deltok i redningsaksjoner led under uklare ansvarsforhold og mangel på koordinering. Dette gjaldt for både offentlige etater, frivillige organisasjoner og private selskaper (Redningsnett, 2009).

Det ble nedsatt eget redningsutvalg for å gjennomgå redningstjenesten som konkluderte med behov for samordning av redningstjenesten, understreket i innstillingen fra redningsutvalget i St. meld. nr. 86 (1961-62). Det ble i 1970 opprettet to hovedredningssentraler (HRS) i Norge, henholdsvis i Bodø og i Stavanger (Sola), i tillegg til lokale redningssentraler (LRS) tilsvarende landets politidistrikter. Det administrative samordningsansvaret for

redningstjenesten i sin helhet ble lagt til Justis- og beredskapsdepartementet, fastsatt ved Kgl. Res. av 21. september 1973 (senere revidert 4. juli 1980). Samordningsansvaret for Justis- og beredskapsdepartementet og administrativ praksis utledes av St. meld. nr. 86 (1961-62). Justisministeren er på bakgrunn av ansvaret som Justis- og beredskapsdepartementet har i den norske redningstjenesten, konstitusjonelt ansvarlig for redningstjenesten (St. meld. nr. 44 (2000-2001)).

I redningstjenesten skilles det mellom de dedikerte ressursene som har redning som primær oppgaver og som står til eksklusiv rådighet for HRS ved behov. De ikke-dedikerte ressurser (offentlige og private) benyttes ved konkret behov i den grad de er tilgjengelige, uavhengig om det er etablert samarbeidsavtale eller ikke. De frivillige organisasjoner er et sentralt element i redningstjenesten som deltar på frivillig basis, men får dekket sine faktiske utgifter. Andre private ressurser kan også engasjeres og betales for. De private selger sine tjenester (enten dekning av faktisk utgift for frivillige eller som kjøp av tjenester fra private aktører), mens det offentlige må dekke sine kostnader i tråd med samvirkeprinsippet i redningstjenesten (St. meld. nr. 44 (2000-2001)).

HRS og de lokale redningsentralene består av representanter for flere offentlige etater, men det er politimester innen sitt respektive distrikt, og innenfor sine ansvarsområder, som har leder og koordineringsansvaret for redningsaksjoner. Politiets samordningsplikter ved ulykkes- eller katastrofesituasjoner der menneskeliv eller helse er truet, har hjemmel i politiloven (§ 27). Politiet pålegges da en akutt sektorovergripende ansvar for å håndtere ulykker og katastrofer i fredstid, på alle samfunnsområder. I akutfasen er lokal politimester gitt myndighet til å beslutte på andre myndigheters område, inntil ansvaret er overtatt av ansvarlig myndighet. Alle viktige og organiserte ressurser i redningsarbeidet er beskrevet i politiets beredskapssystem 1 (PBS) kapittel 5, som er en håndbok i krisehåndtering for politiet (Politidirektoratet, 2011b).

Politiets beredskapssystem er delt i tre deler; PBS 1, PBS 2 og PBS 3 som er egne håndbøker. PBS 1 gir retningslinjer for politiets beredskap, PBS 2 og PBS 3 er henholdsvis Politidirektoratets styringsdokumenter og Politidistriktenes planverk som bygger på føringer i PBS 1 (Politidirektoratet, 2011b). Da fokuset i denne forskningsoppgaven ikke er operasjonell, holdes PBS 2 og PBS 3 utenfor denne oppgaven.

PBS 1 gir retningslinjer for politiets beredskapsarbeid og er utformet som en oppslagsbok for den enkelte tjenesteperson og for politiets ledere i alle nivåer. PBS 1 er også pensum i politiutdanningen ved Politihøgskolen (Politidirektoratet, 2011b).

PBS 1 gir i kapittel 2.5 en oversikt over beredskapsprinsippene, men har i gjeldende utgave fra 2011, ikke beskrevet samvirkeprinsippet. Derimot listes det opp potensielle samvirkeaktører for politiet i en beredskapssituasjon i kapittel 5, som er alt fra offentlige institusjoner, kommersielle aktører til frivillige organisasjoner. Vekterinstitusjonen nevnes ikke som en potensiell samvirkeaktør. Oversikten over samvirkeaktørene i kapittel 5, er i alfabetisk rekkefølge og er ikke systematisert etter potensiell samvirkeaktører innen security, safety eller begge typer hendelser (Politidirektoratet, 2011b).

I intervjuene kom det frem at vekterinstitusjonen ikke er en tydelig samvirkeaktør for HRS, fordi samvirkefokus er på aktører som kan bidra med søk og redningsarbeid. De frivillige organisasjonene er de største aktørene i dette arbeidet. Strukturering av security og safety aktører kan gi åpninger for andre aktører. Det er allikevel naturlig å omtale vektere i samvirke oversikten, men utfordringen kan være at vekterinstitusjonen ikke har et samlet kontaktpunkt. PBS 1 fra 2011 er under revidering hos Politidirektoratet.

5.9 NOU 2012:14 Rapport fra 22.juli kommisjonen

Dokumentundersøkelse av rapporten er avgrenset til DSS vakt og sikringspersonellets innsats under 22. juli, som består av offentlige vektere. I tillegg gjennomgang av forhold som kan berøre vektere i fremtidig beredskapsarbeid, enten de er private eller offentlige.

Kommisjonen omtaler kun DSS i rapporten og ikke private vektteres innsats (NOU 2012:14 pkt 18.8). Rapporten gir et bilde av en mangelfull opplæring med for liten tilgang på krisehåndteringsressurser og ufullstendige systemer for håndtering av sikkerhet. De omtaler likevel sikkerhetsvaktene som innsatsvillige med ønske om å hjelpe, med de forutsetninger DSS har gitt og deres personlige erfaringer og kompetanse som plattform.

På tross av en uavklar situasjon fortsatte sikkerhetsvaktene med sitt arbeid under frykt for ny eksplosjon og for at bygg skulle rase. De søkte etter overlevende i raserte bygninger, ga førstehjelp, bistod med å bære skadde og døde ut av område og bisto med å sikre materiell og dokumenter (NOU 2012:14 pkt. 18.1). Kommisjonen viste til at sikkerhetsvaktene på regjeringskvartalet gjorde en stor innsats 22. juli.

For sikkerhetsvaktene og resepsjonistene i DSS, forelå det ingen retningslinjer for hvordan de skulle opptre ved mistanke om en bilbombe, verken skriftlig eller muntlig. Likeledes forelå det ingen rutiner for varsling eller evakuering eller andre tiltak som skulle iverksettes ved en mistanke om en bilbombe (NOU 2012:14 pkt.18.3).

Kommisjonen skriver videre at det er på det rene at sikkerheten i, og driften av, regjeringskvartalet er av vesentlig betydning for samfunnssikkerheten (NOU 2012:14 pkt 18.8). Vaktcentralen som operatørene valgte og fortsatt å betjene etter eksplosjonen, hadde en viktig funksjon. Operatørene ga raskt politiet verdifull informasjon om bil og gjerningsmann (NOU 2012:14 pkt. 18.1).

22 juli kommisjonen påpeker i sin rapport (NOU 2012:14), at umiddelbart etter eksplosjonen den 22. juli 2011, valgte politiet å nedprioritere vakthold og sikring av bygg (symbolbygg og andre skjermingsverdige objekter) i Oslo sentrum, selv om det forelå en begrunnet frykt for at det kunne komme et nytt angrep. Bakgrunnen var manglende kapasitet hos politiet til objektsikring av aktuelle eiendommer, som inngår i politiets eget terrorplanverk (NOU 2012:14 pkt 10.8).

Kommisjonen presiserer at enkeltmenneskets handlinger påvirkes i stor grad av hvordan det er tilrettelagt for at oppgavene kan løses på en god måte. Lærdommen fra det som sviktet den 22. juli er hvordan ledelse og organisasjoner kan bidra til at enkeltpersoner står bedre rustet til å treffe riktige beslutninger. Fokus på system fremfor den enkelte vil bidra til at enkeltpersoner ikke eksponeres til å gjøre skjebnesvangre feil (NOU 2012:14 pkt 19.8).

Parallelt med 22.juli kommisjonens arbeidsperiode (august 2011- august 2012) ble det igangsatt en studie av Fafo om vakt og sikkerhetsbransjens rolle den 22. juli 2011, bestilt av NHO Service (Gautun, 2012). Rapporten (Fafo 2012:43) ble ferdigstilt mai 2012, men ble ikke hensyntatt av 22. juli kommisjonen i deres rapport (NOU 2012:14).

I intervjuene kom det frem at det er godt kjent at sikkerhetspersonell, både offentlig og private, gjorde en god innsats. Rapporten fra 22. juli kommisjonen hadde en gylden anledning for første gang i Norge til å analysere sikkerhetspersonellens arbeid og samarbeid med politiet, i en samfunnshendelse, noe kommisjonen ikke viet oppmerksomhet mot. Det ble derimot viet mye oppmerksomhet mot politiet og i den anledning skulle politiets samarbeid med sikkerhetspersonell kommet frem i rapporten.

5.10 Fafo - rapport 2012:43 Først på stedet

Fafo - rapporten fokuserer utelukkende på de tre største private vaktelskapene og på hva deres vektere bidro med under 22. juli terroren og om det var etablert samarbeid mellom Politiet og vaktbransjen. Intervjuobjektene i rapporten er kun ledere, tillitsvalgte og verneombud. Ingen av vekterne som var direkte involvert er intervjuet. Rapporten viser til at nærmere 300 vektere hadde en svært aktiv rolle i Oslo og på Sundvolden hotell 22. juli og dagene etter. Det var ingen formelle retningslinjer om samarbeid mellom vaktbransjen og politiet. Allikevel oppstod det et operasjonelt samarbeid mellom politi og vektere i denne perioden (Gautun, 2012).

Rapporten viser til at det var lite kjent at private vektere også hadde en sentral rolle og utførte viktige oppgaver. Vekterne ble ikke selv utsatt for vold 22. juli, men de var deltakere i hendelsen som observatører av store ødeleggelser, hardt skadde personer og døde personer. De involverte seg selv i redningsarbeidet og kan dermed ha opplevd situasjonen som truende. Med bakgrunn i at det tok noe tid før situasjonen 22. juli ble avklart og gjerningsmann ble pågrepet (Gautun, 2012).

Rapporten er inndelt i fem forskningsspørsmål som skal bidra til å gi svar på hvilken rolle vektere fra de tre selskapene hadde under 22. juli. Nedenfor gjennomgås kort rapportens beskrivelser og funn relatert til oppgavens forskningsspørsmål.

Hvem var på jobb 22. juli, hvilke oppgaver utførte de og hvem beordret vekterne?

Alle de tre vaktelskapene som er blitt intervjuet har flere kunder i nærheten av regjeringskvartalet og i Oslo sentrum. I avtalene som er inngått med disse kundene, er vaktelskapene forpliktet til å stille raskt med ekstra vektere, dersom det skulle oppstå behov eller om kundene ber om det. Tilsvarende avtaler er inngått med flere kunder, som NRK og Oslo Lufthavn, disse økte også beredskapen med vektere samme dag. De fremtredende vekterne for regjeringskvartalet den 22. juli var på jobb i Oslo sentrum, Oslo S, Oslo City og på Youngstorget. I tillegg til disse var det vektere på Sundvolden hotell og Rikshospitalet. Ingen vektere på Utøya.

I det ene selskapet var det mellom 30-40 vektere på jobb i nærheten av regjeringskvartalet og i det andre selskapet var det nærmere 20 vektere på jobb i sentrum. Det tredje selskapet hadde stasjonærvektere tett ved Regjeringskvartalet (usikkert antall). Av alle vektere i nærheten av

regjeringskvartalet, var nærmere halvparten i området med engang eller kort tid etter eksplosjonen. Det kom i tillegg til disse vekterne som var først på stedet, flere vektere til område som bistand etter hendelsen.

De første vekterne på stedet utførte grunnleggende førstehjelp og tok delvis skadeledelse, ved å sikre skadested, inntil politi og helsepersonell kom til stedet. Vekterne bistod videre med evakuering av bygg, bære skadde til ambulanser, hjelpe til med sjokkskadde personer og å sperre av regjeringskvartalet. Vekterne bistod også politiet med å utvide og opprettholde avsperrert område, i tillegg til trafikkregulering og håndtering av at presse og andre personer ikke gikk inn på skadestedet.

På Sundvolden hotell bistod fem vektere fra et vaktelskap pårørendemottaket og pårørende med praktisk hjelp i ett døgn. På Rikshospitalet som tok imot de døde fra Utøya og regjeringskvartalet bistod et vaktelskap med å ta imot døde personer sammen med Rikshospitalets egne sikkerhetsvakter. Et av vaktelskapene har oppdrag på Oslo Lufthavn, som umiddelbart etter bombingene ved regjeringskvartalet ble rustet med bevæpnet politi. Dette fordi flyplassen ble sett på som et potensielt bombemål. Vektere ble her også benyttet til å gjennomføre grensekontroll i samarbeid med Politiet.

Vekterne ved regjeringskvartalet ble lokalt beordret av politiet til å bistå med hjelp til skadde, folk i gatene og avsperring av skadestedet. Ledelsen i to av vaktelskapene presiserer at de kunne sagt nei til politiets anmodning, men valgte og ikke å nekte arbeidet. Vekterne var inne på skadested og utførte livreddende førstehjelp, noe alle borgere har lov til å gjøre. Det ble allikevel gitt noen oppgaver som kun kan gjøres når politiet beordrer. Et eksempel er å sikre skadested. Operativt politi på stedet ga vekterne oppgaver med å sikre skadested og å opprettholde avsperringer.

I hvilken grad var vaktelskapene en del av politiets beredskapsplan?

Ingen av vaktelskapene er en del av politiets beredskapsplan, selv om alle tre vaktelskapene opplever et godt samarbeid på operativt nivå. Samarbeidet er heller ikke formalisert. En av informantene har lagt merke til media fokus på å inkludere vaktelskaper i politiets beredskapsplan. Alle informanter ønsker en klar oppgavefordeling hvor politioppgaver ikke inngår i vakteroppgaver, derimot å kunne benytte vektere som et supplement til politiet.

I hvilken grad var vaktsekskapene og vekterne forberedt på å løse og mestre oppgavene?

«22. juli ble vekterne kastet ut i en ekstrem situasjon, der de reddet og gjordet det beste for skadde. Uten å være forberedt og ha trent på det. De bidro masse. De hadde den holdningen at de ville hjelpe og bidra til å redde liv» (Sitat, leder i et vaktsekskap).

Rapporten viser til at sitatet er representativt for alle informantene, med unntak av en informant (hovedverneombud). Denne informanten mener derimot at vekterutdanning og operativ erfaring fra daglig arbeid ga forutsetninger for mestring av situasjonen vekterne kom opp i. De øvrige informantene er også enig i at vekterutdanning og operativ erfaring gir vekterne kompetanse, men mener derimot at vekterutdanningen er for lite omfattende til å forbedre vektere til å fungere i en terror situasjon.

Rapportens forklaring på hvorfor vektere klarte å utføre oppgave er todelt. Den første grunnen er vekternes samhold som sosialiserer dem til å klare å ta ansvar og bistå når en kritisk situasjon oppstår. Vekterkulturen i de tre vaktsekskapene kjennetegnes av at vekterne i sekskapene ønsker å hjelpe til når det er behov. Dette kom tydelig frem under 22. juli. Melding om bistand fra vaktsekskapene til sine vektere fikk høy respons. Selv ved forespørsel om frivillig bistand til blomstermarsjen var det høy respons og vektere fra hele landet deltok.

Den andre grunnen er vaktsekskapenes kontinuitetsplanlegging med egne beredskapsplaner og kommunikasjonsrutiner som setter ledelsen raskt inn på banen ved uforutsette hendelser.

Ønsker vaktsekskapene å være en del av politiets beredskapsplan?

Alle vaktsekskapene ønsker å være en del av politiets beredskapsplan for å kunne være forberedt og trent hvis en tilsvarende hendelse skulle skje igjen.

Lederne viser til at vektere i Norge er det mest operative apparatet i Norge. Med en styrke som er på plass døgntkontinuerlig alle dager hele året og som kan brukes som en ressurs i krisesituasjoner. Det vises også til tekniske ressurser gjennom overvåking og varsling. Ved å gi vektere plass i beredskapsplanene kan vektere bli mer forberedt gjennom trening når de allikevel blir brukt av politiet ved hendelser. Videre savner lederne forankring av vektsekskapene i kommunal og nasjonale beredskapsplaner, fordi vektere blant annet også er tilstedeværende i offentlig rom og offentlige bygg.

Rapporten vier sin oppmerksomhet kun mot tre private vaktelskaper og deres virke under og etter 22. juli, og gir dermed ikke et oversiktlig bilde av vekterinstitusjonen. Eksempelvis er sikkerhetsvakter (vektene) fra regjeringskvartalet tilhørende DSS sin vakt og sikringsavdeling utelatt fra rapporten. Dette er personell som har sitt virke inne på regjeringskvartalet og som var direkte berørt av hendelsen.

Fra NHO Service sin bestilling til Fafo ble det beskrevet at nærmere 300 vektene fra deres medlemsbedrifter hadde en svært aktiv rolle i Oslo og på Sundvolden Hotell 22. juli og i dagene etter. Rapporten redegjør ikke for så mange vektene i antall, men derimot for nærmere 60 vektene som var i nærheten av regjeringskvartalet og på jobb i Oslo sentrum og 5 vektene på Sundvolden. Det ene vaktelskapet har ikke gitt konkret antall vektene som var på jobb eller som var involvert den 22.juli og dette kan tolkes som om selskapet ikke har kontroll på hva som faktisk skjedde med sine vektene den 22.juli.

Fafo har konsentrert seg mot ledelsen i de tre selskapene, ingen personer som var direkte involvert er blitt intervjuet, hverken vektene eller linjeledere. Rapporten er dermed basert på gjenfortellinger fra tredje ledd, og gir ikke nødvendigvis et reelt bilde av hva som faktisk skjedde når eksplosjonen fant sted og i dagene etter, i tillegg til hvordan faktisk oppfølging av vektene var i ettertid. Selv om det ikke er tvil om at vektene var først på stedet i regjeringskvartalet.

I intervjuene kom det frem at Fafo-rapporten skulle ha intervjuet operativ personell og ikke kun ledelsen som gir et glansbilde av hva som skjedde. Det er flere vektene som har sluttet i vaktelskapene som følge av manglende oppfølging fra sine arbeidsgivere. Med en turnover på 20 -30 % er informantene negative til inkludering av vektene i offentlige beredskapsplaner, fordi det ikke er gitt hvilken vekt politiet kan møte. Om det er en yrkesutdannet vekt med fagbrev og lang erfaring, eller om det er en deltidsvekt som ble ansatt i forrige uke med trinn 1 kurs, og som er student til daglig.

Da selskapene konkurrerer om kontrakter som er maks fire år av gangen, er det ikke gitt at de ønsker å investere i kompetanse fordi det ikke er sikkert om de vil beholde kontrakten i neste anbudsrunde. Ferdig opplært personell vil da kunne gå over til en konkurrent. Vaktelskapene har fokus på bemanning for å imøtekomme sine kontraktsforpliktelser og faglig utvikling står dermed ikke like sterkt. Lovpålagt opplæring er god nok i forhold til skadesikring og redningsarbeid. Ingen kan forvente at vektene skal besitte nødetat kompetanse, hverken innad

i vektorbransjen eller i samfunnet. Det er til syvende og sist kundene som bestemmer om det er behov for mer kompetanse eller beredskap.

5.11 Politiets omverdensanalyse

Politidirektoratets omverdensanalyse fra 2012 er et grunnlag for strategivalg og prioriteringer i Politiet i henhold til politiets strategi for 2010-2015 og er første omverdensanalyse for norsk politi (Politidirektoratet, 2012).

Analysen viser til at et samfunn kan møte sitt beskyttelsesbehov på ulike måter og at det er en global vekst etter tjenestetilbud og antall som arbeider i private sikkerhetselskaper. Det er samtidig en bekymring i flere land for ansvarligheten til private sikkerhetselskaper. Politiet er avhengig av et balanseforhold. Eksempelvis vil en befolkning som møter flere vektere enn polititjenestemenn i det offentlige rom, bidra til politiet kan miste tillit og nødvendig informasjon om det samfunnet som skal betjenes. For å imøtekomme publikums etterspørsel etter sikkerhet vil politiet måtte samhandle med private sikkerhetsaktører. For de områder som politiet selv ikke imøtekommer etterspørsel fra publikum, vil det kunne vokse frem flere private tilbud og initiativ (Politidirektoratet, 2012).

I Norge synes det å være en økende aksept for bruk av private sikkerhetselskaper på flere områder, selv om det er stor enighet om at det er politiet som skal sørge for lov og orden. Det må forventes at etterspørselen etter beskyttelse i samfunnet vil øke på bakgrunn av høy inntekts- og formuesvekst i Norge. Økt sentralisering kan skape behov for å måtte sikre befolkningstette områder. Medieutviklingen hvor publikum kan følge kriminalsaker nærmest i sann tid, vil også kunne bidra som en driver til økt etterspørsel etter trygghet, selv om den reelle kriminaliteten er stabil (Politidirektoratet, 2012).

I forhold til beredskap viser analysen til at «*Sikkerhetsbransjen tilbyr også en beredskap som kan være viktig i en krisesituasjon*» (Politidirektoratet, 2012 s. 47). Analysen går derimot ikke inn på hvordan den kan være viktig og hvilken beredskap det refereres til.

I intervjuene kom det frem at konkurransen mellom politi og vektere er noe som synes å være konstruert fra politiets side, spesielt fra tillitsvalgte for å verne om politiets domene. Vektorbransjen er ryddig i sitt forhold til politiet og ønsker mer samarbeid for å synliggjøre sine aktiviteter til samfunnets beste. Myndighetene er nødt til å ta standpunkt med hva som ønskes med denne bransjen, for å unngå at bransjen kun har en samfunnsstyrt utvikling.

5.12 Interpellasjon nr. 50 i Stortinget (2012-2013)

I interpellasjonen mellom André Oktay Dahl (H) og daværende Justis- og beredskapsminister Grete Faremo (AP) i Stortinget, starter Statsråden med å vise til at det lenge har vært erkjent at den private sikkerhetsbransjens tjenester representerer et betydningsfullt supplement til politiets kriminalitetsforebyggende og kriminalitetsbekjempende ansvar og oppgaver.

Oppgaver som utføres av vektere, skiller seg i det ytre lite fra politiets, hvilket gir både utfordringer og muligheter. Politiet alene kan ikke demme opp mot all kriminalitet i samfunnet og verken kan eller bør i alminnelighet ha ansvar for å yte regelmessig vakt hold over person eller eiendom. Statsråden viser til politiets omverdensanalyse (Politidirektoratet, 2012) som beskriver at politiet vil måtte samhandle med private sikkerhetsaktører, for å møte publikums etterspørsel etter mer trygghet, på bakgrunn av globalt sterk vekst i tjenestetilbud og antall som arbeider i den private sikkerhetsbransjen.

Statsråden understreker at det er politiet som er samfunnets sivile maktapparat, med et tydelig samfunnsoppdrag, hvilket det også er enighet om i Norge.

Politiet har hovedansvaret for å opprettholde ro og orden gjennom politimonopolet som setter noen skranker for hvilke oppgaver som kan tillegges private vakt selskap. Skrankene er knyttet til maktbruk, våpen og tilgang til informasjon. Statsråden er opptatt av at både politiet og den private sikkerhetsbransjen er seg bevisst kompleksiteten i samspillet mellom politiets ansvar og vakt selskapenes rolle. Politidirektoratet er ansvarlig for et slikt samspill og vurderer om vakt selskapenes skal inviteres til et tettere samarbeid, og hvordan samarbeidet skal se ut. Direktoratet skal også sikre god kontroll over vakt selskapene. Kontrollarbeidet må ha en enhetlig tilnærming og ikke løses lempeligere i ulike deler av landet.

Selv om politistyrken på bakgrunn av sin utdanning, er godt rustet til å ivareta ansvaret for borgernes trygghet, enten alene eller sammen med andre myndigheter, må politiet allikevel utnytte de effektiviseringsgevinstene som ligger i den anerkjente tilværelse av en kompetent og en godt kontrollert sikkerhetsbransje, som bidrar til å sikre eiendom og interesser. Bransjen gjør en viktig jobb og samarbeider godt med politiet. For å utvikle samarbeidet positivt er den beste forutsetningen en klar ansvars- og rollefordeling mellom aktørene som er tydelige og ikke blir utfordret.

Dagens regelverk har en klar intensjon om å etablere tydelige skiller mellom reelle vakt oppgaver og andre tjenester, i tillegg til at virksomheter som har egenvakt hold oppretter

egne godkjente vaktstyrker eller leier tjenester fra den private sikkerhetsbransjen. Statsråden viser til pågående arbeid med å få utarbeidet et nytt sentralt opplæringsprogram for vektere og ordensvakter etter revisjonen av vaktvirksomhetsloven (2011). Økt kompetanse i vaktrollene vil bidra til å gjøre hverdagen lettere også for politiet.

Etter 22. juli hendelsen er bevisstheten rundt objektsikring skjerpet ved at sikring av viktige objekter både handler om objektseiers ansvar, egenbeskyttelse med forebyggende defensive sikkerhetstiltak og om situasjonen tilsier det, objektsikring med styrker fra politiet og forsvaret. Det er innen objektsikring vaktseksjonene har sin kompetanse, og ved klargjøring av objektsikringskravene, vil objektsikringsarbeidet kunne bidra til å tydeliggjøre rolle for objektseiers ansvar for egesikring. Dermed kan man på mange måter si at den private sikkerhetsindustrien er en etablert del av samfunnets totale beredskapsplanlegging og innsats, gjennom sin kompetanse og tilstedeværelse, selv om det ikke eksisterer formaliserte samarbeidsstrukturer mellom politiet og sikkerhetsbransjen.

Representant Sandberg (FRP), viser til at det fremdeles er en del forutinntatte meninger om den private sikkerhetsbransjen, som rapport fra 22. juli kommisjonen nærmest er en bekreftelse på, ved å utelate den private sikkerhetsbransjen fra sin utredning. Bransjen skulle vært tatt med i rapporten for å trekke en del læringspunkter for koordinering og om innsatsstyrker gjennom et samarbeid mellom politi, andre offentlige instanser og den private sikkerhetsbransjen. Representanten mener det er logisk da den private sikkerhetsbransjen også var de som passet på politihuset og regjeringskvartalet, i tillegg til å ivareta en rekke andre oppgaver.

Representant Bøhler (AP), viser til byrådet i Oslo, som brukte private vektere for å patruljere langs Akerselva på grunn av manglende politiresurser. En uheldig situasjon, men nødvendig når det er knapphet på politiresurser. Vektere var da et godt bidrag for å øke tryggheten for befolkningen i området. Derfor er det viktig at samarbeidet med vektertjenestene om trygghetsskapende nærvær og hverdagsberedskap foregår og utvikles, men kommunale ressurser bør også bidra mer.

Interpellasjonens deltakere og deres syn om vaktbransjen oppsummeres med tema:

Hvem	Parti/rolle	Syn på tema om vaktbransjen
Tema – Statens maktmonopol		
Grete Faremo	Statsråd	Tilhører offentlige kjerneoppgaver- understreker at det er politiet som er samfunnets sivile maktapparat
Andre Oktay Dahl	Høyre	Enig med statsråden
Jan Bøhler	Arbeiderpartiet	Enig med statsråden
Per Sandberg	Fremskrittspartiet	Enig med statsråden
Anders B. Werp	Høyre	Enig med statsråden

Tabell 5: Opplisting - Tema Statens maktmonopol (Interpellasjon nr. 50 i Stortinget (2012-2013))

Tema – Offentliges samarbeid med den private sikkerhetsbransjen(vektere)		
Grete Faremo	Statsråd	Positiv – må kunne utnytte effektiviseringsgevinster i allerede godt fungerende samarbeid med politiet. Grenser må ikke utfordres i forhold til ansvar og rollefordeling. Politidirektoratet har mandat til å invitere vaktsselskaper til samarbeid
Andre Oktay Dahl	Høyre	Positiv – savner konkret samarbeid fra det offentlige, pågår ustrukturert og ad-hoc
Jan Bøhler	Arbeiderpartiet	Positiv – har benyttet vektore til tjenester som politiet ikke kan dekke med eksempel i Akerselva. Peker konkret på objektsikring som samarbeidsarena hvor vektore kan bidra. Samarbeidet må foregå og utvikles, men kommunale ressurser må bidra mer
Per Sandberg	Fremskrittspartiet	Positiv - savner konkret samarbeid fra det offentlige
Anders B. Werp	Høyre	Positiv – ingen statlig monopol på å bidra til økt sikkerhet og trygghet, men en stor felleskap bestående av private, offentlig og frivillige aktører.

Tabell 6: Opplisting - Tema Offentliges samarbeid med den private sikkerhetsbransjen(Interpellasjon nr. 50 i Stortinget (2012-2013))

Tema – Ansvar og rollefordeling		
Grete Faremo	Statsråd	Må tydeliggjøres og ikke utfordres – Både vaktbransjen og politiet må være bevisst kompleksiteten i samspillet mellom politiets ansvar og vaktsselskapenes rolle
Andre Oktay Dahl	Høyre	Må tydeliggjøres – mangler klar ansvar og rollefordeling
Jan Bøhler	Arbeiderpartiet	Må tydeliggjøres – et område er objektsikring
Per Sandberg	Fremskrittspartiet	Må tydeliggjøres – mangler klar ansvar og rollefordeling
Anders B. Werp	Høyre	Må tydeliggjøres – man har felles mål, men ulike roller

Tabell 7: Opplisting - Tema Ansvar og rollefordeling(Interpellasjon nr. 50 i Stortinget (2012-2013))

Tema – Vektene som beredkapsressurs		
Grete Faremo	Statsråd	Peker på HRS som ofte benytter seg av private aktører og har til enhver tid oversikt over aktuelle private ressurser. HRS har i sin instruks å gjennomføre sitt arbeid gjennom samvirke med andre aktører
Andre Oktay Dahl	Høyre	Vaktbransjen sysselsetter svært mange mennesker som ser, hører og utfører svært mange oppgaver i samfunnet daglig. Vektene utgjør en betydelig ressurs og det bør forpliktete offentlige myndigheter å inkludere vaktbransjen til å bli integrert i samfunnets totale beredkapsplanlegging, gitt erfaringer fra 22. juli.
Jan Bøhler	Arbeiderpartiet	Vaktbransjen må trekkes inn i den store beredkapsen og samarbeide mer med i forhold til trygghetsskapende nærvær og hverdagsberedskap
Per Sandberg	Fremskrittspartiet	Vaktbransjen skulle vært tatt med i 22. juli rapporten for å trekke læringspunkter iht koordinering og innsatsstyrker på forskjellige måter gjennom offentlig privat samarbeid
Anders B. Werp	Høyre	Viktig å legge til grunn og til rette for et bredt samarbeid om felles interesser om mer trygghet og sikkerhet

Tabell 8: Opplisting - Tema Vektene som beredkapsressurs(Interpellasjon nr. 50 i Stortinget (2012-2013))

Vektene utgjør en del av den totale beredkapsressursen som Statsråden (AP) påpeker i interpellasjonen. Det er derimot ingen formell inkludering av vektene slik også Fafu-rapporten påpeker. Det er allikevel et politisk fokus på vektene i beredkapsammenheng.

Det synes som om det er politisk vilje om samarbeid mellom det offentlige og private vektene, men ingen går i front for å iverksette samarbeidet formelt. Politidirektoratet blir pekt på i interpellasjonen, som den instansen med mandat til å forme og iverksette et forespeilet samarbeid.

Interpellasjonen vier ikke oppmerksomhet mot offentlige vektene, men både Statsråd (AP) og representant Bøhler (AP) påpeker at det offentlige selv må ta mer ansvar for sikkerhet og beredkapsarbeidet, gjennom blant annet kommunale ressurser. Oppmerksomhet kun mot de private vektene, viser at de offentlige vektene ikke har like store utfordringer med å avklare sin rolle og ansvar, i tillegg til samarbeid med politiet.

I intervjuene kom det frem at det politiske bilde er klart, men uklart. Alle peker på at noe må gjøres, men ingen gjør noe. Begge informantene er enige i at rolle og ansvar for vektene må avklares før noe kan gjøres. Vektene blir brukt til forskjellige oppgaver som ikke nødvendigvis angår samfunnsikkerheten. Det er nødvendig med en gjennomgang av hva vektene gjør i dag, og hvordan de skal forholde seg til politiet og hvilke forventninger samfunnet og det offentlige skal/kan ha til vektene.

6. Drøfting

6.1 Institusjonell trekk ved vekterbransjen

Historisk tilbakeblikk på vekterbransjen viser at vektere utgjorde en offentlig institusjon i samfunnet og var forløperen til enhetlig politi slik som vi kjenner politiet i dag (Vekteropplæring, 2007). Vekterne ble borte i samfunnsbildet mot slutten av 1800-tallet og etablerte seg på ny som private vakter tidlig på 1900-tallet (Vekteropplæring, 2007).

De private vektere fikk sin legitimitet først i 1988 når vaktvirksomhetsloven først trådte i kraft. Før ikrafttredelsen hadde vekterne vært uregulert i nærmere 90 år. Vekterbransjen fikk dermed både sin legitimitet og sitt strukturelle grunnlag ved å måtte opptre på en bestemt måte i samfunnet som en organisasjonsoppskrift (Hatch, 2001; Røvik, 1998; Meyer og Rowan, 1977). Etter innføring av vaktvirksomhetsloven i 1988 fikk vekterbransjen etablerte regler å følge, som er blitt styrende for identiteten til vekterbransjen. En slik utvikling er en naturlig del av en institusjonaliseringsprosess hvor regelfølgning gir kontinuitet i en institusjon og videreutvikling preges av hvordan institusjonen følger reglene (Christensen et. al, 2010).

Formålet i vaktvirksomhetsloven av 2011 gir vekterbransjen et likt grunnlag for å utføre aktiviteter, men vekterbransjen er ikke mål og resultatstyrt i loven (Røvik, 1998).

Etter 22. juli ble det sterkt fokusert på beredskap og vekterbransjen ønsket å bli inkludert i nasjonale beredskapsplaner. Fokuset er et eksempel på en organisasjonsoppskrift for vekterbransjen, som kan forstås som en *mote*, fordi det i samfunnet generelt var fokus på beredskap etter hendelsene og spesielt når 22. juli kommisjonens rapport både var under utarbeidelse og etter publisering. Fokus på inkludering i nasjonale beredskapsplaner var en løsning, som ble fremsatt for å identifisere problemet som var manglende formell samarbeid med politiet, eller manglende formell forankring av vekterbransjens aktiviteter i samfunnssikkerhetsarbeidet. Løsning finner problem (Røvik, 1998).

Fafo - rapporten ble utarbeidet etter oppdrag fra NHO Service, som organiserer majoriteten av vekterselskapene. NHO Service kan identifiseres som en institusjonell påvirkningsaktør, som arbeider med å fremme vekterbransjens interesser, og å skape en kollektiv forståelse og utvikling av vekterbransjen rolle både politisk og markedsmessig (Røvik, 1998). NHO Service er en påvirkningsaktør kun for den private delen av vekterinstitusjonen.

En institusjon trenger ikke å være en enkel organisasjon, men kan bestå av flere organisasjoner som følger et etablert mønster i samfunnet (Scott, 2001). Vekterbransjen består

i dag av mange aktører, men tjenestene som tilbys fremstår som enhetlige gjennom lik formell struktur med lik påvirkning fra samfunnet og et etablert mønster i samfunnet som er vekterbransjens nærmeste omgivelser (Scott, 2001). Det eksisterer dermed en formell struktur, som er reglene for vekterbransjen (lovreguleringen) som binder sammen organisasjonene og gir føringer om hvordan og hvilke aktiviteter organisasjonene kan utføre i samfunnet (Meyer og Rowan, 1977).

"Institusjoner har alltid en historie som de er produkter av" (Berger et. al., 1992:73).

I et historisk perspektiv har vekterbransjen i sameksistens med sine omgivelser utviklet seg i takt med samfunnet, og utviklet seg til en stor aktør bestående av flere organisasjoner (Lewin m.fl., 2003). Over tid har vekterbransjen utviklet seg til å bli en verdibærende aktør innen objektsikring og har også vært aktiv med å utvikle sin rolle gjennom å tilby sine tjenester og tilpasse disse i forhold til behov i samfunnet (Selznick, 1957). Vekterbransjen benytter aktivt sin historiske bakgrunn om hva vektere er i dag og hva de har vært, for å legitimere sin eksistens og sine tjenester i samfunnet (Christensen m.fl., 2002).

Det historiske utviklingsløpet for vekterbransjen etter autorisasjonsloven trådte i kraft, i 1988, har det vært flere endringer i regulering av vekterbransjen, først i 2001, deretter i 2009 og nå sist i 2011. Vekterbransjen har utviklet normer og verdier over tid, som har blitt reproduert i forskjellige epoker, og fremstår i dag fra å være en offentlig institusjon med arbeidsområde i byrom i gammel tid, til å ha sitt hovedvirke innen objektsikring i nyere tid (Christensen et. al, 2010; Høie, 2013).

Etter endring av vaktvirksomhetsloven i 2011 har det igjen blitt åpnet for tjenester i byrommet ved at loven nå også inkluderer offentlige vektere og regulerer tjenester i offentlig rom. Den formelle strukturen gjennom vaktvirksomhetsloven har enorm betydning for hvordan organisasjonene i vekterbransjen blir definert eller redefinert ved at loven har blitt endret siden 1988 (Meyer og Rowan, 1977).

Utviklingen av vaktvirksomhetsloven kan forstås som at vekterbransjens normer og verdier utvikles, beskyttes og forvaltes *både* gjennom loven og vekterbransjens historiske eksistens. På et vis er vekterbransjen på vei tilbake mot sin historiske opprinnelse, før avskaffelsen sent på 1800-tallet, ved også å inkludere offentlig rom i vaktvirksomhetsloven, som bidrar til at vekterbransjen igjen kan bli en samfunnsaktør både innen objektsikring og i offentlig rom.

Utviklingen er å betrakte som en manifestasjon på vekterbransjens historiske kulturelle identitet (Christensen et. al, 2010; Høie, 2013).

Vekterbransjen har vært og er ofte omsvermet av *myter* knyttet til hva vekterbransjen skal og kan gjøre, hva den bør gjøre og hva den faktisk gjør. Flere eksempler på dette er mediasaker og forskning fra kriminologi feltet, som har viet mye oppmerksomhet på vekterbransjens maktbruk som Fosse (2013), Myhrer (2011), Reiner (2010) m.fl.

Samfunnsskapte meningsbærere som beboeraksjonen på Akerselva, bidro til å synliggjøre at vekterbransjen også reflekterer sine omgivelser og fremstod i tråd med de forventninger som beboeraksjonen hadde (Meyer og Rowan, 1977).

Vakthold langs Akerselva i 2009 er også et godt eksempel på hvordan vekterbransjen tilpasser seg *omgivelsene*, da oppdraget brukte vektere til arbeid som er tillagt politiet i byrommet. Byrom var et område utenfor det vekterbransjen opererte innen og var ikke regulert i forhold til daværende regelverk. Byrom (offentlig rom) ble inkludert i vaktvirksomhetsloven av 2011. Da bruk av vektere fremfor politiet var *passende* for omgivelsene, ble brudd på handlingslogikk akseptert. Vekterbransjen støttet opp under omgivelsene knyttet til oppdragsgiver, selv om vekterbransjen muligens var klar over at oppdraget var brudd på politilovens § 26 og vaktvirksomhetsloven (Meyer og Rowan, 1977; Myhrer, 2011).

Vekterstreiken i 2012 er et tydelig eksempel på at *omgivelsene* blir rammet av vekterbransjens manglende tilstedeværelse og konsekvens av vekterstreiken er tegn på at omgivelsene kan kreve at vekterbransjen eksisterer (Meyer og Rowan, 1977).

Vekterbransjen strukturelle likhet er synlig tegn på *isomorfisme*. For at vekterselskapene skal kunne konkurrere, etterligner de hverandre ved å tilby like tjenester. Selskapene har med utgangspunkt i vaktvirksomhetsloven, blant annet lik strukturell fundament på grunnutdanning, krav til uniformering og har også like rettigheter i sin tjenesteutførelse.

Vaktvirksomhetsloven (2011) gir en form for ensretting, av i utgangspunktet ulike organisasjoner, for å kunne tilby sine tjenester og konkurrere på et mest mulig likt grunnlag i markedet. Med andre ord som kan ses på som tvang gjennom vaktvirksomhetsloven. De mindre vekterselskapene etterligner ofte de større vekterselskapene for å oppnå egen legitimitet (DiMaggio og Powell, 1983).

De største vekterselskapene identifiserer seg gjennom en profesjonell legitimitet ved å for eksempel inneha flere sertifiseringer, tilby flere tjenester og opprettholde en større geografisk tilstedeværelse enn de mindre aktørene. I tillegg baner de vei for hele vektorbransjen ved å gå i front. Norstat undersøkelsen, som ble nevnt innledningsvis, om tillit til vektere er et godt eksempel på en aktørs profesjonalitet blant flere aktører som ønsker å øke kunnskap og legitimitet i sin helhet for bransjen, fordi det også vil gagne denne aktøren (Rise, 2014). Etablering av vekterskolen hvor de ledende vekterselskapene sammen søkte om samordning og samarbeid om utdanning er også et tydelig tegn på profesjonalisering (Vekterskolen, 2011).

Alle disse tre ulike måtene for endring og adoptering; tvang, etterligning og profesjonalisering, viser til at vektorbransjen i stor grad er *isomorfisert* med sine omgivelser både innad og utad (DiMaggio og Powell, 1983).

6.2 Vekterinstitusjonen i offentlige utredninger og regelverk etter 22. juli 2011

Sikkerhetsvaktene (offentlige) ved regjeringskvartalet hadde en viktig funksjon under 22. juli og var aktiv med søk og redningsarbeid, sikre materiell og dokumenter, samt gav politiet verdifull informasjon fra overvåkingssystemer (NOU:2012:14 pkt.18.1).

Fafo- rapporten viser til at vektere (private) som kom til regjeringskvartalet involverte *seg selv* i redningsarbeidet og bistod frivillig med et operasjonelt samarbeid med politiet, selv om det ikke forelå noen retningslinjer om samarbeid. Flere vektere var først på stedet og begynte med skadestedsledelse inntil politiet kom. Innsatsen fra vekterne kom i gang fordi de *ønsket* å hjelpe til. Når politiet kom ble vektere tillagt arbeidsoppgaver av tilstedeværende politi med å sikre skadested (Gautun, 2012). Vekternes innsats kan ses i sammenheng med at de til daglig arbeider med å sikre og verne eiendom og yte service ovenfor publikum (NHO Service, 2013). Det kan derfor virke naturlig at de inkluderte seg i rednings- og sikringsarbeidet.

Det antas at vekterne var forholdsvis autonome, selv om de opererte etter instruks fra politiet som et ledd i en samordning. Fordi Fafo - rapporten beskriver kun at det ble delegert oppgaver fra politiet og ikke at de førte kontroll med vekterne (Gautun, 2012). Politiet overvåket ikke vekternes arbeid muligens fordi det var en forståelse av hvilken kompetanse vekterne hadde. Det er ikke gitt at en slik samordning ville ha fungert hvis situasjonen endret seg, eskalerte eller oppstod på ny.

Enhver borger har anledning til å bistå ved slike hendelser og det synes som om hjelpeplikten ble brukt aktivt uten at vekterne selv var klar over det. Hjelpeplikten er hjemlet i gjeldende straffelov § 387. Paragrafen sier at det er straffbart å unnlate å hjelpe personer som er i livsfare, eller melde fra om slike forhold til myndighet når det ikke er fare for egensikkerhet. Vekterne som inkluderte seg selv i redningsarbeidet oppfylte dermed hjelpeplikten ved at de ikke anså det som fare for egensikkerhet ved å bistå. At vektere var uniformerte kan også være grunnen for at de ble inkludert direkte i rednings- og sikringsarbeidet.

Hjelpeplikten nevnes ikke i hverken Fafo-rapporten (Gautun, 2012) eller i 22. juli kommisjonens rapport (NOU: 2012:14). Til tross for at det er tydelige bekreftelser på at hjelpeplikten ble aktivisert gjennom bidrag fra alle frivillige, hvilke også vekterbidraget var.

Det kan synes som om hjelpeplikten ikke er allment kjent og at det er en sovende paragraf i straffeloven. Spørsmålet som reiser seg i denne sammenheng er om politiet ville ha sanksjonert mot de som ikke bistod eller unnlot å bistå under redningsarbeidet? Et annet spørsmål er om politiet selv er klar over og bruker hjelpeplikten aktivt ved å dra nytte av tilgjengelige ressurser i sin tjeneste, når hendelser oppstår? Politiets bruk av vektere den 22. juli ved regjeringskvartalet er en bekreftelse på bruk, men det er usikkert om bevisstheten om hjelpeplikten lå til grunn eller at vekterne var uniformerte og tilgjengelige, som var årsak til at politiet benyttet seg av deres tjenester.

Vekterinstitusjonen fremkommer i begge rapportene (NOU: 2012:14; Gautun, 2012) med en viktig funksjon og rolle i forbindelse med søk, redning og sikringsarbeid. Spørsmålet som reiser seg er om politireserven, slik den er organisert i dag og gjennom manglende bruk under spesielt 22. juli, har utspilt sin rolle? Hvis det virkelig skulle være en hendelse hvor det var behov for politireserven så ville det vært nettopp i forbindelse med 22. juli. Politiets manglende bruk av politireserven og aktiv bruk av vekterinstitusjonen i rednings-, og sikringsarbeid er en form for bekreftelse på at vekterinstitusjonen har kapasitet og kompetanse for de områdene politireserven er tiltenkt. Spørsmålet da er om det er nødvendig og organisere en passiv politireserve når politiet og samfunnet potensielt har en reservestyrke i vekterinstitusjonen som er i daglig tjeneste?

Fafo-rapporten viser til at vekterinstitusjonen ønsker å bli inkludert i offentlige beredskapsplaner som politi, kommunal og statlige beredskapsplaner (Gautun, 2012). Argumentasjonen for dette er at vekterinstitusjonens kapasitet er det mest operative apparatet i Norge med en døgkontinuerlig styrke på jobb og at vektere blant annet er tilstedeværende i

offentlig rom og offentlige bygg (Gautun, 2012). Sikkerhetsvaktene ved regjeringskvartalet, som er del av vekterinstitusjonens offentlige del, viser ikke til tilsvarende ønske om inkludering i de offentlige beredskapsplanene i rapporten. Årsaken kan være at de allerede er en del av disse planene.

At en hendelse som 22. juli, hvor vekternes innsats var basert på frivillighet, alene skal være nok til å bli inkludert i politiets, kommunale og statlige beredskapsplaner virker å være underlig. Det er forskjellige type beredskapsplaner som det blir ytret ønske om å bli del av, uten å være konsis på hvor og hvordan det skal gjøres. Ved å ytre ønske om inkludering uten og selv komme med forslag, legges det press på det offentlige, som må finne ut av grensesnitt for samarbeid og hvordan inkludering kan skje.

En annen vinkling kan være at vekterinstitusjonen ikke kjenner til hvordan nasjonale, regionale og lokale beredskapsplaner i det offentlige er utformet og dermed ikke har nok kunnskap om et potensielt grensesnitt for samarbeid. Det kan dermed virke som at vekterinstitusjonen presser det offentlige til å åpne rom for inkludering uten å ha et godt gjennomtenkt grunnlag.

Det er et paradoks at vekterinstitusjonen ønsker en inkludering i politiets-, kommunale- og nasjonale beredskapsplaner, når institusjonen i sin helhet ikke er en selvstendig aktør i samfunnet, men derimot er avhengig av sine oppdragsgivere, som gir dem legitimitet for deres eksistens (Gautun, 2012; Myhrer, 2011). I tillegg til at det er en høy turnover som ikke kan sikre hvilken kompetanse som vil være tilgjengelig. Det ville vært mer naturlig slik også Statsråden påpeker i interpellasjonen, at oppdragsgivere som objekteiere får synliggjort sitt ansvar i forhold til beredskap, som vekterinstitusjonen kan bidra til å oppfylle gjennom sine kontrakts forpliktete tjenester.

Det kommer ikke frem om hvor i samfunnssikkerhetsarbeidet utenom beredskapsplaner vekterinstitusjonen ønsker å bli inkludert, heller ikke om det er security eller safety rettet beredskap. I et Unrocked Boat perspektiv (Reason, 1997), hvor samfunnssikkerhetsarbeidet er «Unrocked Boat» og i ubalanse mellom security og safety fokus, virker 22. juli hendelsen å være en åpning, som institusjonen har benyttet for å tilegne seg nye arbeidsområder, når samfunnet gjennomgår en selvransakelse. I forkant av 22. juli har det ikke vært nevneverdig fokus på vekterinstitusjonens kapasitet eller ressurser innen beredskap.

Politiets omverdensanalyse (Politidirektoratet, 2012) viser til en global vekst i tjenestetilbudet fra vekterinstitusjonen. Samtidig er det en bekymring i flere land hvordan ansvarligheten til private sikkerhetselskaper skal være. Analysen peker på medieutviklingens bidrag som en driver til økt etterspørsel etter trygghet, fordi publikum kan følge kriminalsaker i sanntid. Innenfor beredskap erkjenner politiet at vekterinstitusjonen tilbyr en beredskap som kan være viktig i en krisesituasjon. Hvilken form for beredskap som tilbys og hvordan denne kan være viktig er ikke utdypet. Usikkerheten kan ha sammenheng med at det ikke er avklart hvilken reell kapasitet og kompetanse institusjonen kan tilby innen beredskap, eller at dette er områder som politiet ikke ønsker at vekterinstitusjonens kommersielle del skal inn på. Politiet er på den andre siden bekymret for en situasjon der vekterinstitusjonen er mer synlig i offentlig rom enn politiet selv. Kan dette redusere tilliten til politiet hos publikum og tilgang til nødvendig informasjon om samfunnet som skal betjenes?

Analysen påpeker at politiet må samhandle med private sikkerhetsaktører for å imøtekomme publikums etterspørsel etter sikkerhet. Politiet erkjenner at tjenester fra private aktører vil vokse for de områder der politiet selv ikke imøtekommer etterspørsel fra publikum. Etterspørsel fra publikum er ikke definert i forhold til hva samfunnet skal og kan forvente av politiets tjenester. Analysen bekrefter, uavhengig av øvrige to rapporter, at institusjonen har en kapasitet innen beredskap og at det er økende aksept i Norge for bruk av private sikkerhetselskaper, selv om det er stor enighet om at det er politiet som skal sørge for ro og orden (Politidirektoratet, 2012).

Politiet sier indirekte at institusjonens tjenester og virke kan komme i konflikt med politiets arbeidsområder og at det er viktig at balanseforholdet ikke blir skjevt. Med dette forstås at vekterinstitusjonen blir kontrollert og ikke utfordrer politiets rolle og ansvar i samfunnet, selv om en samhandling er nødvendig for å imøtekomme det totale behovet for trygghet i samfunnet. Politiets strategi for 2010-2015 ovenfor vekterinstitusjonen er samhandling (Politidirektoratet, 2012).

I Interpellasjonen i Stortinget (nr.50 2012-2013) trekkes institusjonen inn som et betydningsfullt supplement til politiets kriminalitetsforebyggende og kriminalitetsbekjempende ansvar og oppgaver. Statsråden viser i interpellasjonen til en kompleksitet i samspillet mellom politiet og institusjonen, der begge parter må være bevisste på forholdet til maktbruk. Første lovregulering av bransjen etter etablering av private vektere tidlig på 1900-tallet kom i 1988, omtalt som en autorisasjons lov. Vekterinstitusjonen omtales

som en kompetent og godt kontrollert bransje som bidrar til å sikre eiendom. Det pekes på at objektsikring, som institusjonen har sitt virke innen, er inngangen til å inkludere institusjonen innenfor samfunnets totale beredskapsplanlegging, ved å bevisstgjøre og klarlegge objekteiere sitt ansvar for objektsikring. For å utvikle samarbeidet med politiet pekes det mot en klar ansvars- og rollefordeling som ikke må utfordres. Økt kompetanse hos institusjonen vil bidra til å gjøre hverdagen enklere for politiet og kontroll av institusjonen må være enhetlig i alle politidistrikter.

Interpellasjonen viser til at det er politisk enighet om at statens maktmonopol tilhører politiet, som er samfunnets sivile maktapparat. Vekterinstitusjonens ansvar og rollefordeling for den private delen må avklares da målsetning er lik, men rollefordeling i samfunnet er ulik nå og fremover i tid. Det offentlige skal søke mot å utnytte effektiviseringsgevinster som ligger i et samarbeid med vekterinstitusjonen og det er positivitet om et samarbeid med institusjonen innen beredskap på bakgrunn av tilgjengelige ressurser (Interpellasjon i Stortinget (nr.50 2012-2013)).

Statsråden pekte på Hovedredningsentralen (HRS), som har ansvaret for samvirke med andre aktører ved beredskapshendelser, samt at det er Politidirektoratet som skal vurdere om vekterinstitusjonen skal inviteres til et tettere samarbeid og hvordan dette samarbeidet skal se ut. En naturlig utvikling da Politidirektoratet har ansvaret for nytt opplæringsprogram for vektere regulert i vaktvirksomhetsforskriften (2011). Politidirektoratet har per tid ikke iverksatt endringer i vekteropplæringen og heller ingen samarbeidsmodell er blitt kommunisert ut. Hvorvidt dette har sammenheng med at det ennå ikke er avklart innad i Politidirektoratet om hvordan det skal gjøres eller om det fremdeles er motstand og usikkerhet på hvordan inkludering skal skje, kommer ikke frem (Interpellasjon i Stortinget (nr.50 2012-2013)).

Dokumentene vier ikke direkte fokus på målstyring, men Interpellasjonen viser til politisk enighet om at vekterinstitusjonen har en kapasitet som samfunnet er tjent med, men at vekternes rolle og ansvar må avklares. En avklaring av både rolle og ansvar kan ses i sammenheng med målstyring av vekterinstitusjonen. For å kunne avklare rolle og ansvar betinges det tydeliggjøring av hvordan vektere skal kunne brukes og hvilket ansvar som kan tillegges dem av sine oppdragsgivere og fra det offentlige.

6.3 Vekterinstitusjonens kapasiteter i et risikostyringsperspektiv

Innenfor risikostyring i samfunnet (Risk Governance) vises det til at samfunnet selv vil kunne utvikle en institusjonell og organisatorisk evne som vekterinstitusjonen. For å kunne dekke opp for det gapet det offentlige ikke klarer å oppfylle innen sikkerhetsarbeid (Renn, 2008). Institusjonell teori viser også til samfunnets iboende evne til å legitimere institusjoner gjennom støtte fra folkeopinionen for å dekke sitt behov (Meyer og Rowan, 1977). Der institusjonell teori er fokusert på hvordan dette fremkommer ved at organisasjoner tilnærmer seg sine omgivelser, vier risikostyringsperspektivet mer fokus på hvilke konsekvenser dette kan medføre (Renn, 2008; Freudenburg, 1992).

Fremveksten av vekterinstitusjon som en samfunnsstyrt aktør bringer også med seg sårbarheter, som maskering av politisk kontekst innenfor risikostyringsarbeidet, og utvikling av en «mediehype» (Renn, 2008). Den politiske konteksten er i denne sammenheng relatert til politiets arbeid med risikostyring som maskeres av annen aktør.

Et eksempel er Akerselva vakthold, som gjennom en «mediehype» i samfunnet om manglende politiresurser i 2009, bidro til bruk av en samfunnsløsning. Private vektere ble benyttet til å patruljere Akerselva mot narkosalg. Politiets arbeid med Akerselva og deres innsats mot narkotikasalg ble overskygget. Et annet eksempel som også er beskrevet ovenfor er vekterinstitusjonens fokus på beredskap og inkludering etter 22. juli hendelsen, når det i samfunnet også var fokus på manglende koordinering av innsats i politiet. Mediehype er tilnærmet lik *mote* fra institusjonell teori og begge begreper sikter til ytre press som påvirker aktiviteter hvor løsning finner problem (Renn, 2008; Røvik, 1998;).

«People are averse to risk if they face potential losses, and are risk prone if they expect even small gains» (Renn, 2008 s.20).

Overføres sitatet til vekterinstitusjonen, vil det være naturlig å relatere det til ordensoppgaver, som til tider utføres av institusjonen, men er opprinnelig et politidomene. Akerselva vaktholdet er også et eksempel på en risikofylt *snarvei* for å gjenopprette en trygghetstilstand, men som i utgangspunktet avviker fra en gitt arbeidsoppgave tillagt politiet. Bruken av private aktører for Akerselva åpnet seg fordi politikere så en gevinst ved å bruke dem til å gjøre noe med en uønsket tilstand. Risikoen ved bruk av private aktører for oppdraget, i regi av Oslo kommune, var mindre prioritert fremfor den gevinsten som oppdragsgiver var ute etter, risiko var i dette tilfelle en potensiell konflikt med politiloven § 26 (Renn; 2008, Myhrer, 2011; Fosse, 2013).

Utfordringen med slike *snarveier*, er at vekterinstitusjonen over tid kan innarbeide seg praksis, som kan komme i en større gråsoner med politiet, uten at det blir gitt respons tilbake fra det politiske systemet om de reelle utfordringene.

Risikostyringsperspektivet bidrar til å identifisere både styrker og svakheter for vekterinstitusjonen. Styrkene er knyttet til den faktiske kapasiteten fordelt mellom tre faktorer: verdier, ferdigheter og kompetanse. Svakheterne er knyttet til sårbarheter i overnevnte faktorene og i et samlet bilde for vekterinstitusjonen (Renn, 2008).

6.3.1 Verdier

Verdier er knyttet til vekterinstitusjonens kunnskapsbase og hvilke strukturelle betingelser som ligger til grunn for opprettelsen av og samordning innad i institusjonen. Kunnskapsbasen og de strukturelle betingelsene er regulering av institusjonen, rettigheter og forpliktelser, opplæring, tilgjengelige ressurser, kompetanse til å forme nødvendig opplæring og kunnskap til å forme nødvendig integrasjon innad i institusjonen for tilgjengeliggjøring av ressurser til oppdrag (Renn, 2008).

6.3.1.1 Strukturelle betingelser

Vaktvirksomhetsloven (2011) viser til enhetlige krav til institusjonens medlemmer, som er de enkelte organisasjoner (vekterselskaper og forvaltningsorgan), og danner et felles fundament for utøvelse av vaktvirksomhet. Loven beskriver krav som er strukturelle betingelser for institusjonen. Eksempelvis krav til; tillatelse for å drive vaktvirksomhet og dennes innhold (§§3 og 5), ansatte (§ 8), utdanning (§ 9), uniformering (§ 10) m.fl.

6.3.1.2 Rettigheter

Vaktvirksomhetsloven gir ingen andre rettigheter til institusjonen enn øvrig borgere, slik det fremgår av § 12 om bruk av makt. Empirien viser til at institusjonens myndighetskompetanse er utledet av to sentrale grunnlag som er offentlig rett, den rett alle borgere (herunder også vektere) har og privat rett som er regulert i kontrakt med oppdragsgivere.

NHO Service sin statistikk fra 2012 viser til at institusjonens private del reddet 245 menneskeliv og gjennomførte førstehjelp for 800 personer, pågrep ca. 28 000 personer og bortviste nærmere 67 000 personer fra eiendommer (NHO Service, 2013). Med bakgrunn i denne statistikken kan det forstås at institusjonen er en stor bruker av offentlig rett innenfor straffelovens bestemmelser for nødrett (§ 47), nødverge (§48), selvtækt (ulovfestet) og straffeprosesslovens bestemmelser for ransakelse, pågripelse og beslag (§§ 170a, 176 og 178).

Ny straffelov av 2005 viderefører disse bestemmelsene inkludert dagens ulovfestede bestemmelse for selvtekt som er blitt hjemlet i § 19.

Intensjonen i de overnevnte bestemmelser kan nødvendig være at bestemmelsene skal bli profesjonalisert av en aktør som vekterinstitusjonen. Med dette siktes det til at de aktivt blir benyttet i daglig tjeneste og at intensjonen i bestemmelsene på en måte blir misbrukt. Det vil være forskjell på å stå foran sin parkerte bil og bli slått ned, noe som gir adgang til nødverge (§ 48), observere innbrudd i sin bil og innbruddstyv som løper avgårde som gir adgang til selvtekt, enn at tilsvarende hendelser skulle skje innenfor et kjøpesenter hvor det er tyveri av en vare eller angrep på en vekter. Forskjellen er at førstnevnte er privatanliggende og sistnevnte er virksomhetsanliggende, fordi en vekter representerer andre enn seg selv. Det kan dermed være naturlig med en videre diskusjon hvorvidt det er heldig for rettssystemet at de overnevnte bestemmelser er lik for privat og virksomhetsanliggende hendelser eller om det burde vært et skille.

På den andre siden bidrar bruken av disse bestemmelsene til at rettssikkerheten til publikum blir ivaretatt nettopp fordi adgang til maktbruk for en vekter er lik enhver annen borger og at bestemmelsene er tydeliggjort i vaktvirksomhetsloven (2011).

I vaktvirksomhetslovens § 12 er det henvist til straffelovens § 48 og straffeprosesslovens §§176 og 170. Når ny straffelov blir iverksatt vil det være naturlig at bestemmelsen for selvtekt også blir beskrevet her.

Rettighet knyttet til privat rett reguleres i kontrakt med oppdragsgiver. I et slikt kontraktsforhold åpnes det for tilgang til *eiersrett* hvor institusjonen er en representant for eier og ivaretar eiers rettigheter i sin tjeneste (NOU 2007:13, 8.2). Objektsikring er sentral i vekterinstitusjonens virke og en forvaltning av oppdragsgiverens interesser gjennom eiersrett er å forstå som at vekterinstitusjonen er en operatør for objektsikring. Med operatør menes at vekterinstitusjonen selv hverken er eier eller en selvstendig aktør på objektet, men har en operatør rolle for å ivareta eiers interesser ved å representere eieren gjennom sin tjeneste.

Vekterinstitusjonen har ingen egne selvstendige rettigheter som en aktør i samfunnet slik som politiet eksempelvis har. De rettigheter som er tilgjengelige er enhver annen borgers rettigheter, og rettigheter som blir gitt til å forvalte andres egeninteresser.

6.3.1.3 Forpliktelser

Forpliktelser er først og fremst knyttet til de strukturelle betingelser i henhold til vaktvirksomhetsloven, som nevnt ovenfor og deretter forpliktelser som inngås i kontrakt med oppdragsgivere. Det tredje er allmenne forpliktelser som i utgangspunktet ikke er noe annet enn hjelpeplikten i henhold til gjeldende straffelov § 387. Forpliktelsen virker ikke å være kjent for vekterinstitusjonen på bakgrunn av manglende beskrivelse av hjelpeplikten både i vekterutdanning og i Fafo-rapporten om 22. juli (Gautun, 2012). I utgangspunktet burde hjelpeplikten blitt gjort mest synlig for all uniformert personell, fordi de synes godt i samfunnet og at publikum vil ha større forventninger til en uniformert person fremfor en som ikke er uniformert.

Den fjerde forpliktelsen som er identifisert i oppgaven tar utgangspunkt i vekterinstitusjonens virke, som er av polisiær karakter, fordi institusjonens aktiviteter bærer preg av å være en form for sosial kontroll gjennom formål og organisering av sine tjenester (Gundhus og Larsson, 2007; Reiner, 2010). Vekterinstitusjonen har i tillegg både forebyggende og aksjonerende aktiviteter knyttet til kriminalitet, utover å opprettholde orden og sikkerhet som objektsikringsoppgaver (Mawby, 2007). Statistikk og trendrapport for 2012 (NHO Service, 2013), Politiets omverdensanalyse (Politidirektoratet, 2012) og Interpellasjonen i Stortinget (nr. 50 2012-2013) bekrefter dette.

De særskilte lovbestemmelser beskrevet ovenfor som rettigheter; lik enhver annen borger og eiersrett, er en del av fire myndighetsgrunnlag innenfor polisiær virksomhet (Myhrer, 2011). De øvrige to er sosial makt i kombinasjon med alminnelig frihet og samtykke, som ofte har en glidende overgang (Myhrer, 2011).

Enhver borger kan oppholde seg i offentlig rom for å observere og notere i tillegg til å anmode en annen person til noe (Myhrer, 2011). Selv om det er fire myndighetsgrunnlag, så er det fremdeles ingen særskilte rettigheter som kun vekterinstitusjonen har tilgang til utenom eiersrett, selv eiersrett kan overlates til andre som eier peker ut. Eksempelvis vil en vaktmester på en skole besitte eiersrett fordi vaktmesteren representerer skolen.

Forskjellen mellom enhver borger og en vekter er at vekteren er uniformert og skolert til å være en profesjonell aktør, selv om begge i utgangspunktet har like rettigheter. Derfor bør det også være en forventning om at en uniformert vekter fremfor en vanlig borger bør være i stand til å være mer kontrollert uten å anvende fysisk makt (Wegner, 2008).

Et mulig dilemma når ny straffelov av 2005 blir iverksatt er hjelpeplikten i § 287.

Bestemmelsen er utvidet til å gjelde skade på kropp eller helse, noe som kan gi større forventninger til inngripen for en vekter som er skolert fremfor en vanlig borger. Når det ikke er noen særskilte hjemler for vekterinstitusjonens adgang til maktbruk kan det antas at nødverge vil bli brukt i enda større grad fremover i sammenheng med hjelpeplikten.

Med bakgrunn i overnevnte reiser det seg et naturlig spørsmål om vekterinstitusjonen i utgangspunktet ikke er noe mer enn et profesjonalisert borgervern som er kommersiell og lovregulert?

Sett i forhold til hva vekterinstitusjonen produserer hvert år er neste spørsmål om det er en heldig stilling for vekterinstitusjonen, samfunnet som er brukere og det offentlige som benytter vekterinstitusjonen til mange oppgaver som grenser til politioppgaver?

Overnevnte er spørsmål som tyder på at vekterinstitusjonen fremdeles er under utvikling og enda ikke er målstyrt i forhold til hva det offentlige vil med institusjonen, utenom å få kontroll og ivareta rettssikkerheten til publikum.

Å måtte bruke de samme rettighetene som enhver annen borger med noe utvidet myndighet i forhold til eiersrett i en polisiær virksomhet, viser dette til at vekterinstitusjonen opererer i en gråsoner som kan være uheldig for samfunnet. I seg selv er situasjonen en indikasjon på sårbarhet i samfunnet ved å ha en så stor aktør som vekterinstitusjonen uten egne rettigheter (Freudenburg, 1992; Renn, 2008). Hvordan institusjonen kvalitetssikrer gråsonen er knyttet til opplæringen som gis til vektere og politiets kontroll med institusjonen.

6.3.1.4 Opplæring

Vekterinstitusjonen har gjennom vaktvirksomhetsloven, lovpålagt trinnvis opplæring for alle vektere, som er både teori og praksisbasert (Vektorskolen, 2007). Krav i vaktvirksomhetsloven er positivt, fordi et krav til minimum kompetanse bidrar til at institusjonen profesjonaliserer sine tjenester basert på lovpålagt opplæring. Opplæringen er både en formell yrkesrettet opplæring gjennom offentlig skolegang, som fører til fagbrev i sikkerhetsfaget, og som trinnvis opplæring i henhold til vaktvirksomhetsloven (Udir, 2008; Politidirektoratet, 2011). Den yrkesrettede opplæringen det offentlige gir, følger opplæringsloven og fastsettes av Utdanningsdirektoratet, mens trinnvis lovpålagt utdanning i henhold til vaktvirksomhetsloven fastsettes av Politidirektoratet.

Formål i læreplan for yrkesrettet opplæring viser til at utdanningen skal «*legge grunnlaget for yrkesutøvelse som kan forebygge og redusere konsekvenser av uønskede hendelser som uhell, ulykker og kriminelle handlinger ved å bidra til å fremme kompetanse innenfor planlegging, operativt arbeid, veiledning, dokumentasjon og kvalitetssikring i sikkerhetsarbeidet. Opplæringen skal legge grunnlag for å utvikle kompetanse om risikovurderinger, sikkerhetstiltak, beredskapsarbeid, konflikthåndtering og organisering av arbeidet på et skadested. Videre skal opplæringen fremme kompetanse om etikk og regelverk og helse, miljø og sikkerhet*» (Udir, 2008 s.1).

Formål i lovpålagt vekterutdanning viser til at denne «*... skal dekke relevante fagområder og utfordringer vektere kan møte i arbeidet og gi vekteren kompetanse som kan forebygge uønskede hendelser som uhell, ulykker og kriminelle handlinger eller redusere konsekvensene av disse. Opplæringen skal legge grunnlag for å utvikle kompetanse om risikovurderinger, sikkerhetstiltak, beredskapsarbeid og konflikthåndtering. Videre skal opplæringen fremme kompetanse om etikk og regelverk og helse, miljø og sikkerhet*» (Politidirektoratet, 2011 s.4).

Som vist ovenfor er det to forskjellige opplæringsløp med tilnærmet lik formål som kan by på utfordringer fordi majoriteten av vektere har kun trinnvis opplæring og ikke en yrkesrettet opplæring. Forskjellen mellom de to utdanningsløpene, er at den trinnvise opplæring er lagt opp til totalt 168 timer fordelt på 57 timer praksis og resten teori, mens yrkesrettet opplæring er over fire år hvorav to år er teori og to år er praksis (lærlingperiode) før fagprøve kan avlegges (Udir, 2008; Politidirektoratet, 2011). Trinnvis opplæring etter 168 timer modellen er ikke iverksatt per tid og er fremdeles på høring. Gjeldende rett i trinnvis opplæring i henhold til vaktvirksomhetsloven er 95 timer hvorav 30 timer er praksis (Vektorskolen, 2007).

De forskjellige utdanningsløpene bidrar til en ubalanse i grunnkompetanse, da majoriteten av vektere i dag har trinnvis opplæring og ikke yrkesrettet opplæring. De som gjennomfører en yrkesopplæring besitter i utgangspunktet en større kunnskapsbase på grunn av lengre opplæring som fører frem til fagbrev, mens de som gjennomfører trinnvis opplæring besitter et kursbevis for gjennomført opplæring. Vektere med gjennomført trinnvis opplæring og som har mer enn 5 års praksis kan gjennomføre fagbrevutdanningen som praksiskandidater (Vektorskolen, 2007).

Fagbrev utdanningen er videregående opplæring som Utdanningsdirektoratet kvalitetssikrer, og som gjennomføres av Fylkeskommunene. Politidirektoratet kvalitetssikrer opplæring etter vaktvirksomhetsloven, men opplæringen gjennomføres i egen regi hos vekterinstitusjonens godkjente virksomheter. Formål i begge utdanningsløp er tilnærmet lik med fokus på egensikkerhet, risiko, beredskap og kriminalitetsforebyggende arbeid. Det bemerkes at

Politidirektoratet i nytt forslag til vekterutdanning i henhold til vaktvirksomhetsloven skal etablere nasjonal eksamensbase og kvalitetssikre eksamener. Politidirektoratet skal også kvalitetssikre instruktører som skal gjennomføre trinnvis vekteropplæring gjennom Politihøgskolen i nytt forslag til vekteropplæring (Politidirektoratet, 2011).

Den videregående opplæring hvor både teorieksamener og fagprøve avlegges og sensureres gjennom Utdanningsetaten vil fortsatt være organisert under Utdanningsdirektoratet (Udir, 2008).

Det er naturlig å anta at kvaliteten på fagene som inngår i utdanningene, vil variere mellom trinnvis vekteropplæring og fagbrev utdanningen, fordi den største aktøren som har eierskap til vaktvirksomhetsloven (politiet), ikke er en del av begge opplæringsløp. I tillegg til at kvalitetssikring av instruktører for trinnvis opplæring og lærere i yrkesrettet opplæring er forskjellig. Forskjellige kravstillere til vekteropplæring kan være en sårbarhet knyttet til at vekterinstitusjonen kan få a og b lag.

De overnevnte utdanningsløp er å forstå som grunnutdanning, fordi det eksisterer flere påbygningskurs i vekterinstitusjonen. For eksempel fagkurs internt i organisasjonene og annen lovpålagt opplæring. Et eksempel på annen lovpålagt opplæring som påbygg er utdanning for vektere på flyplass og havner etter internasjonale regelverk, som har egne krav til opplæring og resertifisering. Den offentlige delen av institusjonen gjennomfører også annen opplæring som håndhevelse av politivedtekter, trafikale bestemmelser og objektsikring i henhold til sikkerhetsloven.

Det er dermed mulig å anta at det eksisterer en form for gradering av vektere i praksis på bakgrunn av opplæring som gjennomføres, men at graderingen ikke er formelt forankret. Med gradering siktes det også til at forskjellig type opplæring, kan gi andre rettigheter og plikter.

Grunnutdanningen gir ingen andre rettigheter eller plikter, enn enhver annen borger som nevnt ovenfor, men for eksempel å tjenestegjøre som havnevakt kreves ekstra opplæring etter internasjonal regelverk for havnesikring (ISPS) og det gis rettigheter og plikter utover vaktvirksomhetsloven. I forskrift om sikring av havneanlegg av 29. mai 2013 (havnesikringsforskriften) gis det i § 19 en rett til å visitere personer som vil inn på havneanlegget og en plikt til å avvise personer som motsetter seg en visitasjon, noe eksempelvis vektere på et kjøpesenter ikke kan.

Det betyr at vekterinstitusjonen i sin helhet ikke er «*et profesjonelt borgervern som er kommersialisert og lovregulert*». Men har i flere deler av institusjonen medlemmer som har påbygg med annen lovpålagt opplæring, som gir rettigheter og plikter utover enhver annen borger som eksemplifisert ovenfor.

Vekterskolen som ble avviklet i 2011, viser i grunn til at vekterinstitusjonen alene ikke klarte å etablere en profesjonell kompetansetilbyder. Vekterskolen ble ikke like selvstendig og fagutviklingsorientert som vekterskolen BYA i Sverige. Bakgrunnen kan være at medlemsbedriftene hadde kommersielle egeninteresser og hadde sannsynligvis mer kommersiell fokus enn fag. Instruktørene var ikke ansatt i vekterskolen, men i medlemsbedriftene, som solgte skoleplasser gjennom sine virksomheter. Vekterskolens tilknyttede medlemsbedrifter hadde i tillegg forpliktet seg til og ikke å godkjenne opplæring fra organisasjoner som ikke var tilsluttet NHO Service og skolen (Vekterskolen, 2011).

Intensjonen bak etableringen av vekterskolen var nok god, men historikken til skolen viser til at skolen i praksis ble en paraplyorganisasjon for lovpålagt vekteropplæring, som instruktører og medlemsbedriftene profilerte seg med, og ikke en selvstendig opplæringsinstitusjon. Vekterskolens organisering og historikk viser til at skolen mest sannsynlig ble til en konkurransehennende aktør fordi medlemsbedriftene drev skolen med kommersielle hensikter og ikke rent faglig for hele institusjonen.

Eksempelvis kunne vekterskolen ha vært organisert som en ideell stiftelse, ansatt egne instruktører uavhengig av medlemsbedriftene og beholdt inntekt fra elevene. På den måten kunne vekterskolen ha benyttet overskudd til investering i forskningsaktiviteter, utvikling av nye og tilby flere utdanningsprogrammer, men mest av alt kunne skolen gjennom en slik organisering blitt en sterk aktør, som utviklet vekterinstitusjonens faglige plattform og integrering i samfunnssikkerhetsarbeidet uten å ha kommersielle interesser.

Vekterinstitusjonen ville dermed hatt et sterkt selvstendig kvalitetssikringsorgan for opplæring og faglig utvikling.

En annen måte å kvalitetssikre opplæringen kan være obligatorisk innføring i sikkerhetsfaget koordinert av Politidirektoratet. Et slikt innføringsprogram vil kunne bidra til å sikre samvirke mellom politiet og vektere, innføring i beredskapsprinsipper, samfunnssikkerhet, operativ tjeneste, politiets beredskapssystem (PBS1) og en forankring av hvordan politiet ønsker at vektere skal operere og samarbeide med politiet.

NHO Service har i dag rolle som en påvirkningsaktør for vekterinstitusjonen i samfunnet, og en arbeidsgiverorganisasjon vil nødvendig kunne stå like sterk som en selvstendig rendyrket fagaktør. Bakgrunn for det er at det vil være forutinntatte meninger om at NHO Service alltid vil ha en kommersiell baktanke med å fremme fag og samarbeid med vekterinstitusjonen.

Det er ikke identifisert en samordning av opplæring i den offentlige delen av institusjonen og det antas at opplæring skjer dels i egen regi og dels gjennom kjøp av opplæringstjenester fra den private delen.

Opplæringen i sin helhet viser til en bredde kunnskap gjennom de fagene som er inntatt i institusjons lovpålagte utdanning. Men samtidig viser opplæringen at institusjonen er ganske fragmentert i forhold til faktisk kunnskap den besitter, fordi kunnskap antas er ujevn fordelt mellom institusjonens medlemmer. Med dette siktes det til at utover felles lovpålagt grunnopplæring, besitter ikke hele institusjonen opplæring etter andre regelverk, som eksemplifisert ovenfor, fordi det antas det er kun de som arbeider med tjenester underlagt andre regelverk, som har denne opplæringen.

6.3.1.5 Kompetanse til å forme nødvendig opplæring

Vekterinstitusjonen har gjennom vekterskolen vist til at institusjonen besitter kunnskap til å forme og gjennomføre nødvendig lovpålagt opplæring. Vekterskolen bidro til at institusjonen arbeidet mot at kompetansen ble samordnet og enhetlig, men avviklingen av vekterskolen viser til at kompetansen nå er spredt i institusjonen. Uten vekterskolen besitter allikevel institusjonen kompetanse til å forme og gjennomføre annen lovpålagt opplæring for tjenester som utføres på flyplass, havner og i byrommet (håndhevelse av politivedtekter og trafikale bestemmelser).

6.3.1.6 Institusjonell integrasjon for tilgjengeliggjøring av ressurser

Lovreguleringen legger ikke til grunn krav om samordning innad i vekterinstitusjonen, men institusjonen har en form for administrativ samordning gjennom NHO Service hvor majoriteten av organisasjonene i institusjonens private del er organisert (NHO Service, 2013). Organisasjonene i vekterinstitusjonen har ingen formell operativ samordning selv om institusjonen var godt representert på regjeringsskvartalet med forskjellige medlemmer av institusjonen 22. juli 2011 (Gautun, 2012).

Fafo-rapporten om 22. juli innsats viser at det er oppdragsgivere for den kommersielle delen av institusjonen som setter krav til beredskapsressurser gjennom avtaler som NRK og Oslo Lufthavn m.fl. (Gautun, 2012). Tilgjengeliggjøring av ressurser er å forstå som en forpliktelse

for den enkelte organisasjon i vekterinstitusjonen, regulert gjennom avtaler med sine respektive oppdragsgivere. Vekterinstitusjonen samarbeider dermed ikke om tilgjengeliggjøring av ressurser til samme oppdrag.

6.3.2 Ferdigheter

Ferdigheter er knyttet til kvalitet og ytelse i forhold til og utforske, forutse og å kunne håndtere eksisterende og potensiell risiko i til tider kaotiske tilstander (Renn, 2008).

Vekteropplæringen legger vekt på disse forhold i formålsbeskrivelsene ved at den enkelte eleven skal opparbeide seg forebyggende og aksjonerende kunnskap om risikoforhold (Politidirektoratet, 2011;Udir, 2008).

Vekterinstitusjonen har på et overordnet nivå også vist til ferdigheter med å identifisere og å redusere risiko, som ble identifisert for praksis med fragmentert opplæring i institusjonen før etablering av vekterskolen i 2004. Etablering av vekterskolen og dens formål bekrefter at det før skolen ble etablert ikke var en samordnet og enhetlig opplæring i institusjonen. Formålet med å samordne og tilby enhetlig lovpålagt opplæring kom i kjølvannet av en periode hvor det var mye negativitet om vekterinstitusjonen i media.

Opplæring kan før etableringen av vekterskolen ha vært forskjellig i både innhold og kvalitet og dermed kunne opplæringen utgjøre en risiko for institusjonen. Etableringen av vekterskolen viser at institusjonen tok et oppgjør med seg selv ved å erkjenne risiko ved og ikke å ha en samordnet og enhetlig opplæring og ved å forutse hva dette kunne medføre. Risiko ble håndtert av institusjonen i muligens en kaotisk tilstand hvor vaktvirksomhetsloven ikke satte krav til enhetlig opplæring og at det eksisterte mange tilbydere av vekteropplæring.

Opprettelsen av Sikker Vakt i 1999, som vekterinstitusjonens egen godkjenningnemnd og ansvar for myndighetskontakt, viser til at institusjonen har evne til å ta oppgjør med seg selv på flere områder. Sikker Vakt godkjenningen var rettet mot kvalitetssikring av tjenesteutførelse med årlige kontroller av de private organisasjonene fordi daværende vaktvirksomhetslov og politiets kontroll ikke ga kvalitetsgaranti (Bergmann, 2000; NHO Service 2005).

Allerede etter iverksettelse av den første vaktvirksomhetslov, identifiserte vekterinstitusjonen risiko ved manglende kontroll med institusjonen og at det eksisterte useriøse aktører som del av institusjonen i samfunnet. Risiko ble håndtert av institusjonen ved å opprette Sikker Vakt

for både å kvalitetssikre, identifisere de seriøse aktørene og bidra til en positiv utvikling (NHO Service, 2005).

Sikker Vakt som godkjenningnemnd og myndighetskontakt for vekterinstitusjonen ble etter iverksettelse av vaktvirksomhetsloven 2011 lagt ned som egen virksomhet. NHO Service ivaretar myndighetskontakt og godkjenningsarbeidet er mest sannsynlig lagt ned fordi Politidirektoratet skal ivareta kontroll, regulert gjennom vaktvirksomhetsloven av 2011. Sikker Vakt er i likhet med vekterskolen tydelige eksempler på vekterinstitusjonens evne til nytenkning og langsiktige arbeid med og utforske, forutse og håndtere risiko når nødvendig rammeverk ikke var tilstede. Institusjonen satte sammen nødvendige ressurser som en kapasitet til å styre risiko.

Avviklingen av både Sikker Vakt og vekterskolen viser til at vekterinstitusjonen oppfatter gjeldende vaktvirksomhetslov av 2011 til å være godt utformet til å håndtere risiko som ble identifisert av institusjonen. Avviklingen viser at vekterinstitusjonen har tillit til at vaktvirksomhetsloven vil bidra til både kvalitetssikring av tjenestene, kontrollere institusjonens virke og bidra til enhetlig og samordnet opplæring. På opplæringssiden synes det ikke at vekterskolens intensjon blir ivaretatt gjennom vaktvirksomhetsloven, fordi loven ikke sier noe om samordnet og enhetlig opplæring. Det viser at risiko som opprinnelig ble identifisert av institusjonen fremdeles er tilstede, men er nå sannsynligvis akseptert av institusjonen.

6.3.3 Kapasitet

Kapasitet er knyttet til vekterinstitusjonens nødvendige rammeverk for å kunne omsette verdier og ferdigheter til vellykkede retningslinjer og tjenesteutførelse (Renn, 2008).

Vaktvirksomhetsloven er det mest sentrale og nødvendige rammeverket for vekterinstitusjonen. Iverksettelsen av vaktvirksomhetsloven i 1988 og dens utvikling til siste endring som ble iverksatt i 201,1 viser til et fokus fra det offentlige på nødvendig rammeverk for vekterinstitusjonen. Det synes at siste endring av vaktvirksomhetsloven har tatt til seg nye bestemmelser som ikke er strukturert hensiktsmessig. Først og fremst gjelder det inkludering av offentlige institusjoners egenvakthold for objektsikring og byrom, som nå omfattes av vaktvirksomhetsloven. Inkludering av offentlige institusjoner byr på flere og nye utfordringer, fordi egenvaktholdet i regi av offentlige institusjoner har som nevnt annerledes struktur og reguleres også av andre lover enn vaktvirksomhetsloven.

Vaktvirksomhetsloven viser til i § 19 at Justis- og beredskapsdepartementet skal gi nærmere forskrifter om egenvakthold. Det er ingen egen forskrift om egenvakthold, noe som betyr at både den private og den offentlige delen av vekterinstitusjonen per tid er regulert likt. Lik regulering er en utfordring som lovverket ikke hensyntar, fordi den offentlige og den private delen har forskjellige tilnærminger og formål med sine tjenester, selv om disse har prinsipiell likt utgangspunkt for tjenesteutførelse. Det er også begrensninger mellom disse da det er kun den offentlige delen av vekterinstitusjonen som kan håndheve kommunale politivedtekter. Eiersrett regulert gjennom en kommersiell aktør og eiersrett regulert gjennom det offentlige vil sannsynligvis være forskjellig i tjenesteutførelsene.

Vaktvirksomhetsloven er et godt og solid rammeverk som utgangspunkt for et nødvendig rammeverk for vekterinstitusjonen, men synes ikke å være komplett fordi forskjeller mellom kommersiell virksomhet og egenvakthold ikke er blitt regulert etter sine respektive formål slik intensjonen var i § 19.

En egen forskrift for kommersiell virksomhet og en for egenvakthold etter vaktvirksomhetsloven ville vært hensiktsmessig for å fange opp ulikhetene i vekterinstitusjonens offentlige og private del.

Et annet område som det ville vært hensiktsmessig å regulere gjennom egne forskrifter er hovedgrener i vaktvirksomhetsloven, som er objektsikring og offentlig rom. Disse tjenestene har forskjellige tilnærminger hvor formålet med disse er henholdsvis avgrenset til et privat/offentlig område innen objektsikring, mens for byrom er det kun offentlige områder, hvor private virksomheter ikke kan utøve vakttjeneste slik det fremkommer i politilovens § 26. Det forstås at all byrom er offentlig rom, men all offentlig rom er ikke byrom. Eksempel er felles arealer inne på et kjøpesenter som er å anse som offentlig rom, men avgrenset innenfor et objekt (Myhrer, 2011).

Byrom derimot, er ikke avgrenset og er alle offentlige tilgjengelige arealer i friluft for publikum. Eiersrett vil for byrom også være mer avgrenset enn for objektsikring, hvor bortvisning som et eksempel i byrom, som ikke er særskilt regulert av kommunen, vil komme i konflikt med politiets ordensoppgaver i henhold til politilovens § 26, mens innenfor objektsikring kan bortvisning gjennomføres uten å komme i konflikt med disse.

Eksempel på uklare grensesnitt mellom vaktvirksomhetsloven og praksis er håndhevelse av politivedtekter i byrom, som Bergen kommune bruker egne byvektre til å håndheve (Bergen

kommune, 2013). Håndhevelsen av politivedtektene er ikke regulert av vaktvirksomhetsloven, men av kommunale politivedtekter, hjemlet i politilovens § 14. For å kunne håndheve politivedtekter er det nødvendig å føre tilsyn i byrommet, tilsyn i byrommet omfattes nå av vaktvirksomhetsloven § 2a.

Egne forskrifter om hvordan tjenester for objektsikring og byrom skal utføres vil også kunne bidra til å klarlegge hvilke andre lover som vaktvirksomheten grenser til og hvordan vaktvirksomhetsloven skal forholde seg til andre lover. I en slik sammenheng er det også naturlig å stille spørsmål om samfunnet har tre hovednivåer av aktører innen sikkerhetsarbeid; nivå 1: politiet, nivå 2: Andre kommunale og statlige aktører og nivå 3 som er private aktører. Vaktvirksomhetsloven (2011) har ikke hensyntatt en slik nivellering i samfunnet. I tillegg til disse tre nivåene er det også naturlig å trekke inn nivå 4 som er frivillige organisasjoner som Natteravnene, beboeraksjoner m.fl.

I Stortingets interpellasjonen (nr.50 2012-2013) viser Statsråden til at objekteiere har et ansvar for sin sikkerhet og at bevisstheten rundt dette styrkes. Vaktvirksomhetsloven setter ingen krav til *bestiller kompetanse* for objekteiere og det er dermed ingen krav til kjøpere/brukere av vakttjenester og deres virksomhet i forhold til sikkerhetsarbeid. For å styrke objekteiere som ikke er underlagt sikkerhetsloven, kunne vaktvirksomhetsloven også vært benyttet til å sette krav til kjøpere/brukere av tjenester knyttet til objektsikring. Krav kunne vært stilt slik at kjøpere/brukere av tjenestene har et gjennomtenkt sikkerhetsregime som vekterinstitusjonen forvalter gjennom eiersrett og sine kontraktsforpliktelser.

Det antas at vekterinstitusjonen er den største aktøren av objektsikring i sivilsamfunnet og krav til sikkerhetsregime gjennom vaktvirksomhetsloven vil kunne bidra til at sikkerhetsarbeidet med objektsikring blir ytterligere profesjonalisert og regulert, for de som ikke har krav til objektsikring etter sikkerhetsloven. Dermed vil eksempelvis objekter med høy publikumfrekvens, som blant annet kjøpesenter og trafikale knutepunkter, kunne bli sikret ytterligere.

Vekterinstitusjonens offentlig del har i dag beskyttelse etter straffelovens § 127 (§ 155 i ny lov) om vold eller trusler mot offentlig tjenestemenn. Det fremgår av § 155 i ny straffelov i siste setning.. «*Som offentlig tjenestemann anses også militære vakter, enhver som pliktmessig eller etter oppfordring yter bistand til offentlig tjenestemann, eller sikrer dennes arbeidsplass*». Det betyr i praksis at private vektere som eksempelvis sikrer politistasjon gjennom resepsjonstjenester eller som portvakt er å anse som offentlig tjenestemann. Et annet

eksempel er kommunale eller statlige oppdrag som blant annet å sikre NAV ansattes arbeidsplass ved bruk av private vektere.

Den private delen av vekterinstitusjonen har allikevel en veldig gråsoner i forhold til særskilt vern. Straffeloven 2005 § 77 om skjerpene omstendigheter bokstav h annet ledd, viser til om lovbruddet rammer personer som er særlig utsatt for lovbrudd. Den private delen av institusjonen er bekreftet i Ot. prp. nr. 8 (2007-2008) å være del av en yrkesgruppe som er særlig utsatt for lovbrudd. Det er utarbeidet egne bestemmelser om særskilt vern for utvalgte yrkesgrupper som fremgår av §§ 265 og 286 i straffeloven av 2005.

Av Ot. prp. nr. 22 (2008-2009) fremgår kriterier for hvilke yrkesgrupper som skal omfattes av et slikt særskilt vern. Kriteriene er blant annet knyttet til om samfunnet har et påtrengende behov for yrkesgruppen og om yrkesgruppen ikke kan reservere seg mot publikumskontakt i sitt virke. Begge kriteriene kan sies å være oppfylt for vekterinstitusjonens private del, noe vekterstreiken i 2012 og produksjonstall fra NHO Service for 2012 også bekrefter (Lysberg og Rasch, 2012; NHO Service, 2013).

Utelatelsen i bestemmelsene om særskilt vern er uforståelig, fordi vekterinstitusjonen i sin helhet oppfyller kriteriene som lå til grunn for utvelgelse av yrkesgrupper, som skulle omfattes av dette vernet, slik det er henvist til ovenfor. I tillegg er det bekreftet en økning i vold mot vektere (Rise, 2013).

Et annet eksempel som vil kunne gjøre særskilt vern enda mer aktuell, er hjelpeplikten av straffelov 2005, som er utvidet til å gjelde plikt til inngripen ved skade på kropp, såfremt en selv ikke står i fare. Samfunnet har en større forventning til at uniformert personell skal yte bistand eller gripe inn når uønskede hendelser oppstår. I praksis vil vekterinstitusjonen «*profesjonalisere*» hjelpeplikten lik bestemmelsene nevnt tidligere om nødrett, nødverge, selvtekt, pågripelse, ransakelse og beslag gjennom sin daglige tjeneste, fordi inngripen i konflikter allerede er en del av hverdagen.

Hjelpeplikten gir enhver borger adgang til inngripen i situasjoner som kan skade liv, helse eller eiendom. Vekterinstitusjonens formål er nettopp å beskytte liv, helse og eiendom gjennom sine tjenester. Med bakgrunn i kommende iverksettelse av ny straffelov er det betimelig at det ikke er gitt særskilt vern mot yrkesgruppen vektere som er sterk tilstedeværende i samfunnet sammen med de yrkesgruppene som omfattes av §§ 265 og 286 i ny straffelov.

Det vil ikke være hensiktsmessig og kun inkludere den private delen av vekterinstitusjonen ved og eksplisitt nevne vektere som en yrkesgruppe, men straffelovens bestemmelser i §§ 265 og 286 burde ha inkludert hele vekterinstitusjonen ved å beskrive; *personer som har ansvar for objektsikring og tilsyn med offentlig rom*, som eget punkt d i bestemmelsene. En slik inkludering vil sikre at alle som arbeider med objektsikring og trygger offentlig rom blir strafferettslig vernet.

Mangel på nødvendig rammeverk viser i et risikostyringsperspektiv at vekterinstitusjonen i sin form kan være en Unrocked Boat (Reason, 1997), som ikke har kontinuitet i sitt virke og vinger mellom det som institusjonen selv oppfatter som riktig vei og det offentlige oppfatter som riktig vei for institusjonen. Modellens dynamikk illustrerer i vekterinstitusjonens kontekst, manglende nødvendig rammeverk for målstyring av vekterinstitusjonen, slik at nødvendig kontinuitet i institusjonens virke og utvikling av institusjonen kan oppnås uten å komme i konflikt med det offentlige.

6.4 Iverksettelse av samvirkeprinsippet i et risikostyringsperspektiv

Innføring av samvirkeprinsippet som fjerde beredskapsprinsipp kan forstås som risikostyringserkjennelse i samfunnssikkerhetsarbeidet. Fordi samvirke prinsippet skal bidra til at alle aktører innen forebyggende og krisehåndteringsarbeid gjennom sitt selvstendige ansvar, skal sikre et godt samvirke med andre aktører innenfor samme arbeidsområde (St. meld. nr. 29 (2011-2012)).

Sårbarhetsutvalget (NOU 2000:24) nevnte ikke eksplisitt hvilke aktører som kan bidra i samfunnssikkerhetsarbeidet, men åpnet for å tenke bredt i sikkerhetsarbeidet i et samfunnsperspektiv, slik det også fremkommer ved innføringen av samvirkeprinsippet.

«Samvirkeprinsippet stiller krav til at alle aktører som myndighet, virksomhet eller etat har et selvstendig ansvar for å sikre et best mulig samvirke med relevante aktører og virksomheter i arbeidet med forebygging, beredskap og krisehåndtering» (St. meld. nr. 29 (2011-2012), s. 40).

Beredskapsprinsippene i samfunnssikkerhetsarbeidet er et produkt fra det offentlige for det offentlige, men kan også kjøpes igjen i vekterinstitusjonens virke for sine tjenesteområder. Den offentlige delen av vekterinstitusjonen er allerede formelt omfattet av beredskapsprinsippene, da de er en del av offentlig sektor. Ser man på sivilsamfunnet samlet

sett, vil også den private delen av vekterinstitusjonen i større grad oppfylle beredskapsprinsippene på vegne av sine oppdragsgivere.

Ordlyden som viser til bruk av «*virksomhet*» viser til at samvirkeprinsippet også vil gjelde for privat sektor og herunder også alle oppdragsgivere til den private delen av vekterinstitusjonen. Aktører som arbeider med samfunnssikkerhet er dermed ikke definert til å være begrenset til noen, og viser også at det ikke er noen aktører som har monopol på samfunnssikkerhetsarbeidet.

Utfordringen i samvirkeprinsippet ligger i at det ikke er definert hva mer som inngår i prinsippet. Samvirke kan oppnås gjennom forskjellige former som eksempelvis; integrerte tiltak mellom aktører, samvirke kun ved definerte hendelser som a og b og ikke c og d. Samvirke gjennom nettverk mellom aktører som utvalg for å dele kompetanse eller samvirke gjennom operasjonelle tjenester. Det kan synes som om innføring av samvirkeprinsippet har sitt utgangspunkt at aktør a vet hva aktør b gjør i en beredskapshendelse og ikke en mer helhetlig tilnærming mellom aktørene.

Stortingsmeldingen presiserer at «*innføring av samvirkeprinsippet innebærer ikke noen endring i de grunnleggende ansvarsforholdene*» (St. meld. nr. 29 (2011-2012), s. 40).

Ansvarsforhold knyttet til nærhet, likhet og ansvarsprinsippene er dermed ikke styrende for samvirkeprinsippet. Spørsmålet som reiser seg da er hvem som har ansvaret når samvirke skjer eller om samvirke er et ansvar for å inkludere andre aktører? Er samvirke andre aktørers ansvar for å tilby sine kapasiteter til eier av hendelsen, eller eiers ansvar for å identifisere og inkludere det tilbudte samvirke?

I samvirkeprinsippets selvstendige ansvar for den enkelte aktør fremkommer det ikke nærmere beskrivelser av ansvarsforhold ved samvirke og om samvirke skal skje for å styrke eller for å utvide en aktørs kapasitet. Et eksempel er om vekterinstitusjonen, som primært har forebyggende aktiviteter, skal gjennom samvirke utvide disse til også å omfatte beredskap i sine aktiviteter eller om denne utvidelsen skal bidra til å styrke politiet som har beredskap som sitt primærområde.

Beredskapsprinsippene; ansvar, nærhet og likhet er kriseorienterte, mens samvirkeprinsippet gjelder både for *forebyggende* arbeid og beredskap og krisehåndteringsarbeid (Meld. St. 29

(2011–2012)). Innholdet viser til at samvirkeprinsippet både kan ha en bred og snever tilnærming i kontekst samfunnssikkerhet, fordi samvirkeprinsippetets fokus ikke er definert til og enten å gjelde for ekstraordinære hendelser eller alle typer hendelser (NOU 2006:6.) Vekterinstitusjonen omfattes av den brede tilnærmingen til samfunnssikkerhetsarbeidet fordi institusjonen fokuserer på nå status og ikke utelukkende på ekstra ordinære hendelser.

Vekterinstitusjonen og politiet har flere sammenfallende tjenester og oppgaver som eksempelvis kriminalitetsforebyggende og trygghetsskapende tilstedeværelse (Politidirektoratet, 2012). Samvirke innen beredskap og krisehåndtering vil i dette forholdet være sekundært og det er dermed ikke hensiktsmessig å peke direkte mot inkludering på beredskap, slik Fafo-rapporten (Gautun, 2012) viser til at vekterinstitusjonen ønsker. Derimot vil det være mer hensiktsmessig og først å samvirke i det forebyggende arbeidet, slik at politiet og vekterinstitusjonen lærer hverandre å kjenne godt og dermed også kan samvirke ved beredskap og krisehåndteringsarbeid.

Risikostyringsteori viser gjennom *Risk Governance* tilnærmingen at fokuset må opp fra det individuelle perspektivet til det kollektive, og strukturelle betingelser må ses gjennom institusjonell tilnærming mellom aktørene, for å oppnå målrettet kollektiv sosial handling som er samvirke (Freudenburg, 1992). Samvirkeprinsippet er å forstå som en kollektiv sosial handling, men det er viktig også å kjenne til hvem aktørene som det kan samvirkes med er og hvilken kapasitet de innehar (Renn, 2008).

I et risikoperspektiv vil man se at truslenes natur gjør at det ikke kan finnes noen endelige løsninger eller optimale modeller for samvirke eller suboptimalisering av aktørene. Regler må være der som et fundament slik at alle aktører ser og forstår egen rolle og ansvar, ser og forstår andre aktørers styrke og sårbarheter ved deres rolle, ansvar og kapasitet. Samvirke vil dermed måtte ses i et større perspektiv gjennom et institusjonelt nivå (Freudenburg, 1992; Renn, 2008).

Utviklingen av vekterinstitusjonen over det siste århundre viser i et risikostyringsperspektiv til at samfunnet selv har evnet å dekke sine behov, som det offentlige ikke har klart å dekke (Renn, 2008). En slik utvikling er forbundet med risiko fordi en samfunnsstyrt fremvekst av vekterinstitusjonen kan bidra til at institusjonen på en måte kan forkludre til konteksten det offentlige risikostyringsarbeidet utvikles i ved å fremme sine egne interesser (Renn, 2008).

Vekterinstitusjonen kan (og har) over tid utviklet en polisiær kapasitet parallelt med politiet og det offentlige systemet. Polisiær kapasitet kan oppfattes å være grunnlaget for å komme i en form for konkurranse eller konflikt med politiet (Politidirektoratet, 2012; Interpellasjon nr. 50).

Vekterinstitusjonen kan utgjøre en risiko ved å undergrave politiets arbeid hvis institusjonen får være i fred og utvikle seg uten å bli kontrollert. En løsning på en slik situasjon kan være nettopp samvirke mellom politiet og vekterinstitusjonen i det daglige arbeidet (Renn, 2008). Det er derfor viktig at samvirke ikke blir et sovende prinsipp som alene ses i beredskapssammenheng, men også i daglig tjeneste, som eksempelvis innen objektsikring og kriminalitetsforebyggende arbeid.

Hjelpeplikt som nedfelt i straffeloven § 387 (ny lov 2005 § 287) vil også kunne være en åpner for et aktivt samvirke mellom politiet og vekterinstitusjonen. Ny bestemmelse om hjelpeplikt vil bidra til at vekterinstitusjonen potensielt vil kunne komme i flere situasjoner gjennom sin inngripen i konflikter som vil kreve bistand fra politiet, når bevisstheten rundt hjelpeplikten i både institusjonen og politiet økes.

I et slikt samvirke vil det være naturlige begrensninger, fordi vekterinstitusjonen ikke er en selvstendig aktør i samfunnet, men representerer sine oppdragsgivere. Vekterinstitusjonens sikkerhetsarbeid isolert sett er knyttet til oppdragsgivernes interesser. Selv om aktivitetene isolert sett ikke er knyttet til samfunnssikkerhetsarbeidet, så viser et institusjonelt perspektiv til at vekterinstitusjonen er viktig for samfunnet fordi totalomfanget av aktivitetene er viktige for samfunnet (Renn, 2008). NHO Service sin produksjonsstatistikk for 2012 er eksempel på dette (NHO Service, 2013).

Det institusjonelle perspektivet viser også til at det kan være sårbarheter i kapasitet og manglende samvirke (Renn, 2008). Kapasitet (risk capacity) i forhold til risikostyringsteori er ikke kun ressurser og deres kompetanse, men fokuserer også på strukturelle betingelser (Renn, 2008). Statsråden påpekte i interpellasjonen at det er Politidirektoratet som bestemmer hvordan et samarbeid skal se ut (Interpellasjon nr. 50 i Stortinget (2012-2013)).

Som nevnt ovenfor starter samvirke etter samvirkeprinsippet med forebyggende arbeid som er det daglige arbeidet. Polisiær virksomhet er en form for kontrollfunksjon som er vekterinstitusjonens karakter. Karakteren er naturlig å benytte som forankringsgrunnlag, og

som et bidrag fra vekterinstitusjonen som tilgjengeliggjøres i samfunnssikkerhetsarbeidet. Institusjonelt perspektiv og karakter på en institusjon er utgangspunkt for samvirke (Renn, 2008).

Grensegangen til et samvirke mellom politiet og vekterinstitusjonen ligger dermed i den polisiære virksomheten og det er naturlig og utvikle strukturelle betingelser for et samarbeid med dette som utgangspunkt. Et slikt utgangspunkt er nødvendig fordi det er vekterinstitusjonens rolle (karakter) som danner grunnlag for om institusjonen kan knyttes til samarbeid/samvirke med det offentlige eller politiet i samfunnssikkerhetsarbeidet (Renn, 2008).

Forankring av et slikt samvirke kan knyttes til politiets beredskapssystem i PBS 1 i kapittel 5, som omhandler samvirkeaktører. PBS 1 er politiets retningslinjer for beredskap som også følges av HRS. PBS 1 beskriver beredskapsprinsippene, men har per tid ikke beskrevet samvirkeprinsippet fordi gjeldende versjon er fra 2011, før samvirkeprinsippet ble innført (Politidirektoratet, 2011). Informant POD bekrefter at denne versjonen er til revidering hos Politidirektoratet.

Det ville vært hensiktsmessig å strukturere samvirkeaktørene etter samvirkeprinsippets todelte innhold; forebyggende arbeid (1) og beredskap og krisehåndtering (2). En slik inndeling i PBS 1 av samvirkeaktører vil bidra til å synliggjøre og kategorisere samvirkeaktører i sine respektive arbeidsområder, som samvirke i forebyggende arbeid og samvirke ved beredskap og krisehåndtering.

For å forsterke inndelingen ytterligere kunne samvirkeaktører innen redningsarbeid (safety) og objektsikring (security) også blitt tydeliggjort. En inkludering av vekterinstitusjonen i PBS 1 vil bidra til at HRS også kan oppfylle samvirke med vekterinstitusjonen innen beredskap og krisehåndtering, som nevnt av Statsråden i interpellasjonen (Interpellasjon nr. 50 i Stortinget (2012-2013)).

Med en slik inndeling er det mulig å sikre et samvirke både på det forebyggende og innen beredskap og krisehåndtering mellom politiet og vekterinstitusjonen.

For å eksemplifisere samvirkeprinsippet i kontekst Unrocked Boat (Reason, 1997) som risikostyring, viser modellens struktur til at hvis samvirke ikke ses på som et viktig tiltak i et

helhetsbilde, vil ikke samvirkeprinsippet bli oppfylt etter sin intensjon innen både forebygging, beredskap og krisehåndtering. Samvirkearbeidet vil bli som en *Unrocked Boat*, uten kontinuitet og som vinger mellom forebyggende arbeid på den ene siden og beredskap og krisehåndtering på den andre siden.

For å oppnå kontinuitet og balanse i samvirkeprinsippet er det viktig at aktørene som arbeider med forebygging, beredskap og krisehåndtering også balanserer sine aktiviteter gjennom et samvirke med hverandre. Balansering av samvirkeprinsippet vil kunne bidra til at et godt samvirke mellom aktører i det forebyggende arbeidet, som også vil bidra til at aktørene står bedre rustet for et effektivt samvirke når det er behov for å skifte fokus til beredskap og krisehåndtering.

Unrocked Boat perspektivet viser til at manglende samordning i sikkerhetsarbeidet bidrar til at det utvikles sårbarheter i samvirke når det ikke er kontinuitet (Reason, 1997).

En ulykke eller uønsket hendelse utløser aktiviteter og fokus, som burde vært aktivisert hele tiden. Manglende målstyring av samvirkeprinsippet vil bidra til at fokuset vil være å dekke sitt gjeldende behov, enten på det forebyggende arbeidet eller på beredskap og krisehåndteringsarbeidet.

Manglende helhetlig fokus vil kunne maskere evnen til å forutse hvilke konsekvenser manglende balanse mellom gjeldende behov (enten forebyggende eller beredskap og krisehåndtering) og faktisk intensjon med samvirkeprinsippet (forebyggende, beredskap og krisehåndtering) kan medføre over tid.

Målstyring og balanse i samvirkeprinsippets intensjon, vil også kunne bidra til å oppnå en balanse i samfunnssikkerhetsarbeidet mellom security og safety fokuset, gjennom aktørenes avklarte og aktive samvirke i det forebyggende arbeidet.

6.5 Oppsummering

Drøftingen har tatt utgangspunkt i forskningsspørsmålene som tema og viser til at det er flere sammenfallende områder i de forskjellige temaer som er drøftet. Enkelte delfunn i oppgaven er dermed ekstra interessante og relevante for å besvare problemstilling.

Innledningsvis i oppgaven viste forskeren til en antakelse om at all vaktvirksomhet regulert etter vaktvirksomhetsloven utgjør i sum en institusjon, omtalt som vekterinstitusjonen.

Drøftingen av institusjonelle trekk viser til identifisering av sentrale institusjonelle trekk som; lik formål og strukturelle betingelser, kulturelle trekk, isomorfisme, påvirkningsaktører, legitimitet fra omgivelser, organisasjonsoppskrifter, bruk av mote som viser til at løsning finner problem og påvirkning av sin historiske utvikling er tydelige og kan støtte denne antakelsen (Christensen m.fl, 2002; Hatch, 2001; Røvik, 1998; Meyer og Rowan, 1977).

Drøftelsen av hvordan vekterinstitusjonen fremkommer i forskningens valgte offentlige dokumenter etter 22. juli viser at institusjonen hadde en viktig funksjon og rolle i forbindelse med både redningsarbeid og objektsikring (NOU 2012:14; Gautun, 2012). Fafo-rapporten påpeker at den private delen av institusjonen er en kapasitet og en ressurs for samfunnet, men kapasiteten fokuserer utelukkende på at institusjonen har kapasitet knyttet til antall ressurser og at institusjonen er operativ (Gautun, 2012).

I forbindelse med 22. juli gjorde vekterinstitusjonen en stor innsats (offentlige og private vektere) i forhold til både forebyggende arbeid ved å sikre skadested mot nytt angrep og aksjonerende aktiviteter gjennom redningsarbeidet (Gautun, 2012). De offentlige vektene som arbeidet på skadestedet var «forpliktet» til innsats, mens de private vektene inkluderte seg selv etter eget initiativ (NOU 2012:14; Gautun, 2012).

Forskningen viser til at det er tydelig en mangelfull forståelse på hva som *egentlig* skjedde i førsteinnsatsen og i hvilken kontekst innsatsen fra de private vektene pågikk under 22. juli. Hjelpeplikten ble synlig utløst uten at det har blitt nevnt i de undersøkte dokumenter. Det bemerkes også at det i media heller ikke har blitt nevnt at hjelpeplikten var sentral i de frivilliges arbeid. Nærmeste beskrivelse av hjelpeplikt er knyttet til politiets handlingsplikt i NOU 2012:14, som ikke er den generelle hjelpeplikten i henhold til straffelovens § 387.

I forhold til oppgaver innen opprettholdelse av ro og orden i tillegg til kriminalitetsbekjempende og forebyggende arbeid, er det kompleksitet i samspillet mellom politiet og vekterbransjen, som både interpellasjonen og politianalysen viser til (Interpellasjon

nr. 50 i Stortinget (2012-2013); Politidirektoratet, 2012). Det pekes mot objektsikring og ikke offentlig rom, som kan bidra til at vekterinstitusjonen kan bli inkludert i beredskapsarbeidet. Tydeliggjøring av objekteier sitt ansvar som bestiller av vektertjenesten er sentral i beredskapsarbeidet (Interpellasjon nr. 50 i Stortinget (2012-2013)). I de undersøkte dokumentene fremkommer det også svakheter knyttet til mangelfull opplæring, ansvarlighet ovenfor sine aktiviteter og en potensiell samfunnskonkurransen med politiet (Politidirektoratet, 2012; NOU:2012:14; Gautun, 2012).

Vekterinstitusjonens kapasitet er drøftet i et risikostyringsperspektiv, som bekrefter i likhet med institusjonell teori, at samfunnet har utviklet og benytter vekterinstitusjonen til å dekke gap mellom det offentlige (politiet) tilbyr og det som er samfunnsbehovet (Renn, 2008; Meyer og Rowan, 1977). Risk Governance perspektivet viser til at en samfunnsutviklet institusjon, som vekterinstitusjonen, vil ha flere sårbarheter hvis institusjonen ikke kontrolleres eller er regulert godt nok (Renn, 2008).

Sårbarhetene er knyttet til at hvis vekterinstitusjonen ukritisk utvikler seg selv i takt med samfunnsutviklingen, vil institusjonen utvikle en kapasitet parallelt med det offentlige, som kan utgjøre en risiko for samfunnet og komme i konkurranse med politiet (Renn, 2008). Forskningen har identifisert at dette er tilfelle, og kan være årsak til at det pekes på potensielle konflikter mellom politiet og vekterinstitusjonen, i tillegg til at vekterinstitusjonens private del ønsker en inkludering i offentlige beredskapsplaner (Interpellasjon nr. 50 i Stortinget (2012-2013); Politidirektoratet, 2012;Gautun, 2012).

Risikostyringsperspektivet viser til at kapasitet er noe mer enn kun ressurser og operativ tilgjengelighet, som Fafo-rapporten, interpellasjonen og politianalysen viser til (Interpellasjon nr. 50 i Stortinget (2012-2013); Politidirektoratet, 2012;Gautun, 2012).

I et risikostyringsperspektiv viser vekterinstitusjonens kapasitet å være godt forankret til lovverk, men det er funn som viser til behov for å; styrke rettsvern for vekterinstitusjonen, ytterligere strukturere vaktvirksomhetsforskrifter innen henholdsvis objektsikring, byrom, kommersiell virke og egenvakthold, sette krav til objekteiere (kjøpere av tjenester), inkludere hjelpeplikt i grunnutdanningen, sette grensesnitt mot annen lovpålagt opplæring, sette målstyringskrav som vil bidra til at vekterinstitusjonen får ytterligere styrket og klargjort sitt nødvendige rammeverk, for å kunne omsette verdier og ferdigheter til en kapasitet i samfunnet (Renn, 2008).

Formål og strukturelle betingelser er regulert gjennom Vaktvirksomhetsloven (2011), men er derimot ikke tydelige i forhold til mål og resultatstyring av institusjonen. Med mål og resultatstyring menes hva det offentlige ønsker at vekterinstitusjonen skal kunne bidra med gjennom sin verdiskapning i samfunnet. Manglende styrking av nødvendig rammeverk vil bidra til at vekterinstitusjonen forblir en Unrocked Boat, som beveger seg mer etter hva som er det siste store og ikke har en målrettet kontinuitet og utvikling i sitt virke. Dermed vil institusjonen fortsatt utgjøre en risiko i samfunnet (Reason, 1997).

Forskningen viser også at inkludering av egenvakthold og byrom i Vaktvirksomhetsloven (2011) bidrar til at både offentlig og privat vaktvirksomhet har likt utgangspunkt i strukturelle betingelser i loven, men tilnærmingen og verktøy er til dels forskjellige for den private og offentlige delen av institusjonen. Derfor er det behov for å se nærmere på egne vaktvirksomhetsforskrifter som regulerer offentlig og privat vaktvirksomhet. Nødvendig rammeverk som ytterligere strukturering av vaktvirksomhetsforskrifter, som beskrevet ovenfor, vil kunne bidra til å synliggjøre forskjeller og samtidig sikre nødvendig rammeverk som hensyntar forskjellene.

Drøfting om iverksettelse av samvirke prinsippet gjennom et risikostyringsperspektiv viser til at samvirkeprinsippet er sentral for inkludering av institusjonen i samfunnssikkerhetsarbeidet. Det institusjonelle trekket ved vekterinstitusjonen er viktig i denne sammenheng fordi samvirke er en kollektiv sosial samhandling (Renn, 2008).

Samhandling vil kunne bidra til hensiktsmessig utvikling av rolle og ansvar for vekterinstitusjonen, fordi en inkludering i samfunnssikkerhetsarbeidet vil betinge samvirke med politiet, som også setter premisser for institusjonen. Dermed kan det offentlige gjennom politiet bidra aktivt til utvikling av vekterinstitusjonen, samtidig som institusjonens kapasitet kan benyttes aktivt, i både det forebyggende arbeidet og innen beredskap og krisehåndtering.

6.6 Anbefalt videre forskning

Oppgavens rammer har bidratt til identifisering av flere interessante områder som forskningen ikke har utdypet. I oppgavens kontekst vil det derfor være interessant å forske videre på flere forhold:

- Vekterinstitusjonen og dens institusjonelle karakter gjennom forskjellige caser for både privat og offentlige virksomheter.
- Gradering av vektere gjennom forskjellige tjenester og lovpålagt opplæring utenom vaktvirksomhetsloven. Drøfting av begrenset politimyndighet mot gradering av vektere vil være et naturlig delement.
- Nivellering av aktører som arbeider med sikkerhetsarbeid; politi, andre offentlige aktører (kommunale og statlige) og private i tillegg til frivillige aktører.
- Opprettelse av en uavhengig vektterskole eller i samarbeid med Politihøgskolen som sentralisert utdanningsinstitusjon og fagansvarlig for vekterinstitusjonen.
- Sammenligning av fagbrevutdanning og trinnvis lovpålagt opplæring. I forskningen vil det være naturlig å se nærmere på andel av fagbrevutdannede i vekterinstitusjonen og hvordan deres yrkeskompetanse benyttes i institusjonen
- Bestiller kompetanse og hvilke formål kjøp/bruk av vakttjenester har for oppdragsgivere i et risikostyringsperspektiv. I forskningen vil identifisering av krav til objektereiere som kjøper vekttertjenester, men som ikke omfattes av sikkerhetsloven være et sentralt forskningsområde.
- Sammenligning av Politireserven og Vekterinstitusjonen med hovedvekt på kapasitet og arbeidsoppgaver.
- Sammenligning av Politireserven og andre offentlige aktører som statlige og kommunale sikkerhetspersonell med hovedvekt på kapasitet og arbeidsoppgaver
- Konsekvens av at Vaktvirksomhetsloven (2011) har inntatt offentlige virksomheter og offentlig rom (dermed også byrom) i sine bestemmelser

7.0 Konklusjon

Oppgavens formål har vært å undersøke hvordan vekterinstitusjonen kan inkluderes i samfunnssikkerhetsarbeidet gjennom et risikostyringsperspektiv. Formålet er belyst gjennom teoretisk bidrag for å forstå både vekterinstitusjonen, risikostyring og samfunnssikkerhetsarbeidet med en analytisk gjennomgang (risikostyringsperspektiv) av institusjonens formelle betingelser og mulige grenser mot andre aktører.

Etter å ha anvendt et risikostyringsperspektiv er det synlig at det er både sårbarheter og styrker ved vekterinstitusjonen. Institusjonen er blitt en mekanisme som dekker samfunnets behov som en «buffer» mellom politi og samfunnet. Vekterinstitusjonen dekker et behov som samfunnet er villig til å vedkjenne seg, men hverken samfunnet eller det offentlige har sett på vekterinstitusjonen i et langsiktig perspektiv. Dermed har institusjonen ukritisk fortsatt å utvikle sin kapasitet og virksomhet i takt med samfunnet etter det som har vært tidsriktig.

Oppgavens problemstilling har vært:

Hvordan kan et risikostyringsperspektiv bidra til å inkludere vekterinstitusjonen i samfunnssikkerhetsarbeidet?

Risikostyringsperspektivet avdekker flere sårbarheter knyttet til vekterinstitusjonens nødvendige rammeverk, kapasitet, formål, vern, myndighet og begrensninger.

Iverksettelse av samvirkeprinsippet i et risikostyringsperspektiv, viser til at rolle og ansvar må være avklart for alle samvirkeaktører. For at vekterinstitusjonen kan inkluderes i samfunnssikkerhetsarbeidet med en tydelig rolle og ansvar, er det viktig at institusjonens rolle og ansvar i samfunnet avklares og at vekterinstitusjonen har det nødvendige rammeverket. Det er også politisk enighet slik det fremgikk av interpellasjonen (nr. 50 i Stortinget(2012-2013)) at det er behov for å avklare vekterinstitusjonens rolle og ansvar, for ikke å komme i konflikt med politiet.

Det er 30 år siden første utredning om vaktvirksomhet ble utarbeidet (NOU 1984:24) og det har siden den gang vært flere endringer i vaktvirksomhetsloven, som blant annet har utvidet både opplæringskrav og tjenesteområder. Vekterinstitusjonen har i løpet av de siste 30 årene hatt en formidabel vekst i både virksomhetsområder og i sin operative kapasitet i Norge.

Risikostyringsperspektivet viser til at det er behov for en ny *offentlig utredning* om vekternes rolle og ansvar i samfunnet, før utvikling av vekterinstitusjonens rolle og ansvar i samfunnssikkerhetsarbeidet og iverksettelse av samvirke kan gjøres. Avklaring av vekternes rolle og ansvar i samfunnet er oppgavens hovedfunn, mens en ny *offentlig utredning* er oppgavens anbefaling. Oppsummering av drøftelsen som beskriver del funn, er anbefalinger fra denne oppgaven om tiltak som kan iverksettes for å tette identifisert gap i nødvendig rammeverk og kapasitet.

Risikostyringsperspektivet avdekker gap mellom risikotenkning og faktiske anvendbare hjelpemidler. Risikostyringsperspektivet har i forskningen bidratt til at vaktvirksomhet har blitt sett på i et større bilde gjennom et institusjonelt perspektiv (Renn, 2008). Gjennom det institusjonelle perspektivet er det identifisert sårbarheter knyttet til at vekterinstitusjonen utvikler sin rolle i takt med samfunnet uten et samvirke med det offentlige (Freudenburg, 1992; Renn, 2008).

En slik utvikling vil være preget av kortsiktighet og for å utvikle vekterinstitusjonens rolle og ansvar for å inkludere institusjonen etter samvirkeprinsippet, må langsiktighet ligge til grunn. Langsiktighet i institusjonens virke og et samvirke vil bidra til at institusjonen kan bli en forutsigbar kontinuitetsbærer i samfunnssikkerhetsarbeidet.

7.1 Bruk av denne forskning

Forskeren vil aktivt bidra med å gjøre forskningen kjent i politiske miljøer, for å belyse behov om offentlig utredning av vekterinstitusjonen, herunder både Stortingets justiskomite og Justis- og beredskapsdepartementet.

I tillegg vil forskningen aktiv benyttes i fagmiljøer knyttet til institusjonens virke innen opplæring, for å sette fokus på hjelpeplikt i den operative tjenesten og innta hjelpeplikt inn i pågående opplæring innen både trinnvis lovpålagt opplæring og fagbrevutdanning.

Politidirektoratet vil bli oppsøkt med innspill til:

- opplæringsprogram som fremdeles er under vurdering for vekterinstitusjonen
- pågående revidering av PBS 1
- forskrifter om egenvakthold
- krav til objekteiere

Utdanningsdirektoratet vil bli oppsøkt med innspill til læreplan i sikkerhetsfaget.

8.0 Litteratur

Andenæs, J. (2004). *Alminnelig strafferett (5.utgave ved Matningsdal og Rieber-Mohn)*

Oslo: Universitetsforlaget.

Aven, T., Boyesen, M., Njå, O., Olsen, K. H. og Sandve, K. (2004). *Samfunnssikkerhet* (3. opplag 2008). Oslo: Universitetsforlaget

Aven, T. (2007) *Risikostyring*. Oslo: Universitetsforlaget

Bergen kommune (2013). *Byvekterordning*. Tilgjengelig fra:

<<https://www.bergen.kommune.no/tjenestetilbud/bolig-og-eiendom/tekniske-tjenester/broyting/byvekterordning>> [Lesedato 15.10.2013]

Berger, P. L. og Luckmann, T. (2000). *Den samfunnsskapte virkelighet*. Oversatt av Frøydis Wiik. Bergen: Fagbokforlaget. Opprinnelig publisert som *The Social Construction of Reality: A Treatise in the Sociology of Knowledge* (New York: Anchor Books, 1966).

Bergmann, H.(2000). *Outsourcing – kvalitetssikring av leverandør – Sikker Vakt*. Tilgjengelig fra:

<<https://www.yumpu.com/no/document/view/18369458/outsourcing-kvalitetssikring-av-leverandr-sikker-vakt>> [Lesedato 15.2.2014]

Button, M. (2002). *Private policing*. Cullompton: Willan Publishing.

Bymiljøetaten. (2014). *Årsberetning 2013*. Tilgjengelig fra:

<[http://www.bymiljoetaten.oslo.kommune.no/getfile.php/Bymilj%C3%B8etaten%20\(BYM\)/Internett%20\(BYM\)/Dokumenter/Aarsberetninger/Aarsberetning_BYM_2013_web.pdf](http://www.bymiljoetaten.oslo.kommune.no/getfile.php/Bymilj%C3%B8etaten%20(BYM)/Internett%20(BYM)/Dokumenter/Aarsberetninger/Aarsberetning_BYM_2013_web.pdf)> [Lesedato 16.4.2014]

Christensen, T., Egeberg, M., Larsen, H. O., Lægreid, P., og Roness, P.G. (2002).

Forvaltning og politikk. Oslo: Universitetsforlaget

Christensen, T., Lægreid, P., Roness, P. G. og Røvik, K. A. (2010). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*.

Instrument, kultur, myte. (2. utg.) Oslo: Universitetsforlaget

Dalland, O. (2007). *Metode og oppgaveskriving for studenter (4.utg)* Oslo: Gyldendal akademisk

Difi.(2013). Direktoratet for forvaltning og IKT: *Rapport 2013:3 Evaluering av Politidirektoratet*. Tilgjengelig

fra: <<http://www.difi.no/filearchive/difi-rapport-2013-3-evaluering-av-politidirektoratet.pdf>> [Lesedato 24.10.2013]

DiMaggio, P. J. og Powell, W. W. (1983). *The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields*. *American Sociological Review* 48 (2): 147-160.

DiMaggio, P. J. og Powell, W. W. (1991) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press.

Endringsforskrift om vaktvirksomhet (2013). *Forskrift om endring i vaktvirksomhet((vaktvirksomhetsforskriften)(FOR-2013-03-20-323))*. Tilgjengelig fra: <http://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2013-03-20-323?q=FOR+2013-03-20+nr.+323> [Lesedato 16.2.2014]

Falkanger, T. (2011) *Fast eiendomsforhold (4 utg.)* Oslo: Universitetsforlaget

Forskrift om brannforebygging. (2002) *Forskrift om brannforebyggende tiltak og tilsyn(FOR-2010-04-26-604)*. Tilgjengelig fra: <http://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2002-06-26-847?q=forskrift+om+brann> [Lesedato 16.8.2013]

Forskrift om kommunal håndheving av politivedtekter (2012). Tilgjengelig fra: <http://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2012-06-19-600?q=politivedtekter> [Lesedato 23.3.2014]

Forskrift om objektsikkerhet(2010). *FOR-2010-10-22-1362*. Tilgjengelig fra: <http://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2010-10-22-1362?q=forskrift+om+objektsikkerhet> [Lesedato 19.4.2014]

Forskrift om sikring av havneanlegg(2013) *FOR-2013-05-29-538*. Tilgjengelig fra: <http://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2013-05-29-538?q=forskrift+om+sikring+av+havneanlegg> [Lesedato 19.4.2014]

Forskrift om sikkerheten i luftfarten(2011). *Forskrift om forebyggelse av anslag mot sikkerheten i luftfarten mv.(FOR-2011-03-01-214)*. Tilgjengelig fra: <http://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2011-03-01-214?q=FOR+2011-03-01+nr.+214> [Lesedato 19.4.2014]

Fosse, M. (2013). *Maktesløse maktutøvere – Private vekteres erfaringer med å arbeide i det offentlige rom*. Oslo: Universitetet i Oslo

Freudenburg, W.R. (1992) *Nothing Recedes Like Success? – Risk Analysis and the organizational Amplification of Risks*. 3 Risk:Issues in Health & Safety 1. Tilgjengelig fra: <http://heinonline.org> [Lastet ned 8.5.2014]

Gammelmo, I. og Nordheim, O.P. (s.a.) *Lov om vaktvirksomhet – høringskommentar*. Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/upload/JD/H%C3%B8ringsuttalelser/PIA/Vaktvirksomhet/Departementenes%20SerVICESENTER%20-%20VEDLEGG.pdf> [Lesedato 12.1.2014]

Gautun, H. (2012). *Først på stedet, Vakt- og sikringsbransjens rolle 22. juli 2011 Fafo rapport 2012:43*. Oslo: Fafo.

Gjensidige (2013). «Vi bygger på nesten 200-års historie». Tilgjengelig fra: <https://www.gjensidige.no/konsern/om-oss/historien> [Lesedato 13.6.2013]

Grunnloven(1814). *Kongerike Norges Grunnlov*. Tilgjengelig fra: [www.lovdata.no](http://lovdata.no)
<<http://lovdata.no/dokument/NL/lov/1814-05-17?q=grunnloven>> [Lesedato: 12.2.2014]

Gundhus, H. I. og Larsson, P. (2007). *Policing i et norsk perspektiv. Polisiær virksomhet: hva er det - hvem gjør det?* Forskningskonferansen 2007. Red: Gundhus, H.I., Larsson P. og Myhrer, T.G. PHS-Forskning 2007:7. Oslo: Politihøgskolen.

Hatch, M. J. (2001) *Organisasjonsteori; Moderne, Symbolske og Postmoderne perspektiver*. Oslo: Abstrakt forlag

Havne – og farvannsloven(2009) *Lov om havner og farvann(2009-04-17-19)*. Tilgjengelig fra: <http://lovdata.no/dokument/NL/lov/2009-04-17-19?q=havneloven> [Lesedato 16.4.2014]

Hovden, J. (1998) *Sikkerhetsforskning en utredning for NFR*. Trondheim: Norges teknisk-naturvitenskapelige Universitet.

Hovden, J. (2005) *Innstilling fra utredningsgruppe om planlegging av forskningssatsningen innen Samfunnsikkerhet og risikoforskning (SAMRISK)*. Oslo: Norges Forskningsråd
Tilgjengelig fra:http://www.forskningsradet.no/CSSStorage/Flex_attachment/8212022021.pdf [Lesedato 16.8.2013]

Høie, K. M. (2013) *Veien mot et hybrid system – Mål- og resultatstyring i offentlig sektor*. Oslo: Universitetet i Oslo.

Håland, E. (2008) *Verktøy, symbol og mote – En studie om innføring av Learning Management System (LMS) i Statoil*. Trondheim: Norges teknisk-naturvitenskapelige Universitet.

ICoC. (2013) *International Code of Conduct for Private Security Providers*. Tilgjengelig fra: <<http://www.icoc-psp.org/>> [Lesedato 2.8.2013]

Interpellasjon nr. 50(2012-2013) «Fremtidsvisjoner for et utvidet samarbeid mellom det offentlige og den private sikkerhetsindustrien», Stortinget 7. februar 2013 tilgjengelig fra: <<https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2012-2013/130207/4/>> [Lesedato: 16.8.2013]

Jacobsen, D.A. (2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode* (2.utgave 2005). Kristiansan: Høyskoleforlaget AS – Norwegian Academic Press..

Jacobsen, D. I. og Thorsvik, J. (2007). *Hvordan organisasjoner fungerer* (3. utg.). Bergen: Fagbokforlaget

Johannessen, R. (2011). «*Etterforsker vektere*», Aftenposten 20.oktober 2011. Tilgjengelig fra:<<http://www.aftenposten.no/nyheter/Etterforsker-vektene-6500142.html#.U49y7aM4Ubo>> [Lesedato 15.9.2013]

Justis- og politidepartementet. (2008). *Gjennomgang av regelverket om vaktvirksomhet - forslag om endringer*. Oslo.

Kruke, B. I., Olsen, O. E. og Hovden, J.(2005). *Samfunnssikkerhet: forsøk på en begrepsfesting*. Stavanger:Rogalandsforskning. Tilgjengelig fra:

<[http://gammelweb.iris.no/internet/student.nsf/199f312efd2a0cacc125680e00635b85/c658126572bd19f1c1257b2b002b9a47/\\$FILE/RF%202005-034.pdf](http://gammelweb.iris.no/internet/student.nsf/199f312efd2a0cacc125680e00635b85/c658126572bd19f1c1257b2b002b9a47/$FILE/RF%202005-034.pdf)> [Lesedato 15.5.2013]

Kruke, B. I.(2012) *Samfunnssikkerhet og krisehåndtering: relevans for 22. juli 2011*. Bakgrunns notat nr. 7/12 til 22.juli kommisjonen. Tilgjengelig fra:

<http://www.regjeringen.no/smk/html/22julikommisjonen/22JULIKOMMISJONEN_NO/CONTENT/DOWNLOAD/216/1700/VERSION/1/FILE/NOTAT_7_KRUKESAMFUNNSSIKKERH.PDF> [Lesedato 15.5.2013]

Lewin, A.Y. og Volberda, H.W. (2003): *The Future of Organization Studies. Beyond the Selection-Adaption Debate*. I: Tsoukas, H. og Knudsen, C. (red.): *The Oxford Handbook of Organization Theory*. Oxford: Oxford University Press.

Lorensen, M. (1998). *Spørsmålet bestemmer metoden. Forskningsmetoder i sykepleie og andre helsefag*. Oslo: Universitetsforlaget.

Luftfartsloven(1993) *Lov om luftfart(LOV-1993-06-11-101)*. Tilgjengelig fra:

<<http://lovdata.no/dokument/NL/lov/1993-06-11-101?q=luftfartsloven>> [Lesedato 19.4.2014]

Lysberg, M. og Rasch, J.S.(2012): «*Vekterstreiken er slutt*» Dagbladet 8. Juni 2012. Tilgjengelig fra:

<http://www.dagbladet.no/2012/06/08/nyheter/innenriks/streik/vektrestreik/22000415/>>

[Lesedato 6.6.2013]

Matlary, J. H. & Østerud, Ø. (2005). *Mot et avnasjonalisert forsvar*. Oslo: Abstrakt forlag.

Mawby, R. I. (2007). *Plural Policing in Europe. I: Polisiær virksomhet: hva er det - hvem gjør det?:* Forskningskonferansen 2007. Red. Gundhus, H.I., Larsson, P. og Myhrer, T.G. PHS-Forskning 2007:7.Oslo: Politihøgskolen.

Meyer, J. W. og Rowan, B. (1977). *Institutional Organizational: Formal Structure as Myth and Ceremony.* American Journal of Sociology, 83, 340-363

Myhrer, T-G. (2011). *Sentervekternes polisiære fullmakter: Grunnlag og grenser.* Nordisk tidsskrift for kriminalvidenskab, 98(2), 97-160.

Nielsen, A.(2007). «Krever strengere regler for vektere», Dagsavisen 31. Desember. Tilgjengelig fra: <http://www.dagsavisen.no/samfunn/krever-strengere-regler-for-vektere/> [Lesedato 15.9.2013]

NHO Service. (2013) «Statistikk og trender», 20. november.20 13 Oslo: NHO Service. Tilgjengelig fra: <http://www.nhoservice.no/getfile.php/File/Statistikk/Statistikk%20og%20trender%202013.pdf> [Lesedato: 4.12.2013]

NOU 1981:35 (1981). *Politiets rolle i samfunnet del 1.* Oslo: Justis- og politidepartementet.

NOU 1984:24 (1984). *Vaktselskapenes virksomhet og tjenester m.v.* Oslo: Justis- og politidepartementet

NOU 2000: 24. (2000). *Et sårbart samfunn – Ufordringer for sikkerhets- og beredskapsarbeidet i samfunnet.* Oslo: Justis og Politidepartementet

NOU 2006:6. (2006). *Når sikkerheten er viktigst.* Oslo: Justis- og politidepartementet.

NOU 2007: 13 (2007). *Den nye sameretten.* Oslo: Justis- og politidepartementet

NOU 2012: 14. (2012). *Rapport fra 22. juli kommisjonen.* Oslo: Oslo: Justis og Beredskapsdepartementet

NTB. (2012). «Regjeringen kjøper privat sikkerhet for 350 millioner kroner», Aftenposten 30. januar 2012. Tilgjengelig fra: <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/Regjeringen-kjoper-privat-sikkerhet-for-350-millioner-kroner-6740734.html#.U5Oi6qM4Ubo> [Lesedato 16.9.2013]

Ot.prp. nr. 8 (2007-2008). *Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28(skjerpende og formildende omstendigheter, folkemord, riket selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet og offentlig myndighet)* Oslo: Justis og politidepartementet.

Ot. prp.22 (2008-2009). *Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28(siste delproposisjon – slutføring av spesiell del og tilpasning av annen lovgivning).* Oslo: Justis- og politidepartementet.

- Ot.prp. nr.49 (2008-2009). *Om lov om endringer i lov om vaktvirksomhet*. Oslo: Justis- og politidepartementet.
- Opplæringslova(1998). *Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa(LOV-1998-07-17-61)*.
Tilgjengelig fra: <<http://lovdata.no/dokument/NL/lov/1998-07-17-61?q=oppl%C3%A6ringslova>> [Lesedato 16.2.2014]
- Polanyi, M. (1983). *The tacit dimension*. Gloucester: Peter Smith.
- Politi (2013) *Politireserven*. Tilgjengelig fra: <<https://www.politi.no/utrykningspolitiet/politireserven/>> [Lesedato 8.3.2014]
- Politidirektoratet (2011a). *Arbeidsgruppens forslag til opplæringsprogram for vektere*. Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/pages/38077051/Rapport_forslag-opplaringsprogram-vekttere.pdf> [Lesedato 16.8.2013]
- Politidirektoratet (2011b). *Politiets beredskapssystem del 1(PBS1) – Håndbok i krisehåndtering*. Oslo: POD-publikasjon nr. 2011-04, Oslo.
- Politidirektoratet (2012). *Politiets omverdensanalyse*. Oslo: Politidirektoratet.
- Politidirektoratet (2014). *Politidirektoratet leder, utvikler, og støtter etaten*. Tilgjengelig fra: <https://www.politi.no/politidirektoratet/om_pod/Tema_536.xhtml> [Lesedato 12.3.2014]
- Politi-loven. (1995). *Lov om politiet(LOV-1995-08-04-53)*. Tilgjengelig fra: <http://lovdata.no/dokument/NL/lov/1995-08-04-53/KAPITTEL_2?q=politiloven> [Lesedato 18.10.2013]
- Polititjenestepliktloven(1952). *Lov om tjesteplykt I politiet(LOV-1952-11-21-3)*. Tilgjengelig fra: <<http://lovdata.no/dokument/NL/lov/1952-11-21-3>> [Lesedato 19.4.2014]
- Prop. 73 S(2011-2012) *Et forsvar for vår tid*. Oslo: Forsvarsdepartementet
- Reason, James. (1997). *Managing the Risks of Organizational Accidents*. England: Ashgate Publishing Company.
- Redningsnett (2009). *Den Norske Redningstjenesten - Samvirkeprinsippet*. Tilgjengelig fra: <<http://www.redningsnett.no/Redningstjenesten>> [Lesedato 16.9.2013]
- Reiner, R. (2010). *The Politics of the Police*. Oxford: Oxford University Press

- Renn, O. (2008) *Risk Governance – Coping with Uncertainty in a Complex World*. London: Earthscan
- Rise, E. (2013) «Økning av vektervold». Aktuell Sikkerhet utgave 4. Kirkenær: Ask Media.
- Rise, E. (2014) «I bresjen for kunnskapsdeling om bransjen». Aktuell Sikkerhet utgave 2. Kirkenær: Ask Media.
- Rubin, H. J. og Rubin, I. S. (1995): *Qualitative Interviewing. The Art of Hearing Data*. California: SAGE Publications
- Røvik, Kjell Arne (1998). *Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkningen ved årtusenskiftet*. (5. opplag 2005) Bergen: Fagbokforlaget
- Sandvik, G. (s.a). «Vekter – eldre tid» Store Norske Leksikon Tilgjengelig fra: http://snl.no/veker%2Feldre_tid [Lesedato: 16.6.2013]
- Scott, W. R. (2001). *Institutions and organizations* (2.utg.). London: Sage
- Selznick, P. (1957). *Leadership in Administration: A Sociological Interpretation*. New York: Harper & Row.
- Selznick, P. (1997). *Leadership in Administration*. Oversatt av Smith, Jon-Alfred & Jon- Hjalmar Smith (1997). Lederskap. Otta: Tano Aschehoug. *Kapittel 1. Opprinnelig publisert som: Selznick, P. (1957). Leadership in Administration: A Sociological Interpretation*. New York: Harper & Row.
- Sikkerhetsforskriften.(2004). *Forskrift om sikkerhet, pirat- og terrorberedskapstiltak og bruk av maktmidler om bord på skip og flyttbare boreinnretninger(FOR-2004-06-22-972)*. Tilgjengelig fra: http://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2004-06-22-972#KAPITTEL_5 [Lesedato 18.8.2013]
- Sikkerhetsloven(1998). *Lov om forebyggende sikkerhetstjeneste(LOV-1998-03-20 nr. 10)*. Tilgjengelig fra: <http://lovdata.no/dokument/NL/lov/1998-03-20-10?q=sikkerhetsloven> [Lesedato 18.2.2014]
- Soria Moria 1. (2005). *Plattform for regjeringssamarbeidet mellom Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet 2005-09*. Oslo: Regjeringen Stoltenberg.
- St. meld. nr.17. (2001-2002). *Samfunnssikkerhet: veien til et mindre sårbart samfunn*. Oslo: Justis- og politidepartementet.
- St. meld. nr. 21. (2012-2013). *Terrorberedskap*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.
- St. meld. nr. 22. (2007-2008). *Samfunnssikkerhet: samvirke og samordning*. Oslo: Justis- og politidepartementet.
- St. meld.nr. 29. (2011-2012). *Samfunnssikkerhet*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.

St. meld. nr. 37 (2004–2005) *Flodbølgekatastrofen i Sør-Asia og sentral krisehåndtering*. Oslo: Justis- og politidepartementet.

St. meld. nr. 44 (2000–2001) *Redningshelikoptertjenesten i fremtiden*. Oslo: Justis- og politidepartementet.

St. meld.nr.86. (1961–62). *Samordning av redningstjenesten*. Oslo: Justis- og politidepartementet.

St. meld. nr. 39 (2003–2004) *Samfunnssikkerhet og sivilt-militært samarbeid*. Oslo: Justis- og politidepartementet.

Stortinget (2014). *Beskrivelse av lovforarbeider*. Tilgjengelig fra:

<<https://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Arbeidet/Lovarbeidet/>>.

[Lesedato 16.3.14]

Storulykkeforskriften(2005). *Forskrift om tiltak for å forebygge og begrense konsekvensene av storulykker i virksomheter der farlige kjemikalier forekommer*(FOR-2005-06-17-672). Tilgjengelig fra: <

http://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2004-06-22-972#KAPITTEL_5> [Lesedato 18.8.2013]

Straffeloven(1902). *Almindelig borgerlig Straffelov*(LOV-1902-05-22 nr 10). Tilgjengelig fra:

<<http://lovdata.no/dokument/NL/lov/1902-05-22-10?q=straffeloven>> [Lesedato 5.2.2014]

Straffeloven (2005). *Lov om straff* (LOV-2005-05-20-28) Tilgjengelig fra:

<<http://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-05-20-28?q=straffeloven+2005>> [Lesedato 16.3.2014]

Straffeprosessloven(1981). *Lov om rettergangsmåten i straffesaker*(LOV-1981-05-22-25). Tilgjengelig fra:

<<http://lovdata.no/dokument/NL/lov/1981-05-22-25?q=straffeprosess>>

[Lesedato 18.3.2014]

St. prp. nr. 1(2007–2008). *For Budsjettåret 2008*. Oslo: Justis- og politidepartementet

Spurkland, K., Myhrer, T-G., Bunæs, R. (2013) *Juss for vektere* Oslo: Universitetsforlaget

Taleb, N. N. (2010). *The Black Swan – The impact of the highly improbable* (2nd ed.). New York: Random House Trade Paperback.

Tenden, L., & Pettersen. L. (2012) «*Sikkerhet – Bransjestatistikk 2011-2012*», oktober 2012. Oslo: NHO Service. <<http://www.nhoservice.no/getfile.php/Filer/Statistikk/Sikkerhet%202012.pdf>> [Lesedato:6.8.2013]

Trondheim parkering. (2014). *Miljøgebyr*. Tilgjengelig fra: <<http://trondheimparkering.no/miljogebyr1>>

[Lesedato 16.4.2014]

Ledingham, M. (2013). *Nye politivedtekter på høring* Tilgjengelig fra: <<http://www.tromso.kommune.no/nye-politivedtekter-paa-hoering.5229562-110070.html>>

[Lesedato 24.9.2013]

Udir (2014) *Sikkerhetsfaget*. Tilgjengelig fra: <<http://www.udir.no/k106/SSSIK3----/>>

[Lesedato 18.3.2014]

Vaktvirksomhetsforskriften (2011) *Forskrift om vaktvirksomhet(FOR-2011-03-28-337)* Tilgjengelig fra: <<http://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2011-03-28-337?q=vaktvirksomhetsfor>> [Lesedato 12.1.2014]

Vaktvirksomhetsloven (2011) *Lov om vaktvirksomhet(LOV-2001-01-05-1)* Tilgjengelig fra:

<<http://lovdata.no/dokument/NL/lov/2001-01-05-1?q=vaktvirksomhetsloven>> [Lesedato 16.11.2013]

Vaktvirksomhetslovutvalget (1997). *Lov om vaktvirksomhet. Reguleringen av de private vaktsekskapene*. Oslo: Justis og politidepartementet

Vekteropplæring (2007). *Vekteropplæring Trinn 1-3*. Oslo: Vektterskolen

Vektterskolen (2011a). *Vektterskolen er nedlagt*. Tilgjengelig fra: <<http://vektterskolen.no/kort-om-vektterskolen.102835.no.html>> [Lesedato 18.3.2014]

Vektterskolen (2011b). *Fagbrev som vekter*. Tilgjengelig fra: <<http://vektterskolen.no/index.php?id=103382>>

[Lesedato 18.3.2014]

Wegner, R. B. (2008). *En betenkning om vektteres bruk av fysisk makt mot person. Høringsdokument til regjeringen*. Tilgjengelig fra:

<<http://www.regjeringen.no/upload/JD/Vedlegg/Hoeringer/En%20betenkning%20om.pdf>>

[Lesedato 4.5.2013]

Ånundsen, S.(2012) «*Opptapping av vekterstreik medfører innstillinger og forsinkelser*» AVINOR 4.juni 2012

Tilgjengelig fra:

<<http://www.avinor.no/lufthavn/molde/omoss/ presse/ nyhetsarkiv?OPPTRAPPING AV VEKTERSTREIK MEDF%C3%98RER INNSTILLINGER OG FORSINKELSER&id=181-145002>> [Lesedato 6.6.2013]