



DET TEKNISK-NATURVITENSKAPELIGE FAKULTET

MASTEROPPGAVE

Studieprogram/spesialisering Samfunnssikkerhet	Vårsemesteret, 2021 Åpen
Forfatter: Per Kristian Sandvold	
Fagansvarlig: Morten Sommer Veileder(e): Morten Sommer	
Tittel på masteroppgave: En studie av hvordan kommuner anser næringslivet som ressurs i beredskaps- og krisehåndteringsarbeidet Engelsk tittel: A study of how municipalities consider businesses as an asset in emergency planning and crisis management	
Studiepoeng: 30	
Emneord: Kriser, krisetypologi, beredskap, beredskapsplanlegging, instrumentell planlegging, kommunikativ ideal, maktens rasjonalitet, sikkerhetsstyring, usikkerhet, samvirke, næringsliv, kommuner	Sidetall: 95 + vedlegg/ annet: 12 Stavanger, 14/06/2021 dato/år

En studie av hvordan kommuner anser næringslivet som ressurs i beredskaps- og
krisehåndteringsarbeidet



Universitetet
i Stavanger

Masteroppgave i Samfunnssikkerhet

Av: Per Kristian Sandvold (240118)

Juni 2021

Institutt for sikkerhet, økonomi og planlegging

Det teknisk-naturvitenskapelig fakultet

Universitetet i Stavanger

Sammendrag

Formålet med oppgaven er å kunne bidra til mer kunnskap om samarbeidet mellom kommuner og næringsliv på lokalt nivå sett fra et beredskaps- og krisehåndteringsperspektiv. Det teoretiske rammeverket som er brukt i oppgaven skal bidra til å belyse ulike sider ved problemstillingen og forskningsspørsmålene. Problemstillingen i oppgaven er: *Hvordan anser kommuner næringslivet som ressurs i håndteringen av uønskede hendelser og kriser, og gjenspeiles dette i lovverk og beredskapsarbeid?* Det er kommunene sin erfaring som er av interesse i denne studien.

Studien har hatt en kvalitativ tilnærming, hvor det har blitt benyttet en abduktiv forskningsstrategi. Det har blitt gjennomført åtte semistrukturerte intervjuer med informanter fra kommuner med ulik størrelse basert på innbyggertall.

I empirien og drøftingen synes det at næringslivet har bidratt i krisehåndtering i alle kommuner tidligere og at næringslivet bidrar til at kommunen har en bedre beredskap enn de ellers ville hatt. Alle kommunene samvirker videre med næringslivet, samtidig som næringslivet sin deltakelse i planlegging av beredskap i de ulike kommunene varierer. Det viser seg også at næringslivet kan utføre flere oppgaver som sivilforsvaret og heimevernet utfører i dag. Videre spiller økonomi en faktor for hvordan arbeidet er i praksis.

Funnene fra studien viser at kommuner anser næringslivet som en ressurs i håndteringen av uønskede hendelser og kriser, og det gjenspeiles i lovverk og til dels i beredskapsarbeidet som er gjeldene per dags dato. Det er likevel et gap fra hvordan det gjøres i dag til kriteriene i teoriene for hvordan prosessene burde være. For å tette dette gapet virker det hensiktsmessig å foreta en revidering av det gjeldene lovverket.

Forord

Denne oppgaven markerer slutten på en lang utdanning. Det har vært en innholdsrik, krevende og spennende tid med mange ulike utfordringer. Arbeidet med masteroppgaven har vært lærerik og interessant, og det har vært gøy å utvikle et forskningsprosjekt.

Jeg ønsker først og fremst å takke min veileder Morten Sommer for gode innspill og tydelige tilbakemeldinger. Videre ønsker jeg også å takke informantene som har gjort det mulig å gjennomføre denne studien, til tross for en utfordrende tid midt i en pandemi.

Tilslutt vil jeg takke alle som har stilt kritiske spørsmål og hjulpet til med korrekturlesning.

Stavanger, 14.06.21

Per Kristian Sandvold

Innholdsfortegnelse

Figuroversikt.....	2
1.0 Innledning.....	3
1.1 Problemstilling og forskningsspørsmål.....	5
1.2 Avgrensning.....	6
1.3 Tidligere forskning.....	6
1.4 Oppgavens struktur.....	8
2.0 Kontekst.....	9
2.1 Kommunene.....	10
2.2 Næringslivet.....	11
3.0 Teori.....	13
3.1 Krisebegrepet.....	13
3.2 Beredskap.....	17
3.3 Å planlegge beredskap.....	19
3.4 Sikkerhetsstyring: mål, rammebetingelser og virkemidler.....	25
3.5 Beredskapshjulet.....	28
3.6 Samvirke.....	34
3.7 Oppsummering av teori.....	35
4.0 Metode.....	38
4.1 Forskningsstrategi.....	38
4.2 Kvalitativ forskningsmetode.....	38
4.3 Intervju.....	40
4.4 Utvalg og aktuelle intervjuobjekter.....	41
4.5 Reliabilitet og validitet.....	44
4.6 Etiske hensyn.....	48
4.7 Styrker og svakheter ved metodevalg.....	49
5.0 Empiri.....	51
5.1 Tanker om å benytte næringslivet i krisehåndtering.....	51
5.2 Ulike type faktorer og kriser som spiller inn på hvor ofte næringslivet blir benyttet.....	53
5.3 Forståelsen av begrepet beredskap og om beredskap er basert på næringslivet.....	56
5.4 Samvirke med næringslivet og hvordan størrelse på kommunene påvirker dette.....	61
5.5 Beredskapsråd, involveringsprosessen og ulike utfordringer.....	64
5.6 Avtaler med næringslivet.....	69
5.7 Næringslivet som ressurs i fremtiden.....	74
6.0 Drøfting.....	78
6.1 Forskningsspørsmål 1: Hvordan bidrar næringslivet under en uønsket hendelse eller krise i kommunen, og hvordan samvirker kommunen og næringslivet?.....	78
6.2 Forskningsspørsmål 2: I hvor stor grad vektlegger kommunene næringslivet som bidragsyter når det kommer til å ha tilgjengelige ressurser i beredskap og i prosessen rundt beredskapsplanlegging?.....	81
6.3 Problemstilling: Hvordan anser kommuner næringslivet som ressurs i håndteringen av uønskede hendelser og kriser, og gjenspeiles dette i lovverk og beredskapsarbeid?.....	94
7.0 Konklusjon.....	97
7.1 Begrensninger og forslag til videre forskning.....	97
8.0 Litteraturliste.....	99
9.0 Vedlegg.....	104
9.1. Intervjuguide.....	104
9.2 Informasjonsskriv.....	105
9.3. Godkjent vurdering av behandling av personopplysninger fra NSD.....	107

Figuroversikt

Figurnummer	Tittel	Sidetall
Figur 1	Sikkerhetens omfang	14
Figur 2	Krisematrise	15
Figur 3	Krisefaser som en sirkulær prosess	16
Figur 4	Rasjonell planleggingsprosess	22
Figur 5	Systemet	26
Figur 6	Beredskapshjulet	28
Figur 7	Oversikt over innbyggere	41

1.0 Innledning

De fleste kriser er sivile og må dermed løses av sivile. Norge er et langstrakt land hvor befolkningen bor spredt, og avstanden mellom allerede begrensede ressurser kan være lang (Meld. St. 10, 2016-2017). Det er offentlige ressurser og deres innsats som utgjør kjernen i samfunnssikkerhetsarbeidet i Norge. Likevel for å kunne forebygge og håndtere kriser er det behov for mer enn kun offentlige ressurser, som for eksempel næringslivet kan tilby (Meld. St. 10, 2016-2017). Aktører i det sivile samfunnet skal løse samfunnssikkerhetsutfordringer, militæret har ansvaret i krig, mens nødetatene har ansvar for kriminalitet, terror, liv, helse og redning. Regjeringen er opptatt av samarbeid mellom det offentlige og private for å sikre god samfunnssikkerhet, og vil stimulere til et bedre samarbeid på blant annet kommunalt nivå mellom beredskapsaktører og næringsliv ettersom bidrag fra næringslivet er viktig (Meld. St. 10, 2016-2017).

Beredskapsarbeid og krisehåndtering spiller inn på flere områder, og burde derfor ikke forstås som en isolert sektor. Sektoren kan ha en mer helhetlig tilnærming, og forstås som en sektor som kan bidra med synergieffekter på kommunalt nivå, slik man ser totalforsvaret gjør på nasjonalt nivå. *”Totalforsvaret som konsept skal sikre best mulig utnyttelse av samfunnets begrensede ressurser når det gjelder forebygging, beredskapsplanlegging, krisehåndtering og konsekvenshåndtering i hele krisespekteret”* (Forsvars- og justisdepartementet, 2018, s. 15). Prinsippet er at samarbeid skal baseres på kommersielle ordninger med det sivile som fører til at forsvarssektoren får løst oppgaver på en kostnadseffektiv måte. Tanken bak totalforsvaret er at militære og sivile skal hjelpe hverandre og at det bidrar til nye kapasiteter, flere ressurser og nye muligheter. Denne tankegangen kan man også overføre og implementere på lavere nivåer i samfunnet. Det er en forventning i samfunnet at sentrale aktører skal bidra under en uønsket hendelse, og kanskje spesielt under uønskede hendelser som er geografisk begrenset innad i Norge, men det gjelder også i håndteringen av større kriser fordi nasjonale kriser skjer også i kommuner. For å håndtere store kriser deler man de opp i mindre deler og tillegger for eksempel kommuneoverlegene rundt omkring det store ansvar i bekjempelse av pandemien, og hvorfor skal man ikke da benytte sentrale aktører innad i en hendelse?

Uønskede hendelser kommer i mange former. Noen ganger skjer to eller flere kjente uønskede hendelser samtidig, mens andre ganger kan man få uønskede hendelser som oppleves som unikt og nytt, som for eksempel klimaendringer eller koronapandemien. Under pandemien så er det ikke bare viruset som er en risiko for bedrifter og næringer, men det er også en større

risiko for å gå konkurs, miste arbeidsplasser m.m. Slike type uønskede hendelser har ingen klare alternativer på hvordan de skal løses, det finnes ingen riktige eller gale løsninger og implementeringen av løsningene skaper nye uønskede hendelser med nye problemer. Dette kalles for wicked problems eller gjenstridige problemer, og beskrives som et dilemma i planleggingsteorien (Rittel & Webber, 1973). Krisehåndtering kan være å bistå under en akutt uønsket hendelse, men det kan også være mer. Utvikling gjennom årene har vist oss på flere områder at man kan gjøre ting annerledes, og det gjelder også i samfunnssikkerhetsarbeidet. Næringslivet er en mulighet og en måte å gjøre ting litt annerledes på som kan føre til et mer robust beredskapsarbeid og krisehåndtering, enn tradisjonell sektortenkning.

Å håndtere kriser i dag er en av de høyeste prioriteringene i samfunnet, og det er en forventning om at hendelser skal håndteres på en god måte samtidig som at samfunnet skal opprettholde sin normaltilstand så godt som mulig når en krise håndteres. Da er en forutsetning at man har tilgjengelige ressurser. For at det skal være gjennomførbart i praksis må man hele tiden se på nye muligheter for å tilegne seg flere ressurser som bidrar til å øke robustheten og motstandsdyktigheten i samfunnet. Norge er stadig i utvikling og arbeidet med samfunnssikkerheten er annerledes i dag enn den var før i tiden. Spesielt etter den kalde krigen har det vært en genuin tro på private selskaper, og en del sektorer som man så på som offentlige har blitt privatisert. Å ta ressurser fra et annet sted enn det som vi gjør i dag kan gjøre oss mindre sårbare enn det vi er i dagens samfunn.

Ressurser kan komme fra forskjellige aktører og ressurser kan for eksempel være personell, utstyr, materiell, kompetanse, kunnskap, systemer m.m. I Meld. St. 5 (2020-2021) står det at regjeringen vil *”finne gode løsninger for å inkludere privat sektor i beredskapsarbeidet i hele krisespekteret”* (s. 56). Å samarbeide med næringslivet hvor kommunen kan innhente og bruke ressurser som det offentlig selv ikke disponerer og heller søke disse ressursene i næringslivet kan være en løsning. Ressurser fra flere aktører kan føre til mindre tidsforsinkelse et annet sted, og en bedre utnyttelse av ressursene. Et næringsliv er tilstede i de fleste kommuner og muligheten finnes for at man kan *”sikre en effektiv utnyttelse av samfunnets samlede ressurser”* og *”understøtte effektiv krisehåndtering”* (Meld. St. 5 2020-2021, s. 29). For at dette skal fungere i praksis er det tiltak som kunnskap, regulering og veiledning som er sentrale virkemidler (Meld. St. 5 2020-2021). Regjeringen løfter også frem at Norge bygger på tillit, og at et høyt tillitsnivå øker muligheten for verdiskapning, innovasjon, velgjennomtenkte beslutningsprosesser, samhold og samarbeid (Meld. St. 5.

2020-2021). Tilliten gjør Norge mer robust og er en faktor som kan bidra til at man kan finne gode løsninger sammen med næringslivet og at man får brukt hverandre på en god måte.

Det er liten tvil om at det finnes krisescenarioer som man ikke ser for seg nå. Beredskap og krisehåndtering i Norge bygger på, og er avhengig av et samarbeid mellom aktører. Det har videre blitt etablert en grunnmur for hvordan man på det overordnede nivået ønsker å benytte næringslivet. I Meld. St. 5 (2020-2021) står det at ”*samfunnssikkerheten er avhengig av et godt offentlig-privat samarbeid*” (s. 34). Samarbeid med næringslivet skal gjøre samfunnet sikrere, mer robust, mer dynamisk og dekke ulike behov. For å starte et samarbeid må man involvere de man ønsker skal gjøre noe før krisen er et faktum. Dette for å øke kvaliteten på ressursene, og det kan bli forstått som et totalforsvar på et lavere nivå, uten at det er planlagt i detalj. Samarbeid om ressurser både når det gjelder mennesker, men også tilknyttet infrastruktur som for eksempel helsesektoren, transportsektoren, vedlikehold, forsyningsvirksomhet m.m. må planlegges så man vet at ressursene er der ved behov. Et samarbeid mellom kommunen og næringsliv tilknyttet beredskap og krisehåndtering kan bidra til at samfunnet fungerer bedre i en unntakstilstand, ved for eksempel at innbyggerne unngår å miste jobbene sine. En slik måte å tenke på kan føre til en annerledes bruk av kompetanse og organisering, og kan skape nye muligheter.

1.1 Problemstilling og forskningsspørsmål

Problemstillingen i denne oppgaven er følgende:

Hvordan anser kommuner næringslivet som ressurs i håndteringen av uønskede hendelser og kriser, og gjenspeiles dette i lovverk og beredskapsarbeid?

For å besvare problemstillingen har det blitt uformet to forskningsspørsmål som tar for seg kriser, samvirke, beredskap og planlegging av beredskap.

Forskningsspørsmål 1:

Hvordan bidrar næringslivet under en uønsket hendelse eller krise i kommunen, og hvordan samvirker kommunen med næringslivet?

Forskningsspørsmål 2:

I hvor stor grad vektlegger kommunene næringslivet som bidragsyter når det kommer til å ha tilgjengelige ressurser i beredskap og i prosessen rundt beredskapsplanlegging?

Problemstillingen og forskningsspørsmålene er tidsaktuelle ettersom samfunnet den siste tiden har stått i kriser som krever samarbeid mellom myndigheter og næringsliv hvor det handler om å benytte ressursene som finnes på en effektiv og god måte.

1.2 Avgrensning

Formålet med oppgaven er å kunne bidra til mer kunnskap om samarbeidet mellom kommuner og næringsliv på lokalt nivå sett fra et beredskaps- og krisehåndteringsperspektiv. Derfor tar oppgaven utgangspunkt i å forsøke å se på næringslivet som ressurs og vil derfor fokusere på hvordan samarbeidet og involveringsprosessen på kommunalt nivå er i 2021. Det er kommunene sin erfaring som er av interesse i denne oppgaven, og det har blitt foretatt en avgrensning og et utvalg i forhold til informanter i kapittel 3.4. Oppgaven vil prøve å se helheten, systematisere bruken og forståelsen ved å involvere næringslivet i samfunnssikkerhetsarbeidet, samtidig som det også kan tjene samfunnet og befolkningen på andre områder. Oppgaven skal videre ikke fokusere på totalforsvaret i form av sivilt-militært samarbeid og heller ikke hvordan myndigheter (stat, militære, nødeter, kommuner) kan pålegge eller rekvirere næringslivet ettersom oppgaven fokuserer på frivillig samarbeid. Det har heller ikke blitt sett på beredskapsplaner ettersom målet er å vise at beredskap og krisehåndtering treffer flere sektorer. Oppgaven er dermed avgrenset til å se hvordan kommuner og næringsliv kan spille godt sammen og være gjensidig forsterkende.

Denne oppgaven vil være et supplement for å belyse og klargjøre hvordan kommuner anser næringslivet som en ressurs i beredskapsarbeidet og i krisehåndtering. Oppgaven skal forsøke å gi en bedre forståelse for hvordan aktører kan samarbeide for å gjøre Norge mer robust og motstandsdyktig, samt at det skal bli sett på hvordan arbeidet er i praksis. Oppgaven vil dermed også være et supplement til den allerede eksisterende beredskapen som finnes, og heller prøve å se nye muligheter og nye måter å tenke beredskap og krisehåndtering på.

1.3 Tidligere forskning

For å finne tidligere forskning har det blitt søkt via uis brage unit, Google Scholar og science direct. Søkeord som har blitt benyttet er næringsliv, private virksomheter, kritisk infrastruktur, ressurser, samvirke, samspill, samfunnssikkerhet og beredskapsplanlegging, samt noen kombinasjoner av disse ordene sammen. Det har ikke blitt funnet tidligere forskning hvor det har blitt tatt utgangspunkt i samme problemstilling som i denne oppgaven.

Nordbø (2016) har imidlertid levert en masteroppgave hvor tema er kommuners forebyggende beredskap for flom og skred. Fokuset i oppgaven til Nordbø (2016) er hvordan kommuner planlegger for å unngå store tap, hvordan prosessen rundt beredskapsplanlegging i kommunene er og hva som påvirker planleggingsarbeidet av beredskap i forhold til skred og flom. Studien til Nordbø (2016) konkluderer med at det er en kommunikativ beredskapsprosess mellom blant annet kommuner, næringsliv og innbyggere som vil bidra til en felles risikoforståelse og til et godt forebyggingsarbeid.

Ibrahim (2015) har skrevet en masteroppgave om inkludering av vekterbransjen i samfunnssikkerhetsarbeidet. Temaet i oppgaven er relevant ettersom den ser på hvordan systemet og lover regulerer et næringsliv, og hvordan vekterinstitusjonen kan inkluderes i samfunnssikkerhetsarbeidet. Funnene i oppgaven til Ibrahim (2015) er at det er behov for en avklaring av hva vekterens rolle og ansvar er i samfunnet, før vekterinstitusjonen blir inkludert i samfunnssikkerhetsarbeidet.

Det er også gjennomført en masteroppgave av Mustaparta (2015) som er gjort i samarbeid med næringslivets sikkerhetsorganisasjon som ser på samspillet mellom industrivernet og lokale beredskapsaktører. Fokuset i denne oppgaven er samvirke og planleggingsprosessen vedrørende proaktive beredskapstiltak i det lokale beredskapsarbeidet mellom industrivernet, sivilforsvaret og brannvesenet. Et av hovedfunnene i oppgaven til Mustaparta (2015) var at det lokale proaktive beredskapsarbeidet fører til tverrfaglig læring, spesielt rundt mer effektiv bruk av ressurser.

En annen masteroppgave fra Arnesen & Joval (2017) handler om bærebjelken i beredskap og redning hvor det blir sett på frivillige organisasjoner. Næringslivet blir her trukket fram som en aktør som bidrar til å skape motstandsdyktige og robuste samfunn. Det fokuseres på kommunal beredskapsplikt, beredskapsplanlegging og god bruk av ressurser. Konklusjonen er at god samfunnssikkerhet skapes av mange. Funnene i oppgaven til Arnesen & Joval (2017) var at kommunal beredskapsplikt burde revideres, og at kommuner er fundamentet for beredskapen i Norge.

Bergsnev & Morken (2016) har forsket på å nyttiggjøre seg av tilgjengelige ressurser, og har sett på om politiet anser lokalbefolkningen som en ressurs i uønskede hendelser og kriser.

Konklusjonen i oppgaven er at lokalbefolkningen oppfører seg rasjonelt og er en ressurs, men at det ikke er formalisert i noe planverk.

1.4 Oppgavens struktur

Oppgaven følger en tradisjonell oppbygging hvor det først vil bli gjort rede for konteksten i kapittel 2. I kapittel 3 presenteres teorien som er tilknyttet krise, beredskap, planleggingsteori, sikkerhetsstyring og samvirke. Videre i kapittel 4 forklares metodevalget som er valgt i oppgaven. Deretter følger kapittel 5 hvor dataene som har blitt innhentet under intervjuene blir presentert. Dernest i kapittel 6 blir tolkningen av empirien presentert og drøftet mot presentert teori. Dette danner grunnlaget for å besvare problemstillingen i kapittel 7, hvor det også vil være forslag til videre studier som kan gjennomføres for å få et dypere innblikk i temaet.

2.0 Kontekst

Samfunnet skal sammen håndtere farer og utfordringer som oppstår. Verden og truslene blir mer komplekse, noe som vil stille større krav til spesialisering, og til opprettholdelse og fornying av kunnskap helt ned på kommunalt nivå. Et tett samarbeid mellom kommuner og næringsliv kan finne tilnærminger for å forebygge og kunne håndtere uønskede hendelser for å dekke behovene som trygghet, sikkerhet, robusthet og motstandsdyktighet. Det blir trukket fram i Meld. St. 10 (2016-2017) at beredskapen på lokalt nivå må bli tatt vare på og at den må utvikles.

Ved akutte hendelser i kommuner er det i stor grad nødetatene som håndterer dette. Nødetatene i Norge er dimensjonert for å klare forholdsvis store hendelser i løpet av en forholdsvis kort tidsperiode, men ikke dimensjonert i mange kommuner til å stå i hendelser eller kriser over en lengre periode. Ved slike hendelser blir ofte organisasjoner som sivilforsvaret, Røde Kors, Norsk Folkehjelp m.m. kalt inn for å bistå myndighetene i håndteringen av krisen. Denne hjelpen er en forsterkningsressurs som i hovedsak består av personell som ikke har dette som sitt vanlige arbeid som betyr at man henter ut personell fra andre virksomheter. Det behøves heller ikke en anbudsrunde for å innhente denne ressursen slik som samarbeidet mellom kommuner og næringsliv er basert på.

Næringslivet og kommunen på lokalt nivå samarbeider allerede på mange måter i lokalsamfunnet, og næringslivet blir også sett på som en hjørnesteinsbedrift i flere kommuner. I Norge kjøper kommuner årlig avtaler verdt flere tusen millioner kroner. Måten næringsliv og kommune inngår samarbeid på er at de ulike bedriftene selv søker på de anbudene de ønsker. Kontrakter tildeles etter en anbudskonkurranse som i hovedsak er basert på at aktørene som vinner har tilbudt lavest pris. Regler for offentlige anskaffelser står beskrevet i anskaffelsesloven og i anskaffelsesforskriften (Anskaffelsesloven, 2016) (Anskaffelsesforskriften, 2016). Hovedpoenget er at man ”skal fremme effektiv bruk av samfunnets ressurser” (Anskaffelsesloven, 2016, §1). Noen av avtalene som kan inngås er avtale om løpende tjenestekjøp, bistandsavtale, driftsavtale, oppdragsavtale, rammeavtale, smidighetsavtale m.m. Det er mulig under ekstraordinære hendelser å gjennomføre forenklet innkjøp eller å gjennomføre en mini-anbudskonkurranse. Avtalene blir i stor grad forhandlet frem individuelt og de fleste avtalene inneholder et punkt med force majeure som løser den ene eller andre parten fra avtalen ved hendelser som er utenfor deres kontroll (lovdata, 2021). Det er heller ingen standard at det skal ligge et punkt som tar opp beredskapsarbeid eller deres

rolle i krisehåndteringen, men noen få avtaler har avtaletekster som tilsier at bedriften som har den gjeldene kontrakten må allokere ressurser i en unntakstilstand. For driftere av samfunnskritisk infrastruktur gjelder det andre regler og er i stor grad lovpålagt å ha ulik beredskap, for eksempel industrivern. I praksis er det bedriftene som ønsker kontrakten og et samarbeid med kommunen som må ta kontakt. Dette fører til at kommuner har god oversikt over de som søker på anbud, men kan gå glipp av ressurser som ikke deltar aktivt i en slik prosess.

I Norge per dags dato finnes det mange avtaler med ulike aktører. Det som avtalene har til felles er at det er avtaler som er basert på hva kommunen har behov for og at avtalene i hovedsak er sektorbasert. I praksis er det utfordrende for en beredskapsavdeling å legge tjenester og varer ut på anbud ettersom man sjelden vet hva den neste krisen er eller omfanget av den.

2.1 Kommunene

Kommuner har en sentral rolle når det gjelder lokal krisehåndtering og grunnsikring av objekter (NOU, 2016:19). De har også ansvaret for å samordne beredskapen på lokalt nivå og på denne måten er kommunene fundamentet i den nasjonale beredskapen (NOU 2019:13).

”Kommunene har en nøkkelrolle i arbeidet med samfunnssikkerheten. De har et generelt ansvar for å ivareta befolkningens sikkerhet og trygghet innenfor sine egne geografiske områder. Kommunene skal utvikle trygge og robuste lokalsamfunn og har en viktig rolle når det gjelder forebygging, beredskap og krisehåndtering. Kommunens samfunnssikkerhetsarbeid skal være helhetlig, systematisk og kunnskapsbasert” (Meld. St. 5 2020-2021, s. 104).

Kommuner har en rekke lover og forskrifter som de må følge. En av de mest fremtredende lovene når det gjelder samfunnssikkerhet er lov om kommunal beredskapsplikt (sivilbeskyttelsesloven). *”Lovens formål er å beskytte liv, helse, miljø, materielle verdier og kritisk infrastruktur ved bruk av ikke-militær makt når riket er i krig, når krig truer, når rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare, og ved uønskede hendelser i fredstid”* (Sivilbeskyttelsesloven, 2010, § 1). Hovedpoenget er at kommuner skal gjennomføre risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS) som legger grunnlaget for samfunnssikkerhetsarbeidet. På bakgrunn av en ROS skal det utarbeides en beredskapsplan som inneholder uønskede hendelser som kommunene skal kunne håndtere, og et minimumskrav er at den skal inneholde

blant annet varslingslister og en ressursoversikt (Sivilbeskyttelsesloven, 2010, § 1). Essensen i beredskapsplanen er at kommunen selv skal sørge for å ha nødvendig utstyr og ressurser, og at samvirke ved hendelser er godt nok.

En annen sentral lov som kommunene må følge er plan- og bygningsloven. Hovedpoenget her er at kommunen skal *”fremme samfunnssikkerhet ved å forebygge risiko for tap av liv, skade på helse, miljø og viktig infrastruktur, materielle verdier mv”* (Plan- og bygningslov, 2008, § 3-1). Loven skal også bidra til at langsiktige løsninger vektlegges, at konsekvenser for samfunnet skal beskrives og at verdiskapning og næringsutvikling skal bli lagt til rette for (Plan- og bygningslov, 2008, §1-1 og 3-1). *”Planleggingen skal fremme helhet ved at sektor, oppgaver og interesser i et område ses i sammenheng gjennom samordning og samarbeid om oppgaveløsning mellom sektormyndigheter og mellom statlige, regionale og kommunale organer, private organisasjoner og institusjoner, og allmennheten”* (Plan- og bygningslov, 2008, § 3-1). Kommunen har også andre lover som bidrar i beredskapsarbeidet og i krisehåndtering, og flere av disse lovene er tilknyttet de ulike sektorene. For eksempel at helsesektoren har ansvar for sin egen beredskap. Beredskapen blir dermed delt i ulike deler samtidig som mange kommuner også har ansatte som arbeider i en beredskapsavdeling.

Kommuner kan bli forstått som en gammel landhandler og en aktør som er involvert i det meste som foregår i samfunnet. Kommuner har ansvaret for at ulike tjenester er operative, og de er en innkjøper av ulike varer og tjenester i landet. Kommuner har gjennom tiden endret mønsteret på hvordan de kjøper tjenester på bakgrunn av hvordan staten har regulert markedet, i forhold til hvilke tjenester private virksomheter kan tilby som for eksempel private barnehager.

2.2 Næringslivet

Næringsliv kan forstås som næringsdrivende og bedrifter som produserer varer og tjenester i et bredt omfang (SNL, 2021). Næringsliv deles ofte inn tre deler som er primærnæringer (jordbruk, skogbruk, fiske, fangst), sekundærnæringer (industri, bygg og anlegg, energinæring) og tertiærnæringer (servicenæringer, tjenesteytende næringer) (SNL, 2021). Statlige heleide offentlige virksomheter går her ikke under definisjonen næringsliv. Næringslivet i Norge er med på å dekke et behov i form av varer og tjenester til innbyggerne, og de fleste næringsdrivende finner man i tradisjonelle bransjer. Næringslivet er viktig for økonomien og bedriftene må derfor drives effektivt og lønnsomt over en lengre periode, hvis

ikke vil bedriften gå konkurs. Når næringsliv tilbyr varer og tjenester medfører dette også at næringslivet har behov for å ansette personer, og innehar derfor arbeidsplasser. Den største organisasjonen for bedrifter i landet er næringslivet hovedorganisasjon (NHO), som jobber etter å styrke næringslivet og få til en bedre utnyttelse av ressursene (NHO, 2021). I Meld. St. 5 (2020-2021) blir virksomheter, organisasjoner og andre tjenester beskrevet som en bærebjelke fordi de innehar faktorer som at de er tilstede i lokalsamfunnet med kompetanse, kunnskap og utstyr. Det legges også vekt på at den lokale risiko og sårbarhet er kjent, samtidig som de kjenner til folk, vaner, vær og føre.

3.0 Teori

I denne delen skal det presenteres relevant teori som skal danne det teoretiske grunnlaget for oppgaven. Teorien skal være med på å belyse ulike sider ved problemstillingen og forskningsspørsmålene. Det skal dermed bli sett på ulike teorier tilknyttet krise, beredskap, planleggingsteori, sikkerhetsstyring, usikkerhet, beredskapshjulet, samvirke og tilslutt en oppsummering av teorien.

3.1 Krisebegrepet

Krise kan bli forstått som noe som er et avgjørende vendepunkt. Det skjer en form for forandring samtidig som det medfører en endring fra normaltilstanden som fører til en ekstraordinær situasjon (Engen et al, 2016). Det finnes ulike typer kriser, og det finnes et bredt utvalg av definisjoner på hva en krise er.

Definisjon 1: ”...en krise er en hendelse som har potensiale til å true viktige verdier og svekke en organisasjons evne til å utføre viktige funksjoner” (NOU, 2000:24, s. 19).

Definisjon 2: ”En alvorlig trussel mot strukturer, verdier, normer i et sosialt system som under tidspress og usikkerhet gjør det nødvendig å foreta kritiske beslutninger” (Rosenthal, Charles, Hart, 1989, gjengitt i Engen et al 2016, s. 261).

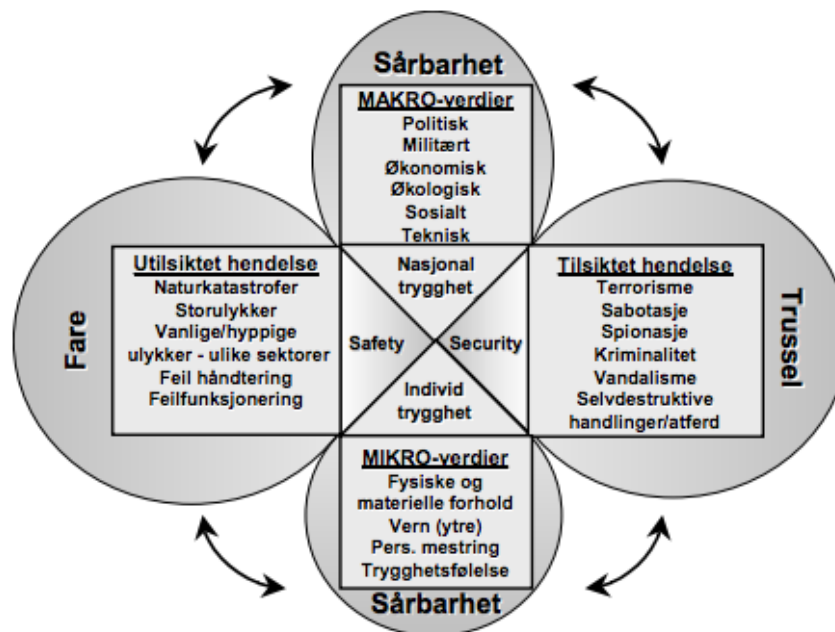
Definisjon 3: I 2012 kom rapporten fra 22 juli kommisjonen og de benyttet denne formuleringen: ”Ifølge en ledende internasjonal ekspert, professor R. Arjen Boin, utgjør krisen en alvorlig trussel mot grunnleggende samfunnsstrukturer – eller mot sentrale verdier knyttet til sikkerhet, velferd, liv og helse – som krever en rask reaksjon under stor grad av usikkerhet” (NOU 2012:14, s. 209).

Definisjonene tilbyr ulike kjennetegn og elementer for hva en krise er, og hva som kjennetegner en krise. Den første definisjonen fokuserer i hovedsak på en uønsket hendelse, en trussel mot verdier og evnen til å utføre viktige funksjoner. Denne definisjonen ser på trussel og at man har en evne til å utføre funksjoner i en bred forstand. Definisjon 2 fokuserer også på en trussel, men tillegger også usikkerhet, tidspress og beslutningstaking. Definisjon 3 er lik de to andre med at den også fokuserer på en trussel mot strukturer og verdier, men den er mer spesifikk inn mot hvilke verdier som berøres. Samtidig som denne definisjonen

introduserer et kvalitativt mål i form av rask reaksjon, i tillegg som den også fokuserer på usikkerhet som definisjon 2.

3.1.1 Ulike typer kriser

Kriser kommer i ulike former, og det er ikke alltid like lett å si hva den neste krisen er. Likevel er det mulig å dele kriser opp i to grove bolker ifølge Kruke, Olsen & Hovden (2005), og det er utilsiktede- og tilsiktede hendelser som man kan se på den vannrette aksen. I figur 1 av Kruke, Olsen & Hovden (2005) ser man at utilsiktede hendelser kan være ifølge modellen naturkatastrofer, storulykker, funksjonsfeil, vanlige ulykker, mens tilsiktede hendelser kan være terrorisme, sabotasje, spionasje m.m.



Figur 1: Sikkerhetens omfang (Kruke, Olsen & Hovden, 2005, s. 7).

Den vertikale aksen beskriver ifølge Kruke, Olsen & Hovden (2005) sårbarheten i systemet og helt ned til personlig trygghet for enkeltmenneske. Figuren viser at kriser kan komme i mange former, og det er ikke alltid like lett å se hvilke årsaker som fører til at en sårbarhet vil utspille seg til å bli en krise. Modellen viser at det er et mangfold av kriser og sårbarheter generelt for samfunnet og for enkeltpersoner. Den forteller også noe om kompleksiteten i samfunnssikkerhetsarbeidet, og hvor sammenvevd en del ulike elementer er, og hvor vanskelig det kan være å se hvilke kriser som kan utspille seg i fremtiden.

3.1.2 Krisetypologi

Gundel (2005) klassifiserer kriser inn i fire typer. Ifølge Gundel (2005) er det nødvendig å klassifisere kriser ettersom det er med på å gi den et navn, som igjen kan bidra til at man kan få kontroll på krisen. Ved å klassifisere krisen inn i en av de fire krisetypologiene til Gundel (2005) kan det dermed bidra til en bedre håndtering av krisen.

Krisetypologien til Gundel (2005) baserer seg på forutsigbarhet og påvirkbarhet. Den går ut på hvor lett eller vanskelig en krise kan forutsees (predictable), og hvor lett eller vanskelig det er å påvirke (influenceable) en krise, både før og under krisen. De fire krisetypologiene Gundel (2005) bruker er konvensjonell krise (1), uventet krise (2), uregjerlig krise (3) og fundamental krise (4).

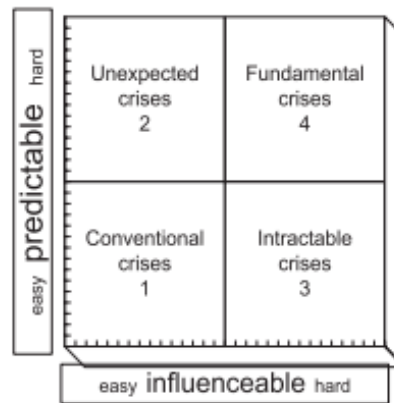


Figure 1: Crisis matrix

Volume 13 Number 3 September 2005

Figur 2: Krisematrise (Gundel, 2005, s. 112).

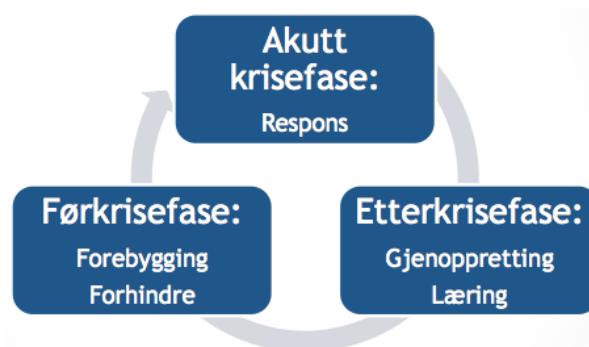
Konvensjonell krise (1) er en krise som ligger i kategorien lett å forutse og lett å påvirke (Gundel, 2005). Her finner man ofte hendelser i teknologiske systemer, og ved at det er et system som ingeniører har konstruert, så blir denne forskningen lett å forutse. Et eksempel på en konvensjonell krise er Estonia ulykken i 1994, hvor låsene på baugporten sviktet som førte til at skipet sank. Gundel (2005) mener at denne ulykken er forutsigbar spesielt i uvær, siden man har erfaringen fra Herald of Free Enterprise fra 1987. Det var også ifølge Gundel (2005) flere muligheter å påvirke ulykken, men pga slurve ledelse førte det til at den ikke ble håndtert på en god nok måte. Konvensjonelle kriser handler altså om at teknologiske systemer har blitt brukt farlig eller uforsvarlig (Gundel, 2005). Uventede kriser (2) er vanskelig å håndtere pga uforutsette egenskaper og kjennetegn. Det er ofte mangel på kontroll, årsak og

virkningsforholdene er ikke alltid like klare. Disse type krisene er vanskelig å forutse, men desto lettere å påvirke. Eksempel på en uventet krise er Kaprun ulykken, som var en brann i en kabelbane, som var forårsaket av at det tok fyr i en vifteovn. Uventede kriser har til felles at de ikke er forutsigbare, og derfor har det ikke vært en god nok forebygging (Gundel, 2005).

En uregjerlig krise (3) er vanskelig å påvirke, men lettere å forutse. Den er lett å forutse, faren er kjent og lett å definere i tid, rom og type. Derimot er det vanskeligere å påvirke den, og håndtere den så snart den er et faktum (Gundel, 2005). Et eksempel på en uregjerlig krise er Tsjernobyl. Det var velkjent ifølge Gundel (2005) at det sovjetiske atomkraftverket var i dårlig stand, og at når ulykken startet var det umulig for noen å håndtere den. Fundamentale kriser (4) er ifølge Gundel (2005) den farligste. Kjennetegn er at den både er vanskelig å forutse og vanskelig å påvirke, noe som gjør at det er utfordrende å finne ulike tiltak. Dette satt sammen betyr at fundamentale kriser har et enormt potensial for å ødelegge mye og ha store konsekvenser (Gundel, 2005). Gundel (2005) trekker fram 9/11 som et eksempel på en fundamental krise.

3.1.3 Krisefaser

Kriser kan bli delt inn i ulike faser. Kruke (2012) deler kriser inn i en førkrisefase, akutt krisefase og en etterkrisefase. Turner (1976) har de fasene Kruke (2012) har, men tillegger også en inkubasjonsperiode som foregår mellom førkrisefasen og under den akutte hendelsen. Flere forskere presenterer ulike krisefaser, men det som skiller Kruke (2012) i hovedsak fra de andre er hvordan krisefasene blir sett som en sirkulær prosess.



Figur 3: Krisefaser som en sirkulær prosess (Kruke, 2012)

Som vist i figuren ovenfor mener Kruke (2012) at man tar med seg erfaring og tiltak som blir implementert i en etterkrisefase og inn i en ny førkrisefase. Man tar altså med læring inn i en ny fase. Dette betyr at man ikke går tilbake til status quo, men man går inn i en ny førkrisefase før den neste krisen. Ved å se fasene i sammenheng mener Kruke (2012) at man vil bli bedre til å håndtere uønskede hendelser over tid. Derfor burde man se krisefasene som en sirkulær prosess, hvor den akutte krisefasen ses i sammenheng med fasene før og etter. Den tradisjonelle måten er å se krisefasene som en lineær prosess, hvor en krise har en klar start og en klar slutt. Det kan føre til at man ikke klarer å forberede seg like godt mot neste krise. Maginotlinjen som var et fransk forsvarsverk, er et klassisk eksempel på å forberede seg mot forrige krise.

3.2 Beredskap

Beredskap er et begrep som kan forstås og tolkes på flere måter. I ulike definisjoner blir det lagt vekt på ulike forhold og elementer i beredskapsarbeidet. En definisjon av beredskap er *”Planlagte og forberedte tiltak som gjør oss i stand til å håndtere uønskede hendelser slik at konsekvensene blir minst mulig”* (Meld. St. 10 2016-2017, s. 26). Her må man håndtere hendelser for at konsekvensene blir minst mulig sett opp mot verdier som liv og helse, miljø, økonomi, omdømme og materiell. En annen definisjon av beredskap kan være *”tiltak for å forebygge, begrense eller håndtere uønskede... hendelser og kriser”* (Lunde, 2019, s. 38). Denne definisjonen til Lunde (2019) går i hovedsak ut på å håndtere restrisiko som eksisterer. Derimot kan en tredje definisjon være den NORSOK Standard Z-013 bruker som er *”Tekniske, operasjonelle og organisatoriske tiltak, inkludert nødvendig utstyr, som planlegges iverksatt under ledelse av beredskapsorganisasjonen ved inntrådte fare- og ulykkessituasjoner for å beskytte mennesker, miljø og økonomiske verdier”* (Standard Norway, 2010, s. 6). Dette er en mer konkret måte å forstå beredskap på, og denne definisjonen tar også for seg konkrete verdier i sin definisjon. Denne definisjonen kan bli sett på som mer operasjonell enn de andre.

“Preparedness is about putting us in a position to handle the events we cannot prevent” (Kruke, 2015, s. 178). Denne definisjonen legger vekt på at man må sette seg selv i en posisjon for å håndtere hendelser man ikke kan forebygge. Den forståelsen til Kruke (2015) kan bidra til å håndtere usikkerhet, bidra til en generisk tilnærming, og et litt mer forebyggende perspektiv enn de andre, ved at man må gjøre noe for å sette seg selv i en posisjon på forhånd. Oppgaven sin tilnærming til beredskap vil ta utgangspunkt i definisjonen

til Kruke (2015). Definisjonene har likevel til felles at man kan se at beredskap er planlagte tiltak som skal hjelpe til å redusere konsekvenser av den uønskede hendelsen. Indirekte forklarer definisjonene altså at det kommer til å skje uønskede hendelser, ettersom beredskap i hovedsak etableres for å håndtere uønskede hendelser, selv om det er iverksatt forebyggende tiltak.

Beredskap inngår også i førkrisefasen til Kruke (2012) som går ut på forebygging og forhindring. Forebygging ifølge Kruke (2012) er at man ønsker et robust samfunn, og at man ofte lykkes med dette, men ikke alltid. Forebyggende tiltak kan forstås som tiltak som skal redusere sannsynligheten for uønskede hendelser. Men når det ikke går, har man begrepet forhindre for å kunne håndtere restrisikoen. Dette for å bidra til å håndtere den restrisikoen som fører til en akutt krise.

3.2.1 De nasjonale beredskapsprinsippene

I Norge er det ingen sektorer som alene kan håndtere store hendelser som for eksempel et terrorangrep (Engen et al, 2016). Det er en av grunnene til at beredskapen i Norge er organisert etter fire prinsipper som er; ansvar-, likhets-, nærhets-, og samvirkeprinsippet. Disse prinsippene skal bidra til å gi entydig ansvars- og rollefordeling, samt at de skal følges uansett myndighetsnivå, og er med dette grunnlaget for beredskapsarbeidet i Norge (Engen et al, 2016). I tillegg skal de bidra i arbeidet til styrket samfunnssikkerhet (Meld. St. 17, 2001-2002). I Meldt. St. 29 (2011-2012) ble også samvirkeprinsippet lansert som en følge av terrorangrepet 22 juli 2011, og at dette prinsippet er likestilt med de andre prinsippene.

Ansvarsprinsippet går ut på at aktøren som har ansvar i en normaltilstand, også har ansvar i tilfelle ekstra ordinære hendelser (Meld. St. 17, 2001-2002). Ansvarsprinsippet går også ut på at aktøren planlegger hvordan funksjoner innenfor eget ansvarsområde skal kunne opprettholdes og videreføres ved en eventuell ekstraordinær hendelse (Meld. St. 29, 2011-2012). Ifølge Lunde (2019) skal dette prinsippet bidra til å fremme oversikt, kunnskap og forståelse. Dette går ut på at man har de samme strukturene som i den daglige driften under en ekstraordinær hendelse for at det skal enklere å forstå og nyttiggjøre seg av organisasjonen (Lunde, 2019).

Likhetsprinsippet betyr at organisasjonen skal være mest mulig lik under en ekstraordinær hendelse som den er i en normalsituasjon (Meld. St. 17, 2001-2002). Dette prinsippet kan ses

på som en videreføring av ansvarsprinsippet, som betyr at ansvarsforhold innad i organisasjonen og mellom andre virksomheter ikke skal endres under en krise (Meld. St. 29, 2011-2012). Dette prinsippet vil som ansvarsprinsippet fokusere på å fremme oversikt, kunnskap og forståelse, samt at personer lettere vil kunne manøvrere og kjenne igjen kommunikasjonslinjene (Lunde, 2019).

Nærhetsprinsippet handler om at uønskede hendelser skal håndteres på lavest mulig nivå (Meld. St. 17, 2001-2002). Dette går ut på at organisasjonen som har størst nærhet til krisen vil være den som har best forutsetninger til å forstå og håndtere den uønskede hendelsen (Meld. St. 29, 2011-2012). Nærhetsprinsippet vil føre til hurtig beslutningstaking, mindre forsinkelse igjennom kommunikasjonslinjer som kan føre til at hendelsen blir håndtert effektivt, og dette bidrar til å sikre beslutningsmyndighet og gjennomføringskraft i en tidlig fase (Lunde, 2019).

Samvirkeprinsippet er det siste prinsippet som ble lansert og skal sikre samvirke mellom aktører. ”*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*” (Meld. St. 29, 2011-2012, s. 39). Prinsippet går ut på at man skal sikre best mulig utnyttelse av ressurser på tvers av sektorer, og samvirkeprinsippet eksisterer på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. Prinsippet omfatter både samarbeid mellom offentlige etater, private og frivillige organisasjoner (Meld. St. 29, 2011-2012). Samvirke skal også reflekteres i planverk til de ulike virksomhetene, som for eksempel rutiner og prosedyrer (Meld. St. 29, 2011-2012). Lunde (2019) beskriver samvirkeprinsippet som selve bærebjelken i den nasjonale offentlige beredskapen. I tillegg peker Lunde (2019) også på at dette prinsippet bør benyttes under oppbyggingen av private virksomheters beredskapsorganisasjoner, noe som også gjelder de tre andre prinsippene.

3.3 Å planlegge beredskap

Det finnes ulike teorier om beredskapsplanlegging skrevet av flere forskere som legger vekt forskjellige elementer i prosessen. Beredskapsplanleggingprosessen skiller seg fra ulike forskere ved at noen skriver hvordan man kan skape god beredskap, og presenterer konkrete steg av hvilke elementer som må gjennomføres. Perry & Lindell (2003), Lunde (2019), Drennan & McConnell (2007) og Njå, Sommer, Rake & Braut (2020) er blant disse. Derimot ser man at andre forskere som blant annet Clarke & Perrow (1996) er skeptiske og kritiske til

at organisasjonsplaner. Clarke & Perrow (1996) ser på hvorfor organisasjoner feiler, og ser i hovedsak på planer, ettersom de mener at flere planer er basert på lite eller ingen erfaring, og derfor blir de urealistiske. Planene har altså ikke rotfeste i virkeligheten. Disse planene blir beskrevet som fantasidokumenter, og at disse kun eksisterer for å rettferdiggjøre stadig komplekse systemer (Clarke & Perrow, 1996).

Perry & Lindell (2003) har skrevet en artikkel hvor de presenterer retningslinjer i en beredskapsplanleggingsprosess. De presenterer ti retningslinjer, eller steg for planleggingsprosessenes, som de hevder kan brukes mot enhver miljøtrussel. Målene i beredskapsplanlegging er ifølge Perry & Lindell (2003) risikovurdering og risikoreduksjon. Retningslinjene til Perry & Lindell (2003) handler om å hele tiden samle så korrekt kunnskap som mulig, samtidig som beredskapsplaner må testes kontinuerlig. Det skal ikke være en statisk plan, men et levende dokument. Perry & Lindell (2003) forklarer også igjennom sine retningslinjer at beredskapsplanlegging skal adressere koordinering mellom organisasjoner som tar del i en eventuell uønsket hendelse. Koordinering mellom organisasjoner er sentralt i beredskapsplanlegging, og beredskapsplanleggingsprosessen er det mest effektive og ønskelige stedet for å utvikle samordningen som responsgrupper vil ha behov for (Perry & Lindell, 2003). Dette går da ut på at man må finne de tilgjengelige og nødvendige ressursene. I tillegg har de med den menneskelige faktoren ved at i beredskapsplanlegging skal man se på sannsynlige menneskelige responser, og oppmuntre til passende handling fra beredskapsledere (Perry & Lindell, 2003). Dette er de grunnleggende retningslinjene i beredskapsplanlegging, men Perry & Lindell (2003) advarer også om at en skriftlig beredskapsplan ikke garanterer god beredskap.

3.3.1 Planleggingsteori

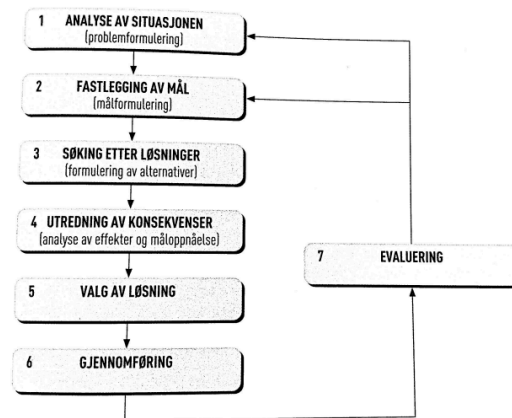
Litteraturen tar for seg ulike deler som handler om planlegging og beslutningstaking. De forskjellige delene om planlegging går derimot ikke ut på om det bør planlegges eller ikke, men heller hvordan planleggingen skal skje (Aven, Boyesen, Njå, Olsen & Sandve, 2004). Planlegging kan beskrives som ”... *en form for systematisk og faglig kunnskapsinnhenting og –bearbeidelse som foregår før beslutningstakere fatter beslutninger og iverksetter tiltak*” (Aven et al, 2004, s. 46). Det er sentralt fordi planlegging kan bli sett på som forberedelse til handling, og at planlegging vil føre til et bedre resultat enn uten planlegging (Aven et al, 2004). Planlegging kan også forstås som en brobygger mellom kunnskap og kollektiv handling (Njå et al, 2020). Et annet sentral punkt i planleggingen er samspillet mellom

samfunnets aktører, og hvis planleggingen ikke klarer å trekke inn de nødvendige og relevante aktørene, er det en planlegging som ikke bidrar til et sikrere samfunn (Aven et al, 2004). Planlegging vil også øke sannsynligheten og skape større forutsetninger for å fatte bedre beslutninger, samt at planlegging vil bidra til å redusere usikkerheten (Aven et al, 2004). ”Å drive med planlegging handler om å være ansvarlig og seriøs” (Njå et al, 2020, s. 96). Det er også en del aktører som kun planlegger fordi de ønsker å være moderne, og fordi andre aktører gjør det, uten at de faktisk er seriøse rundt det. Eriksson & McConnell (2011) peker derimot på at planlegging og krisehåndtering er kompleks, og at planer ikke garanter tilfredsstillende håndtering av en krise.

3.3.2 Instrumentell rasjonalitet

Banfield (1959) har skrevet om sitt rasjonalistiske planleggingsideal. Dette går ut på at man skal velge et handlingsforløp for å oppnå sine mål, og at det kan bli sett på som god planlegging hvis handlingsforløpet øker sannsynligheten for at målene blir nådd. I det rasjonelle planleggingsideal handler det også om at man ønsker å oppnå målene, ved minst mulig anstrengelse, og at denne planleggingen er med på å produsere resultater (Njå et al, 2020). Man kan derfor forstå instrumentell rasjonalitet om å sette mål, oppnå målene, og finne alle tenkbare måter som kan brukes for å nå målet, som betyr at planleggingsprosessen må bestå av all informasjon, fullstendige kunnskaper, og dermed kan midlene som skal benyttes for å nå målet bestemmes (Njå et al, 2020). En annen forutsetning for det instrumentelle rasjonalistiske planleggingsideal er at det gjennomføres trinnvis og kronologisk, og at det finnes prosesser hvor både fagpersoner og beslutningstakere bidrar til å legge grunnlaget for et godt resultat (Njå et al, 2020).

Modellen til Banfield (1959) har klart definerte steg som vist i figur 4 under, og tar utgangspunkt i at aktørene har gjort forberedelser. Det finnes ulike meninger og forståelser om hvilke av punktene som faktisk skal gå under planlegging. Dette går ut på om planlegging kun er de fire første punktene, eller om planleggingen skal forstås som en prosess som inkluderer alle punktene.



Figur 4: Rasjonell planleggingsprosess (Banfield 1959, gjengitt i Njå et al 2020, s. 99)

Den fullkomne rasjonalitet er nesten umulig, men ved å modifisere denne modellen er det mer overførbart til den virkelige verden. ”Planlegging er verktøyet som kan brukes for å utvikle de beste løsningene på de samfunnsviktige funksjonene, og planlegging er da ofte nært tilknyttet beslutninger” (Njå et al, 2020, s. 90). En måte å modifisere den på er å planlegge for å faktisk gjøre beslutninger etter hvert som stien blir til eller ulike hendelser forekommer. Charles Lindblom (1959) sin beslutningsteori, ”muddling through” går ut på at man har utviklet teknikker for å rote seg igjennom en beslutningsprosess som består av usikkerhet, kompleksitet og tvetydighet, samt at man har mindre kontroll over miljøet det foregår i. Dette går ut på at man velger mål som passer midlene, og ikke omvendt, samt at man ser på få alternativer og konsekvenser. I tillegg finner man sjeldent gode løsninger på dette, og samme problemstilling blir stadig løftet frem. Wildawsky (1964) fant også en del likheter i modellen til Lindblom (1959) i sin egen studie om beslutningsprosesser i USA på det føderale nivået.

Som en tredje tilnærming, og en blanding av teorien til Banfield (1959) og Lindblom (1959) har Etzioni (1967) presentert sin ”mixed-scanning” modell. Modellen går ut på å ta elementer fra begge de tidligere teoriene, og beskriver mixed-scanning modellen som ”is neither as utopian in its assumptions as the first model nor as conservative as the second” (Etzioni, 1967, s. 385). Tilnærmingen til Etzioni (1967) fokuserer på det beste fra Banfield (1959) og Lindblom (1959) som er at den både fokuserer på langsiktige mål, men den fokuserer også på en planlegging innenfor en kortere tidsramme, og har her med elementer fra ”muddling through”. Det er også rettet noe kritikk mot instrumentell rasjonalitet, som går ut på at det ikke alltid er mulig å skille fakta og verdi, å skille kunnskap og politisk vurdering, ei heller skille mellom mål og middel (Njå et al, 2020).

3.3.3 Det kommunikative ideal

Det kommunikative ideal er et annet ideal for planlegging, og er også en normativ modell. Her forekommer læringen i planleggingsprosessen, og alle parter med interesse i saken deltar fra start (Aven, et al 2004). I det kommunikative ideal er det ”*uklare skiller mellom mål og middel, mellom fakta og verdi og mellom ekspert og lekmann/ beslutningstakere*” (Aven et al, 2004, s. 50). Det kommunikative ideal kan bli forstått som et alternativ eller et supplement til Banfield (1959). Planlegging blir ofte ikke tilfredsstillende utført i praksis, på grunn av manglende interesse, tid, kompetanse og kapasitet hos de aktørene som skal gjennomføre planleggingen (Aven et al 2004). I tillegg peker Aven et al (2004) på at hvis planene likevel skulle bli tilfredsstillende, så er det andre faktorer som er utfordrende, for eksempel å få planene vedtatt og prioritert, og fulgt opp innad i organisasjonen. Et mål i dette idealet er at parter med interesse i saken er representert tidlig i prosessen. Ved at parter er med når saken starter opp, så mener man at løsningen som idealet fremmer er å strukturere relasjonen annerledes mellom planleggere og klienter (Njå et al, 2020). Kjennetegn ved dette idealet er at man i planleggingen benytter dialog, kommunikasjon og medvirkning i en større grad, og dermed gir den mer rom for en deltakerorientert planlegging (Njå et al, 2020). En av styrkene til kommunikativ planlegging er at den kan brukes i ulike situasjoner, som ”*for eksempel hvordan utvikle nærmiljøet slik at det gir bedre levekår, større trivsel og et mer robust lokalsamfunn*” (Njå et al, 2020, s. 103). Dette betyr at idealet kan bidra til å utvikle mål i fremtiden og eventuelle tiltak. Kritikken mot det kommunikative ideal er at man har en naiv tro på deltakerne (Njå et al, 2020).

Aven et al (2004) peker på at det rasjonelle planleggingsidealet til Banfield (1959) ligger til grunn for all planlegging, og er et normativt ideal. Innes (1998) har derimot prøvd å utvikle en planleggingsprosess basert på kommunikasjon, deltakelse og medvirkning i prosessen. Ved å benytte det kommunikative ideal som et supplement vil man redusere svakheter i Banfield (1959) sitt planleggingsideal fordi det er en større åpenhet og mulighet for at aktører trekkes inn i hele prosessen (Aven et al, 2004). Både det instrumentelle/ rasjonelle- og kommunikative ideal kan forstås ved at idealene skal bidra til et sikrere samfunn enn det ellers ville vært, og at begge måtene har tro på planlegging (Njå et al, 2020). Likevel finnes det ingen konkret oppskrift om hvordan man skal planlegge, hvordan beslutninger skal tas eller om hva som er riktige iverksettingsprosesser, noe som bidrar til å gjøre prosessene mer komplekse (Njå et al, 2020).

3.3.4 Maktens rasjonalitet

En annen form for rasjonalitet som også er med på å påvirke og har betydning for planleggingen er maktens rasjonalitet. I maktens rasjonalitet handler det ”...om det planlegges, hvordan det planlegges, hvilken rolle planlegging har i organisasjonen, og hvilke resultater planleggingen kan gi” (Njå et al, 2020, s. 104). Den klassiske forståelsen av makt går ut på at man får en person til å gjøre noe den ellers ikke vil gjort (Dahl, 1957). I tillegg peker Njå et al (2020) på at det handler om noe som er relasjonsspesifikk, kontekstspesifikk og tidsavhengig. Noen av de viktigste kildene til makt er formell autoritet, bruk av organisasjonsstruktur, kontroll over kunnskap og informasjon, faktorer som påvirker spillerommet og kontroll på beslutningsprosessen (Morgan 1988, gjengitt i Njå et al, 2020). Dette betyr at planleggingsprosessen i en virksomhet ikke kun blir utformet av instrumentell rasjonalitet eller det kommunikative ideal, men at makt kan bidra med andre strategier i henhold til planlegging. Det er beskrevet fire punkter hvor makt kan påvirke planleggingen (Flyvbjerg 1991, gjengitt i Njå et al 2020).

- ”Under stabile maktrelasjoner er planlegging en rasjonell måte å løse problemer på. Det gjør beslutningene legitime. Planlegging bidrar til å vedlikeholde eksisterende maktrelasjoner” (Njå et al, 2020, s. 108).
- ”I åpen konfrontasjon viker planleggingsrasjonalitet for makt. Dersom aktører med mye makt føler seg truet, viker saklighet, objektivitet og fakta for maktens rasjonalitet som da blir utøvelse av rå makt” (Njå et al, 2020, s. 108).
- ”Aktører som ønsker å styrke sin posisjon kan noen ganger bruke planlegging som virkemiddel. Planlegging er rasjonelt i en strategi for å styrke sin posisjon i en maktrelasjon” (Njå et al, 2020, s. 108).
- ”Aktører som ikke ønsker å svekke sin posisjon kan velge ikke-planlegging som strategi eller å hindre at planlegging bidrar til åpne konflikter, ved å trenere eller unngå å ta opp kontroversielle spørsmål i planleggingen” (Njå et al, 2020, s. 108).

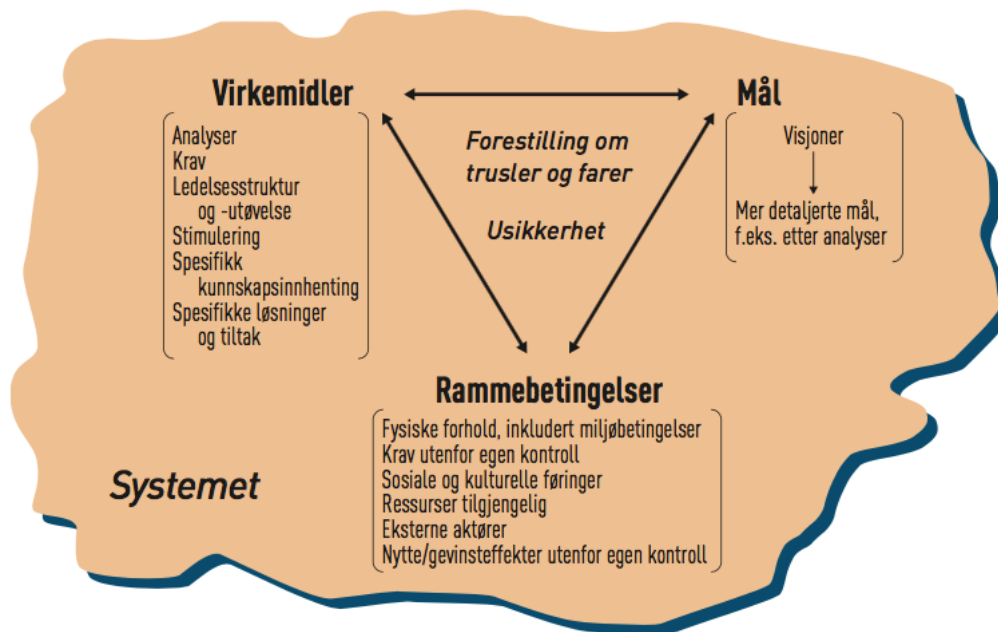
Disse punktene viser hvordan aktører kan agere og håndtere interessekonflikter i en virksomhet, ”og at det derfor alltid er muligheter for at den rasjonelle planleggingsprosessen resultat preges av aktørene med størst makt” (Aven, et al 2004, s. 57). Det betyr at maktens rasjonalitet kan bli sett på som en motsetning til rasjonell planlegging, og hvis makt spiller en stor rolle, og maktens rasjonalitet er godt tilstede så er det ofte man har ikke-planlegging istedenfor rasjonell planlegging (Aven, et al 2004).

3.3.5 Tillit

For at planleggingsprosesser skal fungere optimalt og at det som man har planlagt skal bli gjennomført så spiller tillit en sentral rolle. Relasjonen mellom aktører som deltar i planleggingsprosesser bygger på tillit. Man kan forstå tillit som en *”positiv forventning om at en annen person ikke vil handle rent opportunistisk”* (Kaufmann & Kaufmann, 2015, s. 482). I planleggingsprosesser vil aktører vurdere samme risiko på ulike måter. *”Risikovurderinger er påvirket av hvilke verdier, holdninger, erfaringer og egenskaper vi har som mennesker”* (Engen et al, 2016, s. 81). Ettersom man vurderer risiko ulikt, og virksomheten er bygd opp hierarkisk så må man ha tillit til at aktørene som har bestemt hva risikoen er, og at det ikke er noe opportunistisk bak det. Engen et al (2016) viser også til at *”tillit er relasjonell og kan etter vårt syn bare bygges gjennom en likeverdige dialog mellom aktører”* (Engen et al 2016, s. 219). Dette legger til grunn at man må ha en likeverdige dialog med aktører for å bygge tillit. Hvordan man skal ha denne dialogen kan variere, men det er sentralt for å kunne opprettholde et robust samfunn (Engen et al, 2016). Tillit mellom aktører fra ulike enheter kan også forstås som avgjørende i en større krise, og det kan bli sett i sammenheng med en undersøkelse etter terrorangrepet 9/11 i USA. Undersøkelsen gjort i etterkant viste at responsen var god, og av planleggingsprosessene før angrepet hadde bygd opp tillit og forståelse hos de ulike beredskapsaktørene (Eriksson & McConnell, 2011). Tillit spiller derfor en rolle både mellom mennesker på et individuelt nivå, men tillit har også stor betydning for samfunnssikkerheten og for planleggingsprosesser.

3.4 Sikkerhetsstyring: mål, rammebetingelser og virkemidler

Njå et al (2020) har skrevet om styringsmulighet i samfunnssikkerheten. Styring kan derfor forstås *”... om å sette seg mål, legge planer eller strategier for hvordan vi skal nå målene, og om hvordan vi skal nå målene, og om hvordan vi skal følge opp gjennomføringen ved hjelp av kontroll og evaluering”* (Njå et al, 2020, s. 40). Ved denne forståelsen ligger det til grunn at de som jobber med samfunnssikkerhet har en tro på at man kan styre samfunnssikkerheten, og at man har da et optimistisk syn på styring av samfunnssikkerhet (Njå, et al, 2020). Njå et al (2020) presenterer en modell som representerer styringen av samfunnssikkerheten:



Figur 5: Systemet (Njå et al 2020, s. 39)

Modellen består av tre hovedelementer som er mål, rammebetingelser og virkemidler. For å kunne velge mål og virkemidler må disse være innenfor rammebetingelsene. I tillegg må hovedelementene kunne håndtere og finne forestilling om trusler og farer, og usikkerhet (Njå et al, 2020). Modellen er generell og kan betraktes på forskjellige systemer, som blant annet kommuner. Njå et al (2020) peker også på at systemer som gjelder for flere virksomheter som helhet i et samfunn vil det handle om kommunikasjon og vurdering mellom virksomhetene, og relasjoner mellom virksomheter, som gjør det helhetlige bildet mer komplisert (Njå et al, 2020).

Det er ulike *mål*, visjoner og mer detaljerte mål avhengig av hvilke systemer, aktiviteter, eller virksomheter som man ser på. Et mål kan for eksempel være trygghet for innbyggerne, eller mot andre verdier som liv og helse, materiell og økonomi m.m. (Njå et al, 2020). I et beredskapsperspektiv, og om scenariotenkning, så vil man ha et mål som står i forhold til beredskapen (Njå et al, 2020). Det pekes også på at målformuleringer som handler om sikkerhet bør bestå av overordnede uttrykk og mål, fordi det vil bidra til mer frihet når løsninger skal velges (Njå et al, 2020).

Rammebetingelser er det som ligger til grunn for at mål og virkemidler skal kunne gjennomføres og faktisk ha rot i virkeligheten. Rammebetingelser kan for eksempel være

fysiske forhold, ressurser tilgjengelig og eksterne aktører, men det kan også være krav og lover innad i en kommune, som modellen viser (Njå et al, 2020).

Virkemidler brukes for å oppnå de målene man ønsker. Det kan beskrives som tiltak, og kan være analyser, krav, ledelsesstruktur og –utøvelse, stimulering, spesifikk kunnskapsinnhenting, og spesifikke løsninger og tiltak, i tillegg som man kan finne sikkerhetskultur (Njå et al, 2020).

Forestilling om trusler og farer, og usikkerhet er det som er i mellom rammebetingelser, mål og virkemidler i modellen. Å kunne forestille seg trusler og farer er sentralt, og forestillingene bygger på analyseprosesser, som igjen påvirker forståelsen vår (Njå et al, 2020). I tillegg er usikkerhet et utfordrende moment innad i denne forståelsen. Usikkerhet er et sentralt begrep når man vurderer ting som kan skje i fremtiden, og usikkerhet kan være noe som er til hinder for å fatte ulike beslutninger, noe som forsinker avgjørelser og noe som medfører tvil (Lipshitz & Strauss, 1997). Lipshitz og Strauss (1997) beskriver tre typer usikkerhet:

1. Inadekvat/ mangelfull forståelse: Beslutningstaker har ikke en tilfredsstillende situasjonsforståelse.
2. Ufullstendig informasjon: Beslutningstaker har en følelse av å ha ufullstendig, motstridende eller upålitelig informasjon
3. Like alternativer/ sammenblanding av mange alternativer: Beslutningstaker oppfatter alternativene for like til å klare å skille de fra hverandre.

I tillegg beskriver Lipshitz & Strauss (1997) fem strategier for å håndtere usikkerheten som er;

1. Reduksjon av usikkerhet
2. Antagelsesbasert resonering
3. Vekting av fordeler og ulemper
4. Forebygging/ forhindring
5. Undertrykkelse av usikkerhet

Disse håndteringsstrategiene skal ifølge Lipshitz & Strauss (1997) bidra til å håndtere usikkerheten, og legge til rette for at man skal kunne ta bedre valg, og hvertfall sørge for at usikkerheten ikke skal være til hinder i en beslutningsprosess. I tillegg ser Njå et al (2020) på

at ved å planlegge vil man redusere usikkerheten fordi man innhenter ny kunnskap, og planleggere og beslutningstakere tror man vil fatte bedre beslutninger.

3.5 Beredskapshjulet

Njå et al (2020) har en modell som viser en planleggingsprosess gjennom beredskapshjulet. Beredskapshjulet viser både hvordan beredskap kan etableres, men også vedlikeholdes. Beredskapshjulet inneholder seks faser, som alle skal bidra til en god beredskapsplanlegging, og noen av fasene i beredskapshjulet kan bli gjort parallelt. Videre må andre aktører som er tenkt en rolle i beredskapen også informeres, det må avtales og vedlikeholdes. Det sentrale ved beredskapshjulet er det er en sirkulær og kontinuerlig prosess, og derfor en evigvarende prosess (Njå et al, 2020).



Figur 6: Beredskapshjulet (Njå et al, 2020, s. 231).

Lunde (2019) har også laget en modell for etablering av beredskap, hvor man i større grad har et fokus på å vurdere eksterne og interne ressurser, og hvor man foretar en gap-analyse for å finne forskjellen. Man kan også forstå modellen til Njå et al (2020) og Lunde (2019) som en videreføring av modellen til The International Risk Governance Council, som ofte bare blir kalt for IRGC-modellen.

3.5.1 Mål, rammer og forankring

Mål, rammer og forankring er den første fasen. Her ser man på hvordan beredskapen skal være med bakgrunn i ulike lover, som for eksempel myndighetskrav, lover, forskrifter,

veiledninger m.m. (Njå et al, 2020). Dette fordi det er i hovedsak mål og rammer man blir målt etter. Tilsyn og for eksempel en granskningskommisjon vil se om man fulgte lovverket eller ikke. I tillegg er også egne krav, ambisjoner, erfaringer sentralt (Njå et al, 2020). Mål og rammer må også være forankret i ledelsen, altså hvis man ikke har med ledelsen er det vanskelig å få til, blant annet fordi ledelsen har den økonomiske myndighet (Njå et al, 2020).

3.5.2 Kartlegging

En kartleggingsfase består av å gjennomføre en risiko-og sårbarhetsanalyse (ROS) eller en annen type risikoanalyse for å finne ut hvilke uønskede hendelser som kan inntreffe, og erfaringer og statistikk bør også inkluderes i denne fasen (Njå et al, 2020). Ved å inkludere erfaringer og statistikk kan man prøve å se for seg hva som kan skje i fremtiden. Likevel er det viktig å forberede seg, og planlegge mot kommende kriser, og ikke tidligere kriser (Drennan & McConnell, 2007). Perry & Lindell (2003) peker på i sin beredskapsplanlegging at nøyaktig kunnskap om hendelser som kan skje en gang i fremtiden er sentralt.

Før man skal gjennomføre en ROS analyse er det først sentralt å gjøre rede for hva som ligger i begrepene risiko og sårbarhet. Det er flere måter å forstå risiko på. En generell forståelse av risiko er at det er noe som skjer i fremtiden og kan forstås som at ”...risiko er en kombinasjon av mulige konsekvenser og tilhørende usikkerheter om hva som vil bli konsekvensene...” (Aven, 2006, s. 8). Usikkerheten som blir vektlagt i denne forståelsen er sentral fordi en ROS analyse består ikke kun av en kvantitativ tilnærming basert på utregning med for eksempel sannsynlighet x konsekvens, men det blir også supplert med erfaring, historie, lokalkunnskap, skjønn m.m. Å finne en balanse mellom teknisk rasjonell forståelse og en samfunnsmessig forståelse kan dermed bidra til at man kan få en bedre forståelse av risiko (Engen et al, 2016).

Sårbarhet er et annet aspekt av risiko og kan forstås som ”et uttrykk for et systems evne til å fungere og oppnå sine mål når det utsettes for påkjenninger” (Aven, 2006, s. 13). I denne forståelsen kan man si at for eksempel et system er sårbart hvis barrierene eller beredskapssystemet ikke er godt nok (Aven, 2006). Man kan derfor si at sårbarhet er det motsatte av robusthet, og en annen måte å forstå sårbarhet på er ”med sårbarheten av et system mener vi kombinasjonen av aktivitetens konsekvenser og usikkerhet, gitt at systemet utsettes for en initierende hendelse” (Aven, Røed, Wiencke, 2017, s. 39). Man kan derfor forstå at det heter en ROS analyse ikke bare for at man skal være opptatt av risikoen som

eksisterer rundt seg, men også hvilke sårbarheter som eksisterer og det er med på å bevisstgjøre hvordan man kan gjøre seg mer motstandsdyktig.

”Risikoanalysen har som mål å kartlegge og beskrive risiko” (Aven et al, 2017, s. 15). Dette vil bidra til at man kan avdekke risikoen i henhold til tiltak, system, en aktivitet eller en situasjon. Videre kan det bidra til at man kan finne ut hva som kan gå galt, hva sannsynligheten er for at de uønskede hendelsene man har kartlagt finner sted, og konsekvensene tilknyttet disse uønskede hendelsene (Rausand & Utne, 2009). Risikoanalyser vil ”etablere risikobilde, sammenligne ulike alternativer og løsninger med hensyn til risiko, identifisere forhold (aktiviteter, systemer, komponenter osv.) som har betydning i forhold til risiko og få frem hvilken effekt ulike tiltak har på risikoen” (Aven et al, 2017, s. 18). Risikoanalysen tar i tillegg med usikkerheten rundt hendelser, sannsynlighet, konsekvens og usikkerhet kan visualiseres i ulike modeller som risikomatriser, ved fargekoder og lignende (Njå et al, 2020). Ved å ha gjort dette vil man ha mulighet til å:

- ”velge mellom ulike alternativer og løsninger og tiltak i planleggingsfasen
- Velge alternativ utforming av en løsning eller et tiltak
- Konkludere om ulike løsninger og tiltak møter gitte krav
- Fastsette krav til ulike løsninger og tiltak, for eksempel knyttet til godheten av beredskapssystemer
- Dokumentere forsvarlig drift”

(Aven et al, 2017, s. 18).

Risikoanalyser er med på å gi beslutningstakerne eller de aktørene som er med i prosessen et beslutningsgrunnlag (Aven et al, 2017). En ROS analyse innehar mange av de samme fasene som i beredskapshjulet. I Norge ble ROS analyser benyttet fra 1990 tallet, og Sårbarhetsutvalget har bidratt til utviklingen av ROS analysene som benyttes i dag (Rausand & Utne, 2009). ROS analyser kan være ulike analyser, men er ofte basert en grovanalyse som har som mål å avdekke farekilder, trusler og uønskede hendelser tidligst mulig, fordi tankegangen er at da kan de enten fjernes, reduseres eller kontrolleres (Rausand & Utne, 2009). Det er mulig å bruke andre metoder som for eksempel Feilmode- og feileffektanalyse (FMEA), Hazard and operability analysis (HAZOP), årsaks og frekvensanalyse, konsekvensanalyse m.m. Likevel så peker Rausand & Utne (2009) at de fleste andre analysene brukes som et supplement. Fordelene med å gjennomføre en ROS analyse er at den

er enkel å gjennomføre, legger grunnlag for beredskapsplanlegging, det er ikke nødvendig med teoretisk bakgrunn for de som gjennomfører analysen, og den gir forslag til tiltak som kan være risikoreduserende (Rausand & Utne, 2009). Selv om det er en del fordeler ved en slik analyse har den også noen begrensninger som blant annet at den er statisk i forhold til tid og sted. Det er utfordrende når man ser på konsekvensdimensjoner, spesielt hvis man kommer til et punkt hvor man må drive med verdisetting av mennesker, og den setter ofte sannsynligheten på tidligere hendelser som bidrar til at det er spesielt utfordrende å sette sannsynlighet på tilsiktede hendelser, for eksempel terrorangrep. Tilslutt så kan også noen av de risikoreduserende tiltakene være motstridene (Rausand & Utne, 2009). Noe av det sentrale i en ROS analyse er derfor at den må være objektiv for at man faktisk skal finne risikoen, og at gruppearbeid, kreativitet og prosessarbeid er viktig (Njå et al, 2020).

3.5.3 Beredskapsanalyse

Fase tre i beredskapshjulet er å gjennomføre en beredskapsanalyse, og det er denne fasen som skal sikre at det er en sammenheng mellom mål, rammer og forankring, ROS-analyse og beredskapsplan. *”Beredskapsanalyse er en analyse som omfatter etableringen av dimensjonerende fare- og ulykkessituasjoner, etablering av strategier og funksjonskrav til beredskapsarbeidet og identifikasjon av tiltak for å dimensjonere beredskapen”* (Njå et al 2020, s. 346). Det finnes ulike oppskrifter for å gjennomføre en beredskapsanalyse, men uansett er formålet med en beredskapsanalyse to-delt: fastsette ambisjoner og identifisere ressurser (Njå et al, 2020). Å fastsette ambisjoner går ut på å finne ytelsesrammer og ytelseskrav (Lunde, 2019). Ytelsesrammer handler om å finne ut hvilke beredskapssituasjoner man skal etablere beredskap for, mens ytelseskrav handler om hvilken respons og håndtering av beredskapssituasjonene man skal oppfylle (Lunde, 2019). Å identifisere ressurser som er nødvendig for å kunne respondere slik man ønsker for å få til en tilfredsstillende håndtering er det andre formålet. Ressurser er blant annet kompetanse, utstyr, personell m.m. Når man skal identifisere ressurser må man ifølge Lunde (2019) både analysere eksterne ressurser (nødetater, andre offentlige tilgjengelige ressurser, andre eksterne tilegnelige ressurser) og interne ressurser (eksisterende ressurser, eksisterende kompetanse, eksisterende prosesser, etablere nye interne ressurser) (Lunde, 2019).

Trinnene i beredskapsanalyseprosessen som Njå et al (2020) skisserer er etter malen til Banfield (1959) om det instrumentelle planleggingsrasjonalitet, og planlegging og gjennomføring av beredskapsanalyse kan kategoriseres i fire punkter:

1. Myndighetskrav og kartlegging. Beskrive krav og uønskede hendelser
2. Identifisere beredskapssituasjoner og dimensjonerende hendelser
3. Analysere dimensjonerende hendelser og fastsette dimensjonerende krav
4. Gap analyse opp mot eksisterende og tilgjengelige ressurser.

(Njå et al, 2020, s. 350)

Trinnene i en beredskapsanalyse hvor krav og uønskede hendelser fra myndigheter og uønskede hendelser fra ROS-analyser kommer først. Videre hvor man skal identifisere beredskapssituasjoner og deretter dimensjonerende hendelser. Dimensjonerende hendelser kan visualiseres i en risikomatrix, og videre kan man avgrense beredkapsområdet i risikomatriksen så noen dimensjonerende hendelser faller innenfor beredkapsområdet, og noen faller utenfor. ”*Beredkapsområdet bestemmes ut fra de dimensjonerende hendelsene som vi skal etablere beredskapen for å kunne håndtere*” (Njå et al, 2020, s. 348). Selv om noen dimensjonerende hendelser faller utenfor beredkapsområdet så vil de fortsatt bli håndtert etter beste evne (Njå et al, 2020). Når man har gjort dette skal man analysere de dimensjonerende hendelsene og fastsette dimensjonerende krav som kan bli forstått som det minimumskravet til beredskapen. I de dimensjonerende hendelsene finnes det ulike behov, tiltak, gjennomføringstid, kompetansekrav, ressursbehov m.m. (Njå et al, 2020). Til slutt er det siste punktet en gap-analyse, som skal finne hva som eventuelt mangler for at beredskapen skal være tilfredsstillende, altså gapet mellom hva det faktiske beredkapsnivået er i dag og hvordan man ønsker beredkapsnivået. Det er i denne fasen man ser på om det er behov eller nødvendig for å inngå avtaler med eksterne ressurser, som for eksempel næringslivet.

3.5.4 Plandokumenter

Når man skal etablere beredskap handler det om å utarbeide plandokumenter som blant annet beredkapsplaner, kompetanseplaner, opplæringsplaner m.m. (Njå et al, 2020). Ved utarbeidelse av slike planer burde man ta utgangspunkt i beredkapsanalysen som har blitt utført, og etableringselementet har to formål ifølge Lunde (2019):

- ”Å dokumentere hvilke beredkapsressurser virksomheten planlegger å benytte, hvordan disse er organisert og planlagt å skulle respondere og agere i beredkapsituasjoner
- Å sikre at beredkapsressursene læres opp, trenes og øves slik at de er kvalifisert og har kompetanse til å ivareta det ansvaret og de oppgavene de er tillagt i dokumentasjonen” (Lunde, 2019, s. 74).

Det er fire typer beredskapsdokumentasjon som utarbeides ifølge Lunde (2019), og disse er forpliktende beredskapsavtaler, virksomhetens beredskapsstrategi, beredskapsplaner og samarbeidsdokumenter. Forpliktende beredskapsavtaler regulerer bruk av de eksterne private ressursene som man planlegger å benytte, mens samarbeidsdokumenter beskriver hvordan man faktisk skal samarbeide og koordinere innsatsen ved uønskede hendelser (Lunde, 2019).

Virksomhetens beredskapsstrategi beskriver overordnede føringer og prinsipper som den aktuelle virksomheten skal arbeide etter i beredskapsarbeidet sitt, og kan kalles strategidokumenter. Beredskapsplaner skal på sin side beskrive de ulike ledelsesnivåene, enheter og funksjoner i beredskapsorganisasjonen, ”...og hvordan det er planlagt at de skal respondere, agere og kommunisere sammen intern og med eksterne ressurser” (Lunde, 2019, s. 75). På denne måten kan man si at beredskapsplaner skal gi svaret på de tidligere fasene som mål, rammer og forankring, kartlegging og beredskapsanalysen.

Ifølge Furevik (2012) så handler det om at en beredskapsplan må være så kortfattet som mulig, forståelig for alle involverte og designet for å kunne brukes når det er behov for den. Engen et al (2016, s. 292) peker på at en beredskapsplan kjennetegnes av å være kortfattet, skrevet på en forståelig måte, designet for å håndtere kriser, ta hensyn til tidspress og skape en beredskapsbevissthet. Perry & Lindell (2003) peker også på at planer må være dynamiske ettersom ingen kriser er lik en annen, og at en beredskapsplan bør omfatte øving/trening.

3.5.5 Implementere/ iverksetting

Å implementere går ut på å gjøre prosessen i beredskapshjulet kjent for de ansatte i virksomheten. Å implementere kan foregå gjennom en kompetansehevingsplan, og en plan for trening og øvelser (Lunde, 2019). Dette går ut på at ansatte får den nødvendige opplæring, trening og øving av hele prosessen, som vil si både øving av beredskapsressurser, og på beredskapsdokumentasjonen (Lunde, 2019). Noe av det sentrale ved å implementere og iverksette er at opplæring gjennomføres på individ-, gruppe- og organisasjonsnivå. På individnivå så handler det om at både internt og eksternt personell har grunnleggende informasjon, og det fokuseres på ferdighetstrening hos den enkelte, og man kan følge et kompetanseforventningsdokument (Lunde, 2019). På gruppenivå er det samhandling og koordinering av interne faktorer som spiller en rolle, og arbeidsoppgaver som gruppen har samlet må være tilfredsstillende så gruppen kan utføre de oppgaver de er tiltenkt (Lunde, 2019). Mens på det øverste nivået, organisasjonsnivået, er det fokus på samhandling og

koordinering mellom ulike beredskapsorganisasjoner, fokus mot eksterne aktører, og at dette trenes og øves.

Perry & Lindell (2003) trekker frem at beredskapsplaner må øves og trenes. Å implementere beredskapsopplæringen, altså blant annet øving og trening er nødvendig for at ikke beredskapsplanene kun skal gi en forestilling om å være forberedt, og ende opp som fantasidokumenter som Clarke & Perrow (1996) beskriver. Likevel er det å følge opp planene innad i organisasjonen en utfordring i implementeringen (Aven et al, 2004). Det må også være en vilje hos ledere til å sette av tid og ressurser til å faktisk gjennomføre det.

3.5.6 Endring, evaluering og forbedring

Den siste fasen av beredskapshjulet er endring, evaluering og forbedring. En beredskapsplan som har blitt utformet på bakgrunn av mål og analyser må ikke bli sett på som et ferdig produkt. Ingen kriser er like, og forutsetningene endrer seg, og endringer må derfor foregå fortløpende. Dette går ut på at man hele tiden vurderer tilfredsstillende beredskapsevne (Lunde, 2019). Evaluering og legge til mulig endring og forbedring kan man få svar på via verifikasjonsøvelser hvor man prøver de etablerte beredskapsressursene (Lunde, 2019). Lunde (2019) peker også på at en evalueringsprosess har fire steg som er å verifisere, å evaluere, å revidere og å dokumentere. Effektiv kriseplanlegging krever testing, og dette vil regnes som eksamen (Perry & Lindell, 2003) og kan bli sett sammen med punktene til Lunde (2019).

Den mest effektive beredskapsplanleggingen må ses som en kontinuerlig prosess (Perry & Lindell, 2003), og med dette må beredskapsplanen fortløpende oppdateres, og beredskapshjulet arbeides med kontinuerlig og systematisk.

3.6 Samvirke

I samvirkebegrepet ligger både samordning, samhandling og samarbeid. Begrepene brukes ofte om hverandre, men likevel kan samvirkebegrepet forstås som det overordnede ettersom det er beskrevet i ulike stortingsmeldinger. Samvirke kan defineres som ”...å arbeide sammen for et bestemt mål eller formål” (Kristiansen, Magnussen & Carlström, 2017, s. 16). Det denne definisjonen bygger på er at man må ha et bestemt mål eller formål, og man kan trekke paralleller til rasjonell planleggingsteori, som omhandler å fastsette mål. Videre kan samvirke beskrives som en ”...prosess hvor de involvert aktørene, uten prestisjehensyn, går sammen for å løse et felles problem” (Kristiansen et al, 2017, s. 26). Beskrivelsen her går ut på at beredskapsaktører løser et problem i fellesskap, mens dybden og forståelsen av

samfunnssikkerhet som noe som er sektorovergripende ikke kommer like tydelig frem. En mer utdypende beskrivelse er:

”Den interaksjon som skjer mellom to eller flere aktører i den hensikt å samordne sine virksomheter og at samordning av virksomheter innebærer at disse koordineres for å oppnå felles mål. (...) Samvirke er den metode som velges når de aktørene hvis virksomhet som skal samordnes er selvstendige i forhold til hverandre og ingen part derfor har beslutningsrett overfor den andre” (Wahlberg et al, 2003, gjengitt i Holtan et al, 2015, s. 11-12).

I denne beskrivelsen er det to eller flere virksomheter som skal samordne seg for å oppnå felles mål. I tillegg så peker den på at virksomhetene er selvstendige i forhold til hverandre, og tar ikke utgangspunkt i at det offentlig i form av kommune, fylkeskommune eller stat kan pålegge næringsliv eller andre aktører. Likevel er det ikke bare mål og et felleskap som må til for å kunne samordne. *”Samordning vil være preget av de tradisjoner og kulturer som har utviklet seg over tid internt i organisasjonen og i organisasjons samhandling med andre organisasjoner”* (Fimreite, Lango, Lægreid & Rykkja, 2014, s. 31). Disse definisjonene og beskrivelsene av samvirke viser at det er en del faktorer som man må ta hensyn til, og som man må være klar over når man skal samhandle med andre virksomheter.

3.7 Oppsummering av teori

Hvordan man skal kunne håndtere ulike kriser og hvordan beredskapen burde være er et fagfelt med forskjellig litteratur. Det finnes ulike måter å møte forskjellige typer kriser på, og det finnes ulike måter å strukturere beredskapen. Utfordringen i krise- og beredskapsarbeid er at det ikke finnes en korrekt måte og det går sjeldent å overføre teoriene direkte over til praksis. Kriser forstås og defineres på ulike måter, deles inn i forskjellige typologier og faser som igjen fører til at krisehåndteringen må tilpasses hendelsen. For at kommuner skal begynne med krisehåndteringen er en sentral del at de må akseptere at det er en krise og at hendelsene har kjennetegn som en krise innehar. Deretter må kommunene vurdere hvilke ressurser de ønsker å benytte. Det er utfordrende å håndtere en krise hvis ikke det er en enighet om at det er en krise. Videre må kommunen vurdere om næringslivet er en aktør som de ønsker å benytte i krisehåndteringen. Første del av forskningsspørsmål 1 om hvordan bidrar næringslivet under en uønsket hendelse eller krise i kommunen er tilknyttet denne teorien.

Beredskap defineres på ulike måter avhengig av hvilke elementer som i større eller mindre grad vektlegges, samtidig som de nasjonale beredskapsprinsippene er med på å legge grunnlaget for god beredskap i kommunene. Et kriterium i de nasjonale beredskapsprinsippene er at ting er planlagt på forhånd i form av at det er klare ansvarsforhold, strukturen skal være mest mulig lik til vanlig som i en krise og man skal vite hvem man skal samvirke med. Et suksesskriterium for kommuner når det gjelder samvirkeprinsippet er best mulig utnyttelse av ressurser og at man har pratet sammen på forhånd for å vite hvem som kan og skal være gjøre hva. Dette legger det teoretiske grunnlaget for å besvare hvordan samvirker kommunen og næringslivet under en hendelse, som er andre del av forskningsspørsmål 1.

Beredskapsplanlegging kan foregå på mange måter. Det er alt fra retningslinjer som Perry & Lindell (2003) presenterer til forskere som er mer skeptisk til slike planer som Clarke & Perrow (1996). Hovedessensen er at man skal få gjennomført risikovurderinger og få til en risikoreduksjon. I Norge blir dette i hovedsak løst ved å sette noen grunnkriterier, som regel synliggjort gjennom kommunal beredskapsplikt. Suksesskriterium er dermed at kommunen får samlet så korrekt kunnskap som mulig og at man finner de tilgjengelige ressursene, som for eksempel næringslivet kan tilby. Planleggingsteori deles ofte inn i instrumentell rasjonalitet, kommunikativt ideal og maktens rasjonalitet, samt kan man se tillit som en siste faktor. Hovedessensen som kan trekkes ut fra den delen av teorien er at en god planleggingsprosess inneholder en kombinasjon av disse. Flere og forskjellige måter å planlegge på øker dermed sannsynligheten for at kommunene og næringslivet får samme forståelse og blir mer trygg på den andre parten. I tillegg for at kommuner skal ha en god planleggingsprosess av beredskap sett i henhold til beredskapshjulet så er et kriterium at de er innom alle stegene i modellen. Det viktigste er kanskje at kommunene må ha et planverk som også utgjør hvordan næringslivet skal benyttes. Det er også viktig i både planleggingsteori og i beredskapshjulet at det er en kontinuerlig og systematisk prosess som ikke har en klar start eller slutt. Det finnes hele tiden nye tiltak, nye ressurser og oppdateringer av planverk som kommunene kan iverksette med bistand fra næringslivet etter hvert som utviklingen skjer.

Det er også flere faktorer som påvirker beredskapsplanleggingen. Mål, rammebetingelser og virkemidler sammen med usikkerhet, og forestilling om trusler og farer påvirker hvordan ulike systemer kan styre samfunnsikkerheten. Hovedessensen er at man må se systemet som en helhet. Mål, virkemidler, rammebetingelser og trusler er tett knyttet sammen og den ene

delen legger forutsetninger for den andre. Suksesskriteriet er at man må forstå det store bildet og tilpasse systemet sitt etter de forskjellige faktorene som er tilstede, i for eksempel en kommune. Næringslivet i ulike kommuner blir stimulert av forskjellige ting, og rammebetingelsene legger forutsetninger for hvilket næringsliv som er i kommunen og for hva næringslivet kan tilby. I tillegg vil hovedessensen i andre deler av teorien som krise, beredskapsplanlegging og samvirke også bidra til å legge føringer på dette systemet. Teorien ifra beredskapsplanleggingen danner grunnlaget for å besvare i hvor stor grad vektlegger kommunene næringslivet som bidragsyter når det kommer til å ha tilgjengelige ressurser i beredskap og i prosessen rundt beredskapsplanleggingen som er forskningsspørsmål 2.

Spørsmålet videre blir om man kan se teorien i praksis i krise- og beredskapsarbeidet hos de ulike kommunene, samt om kommunene oppfyller kriteriene i teorien. Fungerer teorien som et fundament for hvordan kommunene jobber med å gjøre samfunnet trygt og robust eller om arbeidet enten fungerer eller ikke fungerer på en annen måte enn det teoriene beskriver.

4.0 Metode

I denne delen skal det bli gjort rede for metoden som er benyttet for å besvare problemstillingen og forskningsspørsmålene i oppgaven. Først blir det sett på hva det kvalitative forskningsdesignet er og hvorfor det er valgt. Videre skal det bli sett på intervjuprosessen for hvordan intervjuobjektene ble valgt ut og hvordan intervjuene ble gjennomført. Deretter blir det reflektert rundt reliabilitet og validitet knyttet til prosjektet. Tilslutt skal det bli reflektert rundt de etiske hensynene, og styrkene og svakhetene i oppgaven.

4.1 Forskningsstrategi

I oppgaven er det valgt å bruke en abduktiv forskningsstrategi. Abduktiv forskningsstrategi går ut på at man undersøker et eksisterende fenomen, men prøver å undersøke det fra et nytt perspektiv (Kovacs & Spens, 2005). Man skal altså prøve å forstå noe som allerede eksisterer på en ny måte. En av grunnene til at abduktiv forskningsstrategi er valgt i denne oppgaven er fordi oppgaven ikke har som mål å gi en konklusjon på hva som er riktig eller feil, men å belyse hvordan næringslivet anses som en ressurs og videre komme med en sannsynlig forklaring til fenomenet. Man benytter eksisterende teori, og konklusjonen blir en ny tolkning av et fenomen (Danermark, Ekström, Jakobsen & Karlsson, 2002). I oppgaven blir det forsøkt å utvide forståelsen av samarbeidet mellom næringslivet og kommunene i en beredskapssammenheng, i samsvar med teori om beredskap, samvirke, planleggingsprosesser og krisehåndtering. Likevel så vil konklusjonen som anvendes kun ses på som en av flere mulige konklusjoner som springer ut av at vi har forskjellig ideer og kunnskap om fenomenet (Danermark et al, 2002).

4.2 Kvalitativ forskningsmetode

En kvalitativ metode er benyttet for å innhente data som skal bidra til å svare på problemstillingen i oppgaven. Kvalitativ metode er valgt fordi denne metoden tilbyr en helhetlig forståelse og presis informasjon samtidig som den *”egner seg særlig godt til innhenting av data som sosiale relasjoner og meninger bak atferd...og om den sosiale konteksten som handlinger og meninger utvikles innenfor”* (Halvorsen, 2008, s. 133). Informasjonen, sosiale relasjoner og meninger bak atferd hos informantene vil bidra til å gi et innblikk i hvordan arbeidet med å involvere næringslivet som ressurs foregår. Denne metoden ble også vurdert som mest hensiktsmessig for å svare på problemstillingen og forskningsspørsmålene i oppgaven. *”Metoden er relevant når forskeren ... ikke har mulighet til å observere selv”* (Halvorsen, 2008, s. 137). En kvalitativ tilnærming ble valgt fordi

oppgaven hadde en tydelig retning og et bestemt fokus for å se på næringslivet som ressurs, men problemstillingen var ikke konkret når prosjektet startet. Den ble utformet etterhvert og ble justert i hovedsak på bakgrunn av innsamlede data (Halvorsen, 2008, s. 53). ”*Kvalitativ metode egner seg godt til studier av temaer som det er lite forskning på fra før*” (Thagaard, 2013, s. 12). Etersom det i liten grad er funnet tidligere forskning på dette temaet om næringslivet som ressurs, så vil en kvalitativ metode være hensiktsmessig. Det finnes ulike type kvalitative metoder som blant annet intervju, observasjon (deltakende og ikke-deltakende), fokusdiskusjoner, projektive teknikker og kvalitativ innholdsanalyse (Halvorsen, 2008). I denne oppgaven har det blitt valgt å gjennomføre intervjuer ettersom det har blitt vurdert til mest hensiktsmessig og begrunnes nærmere i kapitel 4.3.

Observasjon (deltakende og ikke deltakende) har blitt vurdert til mindre hensiktsmessig i denne studien ettersom det innebærer å studere fenomener i sine egne omgivelser (Halvorsen, 2008). Det har blitt vurdert til for tidkrevende tidsmessig, og er utfordrende å gjennomføre innenfor rammen til prosjektet (Halvorsen, 2008). Likevel kunne denne metoden bidratt til å finne ut hvordan kulturen er angående å benytte næringslivet som ressurs, og det kunne gitt andre svar enn man får i intervjuer ettersom det kunne blitt identifisert andre latente atferdsmønstre. Fokusdiskusjoner er hvor en gruppe diskuterer med fokus på et tema, og samhandling bidrar til at informasjonen blir mer omfattende, og bidrar til nye data (Halvorsen, 2008). Dette er en effektiv måte for å diskutere emner, men ikke like hensiktsmessig for å finne ut av hva hver aktør faktisk har gjort tidligere. Gruppedynamikken spiller ofte inn i slike sammensetninger som kan bidra til å forsterke eller viske ut sentrale nyanser, og dette gjør det utfordrende å analysere og sammenligne dataen. Dette igjen gjør det vanskeligere å overføre eller generalisere dataen. I tillegg burde personen som styrer slike fokusgrupper ha de nødvendige ferdighetene som kreves (Halvorsen, 2008). Både under observasjon og fokusdiskusjoner har også krevende smittevernregler vært en faktor. Projektive teknikker blir ofte benyttet for å studere personlighet, avsløre personlighetstrekk og brukes jevnlig i markedsføring (Halvorsen, 2008). Denne metoden er ikke hensiktsmessig for å innhente dataen som er nødvendig i denne oppgaven. Kvalitativ innholdsanalyse ble også vurdert til lite hensiktsmessig ettersom det er en variasjon i ulike typer dokumenter som faktisk finnes når man ser på hvordan kommuner anser næringslivet som en ressurs. Likevel kunne ROS analyser, beredskapsplaner og andre dokumenter bidratt som datagrunnlag, men de kan være vanskelige å sammenligne ettersom kommuner arbeider med å involvere

næringslivet på ulike måter. I tillegg produseres det ikke dokumenter etter alle møter som omhandler næringslivet, og dermed vurdert til lite hensiktsmessig for å forstå helheten.

4.3 Intervju

”Intervjusamtaler er et godt utgangspunkt for å få kunnskap om hvordan enkeltpersoner opplever og reflekterer over sin situasjon” (Thagaard, 2013, s. 12). Intervjusamtalene egnert seg også til å få informasjon og kunnskap om fenomener på bakgrunn av fylldige data om personer og situasjoner, og er derfor godt egnet for denne studien. Det finnes flere ulike intervjumåter. Et intervju kan ha lite struktur og oppfattes mer som en samtale mellom forsker og intervjuperson eller det kan være et mer strukturert opplegg hvor spørsmålene er fastlagt på forhånd. I denne oppgaven er det valgt semistrukturerte intervjuer hvor det er utformet en intervjuguide på forhånd og en viss struktur, men det kan fortsatt betraktes som en samtale hvor hovedtemaet er bestemt før intervjuet startet. Semistrukturerte intervju gjør det også mulig å gjøre det sammenlignbart siden alle informantene får de samme spørsmålene ved å ha en struktur. Dette gjør at denne formen for intervju er hensiktsmessig i denne i studien. Samtidig som at når intervjuet blir mer som en samtale får informantene fortalt det de selv anser som viktig, og det er mulighet for å stille oppfølgingsspørsmål. I tillegg er oppfølgingsspørsmål en måte å få mer sammenligningsgrunnlag på ettersom noen informanter svarer kort, mens andre svarer langt. Semistrukturerte intervjuer er også valgt i denne studien for å tilegne seg og samle informasjon om de fenomenene som blir studert (Thagaard, 2013).

Kvale & Brinkmann (2015) forklarer at semistrukturerte intervjuer ikke er en åpen samtale og ikke et spørreskjema som skal følges til punkt og prikke. Dette var ønskelig i denne oppgaven fordi det ble vurdert til en god måte å tilegne seg informasjon på om fenomener rundt planleggingsprosesser som involverer næringslivet. Semistrukturerte intervjuer bidro også til et fleksibelt opplegg, som igjen bidro til at informantene kan ta opp temaer som ikke var skrevet i intervjuguiden. Dette kan bidra til mer informasjon og kunnskap om temaet (Thagaard, 2013). Denne tilnærmingen kan også bidra til å forstå synet til informantene på en bedre eller annerledes måte (Kvale & Brinkmann, 2015). Å forstå informantene kan føre til at nyansene i studien blir klarere. Dette åpnet blant annet for oppfølgingsspørsmål ved behov, som gjorde at intervjuet ble mer en uformell samtale med et personlig preg, enn kun en utspørring. På bakgrunn av dette har semistrukturerte intervjuer blitt vurdert til mest hensiktsmessig og best egnet for å innhente data til oppgaven. Det ble også informert om at

hvis det kom et spørsmål informantene følte de allerede hadde svart på, så skulle de bare gi beskjed om dette. Et svar på et tidligere spørsmål ble i liten grad benyttet på andre spørsmål.

4.4 Utvalg og aktuelle intervjuobjekter

Før det ble tatt kontakt med intervjuobjektene ble det foretatt en vurdering av ulike kommuner som skulle sørge for at oppgaven ble belyst fra flere sider, og kommunene ble valgt ut basert på innbyggertall. Det er valgt ulike størrelser på kommunene i oppgaven ettersom det skal være sammenlignbart, og for å se om størrelsen på kommunen gjenspeiles i beredskapsarbeidet. Oppgaven forsøker å være representativ for Norge som helhet, og det er derfor inkludert storkommuner, mellomstore kommuner og småkommuner. Dette skal også bidra til å frem nyanser ved at kommuner er representert ved et bredt spekter. I tillegg til at kommunene kan sammenlignes mot hverandre basert på størrelse, men også mot hverandre innenfor samme størrelse. Store kommuner ligger oftest i befolkningstette regioner der det er flere ressurser å spille på. Små kommuner er ofte mer isolert med tanke på at det kan være flere timer til neste kommunesenter. Dette kan bety i praksis at man må klare seg selv i større grad i en lengre periode i små kommuner.

Intervjuobjektene måtte også oppfylle ulike kriterier som at de arbeidet med beredskap i kommunen på det tidspunktet intervjuet ble gjennomført og at de ønsket å stille til intervju. Utvalget av aktuelle kandidater kom med noen utfordringer ettersom beredskapsarbeid er vektet ulikt i en del kommuner i Norge. Dette varierer fra at noen har beredskapsavdelinger og flere personer ansatt til å jobbe med dette, noen har kun en eller to som jobber direkte med samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid, mens hos andre ligger beredskap bare som en liten del av stillingsbeskrivelsen hvor andre oppgaver har hovedprioritet. Figur 7 nedenfor viser hvordan storkommuner, mellomstore kommuner og småkommuner er klassifisert ut ifra innbyggertall.

Kommune	Innbyggere
Storkommune 1	Over 100.000
Storkommune 2	Over 100.000
Mellomstor kommune 1	Mellom 40.000- 100.000
Mellomstor kommune 2	Mellom 40.000- 100.000
Mellomstor kommune 3	Mellom 40.000- 100.000
Småkommune 1	Under 40.000

Småkommune 2	Under 40.000
Småkommune 3	Under 40.000

Figur 7: Oversikt over innbyggere i kommunene

Figur 7 viser at oppgaven basert på intervjuer fra åtte informanter. Den kvalitative undersøkelsen er derfor hensiktsmessig ettersom disse åtte enhetene er få, men man får undersøkt mange variabler (Halvorsen, 2008). Oppgaven ønsket å ha et utvalg som representerte ulike størrelse i antall innbyggere. Dette i hovedsak for å belyse ulike kommuner sin forståelse om næringslivet som ressurs, og om det kunne være en faktor for hvordan samarbeidet er.

Første kontakt med seks av informantene var via telefon. To av informantene ble kontaktet pr mail. Etter at kontakten med informantene var etablert fikk alle en mail som inneholdt informasjon om oppgaven. Informasjonen ga en nærmere beskrivelse av tema og problemstilling enn det jeg hadde klart å formidle i telefonsamtalen. Videre ble det forklart hva formålet for oppgaven var og hvordan oppgaven skulle avgrenses. Tid for gjennomføring av intervju ble endelig avklart via mail hos fem informanter, mens hos tre informanter ble dette avklart i første telefonsamtale. Tilslutt i mailen var det et informasjonsskriv med tilhørende samtykkeerklæring så informantene var klar over at det er frivillig å delta og at samtykke kunne trekkes hvis de måtte ønske det uten å oppgi noen grunn (se vedlegg 9.2). Ved at informantene hadde mottatt denne informasjonen på forhånd førte det til at informantene var klar over hvilket tema det skulle prates om, og de hadde muligheten til å gjøre seg opp noen tanker.

4.4.1 Gjennomføring av intervju

Intervjuene ble gjennomført i februar 2021. Alle intervjuene ble gjennomført via teams med video så både informant og intervjuer fikk sett hverandre. Lengden på intervjuene varierte, men i snitt tok et intervju rundt 50 minutter. Lengste intervju var på 65 minutter, mens korteste var på 38 minutter. Før intervjuene begynte ble det formidlet muntlig de hovedpunktene som stod i informasjonsskrivet, som at det er frivillige å delta, at navnene deres ikke vil bli brukt i oppgaven og at de kan trekke tilbake samtykke sitt når som helst uten å oppgi en grunn. Notater ble tatt med penn og papir i henhold til avtale med NSD (se vedlegg 9.3). Notatene ble renskrevet samme dag som intervjuet ble gjennomført. Informantene fikk

beskjed om at de bare kunne ta kontakt underveis i prosessen hvis det var noe de ønsket å tillegge eller få strøket. Dette benyttet ingen av informantene seg av.

Det er usikkert om informantene befant seg hjemme eller på kontoret ettersom de fleste benyttet bakgrunnseffekter på teams for å enten legge til et bilde eller ha en uskarp bakgrunn. Dette kan påvirke svarene fra informantene ettersom kollegaer eller sjefer kan overheøre samtalen hvis de sitter ved siden av hverandre eller hvis de er hjemme kan andre personer ha vært tilstede og vært et uro moment. Ifølge Halvorsen (2008) er konteksten intervjuet foregår i en av de største feilkildene. Ingen av intervjuene ble merkbart avbrutt underveis som førte til at det var en flyt i samtalen gjennom hele intervjuet. Alle informantene var også tidsnok til avtalt tid som kan tyde på at det var en motivasjon hos informantene til å svare godt på spørsmålene, dette fordi lav motivasjon kan påvirke hvilke svar som gis (Halvorsen, 2008). Informantene fikk også prate uavbrutt, og et nytt spørsmål ble ikke stilt før informanten var stille. Dette for å ikke prøve å lede informanten den ene eller andre veien, og for å la informanten fortelle alt som personen selv mente var relevant. Dette innebar også at informantene fikk ta avstikkere for å forklare eksempler, historier, hendelser m.m.

4.4.2 Spørsmål i intervjuguiden

Intervjuguiden (se vedlegg 9.1) har blitt utarbeidet på bakgrunn av valgt teori og etter kunnskapen forsker hadde før intervjuene. I tillegg ble intervjuguiden godkjent av veileder før gjennomføring av intervju. Intervjuguiden ble vinklet mot at informantene jobbet med beredskap i kommunen. Det var usikkert før intervjuene hvilken holdning informantene ville ha til intervjuet og intervjuguiden, og for å la de fortelle mest mulig fritt var første spørsmålet ganske åpent og omhandlet hvilke tanker de hadde rundt det å benytte næringslivet i krisehåndteringen. Spørsmål 2 til 5 gikk mer inn på tidligere bruk av næringslivet, faktorer for å benytte de, hvor ofte næringslivet brukes i krisehåndtering og hvilke tanker som var rundt bistand til ulike type kriser. Dette for å finne ut hvilken rolle næringslivet hadde spilt i tidligere kriser, og for å få noen konkrete eksempler. Spørsmålene hadde også som formål å finne ut hvordan holdningene er til å benytte næringslivet. Spørsmål 6-9 gikk konkret på forståelsen av beredskap i sammenheng med næringslivet i kommunene. Formålet med dette var å finne ut om hva kommunene legger i begrepet beredskap. Det var ønskelig å finne ut om det i hovedsak handler om håndtering eller forebygging, samt om kommuner anser næringslivet som en ressurs eller ikke.

Spørsmål 10-12 tok for seg samvirkeprinsippet og dette var for å finne ut om hvor langt kommunene mener samvirkeprinsippet strekker seg. I tillegg for å få deres syn på hvordan størrelsen til kommuner spiller en rolle. Dette for å finne ut om det er en sammenheng mellom hva de selv mener, og hva som faktisk ble svart. Spørsmål 13-19 hadde som formål å finne ut hvordan kommunene forstod og tenkte rundt planlegging av beredskap, hvordan næringslivet er en aktør i planleggingsprosessen, og eventuelt hvordan næringslivet blir involvert. Spørsmål 20-22 gikk ut på eksisterende avtaler i kommunen, og på noe av innkjøpsprosessen. Dette for å se om systemet med at kommunene kan kjøpe en tjeneste fører til mindre planlegging, og for å se om det finnes noe potensial for å planlegge mer med næringslivet. Spørsmål 23-24 omhandlet næringslivet sin rolle i fremtiden og hvordan informantene kunne se for seg rollen til næringslivet, i tillegg til om de mente at næringslivet kan utføre oppgaver som ligger hos andre offentlig aktører. Helt tilslutt i spørsmål 25 handlet det om informanten ønsket å tilføye, og det var en mulighet til å fortelle om ting som man plutselig hadde kommet på som informanten selv mente var relevant.

4.4.3 Analyse av intervjudata

Etter hvert intervju ble notatene bearbeidet. Dette gikk ut på å gjøre notater og ord om til fullstendige setninger. Etersom notatene var systematisert etter spørsmål, ble de fullstendige setningene lagt under det konkrete spørsmålet som var blitt stilt. Videre ble spørsmålene innenfor et tema samlet for å få frem nyanser og for å sørge for en helhetlig analyse hos hvert intervjuobjekt. Deretter ble de ulike temaene sammenlignet hos de åtte kommunene og sentrale poenger ble markert i hvert intervju. Det ble også markert hvor det var ulikheter mellom svarene til informantene. Tilslutt ble det første temaet skrevet i empiridelen hvor storkommune 1 var først, deretter storkommune 2 osv. Da alle intervjuene fra et tema var skrevet inn i empirien, ble det begynt på en ny del. Denne måten å analysere intervjudataene på gjorde at dataen ble behandlet over en lengre periode og på flere måter. Dette var ønskelig ettersom det kunne bidra til å frem nyanser og se helheten. En annen grunn til at intervjudataen ble analysert på flere måter var for å sørge for at svarene til intervjuobjektene og hva de mente faktisk ble fremstilt på riktig måte.

4.5 Reliabilitet og validitet

Allerede i starten av prosjektet var det nødvendig å foreta en refleksjon rundt hele forskerprosessen som gikk ut på å vurdere reliabiliteten og validiteten. I tillegg til at etter kvalitative metode var valgt, så ble det reflektert rundt dette, og spesielt rundt informasjonen

som er innhentet fra informantene. Reliabilitet og validitet har ikke blitt anerkjent og til dels avvist av noen kvalitative forskere, ettersom man mener at disse begrepene tilhører kvantitativ- og ikke kvalitativ forskning (Kvale & Brinkmann, 2015). Derimot er det andre forskere som ”*bruker begreper som troverdighet, tilforlatelighet, sikkerhet og bekreftbarhet i kvalitativ forskning*” (Kvale & Brinkmann, 2015, s. 275). På denne måten kan det forsvares å bruke begrepene i kvalitativ metode. Hovedpoenget med begrepene er at de forklarer at forskningen er gjennomført på en tilfredsstillende måte. Det har blitt jobbet målrettet mot at oppgaven skal inneholde høy grad av reliabilitet og validitet. Dette for å sikre oppgaven sin gyldighet og troverdighet.

4.5.1 Reliabilitet

Reliabilitet handler om konsistens og troverdighet til dataen man har innhentet (Kvale & Brinkmann, 2015). Man kan også si at reliabilitet betyr pålitelighet og knytter seg da til påliteligheten til materielle som er samlet inn. Reliabilitet knytter seg derfor til at hvis en annen forsker gjennomfører samme prosjekt på et annet tidspunkt vil den forskeren komme frem til samme resultat, altså reproduisering (Kvale & Brinkmann, 2015). I denne oppgaven vil det handle om informantene hadde oppgitt like svar igjen, hvis de samme spørsmålene hadde blitt stilt på nytt av en annen forsker. Dette kan være utfordrende ettersom det kan være vanskelig å skape samme ramme som lå til grunn i denne undersøkelsen. Atmosfæren under intervjuet, og relasjonen mellom intervjuer og informant vil det ikke være mulig å gjenskape, for eksempel nyanser i språket, hvilket tonefall og ansiktsuttrykk.

Det kan også være utfordrende siden kvalitative metoder fører til lav intrasubjektivitet, og etterprøvbareheten kan være problematisk fordi ”*respondenten har ved deltakelse fått en ny bevissthet*” (Halvorsen, 2008, s. 132). I en ny undersøkelse om det samme temaet kan det hende at informantene ordlegger seg på en annen måte, og kommer med andre formuleringer ettersom de kan ha fått en ny bevissthet.

Intervjuene i denne oppgaven er brukt som primærdata og samlet inn med det formål med å besvare problemstillingen og forskningsspørsmålene som bidrar til høy reliabilitet i oppgaven. I intervjuene var det ønskelig å holde en lett og ledig tone med informantene. Inntrykket etter alle intervjuene var at det ikke ble holdt tilbake noe informasjon, og at ingen vegret seg for å svare på spørsmålene. På bakgrunn av dette kan man anta at svarene til informantene er pålitelige.

Primærkilden i denne oppgaven er mennesker, og da er også relasjonen mellom intervjuer og informant med på å avgjøre hva slags svar som blir avgitt. I tidligere del kapitler har det blitt forklart utvalget av informanter, gjennomføring av intervju og tankene bak intervjuguiden. Den innsamlede dataene vil bli presentert i empiren. Notatene som ble tatt under intervjuene, og at de ble bearbeidet i form av renskrevet samme dag øker pålitelighetene til funnene. At dataene ble behandlet og bearbeidet samme dag øker troverdigheten. Det må også påpekes at reliabiliteten kunne vært styrket hvis for eksempel en forsker til hadde deltatt i intervjuene, som hadde bidratt til at to forskere kunne tolket samme svar fra informantene.

Kunnskapen intervjueren hadde om fenomenet som det ble forsket på fungerte som en støtte i intervjuene. Dette kan ha bidratt til at informantene ble ledet i en bestemt retning, som er en svakhet. En grunn til dette er at intervjueren har en viss anelse og forventning til hva informanten skal svare. Det var derfor forsøkt i alle intervjuer å ha samme innledning, og ha en så balansert tone som mulig. Hvis det var noen svar intervjueren synes var gode eller mindre gode ble dette holdt skjult for informanten. Det ble formidlet til alle informantene at oppgaven ønsket kommunen sin side på involvering med næringslivet og tror på bakgrunn av dette at ingen av informantene ble ledet i en bestemt retning.

4.5.2 Intern og ekstern validitet

Validitet handler om gyldighet eller relevans for funnene, og hvor relevant dataen som er samlet inn er for problemstillingen (Halvorsen, 2008). ”Validitet i samfunnsvitenskapen dreier seg om hvorvidt en metode er egnet til å undersøke det den skal undersøke” (Kvale & Brinkmann, 2015, s. 276). Dette går ut på at man faktisk måler det man skal måle. Oppgaven ser på hvordan næringslivet anses som en ressurs i kommunene i henhold til beredskap og krisehåndtering, og det er derfor sentralt å prate med de personene som jobber med dette. Det er også nødvendig å påpeke at det ikke finnes ufeilbare regler for hvordan man faktisk skal validere i kvalitativ forskning (Kvale & Brinkmann, 2015). En måte er å kontrollere svarene til informantene, og dermed at man prøver å innhente samme informasjon via andre metoder eller ved hjelp av andre informanter. Dette kan gjøres ved å for eksempel intervju andre personer i kommunen, eller det kan bestå av å intervju en del av næringslivet som angivelig skal ha deltatt i noen av prosessene.

Intern validitet handler om å komme frem til sannsynlige konklusjoner basert på den dataen som er samlet inn. Ifølge Kvale & Brinkmann (2015) innehar intern validitet de samme

elementene som troverdighet har. Dette igjen handler om at forskningen er gjort på en måte som er tilfredsstillende. Det har blitt redegjort for metoden som er anvendt i oppgaven, og hvordan dataen har blitt innhentet. Dette bidrar til å øke gyldigheten og troverdigheten i oppgaven. Intervjuguiden viser hvilke spørsmål som er stilt for å besvare problemstillingen og forskningsspørsmålene. I tillegg til at intervjueren har en troverdighet i form av at det ble tatt kontakt med informantene i god tid før intervjuet, intervjueren skriver en formell oppgave på et universitet og har en veileder med erfaring fra forskningsarbeid.

Troverdigheten til resultatene kan også styrkes ved at det kommer fra personer som jobber i kommuner, og flere av informantene uttrykte at de synes teamet var spennende og at det dette var et tema som det ikke var altfor mye prat om. Flere av informantene fortalte også at de hadde fått mange forespørsler om å delta i ulike undersøkelser, og måtte takke nei til flere av de. De takket derimot ja til denne oppgaven fordi dette var et tema som interesserte dem, og at ved å delta i oppgaven kunne de tilegne seg ny kunnskap.

Ekstern validitet går i hovedsak ut på om det temaet som forskes på er overførbart eller om man kan generalisere funnene over til andre områder. Det er en forutsetning at dataen er vurdert som pålitelig og gyldig før man overfører eller generaliserer dataen (Kvale & Brinkmann, 2015). I intervjuene som er gjennomført i denne oppgaven innehar informantene den relevante stillingsbeskrivelsen, og den relevante erfaringen for å kunne mene noe temaet. Dette er med på å styrke overførbarheten i oppgaven, selv om det kun er åtte informanter som deltar. Generalisering er ikke formålet til denne oppgaven, men å gi en forståelse av det som har blitt studert, som igjen kan bidra til at oppgaven kan være overførbart til både andre kommuner, men også i andre sammenhenger.

Spørsmålene i intervjuguiden (beskrevet i punkt 3.2.2) er basert på den førforståelsen intervjuer hadde før intervjuene begynte. Denne førforståelsen bygger på individuelle og personlige erfaringer, og til dels tanker rundt temaet om hvordan næringslivet anses som ressurs. Førforståelsen rundt krisehåndtering, beredskap, samvirke, planprosesser og om næringslivet i fremtiden har også lagt grunnlaget for spørsmålene. Dette kan by på utfordringer knyttet til at det kan være vanskelig å måle, og derfor er det kanskje ikke mulig å generalisere dette til andre studier. Likevel er oppgaven knyttet opp mot ulike teorier som bidrar til at den kan overføres til andre studier, i tillegg til at resultatene har et innhold som også kan overføres. Derfor kan man si at andre forskere kan benytte seg av datagrunnlaget i

denne oppgaven til andre studier, eller bygge videre på det. Dette kalles for analytisk generalisering, altså hvordan dataene i denne studien kan brukes som en veiledning til hva som kanskje kan skje i en annen situasjon (Kvale & Brinkmann, 2015).

4.5.3 Bekreftbarhet (objektivitet)

Objektivitet er et annet element som også må bli vurdert når man skal vurdere om et forskningsprosjekt er tilfredsstillende utført, og det er med på å påvirke troverdigheten (Kvale & Brinkmann, 2015). Objektivitet i kvalitativ forskning betyr i denne forbindelse at man streber etter objektivitet om subjektivitet (Kvale & Brinkmann, 2015). Dette betyr at man må være kritisk og reflektere over egne tolkninger av innsamlet data, og om resultatene kan bli bekreftet av andre prosjekter eller annen forskning. Bekreftbarheten er derfor påvirket av objektiviteten og tolkningen av innsamlet data. Ettersom dette er det avsluttende semesteret på studiet samfunnsikkerhet er det en overveiende sannsynlighet for at dette har påvirket hvordan intervjuene har blitt vurdert, samt resultatene. Dette var noe som har blitt reflektert rundt før intervjuene for å sikre så høy grad av objektivitet som mulig, både før intervjuene, men også når resultatene ble analysert.

4.6 Etske hensyn

De etiske hensynene handler om utfordringer man står overfor når man forsker på ulike fenomener. At de etiske prinsippene er fulgt er viktig for prosjektets troverdighet. Ifølge Blaikie & Priest (2019) er det noen etiske nøkkelprinsipper som burde følges i et forskningsprosjekt. Dette er blant annet at det skal være frivillig å delta, det skal være informert samtykke, mulighet til å trekke seg, anonymitet og ta hensyn til konsekvenser (Blaikie & Priest, 2019). Kvale & Brinkmann (2015) peker også på at etiske retningslinjer for samfunnsforskning går både på informert samtykke, men også fortrolighet, konsekvenser og forskerens rolle.

I denne oppgaven er det derfor benyttet et informasjonsskriv, som også inneholdt et informert samtykke (se vedlegg 9.2). *”Utgangspunktet for ethvert forskningsprosjekt er prinsippet om at forskeren må ha deltakerens informerte samtykke”* (Thagaard, 2013, s. 26). Dette betyr at informantene har fått vite oppgavens formål, hvem som er ansvarlig for prosjektet, hvorfor de har fått spørsmål om å delta og gjort rede for hva det innebærer for dem. Det er også informert om at det er frivillig å delta og hvordan opplysningene blir behandlet. Videre er det gjort rede for hvilke rettigheter informantene har, hvor noe av det mest sentrale er at de kan trekke samtykket når som helst uten å måtte oppgi noen som helst grunn. Dette for å sikre at

informantene ikke på noen måte skal føle seg tvunget til å delta. Dette ble også formidlet til informantene før intervjuene startet, selv om de også hadde mottatt det via mail. Ved å ha formidlet dette til informantene er de blitt klar over risikoer og fordeler med å være med i prosjektet.

Informantene i denne oppgaven er anonyme, og det refereres derfor ikke til navn, kjønn eller alder m.m. I tillegg har forsker taushetsplikt med tanke på hva som kommer frem i intervjuene. Kommunene er også anonymisert for å sikre anonymiteten til informanten og til kommunene som har deltatt i intervjuet. Funn som er relevante skal benyttes i oppgaven på en etisk måte. Det er derfor viktig at utsagn fra informantene ikke blir tolket feil slik at det kan føre til konsekvenser for informanten. Noe som viste å være utfordrende i oppgaven var å få frem nyanser hos informantene ettersom man pratet om det samme, men informantene hadde ulik vektning av ord, forståelse og formuleringsevne. ”*Etisk ansvarlighet tilsier at forskeren får frem bredde og nyanserikdom i materialet*” (Thagaard, 2013, s. 230). Det er en sannsynlighet for at nyansene i oppgaven ikke blir godt nok gjort rede for, og noen forskjellige måter å gjøre ting på fremstår større enn de egentlig er. Det er likevel så godt som mulig forsøkt å tolke språk, kroppsholdning, tonefall, samt settingen det blir sagt, for å prøve så godt som mulig å forstå helheten.

Masteroppgaven er godkjent av Norsk senter for forskningsdata (NSD) i form av at behandlingen av personopplysninger i prosjektet vil være i samsvar med personlovgivningen (se vedlegg 9.3). Dette fordi en kombinasjon av innsamlet data og at informasjonen kan knyttets til en eller et fåtall personer. På bakgrunn av den koblingsnøkkelen ble det sendt inn meldeskjema hos NSD for å behandle dataen på en god måte.

4.7 Styrker og svakheter ved metodevalg

En av styrkene ved denne metoden var at det ble planlagt tidlig i forkant av gjennomføring av intervjuene. Informantene ble valgt ut ifra den relevante rollen de innehar. Det førte til at spørsmålene ble besvart av fagpersoner som kunne relatere seg til temaet, og dermed ble grundig besvart. Denne metoden tilbyr også en fullstendighet og forståelse. Dette av interesse for det særegne, og det unike, eventuelt avvikende (Halvorsen, 2008). Styrken ved metoden og kombinasjonen av informanter, metode og gjennomføring var at man fikk et tilfredsstillende grunnlag til å svare på problemstillingen og forskningsspørsmålene.

Svakheten ved denne oppgaven var at denne kunne hatt flere intervjuobjekter, altså flere informanter. Dette gjelder både fra kommunen sin side, men det hadde også vært muligheter for å inkludere informanter på fylkes- og statlig nivå. Oppgavens tidsramme ga ikke mulighet til observere flere kommuner selv, og det er også uvisst hvor hensiktsmessig det ville vært. Oppgaven skulle også hatt deltakelse fra næringslivet sin side. Det ble forsøkt tatt kontakt med to ulike næringslivsorganisasjoner som fikk mulighet til å delta, men ingen ønsket å stille til intervju i denne oppgaven. I tillegg kan en annen svakhet i oppgaven være at noen av svarene kan være personbasert etter politisk ståsted eller andre personlige referanser, og dermed kan hva som er personavhengig og saksavhengig være vanskelig å skille mellom.

5.0 Empiri

I denne delen presenteres dataen som ble innhentet under de kvalitative intervjuene. Empiren er strukturert etter delkapitler, som igjen er delt inn i storkommuner, mellomstor kommuner og småkommuner. Innenfor de stor-, mellomstor- og småkommune er det den største kommunen som kommer først også den minste tilslutt. Eksempler fra informantene er blitt gjort generelle, eller blitt utelatt for å sikre anonymiteten. Empirien som presenteres legger grunnlaget for drøftingen.

5.1 Tanker om å benytte næringslivet i krisehåndtering

Storkommunene

Storkommune 1 er positiv til å benytte næringslivet i krisehåndteringen. Å samvirke og samarbeide med alle aktører som bidrar til samfunnssikkerhetsarbeidet er viktig ifølge informanten. Kommunen inviterer derfor de aktuelle aktørene inn i håndteringen, samtidig som kommunen har etablert en arena som skal sikre samvirke og samarbeid. Informanten peker på at det hele tiden i et bysamfunn skjer hendelser som gjør at kommunen og offentlige beredskapsaktører må samarbeide med næringslivsaktører. Dette er ifølge informanten fordi offentlige beredskapsaktører og næringslivsaktører er så tett koblet, og en del av næringslivet leverer kritiske tjenester til samfunnet.

Storkommune 2 fortalte at næringslivet er viktig å ha med på laget, og at næringslivet er benyttet i krisehåndtering flere ganger. Videre forteller informanten at kommunen er pålagt å ivareta alle som bor og oppholder seg i kommunen, gjennom blant annet sivilbeskyttelsesloven og kommuneloven.

Mellomstore kommuner

Mellomstor kommune 1 mener det er et grunnleggende premiss for beredskap at man skal bruke de ressursene som er tilgjengelig, og at dette er samvirkeprinsippet i praksis. Likevel skal man bruke egne ressurser så langt det er mulig ifølge informanten. I de aller fleste tilfellene kommer ikke kommunen noen vei uten private aktører og ressurser. I mellomstor kommune 1 er næringslivet benyttet i krisehåndteringen flere ganger, på ulike områder. Dette er alt fra å benytte teknisk ekspertise som man selv ikke har, leie av lokaler, eller ved evakuering hvor det er behov for innleide busser.

Mellomstor kommune 2 fortalte at det i utgangspunktet er uproblematisk å benytte næringslivet i krisehåndtering for å løse en krise, fordi det handler om å løse problemet så fort som mulig. Ifølge informanten er det påkrevd ved større kriser, og fortsetter med at det er sentralt for å løse de moderne store krisene. Mellomstor kommune 2 har benyttet næringslivet i krisehåndteringen før, og spesielt under koronapandemien. Dette går ut på å ha nok sengeplasser ved karantene og isolering, og her er et samarbeid med privat næringsliv en forutsetning. Ved å benytte næringslivet i krisehåndtering klarer man også å opprettholde servicevennligheten på en annen måte enn det man klarer i en kommunal institusjon ifølge informanten. Fleksibiliteten i næringslivet blir løftet frem i intervjuet ved at næringslivet er omstillingsdyktig.

Mellomstor kommune 3 begynte med å fortelle at en kommune hvertfall er 350 forskjellige ting. Dette betyr at risikobildet vil være ulikt fra kommune til kommune, og det vil også ressursene være. Hvis risikobildet og ressursene matcher ved hjelp av næringslivet så vil det være en gevinst. Informanten forklarer dette med at i en stor kommune med relativt stabilt risikobildet og store kriseressurser så vil betydningen av næringslivet være mindre som innsats, men dette vil igjen være forskjellig fra ulike kommuner. Kommunen forklarer at de ikke har noen store hjørnesteinsbedrifter, så de har aldri vært bevisst i forhold til det å utnytte næringslivet lokalt. Mellomstor kommune 3 påpeker at de selvfølgelig bruker private virksomheter, spesielt nå i håndtering av pandemien, men generelt så hevder informanten at behovet ikke har vært der. Dette skyldes risikobildet i kommunen og deres egne kriseressurser. Informanten fra mellomstor kommune 3 fortalte også at de kunne bli mye flinkere til å jobbe systematisk sammen med næringslivet, og spesielt med næringsliv som er pliktet til å ha ulike typer industrivern. Dialog i forhold til å benytte næringslivet som en aktør i krisehåndteringen er ganske viktig, og er en del av kommunens oppgaver legger informanten til.

Småkommunene

Tanken og utgangspunktet om å benytte næringslivet i krisehåndteringen er en god ide ifølge småkommune 1. Det er både fordi ressursene som er tilgjengelige må brukes, og man må ha et samarbeid med næringslivet.

Småkommune 2 fortalte at de samarbeider med næringslivet både i håndtering av situasjoner, men også i forhold til planverket. Kommunen peker på at det er noen bedrifter de har et tettere

samarbeid med enn med andre. Under korona har det spesielt vært nyttig for småkommune 2 å ha tett kontakt med de største bedriftene. Næringslivet er benyttet i håndteringen av pandemien, men informanten påpeker at kontrakter og samarbeid med en del av næringslivet var inngått før pandemien. Pandemien har ifølge informanten gitt kommunen en mulighet til å se hvordan dette samarbeidet fungerer. Informanten fortalte videre at ettersom noen av de største bedriftene importerer arbeidskraft fra utlandet har de etablert egne testsentre, som inkluderer oppfølging. Dette fører til et dobbelt testsystem i kommunen, hvor begge systemene samarbeider ved behov. Hovedgrunnen til at dette fungerer er et tett samarbeid igjennom planverket som tilsier at man skal jobbe sammen. Samarbeidet i førkrisefasen gjør det lettere å håndtere en eventuell situasjon, og enklere å benytte næringslivet ettersom kommunen kjenner ledelsen og har kontakt i ulike sammenhenger.

Småkommune 3 la i starten vekt på at kommunen har et lovverk å forholde seg til, og at de inngår i et samarbeid med ulike fagområder, og da samarbeider man blant annet med næringslivet. Kommunen har også et tett samarbeid med næringslivet som går direkte på beredskap. Dette går ut på at de ressursene som næringslivet har, er en del av det småkommune 3 bygger beredskapen sin på. Småkommune 3 har ca to årlige møter med næringslivet, og på et av møtene går man igjennom hvilke ressurser næringslivet har. Det er helt nede på detaljnivå ifølge informanten, og trekker frem eksempler som antall aggregater, antall slanger og ulike typer ATV som finnes. Kommunen vet dermed hvor nøklene ligger, hvem som sitter på vakt og at de har lister med oversikt over det meste. Næringslivet har tidligere blitt benyttet i krisehåndtering i småkommune 3, og det er i stor grad at kommunen har mobilisert entreprenører med store maskiner.

5.2 Ulike type faktorer og kriser som spiller inn på hvor ofte næringslivet blir benyttet

Storkommunene

En faktor for å benytte næringslivet i krisehåndteringen er ifølge informanten at det er behov for en kapasitet eller kompetanse som det offentlige ikke har. Næringslivet kan bistå både når det ikke er ønskelig å benytte offentlig materiell eller fordi offentlig materiell ikke er tilrettelagt for den type arbeid forklarer informanten. Storkommune 1 har behov for kapasitet, kompetanse og ressurser årlig fra næringslivet. I kriser og hendelser som ekstremvær, hvor infrastruktur bli berørt og pandemi er kriser næringslivet kan spille en større rolle i enn ved andre kriser, for eksempel ved at kommunen leier inn strømaggregat, lyskilder m.m.

For storkommune 2 er deres eget behov en faktor for å benytte næringslivet. Næringslivet har en del kompetanse og ressurser, og dette må matche behovet kommunen har. Storkommune 2 forteller videre at en annen faktor for å benytte næringslivet er når næringslivet selv er berørt, for eksempel flom. Videre forklarer informanten at storkommune 2 har kriser hvor det er behov for eksterne ressurser flere ganger pr år, og at næringslivet kan spille en større rolle i kriser som involverer strømbrudd, i form av ulike typer utstyr.

Mellomstore kommuner

En forutsetning for å benytte næringslivet i krisehåndteringen i mellomstor kommune 1 er at kommunen ikke har ressursen selv, og at det ikke er hensiktsmessig å etablere den kapasiteten i egen organisasjon. Økonomi spiller i hovedsak inn på om kommunen selv skal ha denne ressursen, eller om det er mer lønnsomt å leie den. Kommunen har behov for eksterne ressurser flere ganger i året. Informanten forteller videre at næringslivet kan spille en større rolle hvor næringslivet selv er rammet, for eksempel pandemi. Ved at kommunen bistår næringslivet som står midt oppi krisen ved å benytte de, så spiller næringslivet en større rolle ifølge informanten.

Mellomstor kommune 2 forteller at en faktor for å benytte næringslivet i krisehåndteringen er politisk vilje. Informanten forklarer videre at det er vanskelig å se for seg at den politiske venstresiden i en kommune skal kunne utnytte næringslivet like godt som den politiske høyresiden kanskje vil gjøre. Politisk vilje går ifølge informanten ut på hvor hurtig man vil sette inn næringslivet til å utføre ulike oppgaver under en uønsket hendelse. Det er forskjell på hvor man legger tilliten sin. Dette går ikke ut på hva som er rett eller galt, men at det er en holdningsforskjell. Informanten forteller videre at holdningsforskjellen går ut på at rød politikk mener at privat innblanding i det offentlig ikke er ønskelig, mens de blå ønsker det. Det politikerne ønsker skjer som regel ifølge informanten. Dette kan illustreres ved at hvis kommunestyre gir en direkte ordre til kommunedirektøren om at kommunen skal sikre seg privat samarbeid så blir det gjort. I tillegg går det også på lederen i kommunen, hvor har lederen erfaringen sin ifra og hvordan har samarbeidet vært de stedene lederen har vært tidligere. Det er forskjell på om kommunelederen er rekruttert fra privat næringsliv, eller om personen er født og oppvokst i offentlig sektor. På denne måten mener informanten fra mellomstor kommune 2 at det også er mye personavhengig. Informanten legger også til at ved akutt behov må man bruke de ressursene som er tilgjengelig. Den andre faktoren for at mellomstor kommune 2 skal benytte næringslivet i krisehåndteringen er behov, og at behovet

forekommer fordi kommunale organisasjoner ikke er dimensjonert for store kriser. Kommunen har behov for eksterne ressurser under en krise forholdsvis ofte. Ifølge informanten er det lettere å bruke private serviceinstitusjoner som jobber med det til daglig, enn å lage sin egen organisasjon. Informanten forteller at det er mer kostnadseffektivt å gjøre det eksternt. Pandemi, ekom, strømbrudd og kriser hvor det behov for psykososial omsorg er eksempler på kriser informanten trekker frem for å beskrive hvilke type kriser næringslivet kan spille en større rolle i. I tillegg kan næringslivet spille en større rolle i de fleste typer kriser, så lenge det er politisk vilje og økonomisk evne.

Mellomstor kommune 3 mener at det er behovet, og opplevelse av behovet som er en sentral faktor for at man skal benytte næringslivet i krisehåndteringen. Informanten forteller at kommunen kunne vært flinkere til å ha mer oversikt over hvilke ressurser næringslivet har. Likevel planlegger ikke kommunen altfor detaljert og det er nok offentlige ressurser å ta av ifølge informanten. Dette kan fungere som en sovepute, i tillegg til at en større bevissthet rundt det vil gjøre at kommunen har flere ben å stå på. Kommunen prøver å tenke på og planlegge for de tradisjonelle scenarioene, og informanten kan ikke huske at de har brukt næringslivet lokalt som ekstraordinær ressurs, ut over det som informanten kaller subaktør karakter, for eksempel ved å rette opp skader ved at virksomheten har det som sin primær oppgave. Videre forteller informanten at det er åpenbart noen typer kriser næringslivet kan spille en større rolle i enn andre kriser. Hvis kommunen har behov for næringslivet, eller at næringslivet kan begrense konsekvenser så vil kommunen basere seg på næringslivet, og da med de kommunen har avtale med. Dette er en gråsoner fordi de inngår som en naturlig del av beredskapen gjennom at de brukes hver dag. Ifølge informanten viser pandemien at kommunen ikke vet hvilke virksomheter som opererer innen for deres grenser. Det er ikke noen automatisk interaksjon mellom kommunene og næringslivet med mindre det er gjensidige interesser eller konflikter. Ved en hendelse man ikke har planlagt for, så stiller man opp med det man har. Hvis man kun tenker på ressursene, så er det faktisk ifølge informanten usikkert om det finnes store nok ressurser i næringslivet.

Småkommunene

En sentral faktor for at småkommune 1 skal benytte næringslivet i krisehåndteringen er at næringslivet enten må ha en kompetanse eller utstyr som kommunen har behov for. Informanten forteller også at uønskede hendelser som har et stort omfang er kriser næringslivet kan spille en større rolle i. Ifølge informanten er kommunen stor og kompleks

som gjør at kommunen ikke har nødvendig utstyr i alle kriker og kroker, og i sånne tilfeller er man avhengig av å benytte næringslivet som er i nærheten hvis det er behov.

Småkommune 2 forklarer at for å benytte næringslivet i krisehåndteringen må det være planlagt, at det er beskrevet i planverket og at det er behov. Ved at det er planlagt tror småkommune 2 at det er lavere terskel for samarbeid og det er da lettere å ta kontakt fordi man kjenner hvem som sitter på den andre siden av telefonen. I tillegg oppdaterer kommunen ROS-analysen og de overordnede beredskapsplanene jevnlig, og her blir næringslivet trukket inn, som bidrar til at næringslivet vet hva kommunen gjør og vice versa. Dette bidrar til at det er lettere å benytte næringslivet fordi man har mer kjennskap til hverandre ifølge informanten. Ifølge informanten har ikke kommunen behov for å benytte eksterne ressurser veldig ofte, men ca annethvert år. Informanten forteller videre at næringslivet vil spille en større rolle i kriser som de selv er en del av. I tillegg til at kommunen har behov for et samarbeid med næringslivet i forbindelse med ulykker, men også hvor kommunen har behov for ressurser som for eksempel personer eller utstyr. En del av utstyret som næringslivet innehar inngår også i kommunen sin beredskap legger informanten til.

I småkommune 3 setter kommunen som oftest krisestab når det er snakk om en krise. I hendelser hvor liv og helse er i fare, eller økonomisk fare, så kan kommunen benytte privat næringsliv. I hovedsak har kommunen behov for ekstra ressurser i forbindelse med tyngre materiell, mens noen ganger er næringslivet med som en ressurs i krisestaben på bakgrunn av kompetanse. Ekstremvær er ifølge informanten kriser hvor næringslivet kan spille en sentral rolle, i tillegg når det er bortfall av strøm. Informanten mener at man kan oppsummere ved å si at alle bitene hvor kommunen kommer til kort med sine egne ressurser så må man benytte næringslivet.

5.3 Forståelsen av begrepet beredskap og om beredskap er basert på næringslivet

Storkommunene

Storkommune 1 forstår beredskap som den evnen du etablerer for å håndtere uønskede hendelser i kommunen. I praksis betyr dette at den forebyggende beredskapsevnen bygges i et forum som gir en evne til å oppdage farehendelser så det kan bli satt inn tiltak, som unngår at de utvikler seg til ulykker ifølge informanten. Informanten forteller videre at beredskap handler om å etablere kapasitet og kompetanse som blir benyttet når det oppstår fare- og ulykkeshendelser for å forhindre at de får utvikle seg til hendelser eller for å begrense

konsekvensene. Storkommune 1 anser næringslivet som en ressurs i beredskapsarbeidet fordi næringslivet er driftere av samfunnskritisk infrastruktur. Næringslivet er videre en del av den offentlige beredskapen fordi det offentlige har avtaler med de, og er tett knyttet sammen med næringslivet forteller informanten. Dette igjen fører til at storkommune 1 bruker næringslivet til å sette seg selv i en bedre posisjon enn de ellers ville vært. Informanten forteller også at ikke noe beredskapen til kommunen er basert på dugnadsånd eller ad-hoc tiltak fra næringslivet sin side. Dette fordi kommunen må vite hva næringslivet yter, deres kapasitet og hvordan de mobiliserer. Ytelseskravene gjelder både kvantitative og kvalitative størrelser. Dette betyr ifølge informanten at man må vite hva næringslivet kommer med, hvor fort de kommer med det for å kunne inkorporere næringslivet inn i beredskapen, og la det være en del av den offentlige beredskapen. Dette er også i hovedsak hvorfor det blir inngått avtaler med aktørene, hvor både kvalitative og kvantitative ytelseskrav er beskrevet.

For storkommune 2 er det å være forberedt og å være klar det som ligger i begrepet beredskap. Dette går ut på forebygging, men også å ha ressurser å stille med hvis en hendelse skulle skje. Næringslivet blir ansett som en ressurs i beredskapsarbeidet i kommunen fordi alle ressursene som kommunene bruker er sammensatt av både sivile og offentlige ressurser. Næringslivet bidrar i stor grad med tjenesteproduksjon, og det er sentralt for kommunen. Tjenesteproduksjonen ble spesielt kartlagt etter svineinfluensaen og noe av det har vært overførbart til pandemien. Varer og tjenester som kommer inn i kommunens tjenesteproduksjon blir en del av beredskapsarbeidet. En utfordringen ifølge informanten er hvis det blir knappe ressurser i et samfunn, og næringslivet med deres ressurser går til de som betaler mest. I en kommune hvor alle-kjenner-alle så er kanskje samfunnsoppdraget tydeligere og det kan bidra til at det blir lettere å bruke næringslivet til å sette kommunen i en styrket posisjon før en hendelse forklarer informanten. Heller ikke noe av beredskapen i storkommune 2 er direkte basert på dugnadsånd fra næringslivet sin side. Likevel driver kommunen med mye forskjellig, og siden beredskap er så mye forskjellig så kan det være vanskeligere å få med næringslivet når bestillingen blir mer utydelig. I storkommune 2 har det vært tiltak fra næringslivet som blant har bedret mobildekningen i større områder enn det som var tiltenkt, uten bistand fra kommunen. På den måten bidro næringslivet med et tiltak som ellers ikke ville ha kommet, og kan ifølge informanten forstås som dugnadsånd inn mot beredskapsarbeidet.

Mellomstore kommuner

Mellomstor kommune 1 forteller at beredskap er de rutinene og tiltakene som blir iverksatt når den normale organisasjonen ikke er nok. Når det skjer ting som overstiger det normale, og hva man tror vil skje. Beredskap er derfor planer, rutiner og organisering for å ivareta sånne type situasjoner. Næringslivet anses som en ressurs av mellomstor kommune 1 i beredskapsarbeidet for å løse eller gjøre oppgaver som kommunen selv ikke er i stand til å gjøre. Ifølge informanten er det ikke noe forskjell på næringslivet som en ressurs i beredskapssituasjoner og næringslivet som ressurs i hverdagen. Dette går ut på at kommunen handler tjenester av næringslivet for mange millioner kroner for å løse driftsoppgaver. Den daglige kontakten og beredskapen bidrar til å sette kommunen i en bedre posisjon ved at næringslivet hjelper både i hverdagen, og de hjelper kommunen i krise. Videre forteller informanten at offentlig beredskap er basert på dugnadsånd og ad-hoc tiltak. Dette begrunner informanten med at man kan ikke detaljplanlegge for absolutt alt, og man er avhengige av at kommunale organisasjoner og andre relevante aktører, som næringslivet hiver seg rundt for å finne løsninger. Problem som man ikke vil innse vil oppstå, og på en slik måte kan man si at det må være en godvilje der for å få det til.

Beredskap for mellomstor kommune 2 handler om forebygging, eller forberedelser til å kunne forebygge. Det betyr at man gjør seg i stand til å håndtere en uønsket hendelse i fremtiden, og at risiko bygges ut, og ikke inn. Mellomstor kommune 2 anser næringslivet som en ressurs i beredskapsarbeidet som en del av totalpakken. Ved å benytte et næringsliv som kan jobben sin, så vil oppgaver bli utført på en bedre måte enn å benytte personer eller offentlige organisasjoner som egentlig ikke har det som sin oppgave forklarer informanten. Det vil også føre til en forutsigbarhet for de som for eksempel er blitt evakuert. Under en krise er det viktig å ta vare på mennesker, og man må håndtere usikkerheten. Hvis man ikke klarer å håndtere den usikkerheten kan det psykososiale presset øke, og det er uheldig legger informanten til. En annen utfordring ifølge informanten ved å benytte næringslivet som en ressurs i beredskapsarbeidet er at den virksomheten kan gå konkurs, eller omdefinere virksomheten sin til å drive med noe annet. Kommunen er nesten udelt positiv til å bruke næringslivet som en ressurs for å sette kommunen i en styrket posisjon før en eventuell hendelse, og dette begrunnes med at kommunen ikke er dimensjonert til å stå i en krise over en lengre tid. Det er unødvendig ifølge å bruke interne ressurser til å gjennomføre oppgaver man faktisk kan outsource, spesielt hvis kommuneøkonomien er trang. Videre forteller informanten at krisen er ikke over selv om brannen er over, og en aktiv bruk av næringslivet vil bidra til å gjøre

kommunen mer robust. Kriser som ikke er gjort rede for i risikoanalyser er avhengig av nettopp dugnadsånd og ad-hoc tiltak for å bli løst. I starten av pandemien manglet kommunen smittevernsutstyr og den dugnadsånden næringslivet viste var fantastisk. Så dugnadsånd er faktisk en sentral del av krisehåndtering.

Begrepet beredskap forstår mellomstor kommune 3 ved at kommunen skal klare å gjennomføre oppgavene kommunen har uansett situasjon. Ifølge informanten driver kommunen med terskeltenkning om hva som faktisk er en krise, og det er krise når den vanlige strukturen endres ifølge informanten. Informanten påpeker også at det er utrolig hva en stor kommunal organisasjon svelger uten at det strengt tatt er så mye beredskap i det. Videre forteller informanten at flere kommuner flagger med at krisestab er satt, men at det i praksis er ledergruppa, som gjør det samme uansett. En av grunnene til dette er ifølge informanten fordi det er et image i kommunal beredskap. Mellomstor kommune 3 anser næringslivet som en ressurs i beredskapsarbeidet fordi næringslivet leverer nøkkelfunksjoner for kommunen, og er en viktig del av den daglige beredskapen, og i en krisesituasjon blir man bare mer avhengig av det. Næringslivet som en ekstraressurs vil likevel være avhengig av risikobildet ifølge informanten, og risikobildet har foreløpig ikke blitt identifisert i kommunen. Et annet moment som informanten legger til når det gjelder næringslivet som ressurs i beredskapsarbeidet er at det er mye politikk i beredskap. Informanten forteller at privat-offentlig samarbeid har godt gehør, og at kommunen skal jobbe og samarbeide med næringslivet. Videre skal kommunen tilrettelegge for beredskapssamarbeidet mellom private, frivillige og kommunen. Arbeidet krever store ressurser og går ikke av seg selv. Mellomstor kommune 3 må hele tiden vektlegge hvor mye ressurser de bruker på å bygge beredskap i forhold til hva de egentlig har behov for. Videre forteller informanten at ikke noe av beredskapen til kommunen er basert på dugnadsånd, men informanten tillegger et lite skille mellom frivillighet og private selskaper. Ifølge informanten har kommunen erfart en del opportuniste, spesielt under pandemien, og informanten beskriver de som luringer som plutselig tilbyr mange tjenester. Informanten forteller tilslutt at kommunen ikke har opplevd privat næringsliv som ivrige på å stå fram som en ressurs i krisehåndteringen på andre vegne enn seg selv.

Småkommunene

Småkommune 1 forstår beredskap ved å forberede seg på det ukjente både i form av plan og utstyr, og avtaler som er satt i system. I tillegg med å teste planene og gjennomføre øvelser.

Småkommune 1 anser også næringslivet som en ressurs i beredskapsarbeidet i situasjoner hvor kommunen har behov for utstyr eller andre typer ressurser. Ved å anse næringslivet som en ressurs vil det også bidra til at næringslivet setter kommunen i en styrket posisjon før en eventuell hendelse. Informanten forteller at dialog og samarbeid med næringslivet er viktig. Småkommune 1 mener at dugnadsånden er grunnmuren i den norske folkesjelen, og hvis en krise treffer kommunen, så vil næringslivet bidra. Alt ligger ikke i planverket ifølge informanten. Kommunen har en eksisterende beredskap som man bruker for å håndtere hendelser, også fyller man noen ganger på med dugnadsånd.

Begrepet beredskap for småkommune 2 går ut på å skape en organisasjon som er i stand til å kunne takle uønskede hendelser av små og alvorlig karakter. Ifølge informanten betyr det å sørge for at beredskapen ligger under huden og i blodet til hele strukturen, og det har ikke noe å si om en person er borte. Informanten forteller at strukturen og systemet må fungere. Videre er beredskap det å være i stand til å kunne takle situasjoner, og jobbe forebyggende med at en situasjon kan oppstå, samt ha et planverk som hjelpemiddel. Sårbarheten i ROS analysen og scenarioene i beredskapsplanverket påvirker hvordan næringslivet anses som en ressurs både i beredskapsarbeidet og i krisehåndteringen ifølge informanten. Ressursene er ifølge informanten praktiske oppgaver og kompetanse som kommunen har behov for. Småkommune 2 benytter næringslivet når de har behov for det, som bidrar til at næringslivet anses som en ressurs i beredskapsarbeidet, og at kommunen blir styrket når de innhenter mer kompetanse. Videre forteller informanten at noe av beredskapen er basert på en viss form for dugnadsånd. Denne formen for dugnadsånd går ut på at kommunen betaler for tjenester og varer næringslivet stiller opp med. Et annet eksempel fra informanten er at en virksomhet i kommunen donerte 5 millioner kroner fordi bedriften syntes samarbeidet med kommunen var godt og at det var behov for påfyll i kommunekassen, og det er litt dugnadsånd ifølge informanten.

Det småkommune 3 legger i begrepet beredskap er at kommunen skal kunne levere kommunale tjenester uansett situasjon. Beredskap i småkommune 3 foregår på alle nivåer, helt ned på enhetsnivå hos skoleklasser og institusjoner, og helt opp til store hendelser. Beredskap for småkommune 3 sier videre noe om at kommunen må ha tenkt igjennom ulike kriser og utfall. Næringslivet er ifølge informanten en stor ressurs for kommunen i beredskapsarbeidet fordi de har materielle ressurser, kompetanse innenfor sitt fagfelt, samt lokal kjennskap. Kommunen samarbeider hele tiden med næringslivet, og det bidrar til å sette

kommunen i en styrket posisjon ifølge informanten. Informanten forteller at ikke noe av beredskapen i kommunen er basert på dugnadsånd, og dette er fordi kommunen har eksisterende avtaler som gjør det enklere å spørre om ekstra hjelp.

5.4 Samvirke med næringslivet og hvordan størrelse på kommunene påvirker dette

Storkommunene

Storkommune 1 mener åpenbart at samvirkeprinsippet også omfatter næringslivet. Kommunen samarbeider med næringslivet på flere områder, som bidrar til den daglige beredskapen. Storkommune 1 forteller videre at man i et bysamfunn er helt avhengig av næringslivet uansett type størrelse på kommunen. Informanten påpeker at dette gjelder både i beredskapssammenheng, men også i driftskontinuitetssammenheng. Kommuner med hjørnesteinsbedrifter, for eksempel industribedrifter som har kompetanse og kapasitet som ikke kommunen ikke selv besitter i beredskapssammenheng, gjør at avhengigheten blir større. Andre kommuner derimot er kanskje ikke så avhengig av næringslivet under en hendelse. Storkommune 1 påpeker at alle kommuner er på en eller annen måte avhengig av næringslivet i beredskapssamarbeidet, men i hvilken grad det er formalisert er ulikt. Informanten forteller at i storkommune 1 er det formalisert så kommunen vet hva næringslivet yter.

Storkommune 2 forteller at samvirkeprinsippet omfatter hele samfunnet, og med det også næringslivet. Kommunen mener at man må bruke de ressursene som er til rådighet og finne ut hvordan ressursene kan bli styrt mot de målene som kommunen har, hvis en hendelse skjer. Storkommune 2 samarbeider med næringslivet gjennom at de har en næringsjef, og at de har en næringsforening i kommunen. Det eksisterer arenaer hvor man kan møte de ulike aktørene, og ofte samles flere aktører samtidig. Målet er å få på plass paraplyløsninger for organisasjonene og privat næringsliv, og at det vil gi en fordel for alle parter. Dette bidrar til et felles talerør inn til kommunen og ut fra kommunen til næringslivet. På spørsmålet om hvordan størrelsen har noe å si for samarbeidet så svarer storkommune 2 at man i små kommuner lettere kan se tiltakene som iverksettes, så det er kanskje mer motivasjon hos næringslivsaktører i en små kommune til å bli med på et spleiselag enn i en stor kommune. Betydningen av å ha med næringslivet vil også være større i en liten kommune, gjennom for eksempel et bidrag.

Mellomstore kommuner

Samvirkeprinsippet gjelder for offentlig beredskap ifølge mellomstor kommune 1. Den offentlige beredskapen er en samvirkeorganisasjon og det er gunstig hvis næringslivet har den samme forståelsen, noe næringslivet oftest har. Etter en uønsket hendelse i kommunen kom det tilbud ifra næringslivet om bistand basert på dugnad. Næringslivaktører som ikke hadde noen plikt til å bistå gjorde det likevel. Tilbudene gikk både på det menneskelige og økonomiske aspektet forteller informanten. Mellomstor kommune 1 tror heller ikke at det er så stor forskjell på hvordan samspillet med næringslivet er uavhengig av størrelsen på kommunen. Likevel påpeker kommunen at i mindre kommuner kommer man tettere inn på hverandre på alle mulige måter, men i større kommuner er det større avstander, større system m.m. Men i det store og det hele har små kommuner akkurat de samme behovene som store kommuner når det gjelder innleie i en krisesituasjon.

Mellomstor kommune 2 forstår samvirkeprinsippet som at det også omfatter næringslivet, og at det handler om helheten. I dialog med næringslivet må man formidle at det er ikke nødvendigvis personene som jobber med beredskap i kommunen som står ansvarlig for det, det er samfunnet som helhet. Informanten forteller også at samvirkeprinsippet med næringslivet blir en utfordring når maktforholdet mellom kommunen og næringslivet blir tydelig, for eksempel når næringslivet ble pålagt å stenge under koronapandemien. Kommunen samarbeider med næringslivet gjennom månedlige møter med næringsavdelinger, hvor tanken er at beredskapsavdelingen i kommunen ikke skal komme med en bestilling til næringslivet, men at man diskuterer, og finner ut hvordan næringslivet tror man best kan løse det. Ifølge informanten bidrar dette til at kommunen går ut av siloen og har et tverrsektorielt samarbeid som inkluderer næringslivet. Videre forteller informanten at størrelsen på kommunen har noe å si for samarbeidet med næringslivet. Små kommuner har mer kjennskap og nære bånd til næringslivet, og dermed lettere å ta kontakt. Men i en liten kommune ifølge informanten kan en dårlig opplevelse med en aktør for flere siden påvirke samarbeidet. I større kommuner er det flere formaliserte avtaler, og ikke den samme dugnadsånden ettersom alle stort sett er fremmede mener informanten. Informanten legger videre til at i store hendelser ber man om bistand fra sivilforsvaret, og som oftest er deres ressurs offentlige ansatte. Derfor mener informanten at det er bedre å samvirke med næringslivet, enn å risikere at sivilforsvaret trekker ut ressurser som kommunen har behov for internt. Informanten fortalte et eksempel fra sin egen kommune hvor de måtte gjennomføre operasjoner under pandemien hvor kommunen selv ikke hadde ressurser. Ryggmargsrefleksjonen var å kalle inn

sivilforsvaret, og de driftet prosessen i fire uker. Informanten fortalte videre at sivilforsvaret mobiliserte i stor grad offentlig ansatte, som gikk på bekostning av andre oppgaver i kommunen. I ettertid burde kommunen for eksempel brukt et vekterselskap, og ifølge informanten kunne en slik tankemåte bidratt til at man beholder ressurser i det offentlige og at kommunen ikke hadde hatt noe reduksjon i produksjonen, og næringslivet har arbeid. Informanten understreker at det hadde vært mye bedre å benytte seg av private for å utføre det arbeidet.

Mellomstor kommune 3 er litt mer skeptisk til om samvirkeprinsippet også omfatter næringslivet, men at man offisielt alltid vil si det. Informanten forteller videre at samvirkeprinsippet først og fremst er et samarbeid mellom statlige og offentlige etater. Likevel tror informanten at dette varierer fra kommune til kommune, fordi noen kommuner er tradisjonelle i sitt beredskapsarbeid. Noen kommuner har hjørnesteinsbedrifter som for eksempel smelteverk eller et fiskemottak hvor de møtes en gang i måneden og har beredskapsråd ifølge informanten. Dette kan være fornuftig ut ifra risikobildet i den kommunen, og fordi de er så få folk. Informanten forteller at kommunene ikke lenger er så distriktsorienterte, og det offentlige har ikke så mye ressurser å bruke på den type samarbeid med mindre det gir umiddelbar nytte i forhold til det daglige risikobildet. Om hvor mye samvirkeprinsippet omfatter næringslivet går også ut på hvilke scenarier som er i kommunen i forhold til kritisk utstyr som er nødvendig. Informanten forteller videre at i deres kommune er det mye ulikt næringsliv, og mange aktører som bidrar til at det er uoversiktlig og utfordrende å finne de gode løsningene som rettferdiggjør all innsatsen som skal til for å systematisere det. Mellomstor kommune 3 forteller videre at det ikke er noe tvil om at størrelsen til kommunen spiller inn på samarbeidet med næringslivet. Informanten peker på at dette er et super norsk konsept og jo mindre kommunen er, jo mer samvirker de. Informanten legger til at beredskapen i de fleste kommuner er så god fordi de fleste kommunene er tilpasningsdyktige i form av at alle hendelser skjer i en kommune, og kommunen håndterer de utroligste ting.

Småkommunene

Småkommune 1 forstår næringslivet som en aktør i samvirkeprinsippet, men er usikre på om prinsippet formelt omfatter næringslivet. Kommunen har ulike arenaer hvor det er lagt til rette for å samarbeide med næringslivet. Småkommune 1 tror små kommuner har et tettere samarbeid enn det de store har. Informanten tror også kommuner med hjørnesteinsbedrifter

samarbeider tettere enn andre. I en større kommune er det nok flere formelle avtaler tror informanten.

Småkommune 2 forstår samvirkeprinsippet som at det omfatter næringslivet, og kommunen samarbeider med næringslivet på ulike arenaer. Informanten forteller at det er lettere å etablere en dugnadsånd i en liten kommune hvor alle-kjenner-alle, og næringslivet kanskje lettere stiller opp uten å få noe for det. Derimot i en større kommune så tror informanten at det er mer strukturert, og næringslivet er en del av planverket. Premissene blir annerledes, men likevel så er nok næringslivet behjelpelig når det gjelder salg av varer og tjenester uansett om kommunen er liten eller stor.

Småkommune 3 mener at samvirkeprinsippet omfatter næringslivet. Kommunen samarbeider med næringslivet på ulike måter, i hovedsak ved at næringslivet bistår med utstyr. På spørsmålet om størrelsen til kommunene har noe å si for samarbeidet med næringslivet så peker informanten på at større kommuner har en annen portefølje i kommunal beredskap enn små kommuner. Større kommuner kan dermed delegerer på en annen måte, ta flere ressurser fra et område i kommunen og sette inn der det er behov. Små kommuner er mer utsatt fordi det er ikke like lett å bare flytte ressurser. Informanten tror også at små kommuner pleier samarbeidet med næringslivet mer enn det større kommuner gjør. Kjennskapen til konkrete personer er større i små kommuner ifølge informanten. Informanten tror dermed at små kommuner er mer avhengig av næringslivet sitt, hvertfall når det er store næringslivsaktører som er i kommunen. Tilslutt legger informanten til at kanskje små kommuner har mer detaljnivå på hvilke ressurser som eksisterer, som for eksempel på aggregater.

5.5 Beredskapsråd, involveringsprosessen og ulike utfordringer

Storkommunene

Storkommune 1 har videre ikke etablert et beredskapsråd, men kommunen sikrer samarbeid gjennom andre arenaer, hvor de viktigste aktørene er invitert inn i samarbeidet. Ifølge informanten er et beredskapsråd som det er beskrevet mer naturlig for mindre kommuner. Informanten forteller videre at kommunen ikke er direkte lovpålagt at man skal bruke næringslivsaktører. Likevel peker informanten på at det gjennom lovverket og samvirkeprinsippet kan eksistere noen flytende krav og forventninger. Fra lovverket trekker informanten frem kommunal beredskapsplikt, og at kommunen må gjennomføre risikoanalyser og lage beredskapsplaner. Hvis næringslivet kan dekke noen av behovene må

de involveres mener informanten. Videre forteller informanten at skoler, brannvesen, helseaktører m.m. er pliktig å ha egen beredskap, og det er som regel næringslivet som er leverandør av en del tjenester, og kan bli forstått som en forventning. Involveringsprosessen i planlegging av beredskap i storkommune 1 består i hovedsak av at det offentlige identifiserer et behov som blir lagt ut på anbud. Det er også ifølge informanten en evaluering på strategisk nivå gjennom et næringsråd der ulike virksomheter er representert som kan bli forstått som en involvering. Informanten trekker frem to ulike prosesser på hvordan næringslivet blir involvert avhengig av krisens omfang. Den første er når ressursen er identifisert på forhånd og avtaler er inngått før en hendelse skjer. Den andre er når næringslivet blir involvert i en planleggingsprosess hvor det er et forholdsvis akutt behov, som for eksempel å bygge teststasjoner. Informanten påpeker at noen ganger blir også utfallet en mix av begge prosessen ved at eksisterende tiltak som er identifisert benyttes, men man identifiserer også nye tiltak. På spørsmål om det finnes noen muligheter for å involvere næringslivet så svarer informanten at noen næringslivsaktører har et lovpålagt krav, for eksempel på kommunikasjonssiden. Det er også noen næringslivsaktører som ikke har den type krav fra før av, men når kommunen kjøper inn tjenester så er det avtalefestet at den virksomheten skal være med på ulike arenaer. Videre forteller informanten at næringslivet i hovedsak er interessert i avtaler de tjener penger på, og det er kanskje den viktigste måten til å få næringslivet involvert på. Informanten trekker også frem utfordringer når næringslivet vil involvere seg, hvor det blir pekt på å finne aktører som vil inngå forpliktelser, innenfor en gitt kostnadsramme. Videre forteller informanten at det er utfordrende å finne riktig nivå på tjenesten til riktig pris. Tilslutt ang utfordringer trekker informanten frem at å delta på øvelser og avtalefeste ytelseskrav fra næringslivet sin side ikke er lett.

Storkommune 2 oppfatter involveringsprosessen i planlegging av beredskap i kommunen som god, spesielt når det gjelder utvikling og infrastruktur i kommunen. Informanten peker på et eksempel i kommunen, hvor det har vært en arena hvor alle aktører som ble berørt av hendelse var med. Ut ifra de ulike konsekvensene i de scenarioene kan man fort se hvem som kan få det inn på riktig spor igjen, for alle ønsker at samfunnet skal hurtig tilbake til normalen. I tillegg er næringslivet med i det kommunale beredskapsrådet. På spørsmålet om krav og forventninger svarer storkommune 2 at det er samfunnskritiske aktører som har fått tildelt en rolle som medfører krav, og informanten har et generelt inntrykk av at de fleste påtar seg det ansvaret. Storkommune 2 forteller også at de ikke er direkte pålagt å involvere næringslivet i prosessen, men i tråd med sivilbeskyttelsesloven så kartlegger kommuner risiko

og sårbarheter, og lager deretter en beredskapsplan. Hvis noen næringslivsaktører er relevante i den prosessen, så blir de involvert. Informanten forteller videre at det er ingen måter å involvere næringslivet på hvis næringslivet selv ikke ønsker det. Det sentrale ved å involvere en aktør er at de har en egen motivasjon og selv ser behovet for at de bidrar. Ifølge informanten kan mediene benyttes for å involvere næringslivet, fordi næringslivet vil ikke trekke seg ut på bakgrunn av å miste omdømme. Næringslivet er en del av å kunne løse utfordringer i et samfunn. De praktiske utfordringene ved å involvere næringslivet er ifølge storkommune 2 hva som skal avtales og kompenseres for. Kommuner har begrenset økonomi, og å forplikte seg økonomisk i forkant opp mot alle mulige hendelser blir en kostnysse verdi. Derfor er det en utfordring å finne ut hva kommunen skal betale for, hva man skal avtalefeste og hva man skal ha intensjonsavtaler på.

Mellomstore kommuner

Involveringsprosessen i planlegging av beredskap i mellomstor kommune 1 er avhengig av nivå. Det er ikke vanskelig å invitere næringslivsaktører inn i prosessen ved behov ifølge informanten. Kommunen skulle ha etablert et kommunalt beredskapsråd i 2020, men det har blitt utsatt pga pandemien. På spørsmålet om krav og forventninger til å involvere næringslivet svarer mellomstor kommune 1 at det ikke er noen krav til å involvere, og at kommunen heller ikke er pålagt det. Informanten peker på at det finnes krav når det gjelder storulykkeforskriften, og her må man ha et samarbeid i beredskapsplanleggingen. Hvor tidlig næringslivet blir involvert i prosessen er når det lages planer ut ifra anbud, og dermed kommer inn i beredskapsplanen, og da er næringslivsaktøren involvert. Informanten forteller også at hvis kommunen skal involvere næringslivet må de alltid forholde seg til loven om offentlige anskaffelser. I tillegg for å involvere næringslivet må kommunen ha et behov for kjøp av en vare eller tjeneste. Det må også da være en større beredskapssituasjon hvor kommunen ikke kan bruke de avtalene de allerede har. Informanten legger tilslutt til at det finnes mange muligheter, men spørsmålet er om kommunen har behov for mer enn det som blir gjort pr dags dato. De praktiske utfordringene er blant annet ifølge informanten at næringslivet alltid vil selge varer og tjenester, og derfor er utfordringen for kommunen sin del behov og tilbud. Kommunen er forpliktet til å ikke kjøpe mer enn hva de har behov for.

Mellomstor kommune 2 forteller at næringslivet er med i et beredskapsutvalg som omfatter et tverrsnitt av kommunen. Det er ikke lenger en liten gruppe mennesker som styrer involveringsprosessen i planlegging av beredskap i kommunen, men at det er prosesser og

systemer som kontrollerer dette. Dette vises blant annet ifølge informanten at når en helhetlig ROS analyse blir gjennomført så blir aktuelle næringsaktører invitert inn i de hendelsene man har identifisert. Dermed er næringslivet noen ganger allerede med i ROS analysen. I tillegg har man storulykkeforskriften som gjør at man må samarbeide med virksomheter som har store risikoer fordi ved en ulykke vil kommunen blir berørt. Næringslivet som drifter samfunnskritisk infrastruktur er også en sentral aktør man må involvere i store deler av prosessen. På spørsmålet om krav og forventninger svarer informanten svært få. Samfunnet er delt inn i privat og offentlig sektor, selv om alt tilsier at man burde jobbe tverrsektorielt. Informanten forteller at det burde være en forventning at privat og offentlig sektor utnytter hverandres ressurser mer for å bygge et robust samfunn. Det finnes ingen lovhjemmel for å involvere næringslivet ifølge informanten, og derfor må man spille på dugnadsånden, som igjen fører til at det blir personavhengig. Informanten forteller videre at næringslivet er fantastiske hvis de vil være med, men hvis næringslivet ikke ser verdien er de en byrde. Kommunen må bare utnytte de ressursene som ønsker å være med på det, og noen ganger skaper det også en merverdi. En utfordring ifølge informanten ved å involvere næringslivet er kommuneøkonomi. En formalisert avtale krever ofte økonomisk binding, og selv om det er sentralt for samfunnssikkerheten er det ikke alltid at de som skal ta avgjørelsen ser det sånn. Beredskapsansatte i kommunen og næringslivet er enig at det er en god ide å samarbeide, men så er det andre som for eksempel politikere som ikke vil prioritere det, og heller styrke en annen sektor. Ved nok tilbakeslag så forsvinner ønske om å få det til, og det er vanskelig å få bevilget penger til noe som ikke har skjedd. Når det gjelder ytelseskrav til næringslivet så kommer ikke informanten på en gang at man under en evaluering har konkludert med at næringsaktørene ikke leverte det de ble bedt om. Derimot har det flere ganger i evalueringer kommet frem at kommunen ikke klarte det.

Mellomstor kommune 3 forteller at involveringsprosessen i planlegging av beredskap handler i stor grad om størrelse på kommunen. Kommunen gjennomfører en ROS analyse, og innhenter informasjon gjennom høringer, og ved konkrete prosjekter involveres relevante aktører. Informanten forteller videre at det er mange rasjonelle begrensinger i både vurdering av risikoen og planlegging for risikoen. Det blir pekt på at veldig mye god beredskap handler tilslutt om evne til å hive seg rundt når noe først skjer, og dette gjelder både på godt og vondt. Videre forteller informanten at planer er sentrale og viktige i arbeidet, men planer er ikke alt. I mellomstor kommune 3 er det ikke etablert et beredskapsråd, ettersom informanten tror man må se det litt mer samlet om det skal være rasjonelt, og ikke bare ha minimum kontakt for å

oppfylle noen forventninger. Likevel mener informanten at kommunen ikke er flink nok til sikre en konstant og systematisk samordning, som informanten også tror er en sentral forventning. I kommunen handler det mye om næringsutvikling, hvor funksjoner og arenaer er på plass, men beredskap er ikke noe tema. Ifølge informanten er kommunal beredskapsplikt sentralt når det gjelder krav og forventninger. Det er et krav til å samordne beredskap i kommunen, og en forventning til at man skal vite om og samarbeide med næringslivet. Lovpålagte krav gjelder virksomheter med industrivern og egenbeskyttelse, og disse beredskapsplanene deles med kommunen. For å involvere næringslivet må det være begrunnet i en konkret risiko, som fører til et konkret behov. Dette er et område informanten mener kommunen kan bli bedre på, og at målrettet arbeid kan føre til at man bygger mer robuste kommuner. Det er heller ingen mulighet å involvere næringslivet, hvis de ikke går under lovpålagte krav ifølge informanten. En utfordring er muligheten til å sette av ressurser hos kommunen og næringslivet. Flere kommuner har ikke en fulltidsstilling for beredskapsarbeid, men det ligger som en ekstra oppgave til det vanlige. Det er også utfordrende for både kommuner og næringsliv at beredskapsarbeid ikke kan kobles direkte til bunnlinja, og derfor er forsiktig med å prioritere krefter til å jobbe med det. Ved konkrete hendelser, og konkrete konsekvenser tror informanten at det hadde vært mer planlegging med næringslivet.

Småkommunene

Småkommune 1 har ikke hatt et beredskapsråd på noen år, men det skal reetableres i kommunen, og næringslivet skal være med som en aktør. Videre forteller informanten at en utfordring med å involvere næringslivet er trang økonomi, og dermed kan et samarbeid mellom kommune og næringsliv nedprioriteres.

Småkommune 2 oppfatter selv involveringsprosessen i planlegging av beredskap i kommunen som god. Før ROS analysen blir gjennomført blir aktuelle aktører invitert til et åpent seminar, som danner et utgangspunkt for hva man skal jobbe med og hvilke områder det skal være et bestemt fokus på. Næringslivaktører som har spesiell kompetanse deltar i arbeidsgrupper som danner en del av grunnlaget for ROS analysen. Kommunen anser det som nyttig at næringslivet deltar i hele prosessen. Småkommune 2 har ikke etablert et beredskapsråd, og informanten mener selv at det har utspilt sin rolle ettersom man benytter aktører ved behov. Ifølge informanten er det i planleggingsfasen behovet for bredde er størst, i form av innspill, råd og andre ting kommunen selv ikke har tenkt på. På spørsmålet om krav og forventninger er det nærmeste man kommer noe formelt kommunal beredskapsplikt ifølge informanten.

Næringslivet er en del av lokalsamfunnet, og dermed en del av sikkerheten og tryggheten. Derfor har kommunen en forventning om at de skal bidra med sin kompetanse og erfaring. Det er likevel ulike bidrag fra næringslivet i en planleggingsfase, det er varierende i form av at noen er veldig aktive, mens andre er veldig tilbakelelte. Småkommune 2 har derfor ingen store forventninger i utgangspunktet. Tilslutt tillegger informanten at det er lovpålagt å involvere virksomheter som går under industrivern. Muligheter for å involvere næringslivet er for eksempel å invitere næringslivet inn på ulike seminarer. Alt fra opplæringsseminar, til seminar når kommunen skal oppdatere beredskapsplanene sine, eller når man skal utveksle erfaringer. Dette er nyttig, men dessverre er det ikke noe stor pågang fra næringslivet om å delta ifølge informanten. De praktiske utfordringene er at sikkerheten næringslivet bidrar med vil alltid bli tatt med et forbehold.

Småkommune 3 inviterer næringslivet til å delta på et møte en gang i året, og det er en del av involveringsprosessen i planlegging av beredskap. I møtene fokuseres det på beredskapssituasjoner som har vært i form av en evaluering hvor svakheter blir identifisert og beredskapsplaner som kommunen har på ulike nivåer blir gjennomgått. Informanten forteller at kommunen legger sin beredskapsorganisasjon på bordet, og man finner ut hvordan dette fungerer med de andre virksomhetene. Ofte kommer man ut av møtene ifølge informanten med en status på ressurser, oppdaterte telefonlister, vaktlister og ressurslister. De store bedriftene i småkommune 3 deltar her, sammen med en rekke andre offentlige aktører. Videre forteller informanten at det også er etablert et beredskapsråd hvor næringslivet er involvert, men det er ikke noe næringslivet blir pålagt. Hvor tidlig næringslivet blir involvert i planleggingsprosessen varierer, og informanten beskriver det som at næringsaktørene hopper litt av og på. Dette begrunner informanten med at beredskap ikke har en klar start eller stopp, men at man kontinuerlig har et beredskapsråd, og håndterer hendelser kontinuerlig ved behov. Informanten forteller tilslutt at småkommune 3 ikke kan forvente hjelp fra private aktører ved en kommunal hendelse.

5.6 Avtaler med næringslivet

Storkommunene

Storkommune 1 har beredskapsavtaler direkte med næringslivet. På det overordnede nivået forteller informanten at avtalene går ut på drift, mottakshotell og transportavtale - som gjelder både mennesker og materiell. Avtalen har blitt inngått etter at kommunen har identifisert et behov, deretter en anbudsprosess, og tilslutt at aktørene blir enig om de gjensidige

forpliktelsene. Informantene forteller videre at avtalene som kommunen har med de ulike aktørene er beskrevet i beredskapsplanverket som ressurs, og det eksisterer også aksjonskort. Gjennom avtalene blir det også lagt inn at kommunene kan påse at aktøren kan levere i henhold til avtalen, men det eksisterer ingen lovfestet tilsynsmyndighet direkte mot næringslivet ifølge informanten. I tillegg forteller informanten at et godt samarbeid med aktører på samfunnskritisk infrastruktur sikrer at beredskapsopplegget til kommunen er koordinert med andre virksomheter. Alle avtalene er formelle ifølge informanten. I en akutt situasjon har kommunen mulighet til direkte innkjøp ved unntaksbestemmelsene i lovverket ved direkte anskaffelse. Da går det ifølge informanten ut på kjennskap til leverandør. Informanten forteller videre at hvis muligheten for direkte anskaffelse ikke var der så ville det i et større omfang eksistert avtaler med ulike leverandør ved identifisert behov. Muligheten for direkte anskaffelse er likevel en viktig del av beredskapsarbeidet så den må foreligge mener informanten. I tillegg påpeker informanten på at storkommune 1 har flere avtaler i det daglige som er relevant for beredskapsarbeidet i den kommunale driften. Disse avtalene eksisterer for eksempel i helse- og skolesektoren.

Storkommune 2 har noen avtaler som går direkte på beredskap, men forklarer at kommunen i stor grad har avtaler i de ulike sektorene som bidrar til den generelle beredskapen. Når det gjelder avtaler direkte mot beredskap fokuserer storkommune 2 på avtale med et selskap som tilbyr en del ulike typer materiell, i tillegg til en hotellavtale. Avtalene reflekteres i beredskapsplanen og tilsynsmuligheten ligger i hovedsak under den sektoren som har avtalen, mens på beredskapsavtalene er det begrenset mulighet for tilsyn forteller informanten. Nettverksbiten er sentral ifølge informanten og det er derfor en gråsoner om alle avtaler er formelle. Informanten forklarer at i små kommuner der alle kjenner alle har man en mulighet til å finne de riktige personen hurtig, mens det er mer krevende i en stor kommune. Videre forteller informanten at det er mulighet til direkte anskaffelse ved akutt behov. Regelen er at man først gjør innsatsen og etterpå diskuterer regningen. Ifølge informanten er det ikke slik at det blir mindre planlegging selv om en kommune kan kjøpe tjeneste ved behov. Informanten peker på at poenget er å ha med næringslivet når det er aktuelt, ved at man får avklart hvilke ressurser som skal brukes hvor. utfordringen er hvis ressursene ikke er allokeret, så vil man aldri være trygg på at ressursene er der når de behøves, hvis man ikke har en plan fra starten. Hvis kommunen ikke har en avtale, så er det ikke sikkert at aktørene som har ressursene har den samme situasjonsforståelse og vet hva som er behovet, og da risikerer man å miste både kompetanse og kanskje erfaring fra tidligere hendelser.

Mellomstore kommuner

Mellomstor kommune 1 forteller at de har hundrevis av rammeavtaler ved kjøp av varer og tjenester, og det er ting som kommunen kjøper inn hver eneste dag, også i henhold til en krisesituasjon. Det finnes likevel noen avtaler som kun går på beredskap og det er knyttet til transport, isolasjonsbolig, og evakuerte og pårørende senter. Beredskapsavtalene ble etablert i forbindelse med pandemien, og informanten forteller at de rakk å gjennomføre en mini anbudskonkurranse. Avtalene som går direkte på beredskap er omtalt i beredskapsplanverket, og i avtalen er det et punkt at kommunen som kunde kan føre tilsyn med aktørene som kommunen har avtale med. Informanten peker på at det å kjøpe tjenester fra næringslivet må være en ryddig prosess, og derfor er alle avtalene formelle. Videre mener informanten at det blir mindre planlegging med næringslivet ettersom kommunen kan kjøpe tjenester ved behov. Informanten påpeker videre at det for så vidt er det riktige å gjøre, hvis man er trygg på at varen vil være tilgjengelig. Dermed hvis varen eller tjenesten til en hver tid er mulig å kjøpe, og at kommunen har rammeavtaler rundt kjøp av ulike tjenester, så ser ikke informanten behovet for å lage konkrete beredskapsavtaler i større grad. Informanten begrunner dette med at man fort havner på et detaljnivå som det ikke er behov for, for eksempel som det var i Norge frem til 1990 tallet. Kommunale beredskapsplaner inneholdt informasjon om lister over kjøretøy med hvilke registreringsnumre, type, hvor de stod parkert, hvor nøkler var osv, altså et stort arbeid som er tungt å vedlikeholde. I dagens samfunn vet kommunen i hovedsak hvem som vet noe, også ringer kommunen ved behov.

Mellomstor kommune 2 har ingen avtaler direkte på beredskap, og informanten forteller at kommunen har rammeavtaler, for eksempel et busselskap som man har avtale med til vanlig leverer etter evne i en krisesituasjon. Avtalene reflekteres fortsatt i beredskapsplaner og instruksjoner, men det er ikke noen tilsynsmulighet ettersom det er utfordrende å føre tilsyn mot aktører som leverer etter evne. Mellomstor kommune 2 har mange uformelle avtaler, i hovedsak på grunn av dimensjoneringen av en krise. Dette forklarer informanten videre med at kommunen ikke kan inngå formelle avtaler med aktører som ikke kan dimensjonere seg etter det nivået som en helhetlig ROS tilsier. De uformelle avtalene går i hovedsak ut på at hvis kommunen trenger bistand skal aktørene bidra etter beste evne. Ved akutt behov så bruker kommunen i hovedsak et søk på nett for å finne det mest hensiktsmessige, og gjennomfører et forenklet innkjøp. Det gjøres hver gang forteller informanten, så fremt det ikke er en avtale i bunn. Informanten tror også at det er mindre planlegging med næringslivet ettersom kommunen har mulighet til å kjøpe en tjeneste ved behov. Dette forklarer

informanten med at det er enkelt å kjøpe seg ut av problemet. Utfordringen er ifølge informanten hvis kommunen tror den kan kjøpe seg ut av problemet, men så viser det seg at det ikke er mulig likevel, og det egentlig burde ha krevd planlegging. Informanten fremhever videre at man kanskje burde ha en litt annerledes planlegging med næringslivet, og finne ut om det faktisk leveres det som det er behov for. Den klassiske feilen som mange gjør ifølge informanten er å si at det er sikkert at næringslivet kan levere det, men så kan de ikke det likevel.

Mellomstor kommune 3 har beredskapsavtale angående koronahotell som et ad-hoc tiltak, og informanten forteller at de har flere avtaler i ulike sektorer som også er knyttet til beredskapsarbeidet. Mellomstor kommune 3 har også løse intensjonsavtaler, spesielt i forhold til evakuering, noe informanten peker på som ganske vanlig i kommuner. Informanten forteller at i praksis så benyttes de i liten grad. Det er liten tilsynsmulighet i beredskapsavtalene, men informanten opplever ikke det som noe problem ettersom de har en del andre muligheter med bakgrunn i beliggenheten til kommunen. Svaret på spørsmålet om det er mindre planlegging med næringslivet ettersom en kommune kan kjøpe en tjeneste ved behov er ja. Forskjellene og nyansene mellom mer og mindre erfarne kommuner trekker informanten frem, med bakgrunn i å gjøre raske endringer og ha systemene på plass før det eventuelt skulle skje noe. Likevel tror informanten at det i prinsippet løser seg for de fleste kommuner. Kommuner benytter seg av private tjenester i det daglige, og det vil kommunene også bruke i en alvorlig situasjon ifølge informanten.

Småkommunene

Småkommune 1 forteller at de har mange avtaler i ulike sektorer, og at den eneste avtalen de har som kun går på beredskap er en avtale med et hotell. Denne avtalen reflekteres i beredskapsplanen ettersom informanten fremhever at man må systematisere ting, og avtalen må være tilgjengelig den dagen det skjer en hendelse. Informanten forteller videre at hotellet som de har beredskapsavtale med brukes i andre sammenhenger, men da at kommunen leier på timesbasert basis. Dette påvirker igjen at man har et visst samarbeid kontinuerlig. Ifølge informanten så koker beredskap ned til folk, dermed må forholdene være gode og at det er sentralt at man kjenner personen som sitter i den andre enden av telefonen. Informanten svarer nei på at det blir mindre planlegging med næringslivet når kommunen bare kan kjøpe en tjeneste ved behov. Deretter forklarer informanten at å tenke at man ikke planlegger fordi

man bare tar kontakt når en hendelse skjer, har ikke noe med planlegging å gjøre, og det er ikke den type planlegging som er ønskelig.

I småkommune 2 er det beredskapsavtaler med hoteller og en del av landbruket ifølge informanten. Disse avtalene er ikke formalisert på samme måte som den andre tjenesteytingen i kommunen. Avtalene er ifølge informanten preget av mye godvilje, og kommunen har ikke så mye makt hvis aktørene ikke kan levere det de har lovet. Hvis et hotell er fullbooket som man har avtale med, så må kommunen finne en annen løsning forteller informanten. Videre forteller informanten at hvis det skulle vært en fullstendig formalisert avtale så måtte kommunen også betalt for det hele tiden. Småkommune 2 har rammeavtaler på innkjøp og tjenester som kommunen også benytter under en uønsket hendelse. Avtalen med busselskapet har et punkt om at busselskapet skal stille så mange busser de klarer ved en eventuell krise, og informanten har erfart at selskapet strekker seg langt. Informanten forteller at det er en gråsoner mellom formelle og uformelle avtaler. Det er formalisert i form av at kommunen har sendt ut en forespørsel og fått tilbakemelding på den. Informanten tillegger at ikke har vært en direkte anbudsprosess for forutsetningen i disse avtalene er at kapasiteten er der, og derfor kan det diskuteres hvor formelle de er. Videre forteller informanten at utgangspunktet for all beredskap er at man må bygge en organisasjon som har beredskap i blodet, og spesielt i mindre kommuner som ikke har egen beredskapsavdeling. Hovedpoenget til informanten er at hvis en kommune som ikke har en egen beredskapsavdeling skal kunne håndtere hendelser, så må den kommunen sørge for at man har gode planer, og at de ansatte har robustheten som behøves. Informanten forteller videre at det er hva som går igjennom hodene og ryggmargen når en krise skjer som er det viktigste for å håndtere situasjonen, og derfor er å bygge robusthet sentralt.

Småkommune 3 forteller at kommunen ikke har noen beredskapsavtaler, men har intensjonsavtaler med hoteller i forhold til evakuering og isolering. Tilsynsmuligheten er ikke stor for kommunen forteller informanten fordi kommunen betaler ikke en fast sum for at hotellet skal ha rom ledig. Kommunen har lister som reflekteres i beredskapsplanen og i andre instruksjoner. Listene inneholder for eksempel hvor man får tak i flere busser, minibusser, madrasser og tepper. Ulike kriser har ulike behov og informanten forteller at man tar kontakt med en aktør som man kjenner, også lager man en avtale. Hvilke aktører som blir forespurt går på hva som er mest praktisk ifølge informanten.

5.7 Næringslivet som ressurs i fremtiden

Storkommunene

Storkommune 1 forteller at de kunne nok brukt næringslivet mer, og spesielt mot risikoer som kommunen har liten oversikt over som klimaendringer, informasjonssikkerhet, ekstremvær, cyberdomene osv. Informanten forteller videre at næringslivet sitter på kompetanse som kommunene ikke vet at de har engang, og derfor kunne kommunene brukt næringslivet mer. Utfordringen er i hvilken grad næringslivet ønsker å bidra, og informanten peker på at næringslivet er enormt fragmentert. I tillegg er en annen utfordring at næringslivet skal tjene penger, og det er annerledes å ha et samarbeid med næringsaktører gjennom å betale pr time, enn å ha et samarbeid med andre offentlige etater. Informanten tror også at det ikke er utenkelig at næringslivet kan utføre oppgaver som blant annet heimevernet eller sivilforsvaret utfører i dag. Likevel så peker informanten på at det er mer kostnadseffektivt å bruke frivillige aktører som Røde Kors og en offentlig aktør som sivilforsvaret, enn å bruke næringslivet som ofte blir dyrt. En tredje utfordring som informanten peker på er maktanvendelse, og at det går nok en grense for hvor langt man ønsker å gå i lovverket til private virksomheter. Informanten forteller at vektertjenester allerede er utbredt, men at Norge ikke er modne til å ha private sikkerhetsselskaper som skal benytte tradisjonell maktanvendelse. Videre forteller informanten at Forsvaret inngår flere avtaler med private selskaper. Dette for å slippe ha kapasiteten selv, så det kan bli mer aktuelt i fremtiden på andre nivåer også. Her peker informanten på at jo mer komplekst samfunnet blir, jo mer behov vil man ha for spesialkompetanse. Spesialkompetanse kan være vanskelig å bygge opp i en kommune, så der er det en vei inn for private aktører mener informanten.

Storkommune 2 tror næringslivet kan være en ressurs i fremtiden når man bygger samfunnet rundt seg. Det har både kommunen og næringslivet en interesse av, og begge parter kan bidra til at man for eksempel ikke bygger inn mer sårbarhet enn nødvendig. Informanten tror også at næringslivet kan utføre noen oppgaver som blant annet heimevernet og sivilforsvaret utfører i dag, men forteller også at Norge ikke klarer seg uten de nasjonale aktørene fordi landet er avhengig av en grunnberedskap. En kommunal sektor med faste budsjetter og mer stabilitet enn i privat sektor mener informanten er essensielt, også kan man supplere med tilbudene som finnes ellers i samfunnet. Her mener informanten at en storby kan ha en fordel fordi storbyen kan ha et større næringsliv å spille på, mens i en liten kommune har man ikke det, og dette kan vises ved hvor mange tilbud man mottar på ulike anbud.

Mellomstore kommuner

Mellomstor kommune 1 forteller at uten bistand ifra næringslivet så hadde kommunen stoppet opp ettersom kommunen kjøper tjenester for millioner av kroner. Dette er noe kommunen gjør hver dag, og det er like viktig, om ikke viktigere i en krisesituasjon. Informanten forteller at behovet nødvendigvis ikke er større i fremtiden, men det sentrale er å ha robuste avtaler til kjøp av varer og tjenester i hverdagen som også vil fungere i en krisesituasjon. Dette forklarer informanten videre med at man burde tenke mer beredskap i forhandling om de ordinære avtalene, heller enn å lage beredskapsavtaler på varer og tjenester. Beredskap må ifølge informanten bli sett i sammenheng med helheten, og ikke kun som beredskap som løser egne behov, og dette kan ses i sammenheng med likhetsprinsippet ifølge informanten. Derfor blir det aller viktigste i fremtiden at man tenker beredskap og krisehåndtering inn i ordinære rammeavtaler og kontrakter. Beredskap og kriser må være et punkt i alle forhandlinger, og det er mer viktig enn at man har en parallell prosess og inngår avtaler eller legge planer med næringslivet på utsiden. Dette mener også informanten vil være mer kostnadseffektivt. Videre tror informanten at næringslivet kan utføre oppgaver som blant annet heimevernet og sivilforsvaret gjør i dag, og løfter frem vektertjenester. I tillegg peker informanten på at det er bra for den offentlige og allmenne oppfattelsen av dugnad i Norge at det er et sivilforsvar som en statlig organisert forsterkningsstyrke, også at Forsvaret bidrar med bistand til det sivile samfunn ved behov.

Mellomstor kommune 2 tror virkelig at det er et uforløst potensial i næringslivet. De fleste kommuner har en presset økonomi, og dermed er man nødt til å kjøpe flere varer og tjenester fra næringslivet for å holde kostnader nede. Dette mener informanten vil føre til at næringslivet vil bli en mer profesjonell aktør i leveransen av varer og tjenester enn de tradisjonelt har vært. Informanten trekker frem hvordan barnehagestrukturen i starten hadde et frynsete rykte, men at de i hovedsak nå leverer bedre enn offentlige barnehager. Utfordringen informanten peker på er at det offentlige må tørre å utnytte næringslivet. Videre forteller informanten at næringslivet hvertfall kan utføre oppgaver som sivilforsvaret har i dag, men tror ikke Norge er klar for at private aktører skal overta noe som blir definert som et forsvarsoppdrag. Informanten tillegger også at næringslivet kan overta noen av oppgavene heimevernet utfører. Informanten påpeker at dette ikke gjelder ved krigshendelser, men innenfor et normalt spekter av hendelser, og hendelser hvor det er behov for å få samfunnet tilbake til en normaltilstand.

Mellomstor kommune 3 mener at næringslivet kan være fremtiden, men det er sentralt å få med at næringslivet ikke er frivillige. Informanten tror derfor at kjerneleveransen til næringslivet som en ressurs ikke i hovedsak vil bestå av beredskap i seg selv, men andre tjenester som for eksempel data- eller helsetjenester. Kommunen har erfaring med hvor store gjensidige avhengigheter det er, og spesielt på kjederisikotenkning rundt for eksempel dataleveranser. Dermed vil beredskap og robustperspektivet i større grad spille inn, og kommunene vil være mer kritiske til leveranser ifølge informanten. Og på den måten vil nok næringslivet være en ressurs. En utfordring er at det kan ende med at man begynner å fordele skyld hvis noe går galt forteller informanten. Videre forteller informanten at det alltid vil være et demokratisk spørsmål i forhold til maktutøvelse når det gjelder om næringslivet kan utføre oppgaver som heimevernet eller sivilforsvaret utfører i dag. Det offentlige benytter allerede næringslivet til ulike oppgaver, for eksempel vektertjenester og at bilforhandleren Bertel O. Steen løser store deler av logistikkutfordringene til Forsvaret forklarer informanten. Dette forklares videre ved at det er tydelige tendenser, med utgangspunkt i ulik tenkning med tanke på rasjonalitet ifølge informanten. Ved større bruk av tilstedeværende ressurser, ansvarsfrihet i forhold til kompetanse, og at man kjøper inn tjenester av ulike grunner. Ifølge informanten koker det ned til kvalitet og økonomi.

Småkommunene

Småkommune 1 kan se for seg næringslivet som en ressurs, men mener at kommunen selv må ha en basis. Informanten trekker frem at verden blir mer teknisk og at næringslivet kan være med på å løse den problematikken. Videre er informanten tydelig på at kommunen ikke kan outsource beredskap. Informanten ser ikke for seg at næringslivet kan utføre oppgaver som heimevernet eller sivilforsvaret utfører i dag. Ifølge informanten burde viktige ressurser ligge hos det offentlige. Dette begrunner informanten med at sivilforsvaret og næringslivet vil ha ulike agendaer. Det som hvertfall er sikkert ifølge informanten er at beredskap ikke blir mindre viktig i fremtiden, spesielt med tanke på klimaendringer.

Småkommune 2 tenker at kommunen og offentlig myndighet har behov for å samhandle med næringslivet både nå, men også i fremtiden. Utfordringen som informanten peker på er at næringslivet er drevet av profitt. Derfor er man ifølge informanten avhengig av at man har et næringsliv som har en identitet i lokalsamfunnet som er villig til å se verdien av å bidra i et samarbeid. Kommunen ønsker et næringsliv som spiller på lag med kommunen fordi næringslivet sitter på ressurser og muligheter som ikke kommunen har, og som det heller ikke

er mening at kommunen skal ha. På spørsmålet om næringslivet kan utføre oppgaver som blant annet heimevernet eller sivilforsvaret utfører i dag så svarer informanten at det sentrale er at organisasjonen som skal utføre oppgaven er organisert, og fremhever organisasjonsstrukturen til sivilforsvaret. Det må være en organisasjonsstruktur som er bygd for å kunne håndtere ulike situasjoner og det må være klare kommandolinjer ifølge informanten.

Småkommune 3 tror kommunestørrelsen kan påvirke hvordan kommunene ser på næringslivet som ressurs i fremtiden. Her peker informanten på at små kommuner kjenner næringslivet og de som i jobber i næringslivet, i tillegg blir kunnskap om lokalsamfunnet trukket frem. Informanten forteller også at hvis næringslivet skal være en ressurs må de ha en organisasjon bak seg, og noen som kan lede de, så ikke det blir en oppgave hos kommunen. Videre tror informanten at næringslivet kan utføre oppgaver som heimevernet eller sivilforsvaret utfører i dag. Dette fordi næringslivet både har styrke og kunnskap til å gjøre det, men at det må presiseres at heimevernet og sivilforsvaret har en annen myndighet som ligger til grunn. Informanten forteller videre at kommunen har fått beskjed fra statsforvalter om å benytte private vaktsselskaper mer. Dette går i hovedsak ut på kontrolloppgaver som for eksempel tilsyn rundt smittevernsrestriksjoner, men også i forbindelse av alkohol.

6.0 Drøfting

I dette kapittelet skal empirien drøftes opp mot teorien. Dette kapittelet er strukturert etter de to forskningsspørsmålene og problemstillingen for å gjøre det mest mulig ryddig og oversiktlig. Forskningsspørsmålene og problemstillingen blir drøftet hver for seg, og blir videre besvart i konklusjonen. Først skal forskningsspørsmål 1 om bidraget til næringslivet under en hendelse drøftes. Deretter skal forskningsspørsmål 2 om i hvor stor grad kommunene vektlegger næringslivet som bidragsyter og i beredskapsprosessen drøftes. Tilslutt drøftes problemstillingen i punkt 6.3 om hvordan kommuner anser næringslivet som ressurs i håndteringen av uønskede hendelser og kriser, og gjenspeiles dette i lovverk og beredskapsarbeid.

6.1 Forskningsspørsmål 1: Hvordan bidrar næringslivet under en uønsket hendelse eller krise i kommunen, og hvordan samvirker kommunen og næringslivet?

6.1.1 Næringslivet i kriser og krisehåndtering

Det var en bred enighet og positivitet blant alle informantene ved tanken om å benytte næringslivet i krisehåndteringen, og næringslivet har blitt benyttet i alle kommunene i ulik grad. Det forekommer regelmessig hendelser som gjør at kommunen må benytte næringslivet i håndteringen for å løse utfordringer. Mellomstor kommune 1 fortalte likevel at man først skal bruke sine egne ressurser så langt det er mulig og mellomstor kommune 3 påpekte at i kommuner med et stabilt risikobilde vil betydningen av næringslivet som innsats være mindre. Dette tyder på at uansett om man velger definisjonen i NOU 2000:24, definisjonen til Rosenthal, Charles og Hart eller definisjonen i NOU 2012:14 på hva en krise er, så er næringslivet en aktør som kan bidra på en god måte i håndteringen (NOU, 2000:24, s. 19, Rosenthal, Charles, Hart, 1989, gjengitt i Engen et al 2016, s. 261, NOU 2012:14, s. 209).

Alle informantene trakk frem at kommunen sitt behov var den mest sentrale faktoren for å benytte næringslivet i krisehåndteringen, og at ressursen som næringslivet har må matche behovet til kommunen. Behovet for kommunene sin del går i stor grad på kompetanse, kapasitet, utstyr og materiell. Dette tyder i stor grad på at kommunene i hovedsak fokuserer på sitt eget behov, med noen unntak. Storkommune 2, mellomstor kommune 1 og småkommune 2 pekte også på at en faktor for å benytte næringslivet i krisehåndteringen er når næringslivet selv er berørt, og her kan det være et forbedringspotensial i form av å benytte ressurser mer effektivt. Ved å se hvilke bransjer eller virksomheter som er mest satt under press i en krise kan kommunene legge til rette for at behovet til næringslivet blir dekket ved at

de bidrar i krisehåndteringen i kommunen når det er mulig. Videre la mellomstor kommune 2 vekt på at en faktor er politisk vilje og at det er personavhengig om hvordan man benytter næringslivet i krisehåndteringen. Hvis dette er en faktor som påvirker om hvordan næringslivet benyttes i krisehåndteringen kan det tyde på at lovverk, instruks og informasjon fra det regionale og nasjonale nivået ikke er tydelig nok. Det kan også være at kommunene ikke tolker og forstår ulike stortingsmeldinger som en instruks, men mer som en veiledning. Det kan føre til et mindre forutsigbart og robust samfunn hvis politisk ståsted og at det er personavhengig hvordan samfunnet håndterer kriser. Dette strider også mot det rasjonelle byråkrati som skal være styrt og koordinert av generelle regler, og hvor det i liten grad er rom for personlige meninger (Weber, 2000).

Kommunene trekker frem ulike kriser hvor næringslivet kan spille en mer sentral rolle enn i andre. Noen av kommunene trakk fram ekstremvær, strømbrudd, pandemi og relaterte hendelser som truer infrastrukturen. I tillegg ble kriser som krever psykososial omsorg og kriser hvor næringslivet selv er berørt løftet frem. Mellomstor kommune 2 la også til at næringslivet kan benyttes i de fleste type kriser så lenge det er vilje tilstede. Ettersom det er naturkatastrofer, storulykker, vanlige/ hyppige ulykker som i stor grad blir trukket frem fra informantene kan man kategorisere de ulike krisene innenfor det Kruke, Olsen & Hovden (2005) beskriver som utilsiktede handlinger. Dette viser at næringslivet kan bidra i de fleste kriser som er utilsiktede. Ettersom det i hovedsak er utilsiktede handlinger hvor næringslivet kan bistå blir det ikke en utfordring om at sivile bistår i krig eller andre skarpe forsvarsoppdrag og dermed ikke lenger er sivile. Ved å bistå i utilsiktede handlinger vil man dermed beholde sin sivile posisjon, og fokuset blir mer å få samfunnet tilbake til normaltilstanden.

Krisene som blir trukket frem av informantene kan også bli sett i henhold til Gundel (2005) sin krisetypologi som tar utgangspunkt i hvordan en krise kan forutses og påvirkes. Dette viser at næringslivet kan bidra og benyttes i alle de ulike krisetypologiene som Gundel (2005) skisserer, fra konvensjonelle kriser hvor næringslivet kanskje bistår i den akutte håndteringen av hendelse. I uventede kriser kan næringslivet være en aktør i form av forebygging, men også i den akutte responsen, ettersom slike kriser ikke er forutsigbare og skyldes svak forebygging (Gundel, 2005). En uregjerlig krise er vanskelig å påvirke og håndtere, og kan derfor kreve en annen tilnærming enn den tradisjonelle sektortenkningen i forbindelse med krisehåndtering. Næringslivet kan bidra med sin kompetanse og kunnskap for å løse slike

utfordringer. Storkommune 1 fortalte at næringslivet sitter på kunnskap og kompetanse som kommunene ikke vet engang at de har. I fundamentale kriser er det vanskelig å finne tiltak og slike kriser vil ofte ha store konsekvenser. Ved å benytte næringslivet vil man få flere ressurser, det kan bidra til å begrense konsekvensene og responsen kan bli mer effektiv. Ettersom informantene beskriver kriser som kan plasseres innenfor krisetypologiene til Gundel (2005) kan det tyde på at næringslivet kan være en ressurs og benyttes i krisehåndteringen i de fleste kriser.

6.1.2 Kommunene sitt syn på samvirke med næringslivet

Det var ulikt hvordan informantene forstod om samvirkeprinsippet også omfattet næringslivet. Flere av informantene mente at samvirkeprinsippet omfattet næringslivet, at dette var helt åpenbart og at det handler om helheten. Mellomstor kommune 1, mellomstor kommune 3 og småkommune 1 hadde et litt annerledes syn på det. Dette gikk i hovedsak på at prinsippet gjelder for all offentlig beredskap og at de var mer usikre på hvor formelt og i praksis prinsippet faktisk gjelder næringslivet. Likevel kom det frem hos alle informantene at det er en fordel å samvirke med næringslivet, og når kommunen benytter tilgjengelige ressurser så er det samvirke i praksis, og at forskjellen hos informantene lå mer i hva prinsippet faktisk omfattet. Det kan ses i sammenheng med definisjonen til Kristiansen et al (2017) på samvirke som går ut på ”å arbeide sammen for et bestemt mål eller formål” (s. 16). Ut ifra hvordan samvirkeprinsippet blir definert er det ikke tvil om at samvirkeprinsippet gjelder for alle relevante aktører og virksomheter som deltar i en eller flere krisefaser. Det blir likevel en vurdering av hva kommunen selv faktisk anser som relevante aktører ettersom det ikke er spesifisert hva det innebærer.

Alle kommunene samarbeider med næringslivet på ulike måter. Noen har etablert konkrete arenaer fra beredskapsavdelingen sin side, andre samarbeider gjennom næringsavdelingen og noen har etablert arenaer som legger til rette for samarbeid på andre måter. Hvor ofte det forekommer varierer også fra kommune til kommune. Samvirketeorien fokuserer i stor grad på at man må samordne for å oppnå et felles mål. Et klart mål kommer frem i kommunal beredskapsplikt hvor kommunen skal ivareta innbyggernes sikkerhet og trygghet (forskrift om kommunal beredskapsplikt, 2011, § 1). Det er mange måter man kan klare å oppfylle det målet på, og det kan være utfordrende å ha et felles mål i forbindelse med kriser ettersom man aldri vet hva den neste krisen er. Ettersom samvirke også er en prosess kan det være forskjellige hensyn til hvordan man samarbeider og hvordan dette faktisk foregår i praksis,

uten at den ene eller andre måten er mer effektiv og bedre, samt at prosessene ikke gir et klart svar på hvordan dette konkret skal systematiseres. Siden alle kommunene samarbeider med næringslivet på ulike arenaer og måter kan det forstås som at det er en tradisjon og kultur for å samhandle slik som Fimreite et al (2014) trekker frem. Likevel kan det tyde på at det er muligheter for å systematisere prosessen, samt lage tydeligere instruksjoner og rutiner for hvordan samarbeid mellom kommune og næringsliv kan være.

Størrelsen på kommunen påvirker samarbeidet ifølge alle informantene. Informantene var enige om at alle kommuner er avhengige av næringslivet, og det var en generell oppfatning om at små kommuner samarbeider tettere med næringslivet ettersom de er tettere på hverandre. Det var også et fokus hos flere av informantene på at kommuner som har hjørnesteinsbedrifter kanskje har et enda tettere samarbeid med næringslivet. Mellomstor kommune 1 pekte likevel på at det ikke er så stor forskjell på hvordan samspeillet med næringslivet er ettersom behovene til kommunene er ganske like i en krisesituasjon. Det var også en generell forståelse om at i små kommuner er det mer kjennskap til næringslivet, og noen løftet frem at det er lettere å få til en dugnadsånd. Dette kan ses i sammenheng med at i mindre kommuner er det lettere å arbeide sammen for å oppnå et mål som kommunen har (Kristiansen et al, 2017). I tillegg kan det være at det er færre aktører i form av næringsliv i små kommuner som gjør at et samarbeid blir mer effektivt ettersom det er lettere å involvere aktører og at det heller ikke er noe prestisjehensyn når man sammen skal løse et problem (Kristiansen, et al 2017). Målene og målsettingen kan også være tydeligere noe som kan gjøre at næringslivet ser samfunnsansvaret tydeligere enn i en større kommune, og det kan tolkes som at systemet til Njå et al (2020) når det gjelder en mindre kommune er mindre komplekst enn i en større kommune. Likevel er det ikke en direkte og klar sammenheng mellom småkommunene i denne oppgaven om hvordan de samarbeider med næringslivet. I tillegg skiller ikke småkommunene seg ut når det gjelder samarbeid med næringslivet sett opp mot stor- og mellomstore kommuner i oppgaven.

6.2 Forskningsspørsmål 2: I hvor stor grad vektlegger kommunene næringslivet som bidragsyter når det kommer til å ha tilgjengelige ressurser i beredskap og i prosessen rundt beredskapsplanlegging?

6.2.1 Næringslivet og beredskap

Det er forskjellige måter å definere beredskap på, og informantene fokuserer i stor grad på at kommunen skal kunne håndtere uønskede hendelser, og for å kunne gjøre dette har man

drevet med forebyggende arbeid. Det informantene legger i begrepet beredskap kan ses i sammenheng med definisjonene på beredskap i Meld. St 10 (2016-2017), i Lunde (2019) og i Standard Norway (2010) i kapittel 2.3 i teorien. Det er en forståelse om at beredskap er et system som skal fungere uansett hvilke personer som er tilstede eller fraværende og at kommunen skal fortsette å levere tjenester selv om kommunen ikke befinner seg i en normaltilstand lenger. Dette viser at informantene har ganske lik grunnleggende forståelse av begrepet beredskap som kan bety at kommunene i stor grad snakker om det samme.

Alle kommunene anser næringslivet som ressurs i beredskapsarbeidet. Flere av informantene vektlegger at kommunene har avtaler som omfatter forskjellige deler med næringslivet (avtaler drøftes i punkt 6.2.4). Det blir videre pekt på at det ikke er noe forskjell på næringslivet som ressurs i en beredskapssituasjon og i hverdagen. Næringslivet leverer allerede nøkkelfunksjoner for kommunen, er driftere av kritisk infrastruktur og er en del av den daglige beredskapen. Næringslivet er en ressurs i beredskapsarbeidet når de leverer varer og tjenester, samt har utstyr eller andre typer ressurser som det offentlig selv ikke besitter. Storkommune 2 trakk frem at næringslivet bidrar i stor grad med tjenesteproduksjon, og løftet videre frem utfordringen hvis det blir knappe ressurser i et samfunn, og næringslivet leverer til de som betaler mest. Dette kan tolkes som at tilliten ikke er helt optimal og at kommuner kanskje reserverer seg litt mot å være for avhengige av næringslivet som ressurs fordi de ikke føler de har helt kontroll. Denne tilliten kan i fremtiden bygges gjennom en likeverdig dialog mellom aktører (Engen et al, 2016). En mulighet her er å sørge for å ha dialog om å allokere ressurser som bidrar til å sørge for at kommunen er sikret en viss del av det de har behov for fra næringslivet. For eksempel la storkommune 1 flere ganger vekt på at kommunen er helt avhengig av å vite hva næringslivet som de har avtale med yter. Utfordringen om at næringslivet følger markedet i en krisesituasjon kan tyde på at kommuner er usikre på å bruke næringslivet for mye som ressurs i beredskapsarbeidet, og kanskje på andre områder. En slik utfordring vil man i mindre grad møte ved å basere beredskapsarbeidet i stor grad på offentlige ressurser. På den andre siden blir det også trukket frem av mellomstor kommune 3 at det er mye politikk i beredskap, og at privat-offentlig samarbeid har godt gehør. Et samarbeid som kommunen tilrettelegger for krever store ressurser, og man må vektlegge hvor mye tid og ressurser som skal brukes på det.

Empirien viser at informantene mener at næringslivet bidrar til å sette kommunen i en styrket posisjon. Noen av informantene legger mer vekt på hvorfor næringslivet bidrar med dette enn

andre. Informantene som utdyper mener at vanlige avtaler for kjøp og salg bidrar til å nettopp sette kommunen i en styrket posisjon enn de ellers ville ha vært. Dette går ut på at den daglige kontakten og samarbeidet bidrar også til at samarbeidet mellom næringslivet og kommunen er bedre i en krise. Å forstå næringslivet på denne måten kan ses i sammenheng med definisjonen ”*preparedness is about putting us in a position to handle the events we cannot prevent*” (Kruke, 2012, s. 178). Dette kan igjen tyde på at informantene med denne tilnærmingen kan håndtere usikkerhet og ha en mer generisk tilnærming enn de ellers ville hatt. Dette kan også forstås som at næringslivet bidrar i beredskapsarbeidet, men kanskje ikke på en tradisjonelle måten i form av å være med på å utforme ROS analyser, beredskapsplaner, øvelser m.m. Ved at næringslivet bidrar i førkrisefasen kan det bidra til å gjøre kommunene mer motstandsdyktig hvis det forekommer en uønsket hendelse, likevel er det usikkert hvor mye mer motstandsdyktig samfunnet blir. Ved at næringslivet bidrar til å sette kommunen i en styrket posisjon kan det også forstås som at de er sentrale aktører i ulike krisefaser slik Kruke (2012) beskriver. Gjennom arbeid i forkant er de en sentral aktør i førkrisefasen. Ved at næringslivet har kunnskap, kompetanse, utstyr, materiell og personell har de også potensial til å være sentrale aktører under en akutt kriserespons. Ettersom Kruke (2012) ser på krisefasene som en sirkulær prosess er det mer usikkert om næringslivet er med nok i læringsfasen. Mellomstor kommune 2 pekte på at ved å bruke næringslivet for mye kan man miste kunnskap og erfaring, men på en annen side har kommunen aldri kommet frem til i en evaluering hvor næringslivet ikke har levert det de skulle. Dette viser at det er muligheter for å involvere næringslivet mer helhetlig i krisefasene, og at det kan bidra til å sette kommunene i en enda mer styrket posisjon enn de allerede er.

Kommunene er delt på om beredskapen er basert på dugnadsånd eller ad-hoc tiltak. Det kan være fordi kommunene har forskjellig oppfattelse av ordet dugnadsånd. Storkommune 1 og småkommune 3 er tydelig på at ikke noe av beredskapen er basert på dugnadsånd. Dette begrunnes i hovedsak ut ifra at avtaler innehar ytelseskrav og at når man kontakter en aktør man allerede har en avtale med så går det ikke under dugnadsånd. Småkommune 2 peker på at det er en viss form for dugnadsånd ved at næringslivet stiller opp selv om man ikke har avtaler, men at kommunen da betaler for tjenester. I tillegg trekker både småkommune 2 og storkommune 2 frem at kommunen har fått ulike bidrag som kan ses på som dugnadsånd. Mellomstor kommune 3 peker på at det er lite mellom frivillighet og private selskaper, og har erfart opportunist, som prøver å spille på dugnadsånd ved å tilby ulike tjenester. Disse kommunene mener at ikke noe av beredskapsarbeidet er basert på dugnadsånd og noen at det

delvis i noen sektorer kan være litt basert på dugnadsånd. Hvorfor disse kommunene mener at beredskapen ikke eller er lite basert på dugnadsånd kan for eksempel være fordi man tror at det må eksistere formelle avtaler og ikke tro at det ordner seg når en krise skjer. I tillegg kan tillit være en faktor. ”*Positiv forventning om at en annen person ikke vil handle rent opportunistisk*” (Kaufmann & Kaufmann, 2015, s. 482) er en måte å forstå tillit på. Mellomstor kommune 3 fortalte at privat næringsliv deltar mest i krisehåndteringen på vegne av seg selv. Det kan tyde på at tilliten til at næringslivet stiller opp med dugnadsånd i krisesituasjoner ikke er høy nok til at man baserer noe av beredskapen på de.

Derimot er mellomstor kommune 1, mellomstor kommune 2 og småkommune 1 tydelige på at beredskapen er basert på dugnadsånd. Dette er fordi man ikke kan planlegge for alt og det vil forekomme hendelser som ikke finnes i ROS analyser, beredskapsplaner eller hvor eksisterende avtaler kan brukes. Småkommune 1 peker også på at dugnadsånden er en del av den norske folkesjelen som kan forstås som en tradisjon og kultur som har blitt utviklet over tid, og at samvirkebegrepet kan forstås når det gjelder dugnadsånd (Fimreite, 2014). For å løse noen kriser peker mellomstor kommune 1 på at de er avhengig av godvilje for å få noe til, mens mellomstor kommune 2 forteller at dugnadsånd er et begrep som gjør det klart at kommunen ikke klarer å gjøre jobben sin og brukes derfor i liten grad, selv om det er en sentral del av krisehåndteringen. Dette mer positive synet på at systemet er basert på dugnadsånd i større grad enn hva de andre kommunene mener kan skyldes tidligere erfaringer. Både mellomstor kommune 1 og mellomstor kommune 2 trekker frem eksempler hvor næringslivet i nærliggende tid har bidratt så krisehåndteringen har blitt mer effektiv og bedre enn den ville vært uten.

6.2.2 Næringslivet sin rolle i planlegging av beredskap hos kommunene

Det er en generell oppfatning om at det ikke er vanskelig å invitere sentrale aktører med i involveringsprosessen i planlegging av beredskap og prosessen kan i stor grad forstås som god ifølge informantene. Noe som kan tyde på at næringslivet stiller opp og blir med i prosessen når de får forespørsel om det. Det er likevel forskjellige måter å involvere næringslivet på. Næringslivet sin involvering kan være igjennom en anbudsprosess, gjennom næringsråd, åpent seminar eller definerte møter. Uansett så ligger det i bunn at kommunen skal få dekket sitt behov. Ettersom kommuner involverer næringslivet på flere måter kan det tyde på at involveringsprosessen kan ses i sammenheng med teoriene til Banfield (1959) og Lindblom (1959). Kommunene har sine prosesser for hvordan de skal planlegge, etablere og

kontinuerlig arbeide med beredskap, som kan ses i sammen med Banfield (1959). Likevel er det forskjellige involveringsprosesser angående næringslivet i de ulike kommunene som kan ses i sammenheng med ”muddling through” teorien til Lindblom (1959) hvor stien blir litt til som man går. Derimot viser Etzioni (1967) i sin ”mixed-scanning” modell at en kombinasjon er det beste. Involveringsprosessen til kommunene inneholder en blanding av Banfield (1959) og Lindblom (1959), og kan således bli klassifisert som Etzioni (1967) sin modell. Det kan derimot stilles spørsmålsteget om kommuner skal kunne rote seg i igjennom et så stort spekter av muligheter i en beslutningsprosess for å involvere næringslivet, og hvor effektivt og godt dette faktisk er.

Det tyder på at kommunene mener at det er viktig å involvere næringslivet i planlegging av beredskap i kommunen. Det er likevel ulikt hvor tidlig næringslivet blir involvert. I beredskapshjulet viser Njå et al (2020) en planleggingsprosess med seks faser rettet mot beredskap. I tillegg til disse seks fasene må aktører som er tiltenkt en rolle i beredskapen informeres og det må avtales. Storkommune 1 og mellomstor kommune 1 peker på at næringslivet blir først involvert i anbudsprosessen etter at kommunen har funnet sine behov og gjennomført sine risikovurderinger. Dette viser at disse to kommunene inngår avtaler med aktører, og det kan tolkes som at avtalene blir gjennomført mellom kartleggingsfasen og utforming av plandokument. Storkommune 1 skiller også mellom hvor tidlig næringslivet blir involvert om risikoen er identifisert på forhånd eller om næringslivet blir involvert når det er akutt behov. Når avtaler inngås ved akutt behov kan det forstås som at det går mindre ut ifra hvordan beredskapsplanleggingen har vært. Det kan videre tolkes slik som mellomstor kommune 3 forklarte med at planer er sentrale, men planer er ikke alt. Dette viser også at det kan være utfordrende å planlegge beredskap, og at improvisasjon noen ganger er nødvendig. Således kan dette tyde på at dugnadsånd er mer sentralt enn hva noen av informantene fortalte. Mellomstor kommune 2 og mellomstor kommune 3 involverer også næringslivet i stor grad etter kartleggingsfasen. Småkommune 2 derimot inviterer blant annet næringslivet inn til et åpent seminar før ROS analysen blir gjennomført, og kan bli forstått ved at næringslivet inviteres rett før kartleggingsfasen eller i kartleggingsfasen.

Det er tydelig at næringslivsaktører i hovedsak involveres rundt kartleggingsfasen i beredskapsplanleggingen. En fordel som småkommune 2 kan få ved å benytte næringslivet i kartleggingsfasen kan være at kommunen får en bedre forståelse av hva som er sårbarheter og risiko for næringslivet, og hvilke sårbarheter og risikoer næringslivet utgjør. Å få en bedre

forståelse om det kan bli sett i sammenheng med Perry & Lindell (2003). Ved å avdekke sårbarheter kan man gjøre samfunnet mer robust. Det er også en faktor det mellomstor kommune 3 forteller om at det er rasjonelle begrensninger i både vurdering av risikoen og planlegging for risikoen. Det krever mye ressurser for å få dette til, og det er vanskelig siden det ikke vises på bunnlinja. Likevel får både småkommune 2 og småkommune 3 en form for en slik involveringsprosess til selv om det krever ressurser.

Ved å involvere næringslivet i en kartleggingsfase kan man mer systematisk og kanskje på en annen måte avdekke hvilke tiltak eller aktiviteter næringslivet kan gjennomføre i ulike krisescenarioer. Ved at næringslivet bidrar med dette kan man i noen tilfeller få en mer effektiv bruk av ressurser, og som Perry & Lindell (2003) fremhever kan man finne de tilgjengelige og nødvendige ressursene. Dette kan også føre til at kommunen kan bruke sine ressurser på andre områder som gjør at man ikke behøver å prioritere i like stor grad siden man har tilegnet seg flere ressurser. Å involvere næringslivet i kartleggingsfasen kan dermed bedre koordineringen mellom aktører under en uønsket hendelse (Perry & Lindell, 2003). En slik involvering vil også føre til at beslutningstakerne får et bedre beslutningsgrunnlag fordi de vet hva som finnes av ressurser, utstyr m.m.

Ut ifra empirien er det tydelig at alle kommunene planlegger beredskapen sin, og allerede her ifølge Aven et al (2004) vil man få et bedre resultat enn uten planlegging. Aven et al (2004) mener at planlegging skal være systematisk og faglig kunnskapsinnhenting før det blir fattet en beslutning. Når man legger dette til grunn er det småkommune 2 som har med næringslivet før ROS analysen blir utformet. Mellomstor kommune 2 har noen ganger med næringslivet når ROS analysen utformes, mens mellomstor kommune 3 sender ut informasjon på høring. Denne måten å forstå planlegging er annerledes enn hva blant annet storkommune 1 og mellomstor kommune 1 gjør som i stor grad inngår avtaler gjennom anskaffelser når man har funnet sitt behov. På denne måten klarer storkommune 1 og mellomstor kommune 1 å trekke inn næringslivsaktører på en formalisert måte som kan bidra til skape et sikrere samfunn, en bedre forutsetning for å fatte beslutninger og redusere usikkerhet (Njå et al, 2020). Dette viser også at det flere måter å planlegge på, og begge deler har både fordeler og ulemper. Det kan videre stilles spørsmålsteget ved om å involvere næringslivet i planleggingen burde vært likt i alle kommuner og systematisert.

Det er varierende om kommunene har etablert et beredskapsråd eller ikke. Statsforvalteren anbefaler et kommunalt beredskapsråd som skal møtes et par ganger i året hvor blant annet store virksomheter og eier av kritisk infrastruktur burde delta. Noen temaer som burde bli tatt opp i slike beredskapsråd er ROS analyser, orientering om beredskapsarbeid, informasjon om aktiviteter som styrker samarbeidet, planlegge øvelser, evalueringer, presentasjon og diskusjon av beredskapsplaner (statsforvalteren, 2021). Storkommune 2, mellomstor kommune 2 og småkommune 3 har etablert beredskapsråd i kommunen hvor næringslivet er representert, mens mellomstor kommune 1 og småkommune 1 skal etablere et beredskapsråd i nærliggende fremtid.

Storkommune 1, mellomstor kommune 3 og småkommune 2 har ikke etablert et beredskapsråd. Beredskapsråd blir beskrevet som mer naturlig for mindre kommuner, at man må se det litt mer samlet om det skal være rasjonelt og at det har utspilt sin rolle. Selv om beredskapsråd ikke er etablert i disse kommunene, er det etablert andre arenaer som sikrer samarbeid hvor de mest sentrale aktørene er invitert inn. Dette kan tyde på at beredskapsråd og tanken bak beredskapsrådet med å involvere aktører og samvirke med aktører er god, men at denne modellen ikke passer alle kommuner. Det ser likevel ikke ut til å være en sammenheng på størrelsen til kommunene om beredskapsråd er etablert eller ikke, som kan tyde på at det er andre faktorer som ligger til grunn for om kommuner har etablert et beredskapsråd.

Beredskapsrådet kan forstås som en måte å planlegge beredskapen på, og en måte å skape god beredskap. Beredskapsrådet har elementer fra både Perry og Lindell (2003), men også ifra Njå et al (2020). Beredskapsrådet har likhetstrekk med Perry & Lindell (2003) ved at når ulike aktører kommer sammen vil man få en bedre risikovurdering og større sannsynlighet for risikoreduksjon. Det er aktører som representerer sine fagområder og dermed blir det samlet så korrekt kunnskap som mulig om ulike risikoer. Derimot forteller storkommune 1 at de sikrer samarbeid gjennom andre arenaer. Dette viser at det ikke finnes en måte å planlegge beredskapen på ettersom teoriene tilbyr flere alternativer, og at flere kommuner har sine egne varianter. Beredskapsråd har også elementer fra både instrumentell rasjonalitet, det kommunikative ideal og maktens rasjonalitet. Instrumentell rasjonalitet ved at det er et konkret handlingsforløp som blir gjentatt for å sikre god planlegging av beredskap. I tillegg til at det er en form for det kommunikative ideal ved aktører er tidlig involvert i prosessen og beredskapsrådet legger til rette for dialog, kommunikasjon og medvirkning. Ettersom

kommunen styrer når beredskapsrådet skal gjennomføres, og som oftest 1-2 ganger i året tyder det på at kommunen i stor grad sitter på makten i planleggingsprosessen av beredskap.

6.2.3 Lovverk, krav og forventninger

Kommunal beredskapsplikt som kommunene har kan bli sett i sammenheng med Banfield (1959) sitt rasjonalistiske planleggingsideal. Kommunal beredskapsplikt er i stor grad tiltenkt å skape et handlingsforløp som øker sannsynligheten for at målene blir nådd og at det er en prosess som gjennomføres trinnvis. Flere av informantene trekker også frem kommunal beredskapsplikt i intervjuene. ”Kommunen skal påse at relevante offentlige og private aktører inviteres med i arbeidet med utarbeidelse av risiko- og sårbarhetsanalysen” (Forskrift om kommunal beredskapsplikt, 2011, § 2). Hvem som er relevante private aktører er dermed opp til hver kommune å bestemme, og hvem som er relevante aktører kan også endre seg underveis. Likevel tyder det på at modellen til Banfield (1959) om instrumentell rasjonalitet er tilstede i beredskapsprosessen hos alle kommunene. I tillegg blir også storulykkeforskriften og forskrift om industrivern nevnt når det gjelder lovverket hvor kommunen er pålagt å involvere næringslivet. Det er dermed tydelig at det er et handlingsforløp som skal følges, men likevel er planleggingsprosessen når det gjelder å involvere næringslivet i stor grad opp til hvordan kommunene selv vurderer dette.

Alle kommunene har ulike arenaer hvor de møter næringslivet som bidrar til dialog, kommunikasjon og medvirkning som er kjennetegn i det kommunikative ideal (Njå et al, 2020). Dette kan igjen føre til at man utvikler nærmiljøet til et mer robust lokalsamfunn enn det ellers hadde vært (Njå et al, 2020). Det er varierende i hvor stor grad disse arenaene også kan vurderes til en formell plattform og et sted som faktisk er med på å fatte beslutninger. Dette viser at det kan være mulig å utnytte kompetansen, kunnskapen og ressursen som næringslivet innehar på en bedre måte inn i beredskapsarbeidet. Det er dermed sentralt å påpeke at det er kommunen sitt ansvar for å se helhetlig på beredskapsarbeidet, og å involvere næringslivet i for stor del kan også gi uheldige konsekvenser i form av manglende interesse, tidspress, kapasitet og at man har en for stor naiv tro på aktørene som er med (Njå et al, 2020).

Gjennom empirien som er samlet inn tyder det meste på at det er kommunen som har den største makten, og at kommunen bestemmer hvilke virksomheter de ønsker å invitere inn i beredskapsplanleggingsprosessen og i krisehåndteringen. Dette vises også ved kommunal

beredskapsplikt ved at det er kommunen som skal invitere inn, og ettersom det er kommunen som har ansvar for innbyggernes trygghet og sikkerhet er det kommunene som påvirker spillerommet til andre aktører og kontrollerer beslutningsprosessen. Dette påvirker både det rasjonalistiske planleggingsideal og det kommunikative ideal. Det er likevel organer som har makt over kommunene og som legger føringer på hvordan arbeidet skal være. Det er ikke kommunen som kontrollerer alle prosessene selv, som gjør at det er mulig å pålegge kommunen mer samarbeid med næringslivet.

Det var delte oppfatninger av hvilke krav og forventninger som eksisterer for å involvere næringslivet. Samordningsprinsippet ble av flere forstått som et krav og forventning for å involvere næringslivet. Videre var det flere av kommunene som pekte på at det er ingen krav, bortsett fra når det gjelder samfunnskritiske aktører som går inn under andre lovverk. Det var ingen av kommunene som nevnte stortingsmeldinger eller NOUer som et krav eller en forventning til hvordan man skal involvere næringslivet. Flere stortingsmeldinger og NOUer tar for seg hvordan det er ønskelig og hvordan man burde involvere næringslivet, og det kan derfor stilles spørsmålsteget til hvorfor ingen av disse dokumentene ble nevnt. I tillegg var det ingen av informantene som nevnte plan- og bygningsloven (2008) som fokuserer i hovedsak på at kommunene skal fremme samfunnssikkerhet og legge til rette for langsiktige løsninger.

I intervjuene blir det trukket frem ulike muligheter og utfordringer for å involvere næringslivet. Flere av informantene trekker frem at noe av næringslivet har lovpålagt at de skal involveres, og når kommunen inngår avtaler kan det også være et punkt om at næringslivet skal delta. Både storkommune 2, mellomstor kommune 2 og småkommune 2 peker på at næringslivet selv må se behovet og det er utfordrende hvis næringslivet selv ikke vil. Dette viser at det finnes muligheter for å involvere næringslivet mer, og ettersom man ikke vet hvilke uønskede hendelser man står ovenfor kan det bidra til å redusere usikkerhet. Det er tydelig at næringslivet spiller en sentral rolle i samfunnet og hvis man ser dette inn mot systemet som Njå et al (2020) skisserer kan næringslivet bidra til å redusere usikkerheten. Ettersom man ikke vet hva som vil skje i fremtiden eller om det er behov for å involvere næringslivet kan det bidra til å utsette beslutningen om å involvere næringslivet. Mulighetene for å involvere næringslivet mer kan gjøre at man får en bedre situasjonsforståelse, man kan få mer informasjon og det kan bli lettere for kommunen å skille ulike alternativer og ressurser fra hverandre (Lipshitz & Strauss, 1997). Man kan håndtere usikkerheten ved å forebygge og redusere den ved å involvere næringslivet mer. Storkommune 1 peker på at næringslivet er

mest opptatt av å tjene penger. Dette kan tolkes som at man må avveie om det er rasjonelt og en god bruk av penger til å få finne og bruke flere muligheter for å involvere næringslivet. Mellomstor kommune 1 er skeptisk til om det faktisk er behov for mer involvering av næringslivet, og om det vil gi en større gevinst i samfunnssikkerhetsarbeidet. Dette er et utfordrende spørsmål i arbeidet med samfunnssikkerhet fordi det er vanskelig å vite hva det er hensiktsmessig å bruke penger på ettersom man ikke vet hva som skjer i fremtiden.

Ifølge kommunene er økonomi en hovedutfordring for å involvere næringslivet mer. Dette går både på at man skal finne riktig pris til tjenesten, at kommunen ikke skal kjøpe mer enn de har behov for og at det ikke kobles direkte til bunnlinja. En trang økonomi vil også ifølge mellomstor kommune 2 og småkommune 1 føre til at samarbeid nedprioriteres. En annen utfordring er å vite hva som skal avtales, kompenseres for og hvordan type avtale som burde inngås. Samtidig blir utfordringen til ytelseskrav hos næringslivet også løftet frem av storkommune 1 og storkommune 2. Det tyder på at utfordringer ved å involvere næringslivet ikke går ut på hva næringslivet tilbyr og hva som er mest hensiktsmessig å gjøre, men hva det faktisk vil koste kommunen.

6.2.4 Avtaler med næringslivet

Et sentralt punkt i beredskapshjulet til Njå et al (2020) er trinn fire, plandokument. Alle kommuner har rammeavtaler og andre former for avtaler ved kjøp av varer og tjenester. Det varierer dermed på om kommuner har konkrete beredskapsavtaler. Alle kommunene bortsett fra mellomstor kommune 2 og småkommune 3 oppgir at de har avtaler som går direkte på beredskap. Det er beredskapsavtaler med hoteller som er mest vanlig. Disse avtalene reflekteres ifølge informantene som har oppgitt at de har beredskapsavtaler i et plandokument og i instruksjer. Videre forteller informantene at tilsynsmuligheten er begrenset. Ettersom det er utfordrende å føre tilsyn kan det stilles spørsmålsteget om beredskapen faktisk er der. Hvis man tror man har en beredskap som ikke egentlig eksisterer, eller har rotfeste i virkeligheten kan plandokumentet være et fantasidokument slik Clarke & Perrow (1996) beskriver. Ettersom det er utfordrende å føre tilsyn på beredskapsavtaler, og dette er avtaler som kanskje benyttes sjeldent eller aldri kan en mulighet være å ha beredskapsavtaler som en del av vanlig rammeavtaler, slik som det eksisterer noen av. Likevel er hver sektor ansvarlig for sin egen beredskap, og det er ikke vanlig å ha punkter i rammeavtaler om beredskap i en krisesituasjon.

Man finner beredskap i alle sektorer i alt fra helsevesenet, skolevesenet m.m. Sektorene inngår avtaler for tjenesteyting i kommunen etter deres behov, basert på offentlige anskaffelser. Disse avtalene brukes også i et stort omfang i krisehåndtering ved at leverandører leverer mer eller flere varer og tjenester. En slik måte å ha avtaler på kan ses i lys av de nasjonale beredskapsprinsippene ved at det er da den sektoren som har ansvar som benytter sine avtaler. Etersom man benytter seg av eksisterende avtaler i krisehåndteringen vil organisasjonen være mest mulig lik som den er i en normalsituasjon. På denne måten blir både ansvarsprinsippet og likhetsprinsippet fulgt. Flere av informantene påpeker også at de bruker private tjenester i det daglige og vil også benytte seg av dette i krisehåndteringen. Noe som bidrar til at vanlige avtaler er en del av den daglige beredskapen. Mellomstor kommune 1 er tydelig på at beredskap må bli sett i sammenheng med helheten og at det viktigste i fremtiden er at beredskap er et punkt i alle forhandlinger, og ikke at man har beredskapsavtaler og avtaler med næringslivet som foregår som en parallell prosess. Det tyder også på at sektoravtaler kan være mer kostnadseffektivt enn beredskapsavtaler hvor kommuner må betale, for eksempel hvis hoteller skal holde av rom som kommunen kanskje aldri bruker. I tillegg ved intensjonsavtaler så kan beredskapen forstås som flytende, og sannsynligheten for at kommunen likevel må finne andre løsninger er tilstede. Utfordringen med mange sektoravtaler er at det kan være vanskelig å se det store bildet, og hver sektor fokuserer mest mulig på seg selv. For en beredskapsansvarlig i kommunen kan det være vanskelig å faktisk få full oversikt. Det er også vanskelig å øve etter at leverandører skal levere etter evne i en krisesituasjon og finne ut om det faktisk er en god nok beredskap eller ikke.

Det er også ulikt hvordan kommunene selv beskriver om beredskapsavtalene er formelle eller ikke. Storkommune 1 og mellomstor kommune 1 er de tydeligste på at de kun har formelle avtaler. Styrken ved formelle avtaler er at man vet hva man skal få og ytelseskrav er satt på et tidlig tidspunkt. Dette kan bidra til en forutsigbarhet og en forebygging som gjør samfunnet mer robust. Flere andre kommuner beskriver at de har intensjonsavtaler med ulike bedrifter og at det er i en gråsoner mellom formelle og uformelle avtaler. Storkommune 2 peker blant annet på nettverksbiten, småkommune 1 peker på at det koker ned til folk og kjenne personer, mens småkommune 3 forteller at kommunen har liten makt hvis næringslivet ikke holder ord. Mellomstor kommune 2 er tydelig på at det er mange uformelle avtaler på bakgrunn av dimensjoneringen av en krise. Denne tilnærmingen er mer fleksibel og kan kanskje også være mer hensiktsmessig ettersom den mest sannsynlig krever mindre økonomisk binding.

Hvilke avtaler man inngår og hvilke avtaler som det faktisk lønner seg å inngå varierer fra kommune til kommune. Hvis man ser en kommune som et system slik Njå et al (2020) beskriver er både virkemidler, ressurser og mål en del av forutsetningene som må være på plass. Hvis rammebetingelsene i form av at ressursene i næringslivet ikke er tilgjengelige er det ikke mulig å inngå en avtale. Det er også lite hensiktsmessig å inngå avtaler med eksterne aktører hvis de ikke ser nytten eller faktisk ønsker å bidra. På den andre siden kan kommunene legge til rette for at næringslivet kanskje skal ha ressurser tilgjengelig og at eksterne aktører skal ønske å ha avtaler på en annen måte enn tidligere. Ved at kommunen har klare mål om å prioritere et samarbeid med næringslivet kan de benytte ulike virkemidler slik Njå et al (2020) beskriver. Kommunen kan stimulere næringslivet til å inngå avtaler eller bidra i beredskaps- og krisehåndteringsarbeidet i en tidligere fase. Kommunene kan bidra med spesifikke løsninger og tiltak for å få dette til, eller det kan fra overordnet nivå komme sterkere krav om at dette skal gjennomføres. En slik måte vil også føre til at man styrer samfunnssikkerheten i den retningen man ønsker.

Når det er akutt behov for å kjøpe inn en tjeneste kan kommunene gjennomføre direkte innkjøp. Dette går i hovedsak ut på at man ikke arrangerer en anbudskonkurranse eller kun gjennomfører en mini-anbudskonkurranse hvor det ofte er kommunen som kontakter aktører ettersom det er kommunen som har fått plutselig behov. Dette beskrives av flere kommuner som en sentral del av beredskaps- og krisehåndteringsarbeidet ettersom denne måten tilbyr en fleksibel og hurtig måte å inngå avtaler på. De fleste kommunene fortalte også at dette fører til mindre planlegging enn det som hadde vært tilfelle hvis direkte innkjøp ikke var en mulighet, unntatt storkommune 2 og småkommune 1 som mente at direkte innkjøp ikke fører til mindre planlegging.

En utfordring ved at det blir mindre planlegging er hvis kommunen tror de kan kjøpe en tjeneste, men så er ikke denne tjenesten eller ressursen tilgjengelig når kommunen har behov under en uønsket hendelse. Denne utfordringen påpekte både storkommune 2, mellomstor kommune 1 og mellomstor kommune 2. Storkommune 2 løftet frem nødvendigheten ved å allokere ressurser, mellomstor kommune 1 forklarte at man må være trygg på at tjenesten kan kjøpes, mens mellomstor kommune 2 forklarte at faren er når kommunen tror man kan kjøpe seg ut av problemet, men så kan man ikke det likevel. Denne utfordringen er både reell når det gjelder beredskapsavtaler, men også når det gjelder bruk av rammeavtaler i ulike sektorer i krisehåndtering.

6.2.5 Kommunene sitt syn på næringslivet i fremtiden

Det er en generell oppfatning blant informantene om at næringslivet kan brukes like mye eller mer som ressurs i fremtiden. Dette kan tolkes slik at rammebetingelsene som Njå et al (2020) beskriver er tilstede, men for å få benyttet et uforløst potensial må nasjonale myndigheter legge mer til rette gjennom virkemidler som lovverk, pålegg, instruksjer, økonomisk bidrag m.m. for at kommunene skal jobbe aktivt for det. Økonomi blir også løftet frem når man vurderer potensialet til næringslivet i fremtiden. Storkommune 1 og småkommune 2 peker på at ettersom næringslivet skal tjene penger er det billigere å samhandle med andre offentlige etater. Mellomstor kommune 2 mener derimot at ettersom kommuner har en presset økonomi vil det føre til mer kjøp av varer og tjenester som gjør at man må benytte næringslivet mer som en ressurs i fremtiden for å holde kostnader nede. Mellomstor kommune 1 mener fremtiden er at man bygger beredskap inn i vanlige avtaler. Dette bygger mellomstor kommune 3 under ved å fortelle om at næringslivet allerede leverer mye, og kan ha et potensial i fremtiden. Dette gjør også ifølge mellomstor kommune 1 at det blir kostnadseffektivt. Likevel er noen av informantene skeptiske til å bruke næringslivet som ressurs ettersom de er drevet av profitt. Det blir derimot ikke tillagt at næringslivet kanskje på bakgrunn av dette vil ha en annen holdning og arbeidsmetode som er mer effektiv og tilfredsstillende enn hva det offentlige har.

Syv av åtte kommuner mener at næringslivet kan utføre oppgaver som ligger hos blant annet sivilforsvaret eller heimevernet. Det trekkes frem av flere at dette er noe som foregår allerede spesielt blant vektertjenester. Storkommune 1 og mellomstor kommune 3 løfter også frem avtaler Forsvaret har med næringslivet, og at dette også kan fungere på lavere nivåer. Dette tyder på at det er en mulighet for å organisere beredskapen og kriseresponsen på en annerledes måte enn tidligere. Mellomstor kommune 3 er tydelig på at man må benytte tilstedeværende ressurser. Denne måten kan både bidra til at offentlige ansatte som er med i sivilforsvaret eller heimevernet kan fortsette å gjøre jobben sin, og noen deler av næringslivet kan unngå å permittere ansatte ettersom det finnes arbeid også under uønskede hendelser. En slik tankegang kan også bidra til å få samfunnet hurtigere tilbake til en normaltilstand. Mellomstor kommune 2 trakk frem at kommunen har gjort en erfaring hvor sivilforsvaret ble benyttet, hvor det hadde vært mer hensiktsmessig og bedre å benytte næringslivet. Det er sentralt å påpeke at det både hadde vært hensiktsmessig for næringslivet sin del, men også for det offentlige, ettersom det går på bekostning av andre oppgaver i kommunen. Dette tyder på

at næringslivet kan brukes mer aktivt som et supplement i beredskapsarbeidet og i krisehåndteringen for å benytte ressurser mer effektivt.

Flere av informantene setter et skille på oppgaver som sivilforsvaret og heimevernet utfører. Dette går ut på maktanvendelse og hva som blir definert som et forsvarsoppdrag. Storkommune 1 fremhever at Norge ikke er modent for private sikkerhetselskaper som skal benytte tradisjonell maktanvendelse, noe både storkommune 2, de mellomstore kommunene også til dels støtter. Tanken om at private selskaper skal få lov til å anvende slik makt virker fjernt basert på intervjuene. Det finnes flere sektorer i Norge som har blitt privatisert i stor grad, også sektorer som man ikke trodde skulle bli privatisert. Man kan derfor stille spørsmål ved om dette kanskje er overførbart til områder innen beredskapsarbeidet også.

Småkommune 2 og 3 er videre mer opptatt av organisasjonsstrukturen. De er tydelige på at det ikke må være en arbeidsoppgave som tilfaller kommunen å organisere og at dette er en av styrkene til sivilforsvaret og heimevernet. En annen faktor som også blir løftet frem av flere informanter er kostnadseffektivitet. Dette går på at noen av informantene mener det er mer kostnadseffektivt å bruke frivillige organisasjoner og andre offentlige etater enn å benytte seg av næringslivet. Dette kan tolkes som en holdning om at beredskapsarbeidet og krisehåndtering i stor grad ikke handler om ressurser som er tilgjengelig og bruken av ressurser som er det sentrale, men økonomi.

6.3 Problemstilling: Hvordan anser kommuner næringslivet som ressurs i håndteringen av uønskede hendelser og kriser, og gjenspeiles dette i lovverk og beredskapsarbeid?

6.3.1 Næringslivet som ressurs

Samarbeid mellom kommuner og næringsliv er en sentral del av hverdagen i Norge. Ut ifra funnene kan man se at alle kommunene anser næringslivet som en ressurs i beredskaps- og krisehåndteringsarbeidet. Det varierer videre hvordan næringslivet anses som ressurs. Næringslivet blir benyttet i større og mindre grad hos de ulike kommunene, og er i hovedsak en ressurs når kommunene selv har et behov. Næringslivet bidrar på ulike måter under en uønsket hendelse eller i en krise. Funnene viser at kommunene anser næringslivet som ressurs ettersom kommunene kjøper varer og tjenester daglig, som bidrar til den daglige beredskapen. I tillegg bidrar næringslivet i ulike beredskapsprosesser og med materiell, personell og kompetanse. Det tyder på at kommunene har et helhetlig syn på bruk av næringslivet, men at det kan finnes et forbedringspotensial i form av å bruke næringslivet enda mer når det er de

som har behov for det. En mulighet for å inkludere næringslivet er å benytte det kommunikative ideal mer i planleggingen av beredskap. Her vil parter med interesser i saken blir representert tidlig i prosessen og det kan føre til at kommunene er mer bevisst på hvilket behov næringslivet har (Aven et al, 2004). En mer strukturert dialog, medvirkning og kommunikasjon i sammenheng med at man følger fasene i beredskapshjulet som Njå et al (2020) beskriver kan være en mulighet for å få ut potensialet.

Lovverk ser også ut til å spille inn på hvordan kommunene anser næringslivet som ressurs. Ut ifra funnene så legger kommunal beredskapsplikt forutsetninger for hvordan næringslivet blir ansett som ressurs. Videre tyder det på at kommunene følger lovverket, og at en effektiv måte å anse næringslivet enda mer som ressurs er å få et tydeligere lovverk på hvordan kommuner skal bruke næringslivet mer. Samvirkeprinsippet virker også å spille en sentral del i hvordan kommunene samvirker med næringslivet, noe alle kommunene gjør. Samvirke mellom kommunene og næringslivet foregår på ulike arenaer, men det virker ikke som denne prosessen er formalisert og systematisert på en generell måte. Planleggingen virker å ha et stort innslag av maktens rasjonalitet og dette har betydning for planleggingen (Njå et al, 2020). Samvirke ifølge Wahlberg et al 2003 (gjengitt i Holtan et al, 2015) fokuserer på at partene er selvstendige og ingen part har beslutningsrett overfor den andre. Det viser at maktens rasjonalitet i et samarbeid kan påvirke hvilke resultater planleggingen faktisk kan gi (Njå et al, 2020). Et lovverk, instruks eller lignende som hadde systematisert og konkretisert hvordan kommuner faktisk skal samarbeide med næringslivet innenfor samfunnssikkerhetsarbeidet er det muligheter for å innføre.

Det gjenspeiles til dels i beredskapsarbeidet at kommuner anser næringslivet som ressurs. Flere av kommunene har et beredskapsarbeid og prosesser som går utover det som står i lovverket. Likevel er det ikke sikkert at lovverket tar for seg den beste måten å planlegge beredskap på. Arnesen & Joval (2017) konkluderte med i sin forskning at det burde foretas en revidering av kommunal beredskapsplikt. Beredskapsplanleggingen til kommunene kan videre forstås som at de ikke oppfyller alle kriteriene i de forskjellige planleggingsteoriene som blant annet det rasjonalistiske planleggingsideal, det kommunikative ideal og maktens rasjonalitet. Funnene tyder også på at kommunene har forbedringspotensial når det gjelder beredskapsarbeid i henhold til beredskapshjulet til Njå et al (2020) og når det gjelder samvirke ved at aktører går sammen for å løse et problem (Kristiansen et al, 2017). Derimot ut ifra gjeldene lovverk og forskrifter er beredskapsarbeidet i Norge godt, og den eksisterende

beredskapen er god. Det tyder på at kommunene vektlegger næringslivet som bidragsyter til en viss grad, men at det er muligheter for å kunne ha en mer effektiv utnyttelse av ressursene og at det er mulig å tilegne seg flere ressurser, spesielt i beredskapsplanleggingen. Det er dermed muligheter for å bruke næringslivet mer i dette arbeidet, og muligheter for å tenke beredskap og krisehåndtering på en annerledes måte enn det som gjøres i dag. Dette kan gjøres annerledes ved å fokusere mer på det kommunikative ideal for å gjøre lokalsamfunnet mer robust (Njå et al, 2020). Det kan også fokuseres mer på samvirke ved at man får en større forståelse av flere fenomener ettersom samfunnssikkerhet omfatter flere sektorer.

Generelt tyder det på at kommunene anser næringslivet som ressurs i håndteringen av uønskede hendelser og kriser, og at dette gjenspeiles til dels i beredskapsarbeid og i lovverk. Kommunene har en forståelse for at næringslivet er en sentral del av helheten, og samarbeidet mellom kommunene og næringslivet gjør at partene spiller godt sammen og er gjensidig forsterkende. Likevel er det forbedringspotensial når det gjelder å involvere næringslivet i samfunnssikkerhetsarbeidet som også kan tjene samfunnet og befolkning på andre områder. For eksempel ved å holde personer i arbeid, og at kommunen legger til rette for at det er arbeid i unntakstilstand ved at næringslivet utfører noen oppgaver som kanskje ligger under det offentlige. Dette kan bli sett i sammenheng med tillit mellom myndighetene og befolkningen, hvor man har en forventning om at andre ikke handler opportunistisk (Kaufmann & Kaufmann, 2015). Unntakstilstand medfører som oftest også usikkerhet. Ved å aktivt arbeide for å ha personer i arbeid vil det bidra til å redusere usikkerheten i henhold til Lipshitz & Strauss (1997). I tillegg kan det også føre til at man tilegner seg enda flere og en bedre utnyttelse av eksisterende ressurser.

7.0 Konklusjon

Formålet med oppgaven var å kunne bidra til mer kunnskap om samarbeidet mellom kommuner og næringsliv på lokalt nivå. Problemstillingen som skulle bli besvart i oppgaven var: *Hvordan anser kommuner næringslivet som ressurs i håndteringen av uønskede hendelser og kriser, og gjenspeiles dette i lovverk og beredskapsarbeid?* Oppgaven har tatt for seg ulike teorier om kriser og beredskap hvor det har blitt lagt vekt på forskjellige prosesser som kan bidra til å gjøre samfunnet mer robust og motstandsdyktig.

Næringslivet bidrar på ulike måter under en uønsket hendelse eller krise. Dette er i hovedsak på bakgrunn av varer og tjenester som kjøpes i hverdagen, som også gjelder under en uønsket hendelse eller krise. Kommunene samvirker videre med næringslivet på ulike arenaer, hvor det i stor grad er kommunene som styrer samarbeidet. Dette kan forstås som et svar på forskningsspørsmål 1. Et mulig svar på forskningsspørsmål 2 er at kommunene vektlegger næringslivet som bidragsyter til en viss grad når det kommer til å ha tilgjengelige ressurser i beredskap og i prosessen rundt beredskapsplanlegging.

Kommuner anser dermed næringslivet som en ressurs i håndteringen av uønskede hendelser og kriser, og det gjenspeiles i lovverk og til dels i beredskapsarbeid som er gjeldene per dags dato. Det er likevel et gap fra hvordan det gjøres i dag til kriteriene i teoriene for hvordan prosessene burde være. For å tette dette gapet virker det hensiktsmessig å foreta en revidering av det gjeldene lovverket.

7.1 Begrensninger og forslag til videre forskning

Oppgaven har hatt noen begrensninger, som nevnt i metoddelen. Sett bort ifra begrensningene så er resultatene interessante og relevante. Oppgaven kan således benyttes som et utgangspunkt for videre forskning i fremtiden. Gjennom arbeidet med denne oppgaven har det blitt presentert temaer som det kan være interessant å forske videre på.

Et tema er å se på hvordan man gjennom offentlige anskaffelser kan inkludere samfunnssikkerhetsarbeidet i standardkontrakter. Et annet tema er å forske på de ulike arenaene som kommunen bruker for samarbeid med næringslivet og finne ut hvilke faktorer som gir best grunnlag for et godt og effektivt samarbeid.

Det kan også være hensiktsmessig å utføre forskningen på nytt når det ikke er en pandemi, og man kan møte intervjuobjektene. Et nytt forskningsprosjekt med andre og kanskje flere intervjuer kan bidra til å belyse tematikken ytterligere.

8.0 Litteraturliste

- Anskaffelsesforskriften (2016) *Forskrift om offentlige anskaffelser*. (FOR-2016-08-12-974).
Hentet fra: <https://lovdata.no/forskrift/2016-08-12-974>
- Anskaffelsesloven (2016) *Lov om offentlige anskaffelser* (LOV-1999-07-16-69). Hentet fra:
<https://lovdata.no/lov/1999-07-16-69>
- Arnesen, M. & Joval, K-A. (2017) ”*Vi lander på bena: En studie av bærebjelken i beredskap og redning*”. (Masteroppgave, universitetet i Stavanger). Hentet fra:
https://uis.brage.unit.no/uis-xmlui/bitstream/handle/11250/2469562/Arnesen_Marianne_Joval_Karen-Anna.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Aven, T. (2006) *Pålitelighets- og risikoanalyse*. (4. utg.). Universitetsforlaget.
- Aven, T., Boyesen, M., Njå, O., Olsen, K., & Sandve, K. (2004). *Samfunnssikkerhet*. Universitetsforlaget AS.
- Aven, T., Røed, W & Wiencke., Herman S. (2017) *Risikoanalyse*. (2 utg.). Universitetsforlaget.
- Banfield, E. C. (1959). *Ends and Means in Planning*. Reprinted from the International Social Science Journal Vol. XI, No.3, 1959, with the permission of UNESCO. Hentet fra:
https://www.pmf.unizg.hr/_download/repository/Banfield_Ends_and_Means_in_Planning.pdf
- Bergsnev, S. M. & Morken, K. H. (2016) ”*Å nyttiggjøre seg av tilgjengelige ressurser- En studie av befolkningens rolle i håndteringen av uønskede hendelser og kriser*”. (Masteroppgave, universitetet i Stavanger). Hentet fra: <https://uis.brage.unit.no/uis-xmlui/handle/11250/2411946>
- Blaikie, N. & Priest, J. (2019) *Designing social research – The logic of Anticipation*. (3. utg.). Polity Press.
- Clarke, L., & Perrow, C. (1996). *Prosaic Organizational Failure*. American Behavioral Scientist, 39, (8 utg.). 1040-1056. <https://doi.org/10.1177/0002764296039008008>
- Dahl, R. (1957). *The Concept of Power*. Behavioral Science, 2, 201-215.
<https://doi.org/10.1002/bs.3830020303>
- Danermark, B., Ekström, M., Jakobsen, L., & Karlsson, J. C. (2002). *Explaining Society: An Introduction to Critical Realism in the Social Sciences*. Routledge.
- Drennan, L., & McConnell, A. (2007). *Risk and crisis management in the public sector*. Routledge.

- Engen, O.A.H, Kruke, B.I., Lindøe, P.H., Olsen, K.H., Olsen, O.E. & Pettersen, K.A. (2016). *Perspektiver på Samfunnssikkerhet*. Cappelen Damm Akademisk.
- Eriksson, K. & McConnell, A (2011). *Contingency planning for crisis management: Recipe for success or political fantasy?* Policy and Society, 30 (2), 89-99. <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2011.03.004>
- Etzioni, A. (1967). *Mixed-scanning: A "Third" Approach to Decision-making*. Public Administration Review, 27 (5 utg.). 385-392. <https://doi.org/10.2307/973394>
- Fimreite, A., L., Lango, P., Lægred, P. & Rykkja, L., H. (2014) *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering* (2. utg). Universitetsforlaget
- Forskrift om kommunal beredskap (2011) *Forskrift om kommunal beredskapsplikt*. (FOR-2011-08-22-894). Hentet fra: <https://lovdata.no/forskrift/2011-08-22-894>
- Forsvarsdepartementet & Justis- og beredskapsdepartementet (2018) *Støtte og samarbeid – En beskrivelse av totalforsvaret i dag*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/5a9bd774183b4d548e33da101e7f7d43/stotte-og-samarbeid-en-beskrivelse-av-totalforsvaret-i-da.pdf>
- Furevik, E (2012) *Sivilbeskyttelsesloven: En praktisk og juridisk veileder*. (2. utg). Universitetsforlaget
- Gundel, S (2005). *Towards a New Typology of Crisis*. Journal of Contingencies and Crisis management, 13(3), 106-115. [https://www.theism.org/documents/Gundel%20\(2005\)%20Towards%20a%20New%20Topology%20of%20Crises.pdf?fbclid=IwAR2Pj1nS4AAQkA7pPI8IvRLE5QPuk1UGqCwXh6wql6QvpLJLfgqhTk4yCY](https://www.theism.org/documents/Gundel%20(2005)%20Towards%20a%20New%20Topology%20of%20Crises.pdf?fbclid=IwAR2Pj1nS4AAQkA7pPI8IvRLE5QPuk1UGqCwXh6wql6QvpLJLfgqhTk4yCY)
- Halvorsen, K (2008) *Å forske på samfunnet – en innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Cappelen.
- Holtan, S., Sollid, S., J., M., Fivel, P., M., Knutsen. T., H, Davidsen, J., Bjellad, B., Eidem, S. (2015) *Veien mot bedre samvirke*. Hentet fra: https://www.bjorndal.no/download/beredskapscenteret/beredskapscenter-rygge/20150202-Rygge-ekspertrapport-2015_FINAL-2.pdf
- Ibrahim, O (2015) *"En studie om inkludering av vekterinstitusjonen i samfunnssikkerhetsarbeidet"* (Masteroppgave, universitetet i Stavanger). Hentet fra https://uis.brage.unit.no/uis-xmlui/bitstream/handle/11250/226727/Ibrahim_Osman.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Innes, J, E,. (1998) *Information in Communicative Planning*. Journal of the American Planning Association, 64(1), 52-63. <https://doi.org/10.1080/01944369808975956>

- Justis- og beredskapsdepartementet (2012) *Samfunnssikkerhet*. (Meldt. St. 29 (2011-2012)).
Hentet fra:
<https://www.regjeringen.no/contentassets/bc5cbb3720b14709a6bda1a175dc0f12/no/pdfs/stm201120120029000dddpdfs.pdf>
- Justis- og beredskapsdepartementet (2016) *Risiko i et trygt samfunn* (Meld. St. 10 (2016-2017)).
Hentet fra:
<https://www.regjeringen.no/contentassets/00765f92310a433b8a7fc0d49187476f/no/pdfs/stm201620170010000dddpdfs.pdf>
- Justis- og beredskapsdepartementet (2020) *Samfunnssikkerhet i en usikker verden* (Meldt. St 5 (2020-2021)).
Hentet fra
<https://www.regjeringen.no/contentassets/ba8d1c1470dd491f83c555e709b1cf06/no/pdfs/stm202020210005000dddpdfs.pdf>
- Justis- og politidepartementet (2002) *Samfunnssikkerhet: veien til et mindre sårbart samfunn*. (Meld. St. 17 (2001-2002)).
Hentet fra:
<https://www.regjeringen.no/contentassets/ee63e1dd1a16409fa0bb737bfda9279a/no/pdfs/stm200120020017000dddpdfa.pdf>
- Kaufmann, G. & Kaufmann, A. (2015). *Psykologi i organisasjon og ledelse* (5 utg.). Bergen: Fagbokforlag.
- Kovacs, G. & Spens, K. M. (2005) *Abductive reasoning in logistics research*. *International journal of Physical Distribution & Logistics Management*, Vol. 35. [10.1108/09600030510590318](https://doi.org/10.1108/09600030510590318)
- Kristiansen, E., Magnussen, L., I. & Carlström, E. (red.) (2017) *Samvirke - en lærebok i beredskap*. Universitetsforlaget AS.
- Kruke, B.I., (2012) *Samfunnssikkerhet og krisehåndtering- relevans for 22 juli 2011*. Notat 7/12
- Kruke, B.I., (2015) *Planning for crisis response: the case of the population contribution*. ESREL 2015 proceedings.
- Kruke, B. I., Olsen, O.E. & Hovden, J. (2005) *Samfunnssikkerhet: forsøk på begrepsfesting*.
- Kvale, S. & Brinkmann, S. (2015). *Det kvalitative forskningsintervju* (3 utg.). Gyldendal akademisk.
- Lindblom, C. (1959) *The science of muddling through*. In public Administrative Review. 19(2). 79-88. <https://doi.org/10.2307/973677>

- Lipshitz, R., & Strauss, O (1997) *Coping with uncertainty: A Naturalistic Decision- Making Analysis*. Organizational behavior and human decision process. Vol 69. Article OB972679. Academic Press. <https://doi.org/10.1006/obhd.1997.2679>
- Lovdata (2021) *Force majeure*. Nedlastet 22.04.21 Hentet fra: https://lovdata.no/artikkel/force_majeure/103
- Lunde, I.K. (2019). *Praktisk krise- og beredskapsledelse*. (2. utg.). Universitetsforlaget.
- Mustaparta (2015) ”*Industrivernet- Norges skjulte beredskapsaktør?- En studie om betydningen av samvirke mellom industrivernet og lokale beredskapsaktører*” (Masteroppgave, universitetet i Stavanger) Hentet fra: <https://uis.brage.unit.no/uis-xmlui/handle/11250/2393783>
- Njå, O., Sommer, M., Rake, E.L. og Braut G.S. (2020). *Samfunnssikkerhet: Analyse, styring og evaluering*. Universitetsforlaget.
- Nordbø, M. (2016) ”*Kriseklima?: En studie av kommuners forebyggende beredskap for flom og skred*” (Masteroppgave, universitetet i Stavanger). Hentet fra: https://uis.brage.unit.no/uis-xmlui/bitstream/handle/11250/2411983/nordboe_maren.pdf?sequence=3&isAllowed=y
- NHO (2021) *Om næringslivets hovedorganisasjon*. Nedlastet 21.04.21. Hentet fra <https://www.nho.no/om-nho/>
- NOU 2000:24 (2000) *Et sårbart samfunn — Utfordringer for sikkerhets- og beredskapsarbeidet i samfunnet*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/1c557161b3884335b4f9b89bbd32b27e/no/pdfa/nou200020000024000dddpdfa.pdf>
- NOU 2012:14 (2012) *Rapport fra 22. Juli kommisjonen*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/bb3dc76229c64735b4f6eb4dbfcdbe8/no/pdfs/nou201220120014000dddpdfs.pdf>
- NOU 2016:19 (2016) *Samhandling for sikkerhet- Beskyttelse av grunnleggende samfunnsfunksjoner i en omskiftelig tid*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/03960058f3f94f9d290593bee22c1a/no/pdfs/nou201620160019000dddpdfs.pdf>
- NOU 2019:13 (2019) *Når krisen inntreffer*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/65139848c9b2437cb0596e53705314fb/no/pdfs/nou201920190013000dddpdfs.pdf>

- Perry, R. W., & Lindell, M. (2003) *Preparedness for Emergency Response: Guidelines for the Emergency Planning Process. Disasters.* <https://doi.org/10.1111/j.0361-3666.2003.00237.x>
- Plan- og bygningsloven (2008). *Lov om planlegging og byggesaksbehandling.* (LOV-2008-06-27-71). Hentet fra: <https://lovdata.no/lov/2008-06-27-71>
- Rausand, M. & Utne, Ingrid B. (2009) *Risikoanalyse- teori og metoder.* Tapir akademisk forlag.
- Rittel, H.W.J., Webber, M.M. (1973) *Dilemmas in a general theory of planning.* *Policy Sci*, 4(2), 155–169. <https://doi.org/10.1007/BF01405730>
- Sivilbeskyttelsesloven (2010). *Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret.* (LOV-2010-06-25-45). Hentet fra: <https://lovdata.no/lov/2010-06-25-45>
- SNL (2021) *Næringslivet.* Nedlastet 20.04.2021. Hentet fra: <https://snl.no/n%C3%A6ringsliv>
- Standard Norway (2010). *NORSOK Standard Z-013: Risk and emergency preparedness assesment.* Standards Norway
- Statsforvalteren (2021) *Kommunalt beredskapsråd.* Nedlastet 04.05.21. Hentet fra: https://www.statsforvalteren.no/nn/innlandet/samfunnstryggleik-og-beredskap/krisehandtering-og-samordning/kommunalt_beredskapsraad/
- Thagaard, T. (2013). *Systematikk og innlevelse: En innføring i kvalitativ metode* (4 utg.). Fagbokforlag
- Turner, B, A. (1976) *The organizational and interorganizational development of disasters,* *Administrative Science Quarterly* 21: 378-397. <https://doi.org/10.2307/2391850>
- Weber, M. (2000) *Makt og byråkrati.* (3.utg.).
- Wildawsky, A (1964) *The politics of the budgetary process.* Little & Brown. <https://doi.org/10.2307/794677>

9.0 Vedlegg

9.1. Intervjuguide

Intervjuguide – Hvordan anser kommuner næringslivet som en ressurs

1. Hva er dine tanker om å benytte næringslivet i krisehåndteringen i kommunen?
2. Har dere benyttet næringslivet i krisehåndteringen før?
3. Hva skal til for at dere skal benytte næringslivet i krisehåndteringen, noen spesielle faktorer?
4. Hvor ofte vil du si at dere har kriser innad i kommunen hvor dere har behov for å benytte eksterne resurser?
5. Er det i noen spesielle typer kriser du ser for deg at næringslivet kan spille en større rolle enn i andre?
6. Hva betyr beredskap for deg?
7. Anser dere næringslivet som en ressurs i beredskapsarbeidet og krisehåndtering?
 - a. Hvis ja, på hvilken måte?
8. Hvilke tanker har dere om å bruke næringslivet som en ressurs for å sette kommunen i en styrket posisjon før en eventuell uønsket hendelse?
9. Er noe av beredskapen til kommunen basert på dugnadsånd og ad-hoc tiltak fra næringslivet sin side?
10. Forstår dere samvirkeprinsippet som at det også omfatter næringslivet?
11. Hvordan samarbeider dere med næringslivet? Har du noen konkrete eksempler?
12. Hvordan tror du størrelsen på kommunen har noe å si for hvordan samvirket med næringslivet?
13. Hvordan oppfatter du involveringsprosessen i planlegging av beredskap i kommunen?
14. Har dere etablert et kommunalt beredskapsråd?
 - a. Er næringslivet med i dette?
15. Hvilke krav og forventninger finnes det til å involvere næringslivet?
16. Er dere pålagt å involvere næringslivet i planleggingsprosessen?
17. Hvor tidlig i planleggingsprosessen blir næringslivet involvert?
18. Hvilke muligheter finnes det for å involvere næringslivet?
 - a. Hvis næringslivet ønsker / ikke ønsker
19. Hvilke praktiske utfordringer er det når næringslivet ønsker?
20. Har dere noen beredskapsavtaler med næringslivet pr dags dato?
21. Hvordan foregår prosessen ved å kjøpe en tjeneste når det er et akutt behov og tidspres involvert?
22. Hva er synet ditt på at kommunen kan kjøpe en tjeneste når det er behov for det, og gjør dette at det er mindre planlegging med næringslivet?
23. Hvordan ser du for deg næringslivet som ressurs i fremtiden?
 - a. Har næringslivet et uforløst potensial?
24. Tror du at næringslivet kan utføre oppgaver som heimevernet eller sivilforsvaret utfører i dag?
25. Er det noe du vil tilføye eller fortelle helt tilslutt?

9.2 Informasjonsskriv

Vil du delta i forskningsprosjektet *Involvering av næringslivet som ressurs hos kommuner*

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å se om og hvordan kommuner anser næringslivet som en ressurs i beredskapsarbeidet. I dette skrivet gir vi deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

Formål

Formålet med prosjektet/ mastergraden er å finne ut hvordan kommuner anser næringslivet som en ressurs. Hvordan næringslivet blir involvert og regnet som en ressurs i beredskapsarbeidet, og til dels i krisehåndteringen i ulike kommuner i Norge. Dette for å finne ut i hvilken grad næringslivet blir regnet som en del av Norges totalforsvar fra kommunene sin side, og hvordan man samarbeider med næringslivet i praksis. Problemstilling: Hvordan anser kommuner næringslivet som en ressurs i håndteringen av uønskede hendelser og kriser, og reflekteres dette i lovverket, og i beredskapsarbeidet?

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

Universitet i Stavanger er ansvarlig for prosjektet.

Veileder for masteroppgaven er førsteamanuensis Morten Sommer.

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Du får spørsmål om å delta fordi arbeidet du har medfører at du har kompetanse og kunnskap rundt problemstillingen jeg ønsker å få svar på.

Hva innebærer det for deg å delta?

Hvis du velger å delta i prosjektet så innebærer det et intervju på ca 40-60 minutter.

Spørsmålene vil gå ut på hvordan kommuner samarbeider med næringslivet, og hvilken rolle dere anser næringslivet for å ha fra et beredskapsperspektiv. Jeg vil kun gjøre notater på penn og papir. Navnet ditt vil heller ikke bli nevnt i den endelige oppgaven.

Det er frivillig å delta

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykket tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle dine personopplysninger vil da bli slettet. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger

Vi vil bare bruke opplysningene om deg til formålene vi har fortalt om i dette skrivet. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket.

Jeg er den som skal behandle dataen, men studentveileder vil også se en større andel av dataen underveis i prosjektet. Navn og kontaktopplysningene vil lagres adskilt fra øvrige data.

Det er en mulighet for å at gjenkjenning i publikasjon kan forekomme. De opplysningene som vil bli publisert er fra hvilken kommune intervjuobjektet jobber i.

Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?

Opplysningene anonymiseres når prosjektet avsluttes/oppgaven er godkjent, noe som etter planen er 15 juni 2021. Personopplysninger slettes ved prosjektslutt.

Dine rettigheter

Så lenge du kan identifiseres i datamaterialet, har du rett til: innsyn i hvilke personopplysninger som er registrert om deg, og å få utlevert en kopi av opplysningene,

- å få rettet personopplysninger om deg,
- å få slettet personopplysninger om deg, og
- å sende klage til Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger.

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag fra Universitet i Stavanger- institutt for sikkerhet, økonomi og planlegging har NSD – Norsk senter for forskningsdata AS vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Hvor kan jeg finne ut mer?

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med: Universitet i Stavanger ved Morten Sommer på telefon 51833144
Student: Per Kristian Sandvold

Hvis du har spørsmål knyttet til NSD sin vurdering av prosjektet, kan du ta kontakt med: NSD – Norsk senter for forskningsdata AS på epost (personverntjenester@nsd.no) eller på telefon: 55 58 21 17.

Med vennlig hilsen
Per Kristian Sandvold

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet involvering av næringslivet som ressurs hos kommuner, og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

- å delta i intervju

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

9.3. Godkjent vurdering av behandling av personopplysninger fra NSD

minside.nsd.no/meldeskjema/5ffd6958-6faf-4e8f-9ec0-f01ce5a641b0/meldinger

Melding
15.01.2021 16:31

Behandlingen av personopplysninger er vurdert av NSD. Vurderingen er:

Det er vår vurdering at behandlingen av personopplysninger i prosjektet vil være i samsvar med personvernlovgivningen så fremt den gjennomføres i tråd med det som er dokumentert i meldeskjemaet med vedlegg den 15.01.2021, samt i meldingsdialogen mellom innmelder og NSD. Behandlingen kan starte.

MELD VESENTLIGE ENDRINGER

Dersom det skjer vesentlige endringer i behandlingen av personopplysninger, kan det være nødvendig å melde dette til NSD ved å oppdatere meldeskjemaet. Før du melder inn en endring, oppfordrer vi deg til å lese om hvilke type endringer det er nødvendig å melde:

nsd.no/personvernombud/meld_prosjekt/meld_endringer.html

Du må vente på svar fra NSD før endringen gjennomføres.