

MASTEROPPGAVE

Emnekode: BE323E

Navn: Lena Nordås og Roger Solberg

Faktorer som fremmer nettverkssamarbeid innen kommunal beredskap

Dato: 25.05.2022

Totalt antall sider: 85

Abstract

Norwegian municipalities are responsible for the population's safety and security within their geographical areas and are in accordance with law and regulations required to work systematically and comprehensively with social security work. However, smaller municipalities often have limited resources in the form of competence and capacity to fully meet legal requirements. As in many other municipal administrative areas, cooperation between municipalities can contribute to reducing this scarcity of resources and strengthen the individual municipality's work with municipal emergency preparedness. This study looks at key factors that are important for intermunicipal emergency preparedness networks to succeed in competence building, and in that way contribute to strengthening the emergency preparedness work in the individual municipality. The research question for the thesis will then be: *What factors are central to optimizing the municipalities' benefits from network cooperation between municipalities, related to the municipal emergency preparedness obligation?*

To answer the problem, we have studied three different regional emergency preparedness collaborations consisting of about 10 municipalities in each network, respectively in East-Finnmark, West-Finnmark and in Salten in Nordland. We have used a qualitative, inductive approach, and conducted semi-structured in-depth interviews with a total of nine emergency preparedness coordinators, three from each network. We have also carried out document analysis. In the analysis of the network collaborations, we have used Jacobsen's (2014) analytical model for evaluating inter-municipal collaboration. For analysing the networks' emergency preparedness work, we have used Weick and Sutcliffe's (2015) HRO theory.

The study concludes that professionally competent management of the networks is important, at the same time as the emergency preparedness coordinators' experience-based prior learning has great value for the municipalities' practical benefits from the collaboration. Experience sharing is central, but it is crucial that shared experiences are used with healthy scepticism and adapted to the local context. The collaborations contribute to building relationships between the municipalities, but also to other key emergency preparedness actors that are normally difficult to access for small individual municipalities. In sum, the networks contribute to strengthening the municipalities' preconditions for meeting emergency preparedness legal requirements, as well as improving the overall emergency preparedness capacity in their region.

Sammendrag

Norske kommuner har ansvar for befolkningens sikkerhet og trygghet innenfor sine geografiske områder, og er i henhold til lov og forskrift pålagt å jobbe systematisk og helhetlig med samfunnssikkerhetsarbeidet. Mindre kommuner har imidlertid ofte begrensede ressurser i form av kompetanse og kapasitet for å fullt ut oppfylle lovmessige krav. Som innenfor mange andre kommunale forvaltningsområder kan samarbeid mellom kommuner bidra til å redusere denne ressursknappheten, og styrke den enkelte kommunes arbeid med kommunal beredskapsplikt. Denne studien ser på sentrale faktorer som er viktig for at interkommunale beredskapsnettverk skal lykkes med kompetansebygging, og på den måten bidra til styrking av beredskapsarbeidet i den enkelte kommune. Problemstillingen for oppgaven har vært: *Hvilke faktorer er sentrale for å optimalisere kommunenes utbytte av nettverkssamarbeid mellom kommuner, knyttet til kommunal beredskapsplikt?*

For å besvare problemstillingen har vi studert tre ulike regionale beredskapssamarbeid bestående av om lag 10 kommuner i hvert nettverk, henholdsvis i Øst-Finnmark, Vest-Finnmark og i Salten i Nordland. Vi har benyttet oss av en kvalitativ, induktiv tilnærming, og gjennomført semistrukturerte dybdeintervjuer med til sammen ni beredskapskoordinatorer, tre fra hvert nettverk. Vi har også gjennomført dokumentanalyse. I analysen av nettverkssamarbeidene har vi tatt utgangspunkt i Jacobsen (2014) sin analytiske modell for evaluering av interkommunalt samarbeid, mens vi i tilnærmingen til nettverkene beredskapsfaglige arbeid har anvendt Weick og Sutcliffe (2015) sin HRO-teori.

Studien konkluderer med at en faglig kompetent ledelse av nettverkene er viktig, samtidig som beredskapskoordinatorenes erfaringsbaserte realkompetanse har stor verdi for kommunenes praktiske utbytte av samarbeidet. Erfaringsdeling er sentralt, men det er avgjørende at delte erfaringer anvendes med sunn skepsis og tilpasses lokal kontekst. Samarbeidene bidrar til relasjonsbygging mellom kommunene, men også til kontakt med andre sentrale beredskapsaktører som normalt er vanskelig tilgjengelig for små enkeltkommuner. I sum bidrar nettverkene til å styrke kommunenes forutsetninger for å innfri beredskapsmessige lovkrav, samt at de bedrer den samlede beredskapsevnen i sin region.

Forord

Denne masteroppgaven setter punktum for masterstudiet i beredskap og kriseledelse ved Nord universitet. Gjennom teori og praktisk tilnærming i form av ulike øvelser og simulatortrening, har vi fått økt kompetanse og forståelse for beredskap og krisehåndtering på ulike nivå. Studiet har vært både interessant og utfordrende i en travel arbeidshverdag.

Vi vil gjerne rette en stor takk til vår veileder Gunhild Birgitte Sætren for tett og god oppfølging underveis i arbeidet med masteroppgaven. Takk for konkrete og faglige råd.

En stor takk går også til alle som har stilt opp som informanter i studien og som velvillig har delt kunnskap og erfaringer med oss. Deres bidrag har vært avgjørende for gjennomføring av studien.

Til slutt vil vi takke våre familier for all støtte og oppmuntring underveis i oppgaveskrivingen.

Tromsø 25.05.2022

Lena Nordås og Roger Solberg

Innholdsfortegnelse

Abstract	1
Sammendrag	2
Forord	3
Innholdsfortegnelse	4
1.0 Introduksjon	8
1.1. Bakgrunn og aktualisering	8
1.1 Problemstilling, avgrensning og forskningsmål	9
2.0 Teoretisk rammeverk.....	10
2.1 Interkommunalt samarbeid.....	10
2.1.1 Interorganisatoriske relasjoner	10
2.1.2 Governance som nettverk	11
2.1.3 Interkommunalt samarbeid - former for nettverkssamarbeid	12
2.1.4 Klassifisering av interkommunalt samarbeid	13
2.1.4.1 Trekk ved nettverkskonteksten	13
2.1.4.2 Trekk ved samarbeidet	14
2.1.4.3 Trekk ved kommunen	15
2.1.5 Samarbeidsprosessen	15
2.1.6 Effekter ved nettverkssamarbeidet	16
2.1.6.1 Intenderte effekter	16
2.1.6.2 Ikke-intenderte effekter	18
2.2 Samfunnssikkerhet	19
2.2.1 Sikkerhet	20
2.2.2 Risiko	20
2.2.3 Sårbarhet	21
2.2.4 Kommunal beredskapsplikt, lov og forskrift	22
2.2.5 Helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse i kommunen	22
2.2.6 Overordnet beredskapsplan	23

2.2.7 Beredskapsteorier	23
2.2.8 Høyrelabile organisasjoner (HRO)	24
3.0 Metode.....	27
3.1 Litteratursøk	27
3.2 Metodisk tilnærming og forskningsdesign.....	28
3.3 Kontekst	28
3.5 Utvalg og rekruttering	30
3.6 En presentasjon av forskerne.....	31
3.6 Datainnsamling.....	31
3.6.1 Intervjuer	31
3.6.2 Opptak og transkribering	32
3.6.3 Sekundærdata	32
3.7. Dataanalyse	32
3.8 Metodisk integritet.	34
3.8.1 Validitet	34
3.9 Etske betraktninger.....	35
4.0 Resultater.....	36
4.1 Oversiktstabell over studiens resultater.....	36
4.2 Kompetanse	37
4.2.1 Ledelse	37
4.2.2 Veiledning	39
4.2.3 Realkompetanse	40
4.3 Arbeidsformer	41
4.3.1 Læring	41
4.3.2 Best practice	42
4.4 Samarbeid.....	43

4.4.1 Formalisering	43
4.4.2 Heterogenitet	44
4.4.3 Samhandling	45
4.5. Nytteverdi.....	47
4.5.1 Nettverk	47
4.5.2 Samvirke	48
4.5.3 Formelle krav	48
5.0 Diskusjon.....	49
5.1 Anerkjennelse av kompetanse.....	50
5.2 Betydningen av ulike arbeidsformer	54
5.2.1 Ulike måter å lære på	54
5.2.2 Best practice/benchmarking	55
5.3 Forutsetninger for optimalisering av samarbeidet.....	57
5.3.1 Administrativ og politiske støtte til deltakelse	57
5.3.2 Betydningen av heterogenitet i nettverkssamarbeidet	58
5.3.3 Samhandling utenom nettverket	59
5.4 Nettverkets betydning for samfunnssikkerhetsarbeidet i kommunene.....	61
5.4.1 Kost-/nytteverdi av å delta i beredskapsnettverk	61
5.4.2 Nettverkets betydning for samvirke med andre beredskapsaktører	62
5.4.3 Kommunens endrede forutsetninger for å innfri formelle krav	63
5.5 Implikasjoner og videre forskning	65
6.0 Konklusjon	66
Litteratur.....	68
Vedlegg	78
Vedlegg 1: NSD's vurdering av prosjektet.....	78
Vedlegg 2: Forespørsel om deltakelse i forskningsprosjekt og samtykkeskjema.....	80

Vedlegg 3: Intervjuguide..... 83

1.0 Introduksjon

1.1 Bakgrunn og aktualisering

Et kjennetegn ved det norske kommunesystemet er generalistkommuneprinsippet, som innebærer at alle kommuner har ansvar for de samme oppgavene og tjenestene for sine innbyggere (Fimreite et al., 2002). De lovmessige kravene er de samme for alle kommuner og differensierer ikke mellom kommunenes varierende størrelse og kompleksitet, eller forhold knyttet til (økonomiske) ressurser, kapasitet og kompetanse i den enkelte kommune. Små kommuner kan ha betydelige utfordringer med å rekruttere eller beholde spesialisert kompetanse på flere områder, og det kan være vanskelig å få etablert et fagmiljø (Brandtzæg et al., 2019). Innen samfunnssikkerhet og beredskap er det ofte slik at de mindre kommunene ikke har mulighet til å opprette en fulltidsstilling innen fagområdet, men velger en løsning der dette ansvaret er tillagt som en mindre del av en annen stilling. I en rapport gjennomført av SINTEF på oppdrag for KS (Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon) om kommuners evne og mulighet til å oppfylle krav og forventninger knyttet til kommunal beredskapsplikt, oppga over 90 % av de små kommunene at de i gjennomsnitt brukte mindre enn en dag i uken på beredskapsarbeid. Til sammenligning rapporterte nesten to-tredjedeler av store kommuner at de brukte minimum 25 timer i uken på arbeid med beredskap (Øren et al., 2014).

Alle norske kommuner har altså et lovpålagt ansvar for overordnet kommunal sikkerhet og beredskap. Kommunene skal utvikle trygge og robuste lokalsamfunn, har et grunnleggende ansvar for å beskytte befolkningen, og skal bidra til å opprettholde kritiske samfunnsfunksjoner (DSB, 2018). Kravene til kommunene er regulert gjennom «Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret» (Sivilbeskyttelsesloven) (2010) og «Forskrift om kommunal beredskapsplikt» (2011).

Statsforvalterembetene er tillagt ansvaret med å følge med på etterlevelse av beredskapsplikten og gjennomføre tilsyn av kommunene knyttet til innfrielse av gjeldende lovkrav. Mange små kommuner oppgir at kravene til, og omfanget av, utarbeidelse av analyser og planverk knyttet til kommunal beredskap ikke står i forhold til kommunenes ressurser og kompetanse på området. Kravene oppleves høye, og dokumentasjonen som kreves oppleves som for omfattende ut ifra ressursene kommunene har til rådighet på dette arbeidsfeltet (Øren et al., 2014). Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) har utarbeidet veiledere for å hjelpe kommunene med dette arbeidet. Men Øren et al., (2014) har i sin undersøkelse funnet at slike veiledere «egner seg bedre for beredskapsansvarlige med noe akademisk bakgrunn innenfor samfunnssikkerhet» (s.42). Dette utsagnet illustrerer at det er

store forskjeller i erfarings- og utdanningsbakgrunn blant dem som jobber med kommunal beredskap, noe som kan gjøre det vanskelig å treffe alle kommuner med samme form for veiledning.

Interkommunalt samarbeid er vanlig blant norske kommuner i mange sammenhenger. Fra nasjonale myndigheters side oppfordres det til slike samarbeid både for å gi bedre ressursutnyttelse gjennom stordriftsfordeler, og for å gi bedre tilgang på rett kompetanse og økt kvalitet på tjenester (Regjeringen, 2020). Nasjonalt utdanningscenter for samfunnssikkerhet og beredskap (NUSB) som er underlagt DSB, tilbyr opplæring og kurs for kommunene. Statsforvalterne tilbyr veiledning i dette arbeidet til kommunene, og kan bistå kommunene gjennom regionale samlinger og kurs. Både DSB og Statsforvalterne oppfordrer mindre kommuner som sliter med å innfri forskriftskravene (på grunn ressurs- og kompetanseutfordringer) om å jobbe sammen med nabokommuner om disse oppgavene, organisert gjennom interkommunale samarbeid knyttet til kommunal beredskapsplikt. Tanken er at slike samarbeidsfora skal fungere som et fagfellesskap og bidra til å utnytte kommunenes samlede kompetanse, slik det også framgår av utkast til felles saksfremlegg (mandat) for nettverkene i Finnmark, og prosjektbeskrivelsen for samarbeidet i Salten.

1.1 Problemstilling, avgrensning og forskningsmål

I denne oppgaven har vi ønsket å undersøke hvordan interkommunale samarbeid knyttet til kommunal beredskapsplikt bidrar til økt beredskapsfaglig kompetanse i små kommuner, og om dette samarbeidet gjør at disse kommunene i større grad enn før evner å innfri lovmessige krav til beredskapsplikt.

Summen av erfaringer og kompetanse som samles i et interkommunalt samarbeidsorgan vil være en ressurs for beredskapskoordinatorer i små kommuner. Vi har derfor ønsket å undersøke hva som er suksesskriteriene for at det interkommunale samarbeidet skal bidra til økt kompetanse som også kommer til uttrykk i kommunenes selvstendige arbeid med analyser og planverk.

Med utgangspunkt i dette har vi formulert følgende problemstilling for vårt forskningsprosjekt: *Hvilke faktorer er sentrale for å optimalisere kommunenes utbytte av nettverkssamarbeid mellom kommuner, knyttet til kommunal beredskapsplikt?*

Problemstillingen har en geografisk avgrensning til nettverkene i studien i tråd med tilsvarende avgrensning i studiens utvalgskriterier.

Tilfanget av relevant nasjonal og internasjonal forskning på interkommunalt nettverkssamarbeid og beredskap er stort hver for seg. Det eksisterende kunnskapsgrunnlaget knyttet til nettverksamarbeid omkring kommunal beredskapsplikt er derimot mer begrenset.

De vanligste nettverkssamarbeidene mellom norske kommuner dreier seg om styringssamarbeid og produksjonsnettverk, der læringsnettverk kan ses på som en variant av produksjonsnettverk (Jacobsen, 2014). Læringsnettverk er imidlertid mindre utbredt, og følgelig er slike samarbeid i mindre grad forsket på. Innenfor beredskapsforskningen er fokuset i stor grad rettet mot håndtering av kriser framfor forebygging og forberedelser (McEntire & Myers, 2004). Basert på våre undersøkelser av relevant og tilgjengelig litteratur har vi ikke funnet bidrag som kontekstualiserer empiri fra interkommunale læringsssamarbeid om beredskap, med Weick og Sutcliffes (2015) teori om høyreliable organisasjoner (HRO) og Jacobsens (2014) analytiske perspektiv på interkommunalt samarbeid. Denne oppgaven kan dermed tilføre ny og verdifull innsikt ved å ta for seg organisering, samarbeid og faglig utvikling av kompetansenettverk, og samarbeidets betydning for å innfri forskriftsmessige krav ved å anvende teori om interkommunalt samarbeid og HRO-teorien

2.0 Teoretisk rammeverk

2.1 Interkommunalt samarbeid

Interkommunalt betyr at det er noe som skjer mellom kommuner og defineres vanligvis som at to eller flere kommuner går sammen om å løse en felles utfordring gjennom å bidra inn til en felles løsning av oppgaven (Jacobsen, 2014 s. 15). En slik definisjon av nettverk benyttes både innenfor forskningstradisjonen som studerer interorganisatoriske relasjoner (IOR) (Alexander, 1995), og den tradisjonen som fokuserer på nettverk (Koppenjan & Klijn, 2004), to tradisjoner som begge ligger til grunn for Jacobsens (2014) analytiske modell.

Det er vanlig å skille mellom samarbeid som er politiske og/eller administrative, og samarbeid som foregår på tjenesteytende nivå (Jacobsen, 2014). Det første betegnes gjerne som styringssamarbeid, mens det siste betegnes som produksjonssamarbeid. Styringssamarbeid er samarbeid som dannes for å drøfte politiske eller administrative styringsutfordringer, mens produksjonssamarbeid er opprettet for å produsere tjenester som en kommune har ansvar for.

Det er et vesentlig poeng å understreke at interkommunalt samarbeid er noe annet enn samarbeid mellom private organisasjoner, samarbeid mellom offentlige og private organisasjoner, og samarbeid mellom offentlige organisasjoner på ulike forvaltningsnivå. Det grunnleggende er at kommunene er organisasjoner som er funksjonelt like og at de tilbyr mer eller mindre de samme tjenestene (Jacobsen, 2014).

2.1.1 Interorganisatoriske relasjoner. Forskingen på interkommunale samarbeid i Norge har i stor grad vært knyttet til det teoretiske begrepet «governance». På norsk benytter

enkelte også begrepet “samstyring”, men noen entydig og fullt ut omforent norsk oversettelse eksisterer ikke (Røiseland & Vabo, 2008). Tradisjonelt har studier rundt offentlig styring fokusert på de institusjonene som står for styringen, og dermed deres struktur, kultur og personale. En slik tilnærming til å studere offentlig styring på er gjerne blitt kalt for «government». Governace-tilnærmingen legger til grunn at offentlig styring er en dynamisk, kompleks og bare delvis forutsigbar prosess, der tanken om at styring er noe «grenseoverskridende» som skjer i skjæringsflaten mellom ulike aktører står sentralt (Jacobsen, 2014). Sentralt her er at styring anses som en prosess som inkluderer mange ulike aktører, men som ikke kan løse problemene man står overfor på en tilfredsstillende måte alene.

I et interkommunalt samarbeid vil mange av aktørene være helt eller delvis autonome i forhold til hverandre, noe som betyr at muligheten for hierarkisk makt er begrenset og at styring derfor i stor grad må basere seg på dialog og forhandlinger (Jacobsen, 2014). Rhodes (1996) ser governance som gjensidig avhengighet mellom organisasjoner, der det er kontinuerlig interaksjon mellom aktørene, basert på tillit mellom parter med stor grad av autonomi. Oppsummert kan man si at governance er styring ved hjelp av og gjennom nettverk. I en gjennomgang av litteraturen på området konkluderer Klijn (2008) med at litteraturen om “governance” er sammenlignbar med litteraturen om “governance nettverk”, og at det på bakgrunn av det er liten grunn til å se på governance som noe som eksisterer adskilt fra governance nettverk.

2.1.2 Governance som nettverk. Nettverk som et teoretisk begrep har vokst frem i forbindelse med diskusjonen om en ny form for offentlig styring og har i litteraturen blitt gitt noe ulikt meningsinnhold. Jacobsen (2014) skiller mellom to tilnærminger til begrepet «nettverk»: nettverk som en spesiell organisasjonsform (Williamson & Ouchi, 1981), og nettverk som relasjoner mellom likestilte aktører.

Nettverk som relasjoner mellom likestilte aktører er knyttet til den klassiske sosiologiske og sosialpsykologiske tradisjonen der nettverk grunnleggende kan betraktes som «relasjoner mellom aktører» (Jacobsen, 2014). Når «nettverk» knyttes til «governance» er det en vanlig forutsetning å anta at aktørene er relativt autonome i forhold til hverandre, og at det i liten grad er snakk om hierarkiske relasjoner der aktørene står i et makt/avhengighetsforhold til hverandre. Ut ifra dette perspektivet trekker Jacobsen (2014) frem følgende definisjon på nettverk: 1) et sett relativt autonome og likestilte *aktører*. 2) som inngår i et sett *relasjoner* med hverandre. 3) for å løse en eller flere *oppgaver*.

Jacobsen (2014) fremholder at denne definisjonen av nettverk gir en mulighet til å klassifisere ulike typer nettverk, samt å fokusere på ulike trekk ved nettverkene. Klassifisering av «aktører» i denne sammenhengen peker på hva som kjennetegner deltakerne i nettverket. «Relasjoner» fokuserer på kjennetegn knyttet til forholdet mellom aktørene, mens «oppgaver» handler om hva som er innholdet i relasjonene.

En slik definisjon åpner også opp for studier av sammenhenger mellom de ulike elementene, ved for eksempel å se på hvordan trekk ved aktørene påvirker relasjonene dem imellom. Hvordan kommunenes størrelse påvirker relasjonene kommunene imellom, og hvordan relasjonene i nettverket påvirker de enkelte aktørene er stadige tilbakevendende tema i interkommunale samarbeid (Jacobsen, 2014). En grunnleggende antagelse om nettverksrelasjoner er at deltakerne er avhengige av ressurser som kontrolleres av andre i nettverket, og at man oppnår fordeler ved å samle ressursene (Powel, 1990).

Analyser av nettverk må også forholde seg bevisst til *analysenivå* (Jacobsen, 2014). I denne sammenhengen dreier det seg blant annet om forskjeller knyttet til analyser av hvordan enkeltaktører samhandler med andre organisasjoner, hvordan kommunen forsøker å tilpasse seg eller påvirke andre aktører i nettverket, hvilke strategier som benyttes og hvordan kommunens måloppnåelse påvirkes av andre aktører i nettverket. Studier av nettverk må også ta for seg de samlede relasjoner mellom alle nettverkets aktører og hvordan nettverkets evne til å løse oppgaver påvirkes av disse relasjonene (Provan et al., 2007).

2.1.3 Interkommunalt samarbeid - former for nettverkssamarbeid.

Interkommunalt nettverkssamarbeid i Norge er mangfoldig og bakgrunnen for at kommuner velger å samarbeide kan være ulike, alt i fra arenaer for informasjonsutveksling til formaliserte og strukturerte nettverk. Med dette som utgangspunkt blir det lite hensiktsmessig å studere alle interkommunale nettverk som ett homogent fenomen (Jacobsen, 2014). Klijn (2008) peker i sin forskning rundt fenomenet «governance» på tre typer av nettverk, klassifisert etter funksjonen nettverket utfører eller oppgaver nettverket har ansvar for, henholdsvis politikknettverk, produksjonsnettverk og styringsnettverk. Interkommunale samarbeid i Norge kan i hovedsak deles inn i to av Klijns (2008) typer av nettverk, henholdsvis produksjonsnettverk der samarbeidet organiseres rundt en oppgave eller tjenesteyting, og styringsnettverk der politisk-administrative saker som angår flere kommuner drøftes på et overordnet regionalt nivå (Jacobsen, 2014).

Askim et al. (2008) opererer med enda en kategori: Læringsnettverk. Dette er nettverk der aktørene utveksler informasjon rundt spesifikke saksområder og der målsetninger er å etablere «beste praksis» innenfor sektoren, på tvers av kommuner. Slike læringsnettverk er

tett knyttet til produksjonsnettverk der hensikten med nettverket ikke er styring eller å fatte beslutninger, men spredning av kunnskap og informasjon om ulike praksiser og ulike måter å drive tjenesteyting på (Jacobsen, 2014). Det er slike læringsnettverk knyttet til kommunal beredskapsplikt vi ønsker å studere i denne oppgaven.

2.1.4 Klassifisering av interkommunalt samarbeid. Vi skal videre i dette kapittelet beskrive en analytisk modell for hvordan evaluering av interkommunale samarbeid kan gjennomføres. Modellen er utviklet med tanke på å kunne måle effekter av nettverkssamarbeid empirisk, for å kunne se om samarbeidet fungerer etter hensikten eller ikke (Jacobsen, 2014).

2.1.4.1 Trekk ved nettverkskonteksten. Nettverkskontekst handler om generelle trekk ved nettverket som kan ha modererende effekt på det interkommunale samarbeidet. Effekten kan av disse trekkene kan være ulike avhengig av hvilke typer nettverk som studeres. Jacobsen (2014) fremhever tre kontekstuelle forhold som spesielt sentrale for evaluering av interkommunale nettverk: funksjonell integrasjon, fysiske avstander og samlede ressurser.

Funksjonell integrasjon er et uttrykk for den gjensidige avhengigheten mellom kommuner i en region (Jacobsen, 2014). I kommuner med stor flyt av innbyggere over kommunegrensene, for eksempel i form av arbeidspendling, vil det være en gjensidig avhengighet mellom kommunene og således en større grad av funksjonell integrasjon. Tilsvarende betyr liten flyt av innbyggere mellom kommunene mindre grad av funksjonell integrasjon. Dermed er det rimelig å anta at opplevelsen av gjensidig avhengighet vil være svakere.

Fysiske avstander kan ha en betydning for effekter av det interkommunale samarbeidet (Jacobsen, 2014). Til tross for utviklingen i digitale plattformer som tilbyr funksjonelle verktøy kan store avstander mellom samarbeidskommunene gjøre det betydelig vanskeligere å opprettholde et tett og effektivt samarbeid. Moore (2009) trekker frem aspekter knyttet til nettverkets omfang som kan ha betydning for effekten av samarbeidet. Omfang i denne sammenhengen kan være antall og typer grenser nettverket krysser. Et nettverk kan være på tvers av sektorer eller forvaltningsnivåer, eller bestående av både offentlige og private aktører. Slike nettverk krysser flere grenser, og er på den måten mer komplekse.

Ressurstilgangen i et nettverk har betydning for effektene man oppnår som følge av et samarbeid (Provan & Milward, 1995). Nettverkets samlede ressurser (både administrativ og økonomisk "slakk") er viktige i forhold til å opprettholde et godt samarbeid og for å få samarbeidet til å "gli" lettere (Jacobsen, 2014).

2.1.4.2 Trekk ved samarbeidet. I Jacobsens (2014) analytiske modell pekes det på ulike trekk ved samarbeidet som kan ha betydning for effektene av samarbeidet, der følgende trekk ved interkommunale samarbeid kan tenkes å ha betydning:

Typen samarbeid: Interkommunale samarbeid kan være opprettet med ulike hensikter, mål og effekter (Klijn 2008), og det skilles mellom hovedtypene produksjonssamarbeid, læringssamarbeid og styringssamarbeid.

Størrelsen på nettverket: Store grupper er mer komplekse og kan ha større utfordringer med kommunikasjon og misforståelser, i tillegg til at det kan bli vanskeligere å bygge tillit etter hvert som gruppen blir større (Jacobsen, 2012). Ifølge Grissom (2010) kan flere aktører føre til mer omstendelige beslutningsprosesser, samtidig som konfliktnivået trolig vil øke. På den annen side kan nettverk bestående av flere aktører få større ekstern innflytelse (Jacobsen, 2014).

Integrasjon: Kontakthypen mellom aktørene i nettverket, og hvor mange kontakter av de som er potensielt mulige, sier noe om graden av integrasjon mellom nettverksmedlemmene (Jacobsen, 2014). Nettverk der alle deltakerne har direkte kontakt med hverandre betegnes gjerne som tette nettverk. Men er det manglende eller løsere kontakt mellom enkelte aktører kan det oppstå “strukturelle hull” og nettverket vil være mer fragmentert (Provan et al., 2007; Burt, 1992). Sterke bånd mellom aktørene vil ofte føre til økt tillit og minske konflikter innad i nettverket og dermed mer effektiv oppgaveløsning (Provan & Kenis, 2007). Hvis nettverkene blir for tette kan det imidlertid være u hensiktsmessig fordi det kan være vanskelig å få inn ny informasjon ved at de preges av “lukking”. Særlig hvis formålet med samarbeidet er læring og innovasjon kan for tette bånd minske samarbeidets effektivitet (Provan et al., 2007; Burt, 1992)

Stabilitet: Nettverkssamarbeid går gjennom ulike faser fra etablering til en stabiliseringsfase og videre til en formaliserings- og rutineringsfase. Forutsatt at dette oppleves som vellykket, utvides gjerne samarbeidet til å omfatte flere aktører eller flere områder (Jacobsen, 2014). Stabile nettverk som varer over tid, bygger opp under tillitsrelasjoner og utvikling av felles normer.

Symmetri: I et nettverkssamarbeid vil deltakernes avhengighet til samarbeide ofte være ulik. Ulik grad av avhengighet til samarbeidet kan sees på som et uttrykk for makt (Jacobsen, 2014). Hvis maktforholdet i samarbeidet i for stor grad er asymmetrisk, kan det føre til beskyldninger om at de “svake” partene er gratispassasjerer, og at de “svake” risikerer at de “sterke” partene vil kunne trekke seg ut. Særlig kan asymmetri gjøre forutsetningene for læring vanskeligere fordi det kan være utfordrende å overføre og anvende kunnskapen hvis

kommunene er svært ulike i størrelse. Ifølge Askim et al (2007) har heterogenitet en positiv effekt på læring i nettverk, mens partenes størrelse i mindre grad har noe å si.

Autonomi: Samarbeidets autonomi dreier seg om hvordan nettverket styres og kan deles i tre former: 1) Fagstyring, der det er fagpersoner som driver og styrer samarbeidet, men liten grad av ekstern styring. 2) Administrativ styring, der administrativ ledelse inngår i styring av nettverket. 3) Politisk styring, der folkevalgte representanter utgjør styret for samarbeidet (Jacobsen, 2014).

Formalisering: Fravær av et formelt hierarkisk system for å ta beslutninger er en utfordring i nettverk (Jacobsen, 2014). Formalisering av samarbeidet gjennom å beslutte “spilleregler” for beslutnings- og rapporteringsprosesser er måter å kompensere for dette på (Koppenjan & Klijn, 2004). Provan & Kenis (2007) skiller mellom samarbeid uten ledelse, samarbeid der en av deltakerne er leder, og samarbeid som har en egen leder.

Administrativ kapasitet: Dette dreier seg om hvorvidt nettverket har egne ressurser utover ressursene de ulike aktørene stiller til rådighet (Jacobsen, 2014). Ifølge Provan & Kenis (2007) kan selvstendige ressurser bidra til å gi et nettverk større handlingskraft, noe som er positivt hvis det er snakk om effektiv tjenesteproduksjon. Hvis samarbeidet er knyttet til kompetansebygging kan egne administrative ressurser være uheldig for læring i kommunene på grunn av at nettverket da får større grad av autonomi (Jacobsen, 2014)

2.1.4.3 Trekk ved kommunen. Effekter av interkommunalt samarbeid vil høyst sannsynlig variere etter kjennetegn ved kommunene som deltar i nettverket (Jacobsen, 2014). Kommunestørrelse og økonomi er en hovedforklaring på at interkommunale samarbeid inngås. Det viser seg imidlertid at store kommuner deltar i interkommunale samarbeid omtrent i like stor grad som små kommuner (Leknes et al., 2013). En forklaring kan være at store kommuner av solidariske grunner går inn i samarbeid med små kommuner, eller at de store kommunene tiltrekker seg samarbeidspartnere (Jacobsen, 2014). Knyttet til kommuneøkonomi er det rimelig å anta at kommuner med dårlig økonomi i større grad søker interkommunale samarbeid enn kommuner med god økonomi. Kommuner med god økonomi vil i større grad kunne ansette personer i hele stillinger selv om det er vanskelig å fylle stillingen med spesifikke oppgaver. God økonomi fører altså til at behovet for samarbeid med nabokommuner om en stilling reduseres (Jacobsen, 2014)

2.1.5 Samarbeidsprosessen. De trekkene ved et interkommunalt samarbeid som er beskrevet over kan tenkes å ha en direkte betydning for hvilke effekter man klarer å oppnå, for eksempel at store nettverk trolig vil ha større gjennomslagskraft overfor andre offentlig myndigheter. På samme måte som at organisasjoners evne til å oppnå resultater avhenger av

hvor godt interne prosesser og samarbeid fungerer, trekkes samarbeid også ofte frem som en forklaring på hvorfor enkelte samarbeid mellom organisasjoner fungerer bedre enn andre (Jacobsen, 2014). For at et samarbeid skal fungere godt er enighet og fravær av konflikt viktige suksessfaktorer (Emerson et al., 2012). Tillit er en annen sentral faktor for at nettverkssamarbeid skal fungere godt (Edelenbos & Klijn, 2007), og tillit kan være en sentral koordinerings-mekanisme i horisontale nettverk der hierarki eller marked ikke er styrende faktorer (Lo et al., 2021). Graden av enighet og tillit blir da viktig å trekke inn som mellomliggende variabler når man skal vurdere hvor godt et samarbeid fungerer.

2.1.6 Effekter ved nettverkssamarbeidet. Vi har over redegjort for ulike trekk ved nettverkssamarbeid som ansees å ha betydning for effekten av samarbeid mellom organisasjoner. I denne delen vil vi ta for oss hvilke effekter et slikt samarbeid kan få, både ønskede og ikke-ønskede effekter. Som nevnt tidligere etableres som regel interorganisatoriske nettverk fordi man ønsker å oppnå noe mer enn hva den enkelte organisasjonen normalt kan klare på egen hånd, enten knyttet til styring, produksjon eller kompetanse.

2.1.6.1 Intenderte effekter. Det kan være ulike årsaker til at organisasjoner ønsker å etablere nettverk, men en av de vanligste motivene er knyttet til *økonomisk effektivitet*, gjennom å redusere kostnadene ved å utnytte stordriftsfordeler i produksjonen (Jacobsen, 2014; Røiseland & Vabo, 2016; Feiock 2007). Særlig for små kommuner kan kostnader knyttet til tjenesteproduksjon i egen organisasjon være høye som følge av “smådriftsulemper”. Et alternativ kan være å kjøpe tjenester fra andre kommuner. Men dette kan innebære store transaksjonskostnader i form av kontroll og overvåking av tjenestene. Hvis flere kommuner samler sin produksjon i en nettverksorganisasjon kan transaksjonskostnadene reduseres, i tillegg til at man kan realisere stordriftsfordeler.

Kommuner er pålagt å yte en rekke tjenester til sine innbyggere. Mange av de pålagte tjenestene har kvalitetskrav knyttet til seg som er bestemt ut ifra lover og forskrifter eller krav til spesialistkompetanse for å kunne utføre arbeidsoppgavene. For små kommuner kan arbeidsmengden innenfor spesialiserte fagområder være så begrenset at det ikke kan forsvares å tilsette en person i full stilling for å håndtere noen få saker i året. De samme kommunene kan ha utfordring med å tiltrekkes seg høyt kvalifisert arbeidskraft for ansettelse i småstillingsbrøker der det ikke finnes et større fagmiljø (Brandtzæg, 2006). Det at kommunene ikke har økonomi til å ansette spesialister fordi arbeidsoppgavene ikke kan forsvare fulle stillinger, og at fagmiljøene blir for små, kan løses gjennom samarbeid mellom flere kommuner. Et samarbeid om stillinger vil kunne bidra til *kvalitet*. I tillegg vil et

samarbeid kunne muliggjøre å etabler større fagmiljøer som også vil bidra til *robusthet* i form av økt kapasitet og mindre følsomhet for endringer i personalet og arbeidsmengde (Jacobsen, 2014).

Knyttet til nettverksamarbeid og *læring* mellom organisasjoner er såkalt “benchmarking” et sentralt begrep. “Benchmarking” eller “sammenligning med beste praksis” brukes vertikalt i forbindelse med kontroll av organisasjoners utførelse, men også horisontalt når uavhengige organisasjoner inngår i samarbeid med hverandre for å utvikle sin kunnskap og praksis. Deltakelse i nettverk kan gi enkeltorganisasjoner tilgang til ny innsikt som de kan omsette til handling og forbedret praksis i enge organisasjon (Askim et al., 2008; Jacobsen, 2014).

Kommunenes oppgaver er mange og ofte komplekse å løse. Mange av disse oppgavene er har ikke klare og entydige løsninger og det kan ofte være vanskelig å klart definere når et mål er nådd eller hva som er en tilfredsstillende eller optimal løsning. Slike utfordringer betegnes ofte som “wicked problems” (onde eller “uløselige” problemer) (Lægreid & Rykkja, 2015). For denne typen *problemer* finnes det normalt sett ikke forutsigbare og enkle løsninger innenfor rammene av tradisjonelle enheter, men problemene må løses på tvers av organisatoriske horisontale og vertikale grenser. Samarbeid på tvers av kommunegrenser kan bidra til at regioner knyttes tettere sammen og på den måten blir i stand til å løse grenseoverskridende “onde” problemer (Jacobsen, 2014).

En årsak til at norske kommuner søker interkommunale samarbeid er som nevnt tidligere manglende administrativ kapasitet. I tillegg kan det være vanskelig for små kommuner alene å komme frem med sine synspunkter til statlige nivåer for å

påvirke disse. Gjennom danning av nettverk kan enkeltkommunene øke sin *makt og innflytelse* overfor regionale og nasjonale nivåer (Jacobsen, 2014).

Alle organisasjoner opplever press fra sine omgivelser som må håndteres for å opparbeide seg *legitimitet* (Jacobsen, 2014). Legitimitet i en interkommunal sammenheng kan kobles til ulike former for press fra omgivelsene. Pragmatisk legitimitet er knyttet til et perspektiv om organisasjonen (nettverket) som nyttig for å løse oppgaver (Bush & Ramstad, 2004). Regulativ legitimitet vil si at lover og regler gir åpning for, eller pålegger, kommuner å inngå i samarbeid med andre kommuner (Andam, 2016). Normativ legitimitet i denne sammenhengen innebærer at organisasjonsformene og strukturer anses som gode og viktige av omgivelsene (Bush & Ramstad, 2004; Suchman, 1995). Kognitiv legitimitet knyttes til at enkelte organisasjoner eller særtrekk ved disse har legitimitet fordi de er tilpasset våre

oppfatninger eller mentale bilder og dermed blir “tatt for gitt” som generelle gode løsninger på utfordringer kommunene står overfor (Bush & Ramstad, 2004; Jacobsen 2014).

2.1.6.2 Ikke-intenderte effekter. Vi har over beskrevet noen av de viktigste intenderte effekter av interkommunale samarbeid. Men som nevnt får beslutninger og tiltak som regel også noen ikke-intenderte effekter. I mange sammenhenger kan disse også være uønskede og negative. Vi vil her trekke frem de mest sentrale ikke-intenderte effektene av interkommunalt samarbeid.

Selv om et interkommunalt samarbeid kan bidra til å redusere *transaksjonskostnader* vil alle former for samarbeid uansett ha kostnader knyttet til styring og kontroll av relasjoner mellom partene som inngår i samarbeidet. For interkommunale samarbeid kan transaksjonskostnader deles opp i noen hovedtyper: Etablering av nettverk kan innebære lange prosesser som krever forhandlinger og diskusjoner, prøving og feiling. Styring av samarbeidet kan innebære opprettelse av egne styringsorganer. Krav til rapportering og overvåkning av samarbeidet innebærer at det må utarbeides rapporter og rutiner for dette utenfor kommunens egne systemer. Vedlikehold og utvikling av samarbeidet kan også medføre transaksjonskostnader. Grad av tillit mellom partene i nettverkssamarbeidet kan også påvirke transaksjonskostnadene (Williamson, 1991). Høy grad av tillit vil kunne redusere behovet for omfattende bruk av kontrollsystemer og dermed redusere transaksjonskostnadene. På samme måte vil fravær av tillit kunne øke transaksjonskostnadene. I ytterste fall kan manglende tillit i samarbeidet føre til at transaksjonskostnadene blir så høye at transaksjonen burde vært organisert på en annen måte, for eksempel som hierarki eller en markedsrelasjon (Jacobsen, 2014).

Samarbeid mellom enheter fra ulike organisasjoner kan medføre en oppsplitting eller *fragmentering* der elementer som egentlig er del av en helhet kobles fra hverandre (Jacobsen, 2007). Et interkommunalt samarbeid vil i prinsippet medføre redusert politisk og administrativ styring over det aktuelle samarbeidsområdet for den enkelte kommune. Fragmentering kan drøftes langs en horisontal og vertikal dimensjon. Horisontal fragmentering skjer ved at det opprettes nye, formelle enheter i tillegg til de enhetene man allerede har, mens vertikal fragmentering knyttes til at nye enheter får en autonomi som også innebærer nye beslutningsnivåer, som for eksempel samarbeidets styre (Jacobsen, 2014). En av konsekvensene av fragmentering fra et innbygger-perspektiv kan være at kommunale ansvarsforhold fremstår som mer uklare og dermed gjør det vanskeligere å vite hvem som egentlig har ansvaret for tjenesteproduksjon og vedtak (Fimreite et al., 2007).

I et representativt demokrati kan velgerne holde politikerne ansvarlige gjennom valg, og politikerne kan holde administrasjonen ansvarlig gjennom kommunens hierarkiske strukturer. Et interkommunalt samarbeid kan, avhengig av samarbeidets autonomi, øke avstanden mellom politiske representanter og administrasjonen gjennom at samarbeidet har et eget styre. Politikernes mulighet til styring blir dermed mer indirekte gjennom utpeking av representanter eller vedtektsendringer. Samtidig reduseres velgernes mulighet til å holde politikerne ansvarlige for det interkommunale samarbeidet. I begge tilfellene kan det føre til en *ansvarsforvitring* (Jacobsen, 2014).

Etablering av nettverkslignende institusjoner som overtar oppgaver på vegne av kommuner kan føre til en uthuling av offentlig sektor. *Uthuling* av lokaldemokratiet oppstår når man delegerer myndighet ut til nettverkene i form av ytre og indre fristilling (Rhodes, 2007). Ytre fristilling i denne sammenhengen innebærer overføring av myndighet eller oppgaver ut av organisasjonen (for eksempel til et nettverkssamarbeid), mens indre fristilling betyr på den andre siden å opprette mer eller mindre autonome enheter innad i organisasjonen (Jacobsen, 2014).

2.2 Samfunnssikkerhet

Norske kommuner har historisk sett alltid hatt sentrale oppgaver når det gjelder samfunnssikkerhet, særlig gjelder dette beskyttelse av befolkningen. Samfunnssikkerhet som begrep ble tatt i bruk mot slutten av 1990-tallet, og forståelser av begrepets innhold har utvidet seg i takt med store naturhendelser, ulykker og terrorhandlinger, både nasjonalt og internasjonalt (Kruke et al., 2005). Begrepet dreier seg først og fremst om sammenhenger mellom statens organisering av sine virksomheter og samfunnskritiske funksjoners sårbarhet. Men samfunnssikkerheten påvirkes samtidig av internasjonale trusler og hendelser som følge av økt globalisering, økonomi, klimaendringer, epidemier og flyktningkriser. Slike hendelser påvirker også lokalsamfunn og den risikoen enkeltindivider utsettes for (Kruke et al., 2005; Engen et al., 2021).

Kommunenenes arbeid innenfor samfunnssikkerhetsfeltet reguleres i dag av "Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret" (Sivilbeskyttelsesloven 2010), som er konkretisert gjennom "Forskrift om kommunal beredskapsplikt" (2011). Samfunnssikkerhet er i Meld. St. 5 (2020-2021) "Samfunnssikkerhet i en usikker verden" definert som "*samfunnets evne til å verne seg mot og håndtere hendelser som truer grunnleggende verdier og funksjoner og setter liv og helse i fare. Slike hendelser kan være utløst av naturen, være et utslag av tekniske eller menneskelige feil eller bevisste handlinger*" (s. 11). Det er denne definisjonen som benyttes DSBs "Veileder til forskrift om

kommunal beredskapsplikt" (2018), og følgelig også den forståelsen av begrepet som er naturlig at norske kommuner legger til grunn.

2.2.1 Sikkerhet. Begrepet *sikkerhet* knyttes til ulike fagfelt som for eksempel psykologi, ledelse, ingeniørfag, og målet med begrepet kan hevdes å være å forstå og håndtere uønskede hendelser (Le Coze, Pettersen & Reiman, 2014). Som et vitenskapelig felt har sikkerhet få etablerte normative kriterier, og de mange perspektivene innenfor sikkerhetsvitenskapen kan gjøre det utfordrende å tydelig forstå hva sikkerhetsvitenskap er. Det er ulike definisjoner på hva sikkerhet er knyttet til de ulike perspektivene. Noen definisjoner av begrepet fokuserer på hva som kan gå galt knyttet til den aktiviteten man bedriver (f.eks. transport, luftfart, skipsfart). En annen måte å se sikkerhet på baserer seg på fravær av noe heller enn når sikkerhet er til stede. Sikkerhet kan da betegnes som fravær av hendelser og ulykker. En slik definisjon legger til grunn at sikkerhet i seg selv ikke har noen effekt, men defineres ut ifra fravær av andre elementer som hendelser og ulykker (Hollnagel, 2014a). Denne forståelsen av begrepet knytter sikkerhet til risiko (Aven, 2014). Ytterligere eksempler på en slik forståelse av begrepet er "sikkerhet definert som fravær av ulykker, der ulykker defineres som hendelser med et forløp som overskrider en definert risikoaksept" (Leveson, 1995), eller "en tilstand der graden av risiko er akseptabel" (Sheridan, 2008). En forståelse av sikkerhet som noe som er adskilt fra risiko har sine fordeler, men har også blitt kritisert for å føre til for enkle definisjoner av sikkerhetsbegrepet (Aven, 2014).

I de senere årene har perspektiver på sikkerhet som noe som er til stede snarere enn som fravær av noe, kommet til. Og i en slik forståelse av begrepet rettes fokuset mot ting som fungerer innenfor systemet. Med andre ord: å kunne gjøre noe på den riktige måten, betinger en forståelse av hvordan det foregår (Sætren, 2016). Denne forståelsen refereres gjerne til *safety I* og *safety II*. Safety I setter søkelys på hvordan ting går galt, mens safety II setter søkelys på hvordan ting går bra (Hollnagel, 2014b).

2.2.2 Risiko. Risiko er et sentralt begrep innenfor samfunnssikkerhetsfeltet og viser til noe som kan eller kunne ha skjedd og hvordan hendelsene påvirker samfunnet vårt (Engen et al., 2021; Rausand & Utne, 2014). Begrepet assosieres ofte med noe som er negativt, noe vi ønsker å eliminere eller i det minste redusere i størst mulig grad. Men, risiko kan også ha positive sider. Det å søke risiko kan være utfordrende og utviklende både for individer, organisasjoner og for samfunnet. Vi ville trolig ikke opplevd så mye fremgang og utvikling i verden om ingen var villige til å risikere å feile på veien til å utvikle nye teknologier, systemer og metoder. I et samfunnssikkerhetsperspektiv er nøkkelen å finne balansen mellom å redusere risiko for at uønskede hendelser og tap skal oppstå (kostnad), og en ønsket

tilstand med verdiskapning og utvikling (nytte) (Aven et al., 2004). Et tenkt samfunn fritt for risiko er altså ikke en ønsket tilstand fordi verdiskapning gjennom utvikling og fremgang vil stoppe opp. Et annet aspekt knyttet til kost-nytte vurderinger er at samtidig som kostnadene ved å innføre stadig nye tiltak for å fjerne siste rest av risiko innenfor et bestemt område stadig vil bli høyere, vil også effekten av de siste tiltakene også bli stadig mer marginale.

Vurdering av risiko er knyttet til fremtiden, og er således en usikker størrelse (Aven & Renn, 2010). Det avgjørende for nytten av sannsynlighetsberegninger avhenger derfor av hvorvidt risikoanalysene er basert på gode og realistisk forutsetninger og på god informasjon og kunnskap (Engen et al., 2021). Det som kan reduseres er dermed usikkerhet knyttet til metoder og målinger av de fenomenene vi observerer (Njå et al., 2017). Innenfor psykologiske og sosiologiske teoriretninger vurderes imidlertid samfunnsmessige og personlige faktorer som mer avgjørende når vi skal ta valg og fatte beslutninger, enn betydningen av rasjonelle vurderinger og kalkulasjoner (Rohrmann, 2008).

2.2.3 Sårbarhet. Knyttet til samfunnssikkerhet sier sårbarhet noe om hvilke forutsetninger for eller manglende evne et system har til å fungere under og etter at det utsettes for en uønsket hendelse (Engen et al., 2021). En slik forståelse av sårbarhet knytter altså begrepet til forutsetninger eller evner ved systemet både under og etter en uønsket hendelse. Under en hendelse dreier dette seg om evnen til å motstå påvirkning og i størst mulig grad evne å opprettholde sin funksjon, mens det i etterkant av en hendelse handler om så raskt som mulig å gjenoppta funksjonen(e) som har vært påvirket av hendelsen. Sårbarhet fremstilles ofte som en motsetning til robusthet. Det vil si at jo mer sårbart et system er, desto mindre robust er det, og motsatt (Furevik, 2012). Men robusthet refererer i større grad til noe *proaktivt*, noe vi bygger inn i et system for å øke tåleevnen og motstå uønskede hendelser. Sårbarhet viser på sin side til *reaktive* egenskaper ved et system. Dette er egenskaper som kan være vanskelige å legge merke til fordi de gjerne utvikler seg over tid (Engen et al., 2021). Sårbarhet kan således forstås som en av flere faktorer som inngår i risiko, Der risikoanalysen søker å beskrive og analysere de farer som eksisterer og de hendelsene som kan oppstå, fokuserer sårbarhetsanalysen på systemet som trues og hvordan det vil påvirkes av de farene som har blitt identifisert (Rossingnol et al., 2015).

Når vi vurderer systemers sårbarhet skilles det gjerne mellom teknologisk sårbarhet på den ene siden, og sosial og økologisk sårbarhet på den andre (Engen et al., 2021). En tett kopling mellom teknologiske og sosiale systemer innebærer at uønskede hendelser i ett

system lett vil kunne forplante seg til andre systemer. Ulike forståelser av teknologisk og sosial sårbarhet bør derfor sees i sammenheng.

2.2.4 Kommunal beredskapsplikt, lov og forskrift. Sivilbeskyttelsesloven kapittel 5 omhandler kommunenes plikter knyttet til kommunal beredskap. Her fremgår det at kommunen har plikt til å kartlegge uønskede hendelse som kan inntreffe i kommunen og vurdere sannsynligheten for at disse kan inntreffe, samt hvordan kommunen kan påvirkes av disse hendelsene. Det samlede resultatet av dette arbeidet skal fremstilles i en helhetlig risiko og sårbarhetsanalyse (helhetlig ROS). ROS-analysen danner grunnlaget for kommunens arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap (Sivilbeskyttelsesloven 2010, §14).

Kravene i Sivilbeskyttelsesloven er konkretisert i Forskrift om kommunal beredskapsplikt. Forskriftens formål er å sikre at kommunene ivaretar befolkningens sikkerhet og trygghet, og at det jobbes systematisk, helhetlig og tverrsektorielt med samfunnssikkerhet i kommunen med sikte på å redusere risiko for tap av liv eller skade på helse, miljø og materielle verdier (Forskrift om kommunal beredskapsplikt 2011, §1). Forskriften definerer konkrete minimumskrav til utarbeidelse av helhetlig ROS og overordnet beredskapsplan, i tillegg til krav om opplæring og øving.

2.2.5 Helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse i kommunen. Det finnes en rekke ulike rammeverktøy som er utviklet for å kartlegge risiko knyttet til samfunnssikkerhet. De forskjellige verktøyene har ulike teoretiske utgangspunkt og vektlegger i varierende grad ulike aspekter ved risikostyring på samfunnsnivå. Risiko- og sårbarhetsmodellen (ROS-modellen) er et av de verktøyene som har fått bredest anvendelse både i privat og offentlig sektor, og brukes i dag både i virksomheters arbeid med å etterleve ulike internkontrollforskrifter og innenfor samfunnssikkerhetsarbeid (Engen et al., 2021). Både Sivilbeskyttelsesloven (2010) og Forskrift om kommunal beredskapsplikt (2011) stiller krav til kommunene om å benytte ROS-modellen i sitt kommunale beredskapsarbeid.

Hensikten med en risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse) er å identifisere, kategorisere, beregne og beskrive risiko og sårbarheter i et system (Aven et al., 2008). Målsetningen med analysen er å finne frem til risikoreduserende tiltak som kan redusere sannsynligheten for at en uønsket hendelse oppstår, eller å redusere konsekvensene av hendelsen hvis den oppstår (Lunde 2019; Engen et al., 2021; Aven et al., 2008)

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) har utarbeidet en *Veileder til helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse i kommunen* (DSB, 2014). Hensikten med veilederen er å gi kommunene en grundig metodebeskrivelse for hvordan de kan gjennomføre og følge

opp krav til arbeid med kommunal beredskapsplikt i henhold til Sivilbeskyttelsesloven (2010) og Forskrift om kommunal beredskapsplikt (2011).

2.2.6 Overordnet beredskapsplan. Med utgangspunkt i de funn som er gjort i ROS-analysen skal kommunene utarbeide langsiktige mål, strategier, prioriteringer og plan for oppfølging av samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet (Forskrift om kommunal beredskapsplikt 2011, §3). Den gjenværende risikoen, enten den er kjent og akseptert (risikoaksept) eller det er risiko vi ikke har vært i stand til å avdekke gjennom ROS-arbeidet, må dekkes opp av beredskap. Beredskap i denne sammenhengen kan forklares som de planer og systemer som etableres for effektivt å utnytte samlede tilgjengelige ressurser, basert på klare strukturer, myndighet, ansvarsforhold og kommandolinjer mellom de involverte aktørene (Engen et al., 2021).

Det foreligger ingen veileder fra DSB som beskriver kommunenes arbeid med utarbeidelse overordnet beredskapsplan, slik det gjør for gjennomføring av helhetlig ROS. Alt samfunnssikkerhetsarbeid i Norge skal imidlertid baseres på de nasjonale beredskapsprinsippene om likhet, nærhet, ansvar og samvirke (Meld. St. 5 2020-2021), men kunnskapsgrunlaget for utarbeidelse av kommunens overordnede beredskapsplan ligger i den helhetlige ROS-analysen (Lunde 2019; Njå et al., 2020; Engen et al., 2021).

En av hovedoppgavene til kommunene i beredskapsarbeidet er det lokale samordningsansvaret (DSB, 2018). Samordning eller samvirke i åpne systemer som beredskapsapparatet betinger tilpasninger i arbeidet med å utvikle et effektivt apparat for respons. Et viktig element i samvirket blir da å unngå at samhandlingen blir for rigid og dermed lite utviklingsorientert (Kapucu et al., 2010). Men til tross for at samordningene bør være løse nok med tanke på utvikling, bør den også inneholde mekanismer som sørger for at aktørene jobber mot et felles mål. Slike mekanismer er organisatoriske arrangementer som bidrar til strømlinjeforming av flere aktørers kollektive innsats mot et definert mål (Okhuysen & Bechky, 2009), og betegnes gjerne som formaliserte, administrativt-funksjonelle og sosioemosjonelle samordningsmekanismer (Borch & Andreassen, 2020).

2.2.7 Beredskapsteorier. Innenfor fagfeltet beredskap og kriseledelse finnes en rekke ulike teoretiske rammeverk. Noen teorier tar for seg hva som fører til en krise (Carr, 1932; Turner, 1978; Perrow, 1984), mens andre tar for seg mer "helhetlig kriseledelse" gjennom å se på forberedelser, håndtering og gjenopprettelse knyttet til kriser (Lindell & Perry, 1992; Drabek, 1985; Drabek & McEntire, 2002). Det finnes også teorier innen samfunnsvitenskapen som forklarer menneskelig atferd i forbindelse med krisesituasjoner (Stallings,

1995; Jenkins, 2003; Arata et al., 2000; Barton, 1969). Felles for hovedvekten av disse teoretiske perspektivene er imidlertid at de fokuserer på håndteringen av en krise, og ikke på å unngå kriser gjennom forebygging og forberedelser (McEntire & Myers, 2004).

Innen forskning på sikkerhet er det utviklet en rekke perspektiver som tar sikte på å forklare hvordan organisasjoner lykkes i å unngå store feil og ulykker over tid til tross for at de opererer i et høyrisikomiljø. Noen eksempler på slike teorier er: Man-made disaster theory (Turner, 1978), Normal accident theory (Perrow, 1984), Human error and latent failures (Reason, 1990) og Decisionmaking and mitigation towards boundaries (Rasmussen, 1997). I denne oppgaven her vi imidlertid valgt å benytte High Reliability Organizations (HRO) som teoretisk perspektiv når vi skal se på hvordan kommuner arbeider med sikkerhet innenfor et nettverkssamarbeid knyttet til kommunal beredskapsplikt. Teorien tar for seg hvordan organisasjoner kan forebygge og forberede seg på uønskede hendelser gjennom en kognitiv og prinsipiell tilnærming ved å utvikle en god sikkerhetskultur og høy reliabilitet (Weick & Sutcliffe, 2015).

2.2.8 Høyreliable organisasjoner (HRO). HRO-teorien ble utviklet med utgangspunkt i studier av høyrisiko-organisasjoner som hadde god sikkerhetsstatistikk (Weick et al., 1999) og fokuserer på organisasjonskultur og forholdet mellom kultur og sikkerhet (Sætren, 2016). En høyreliable organisasjon er en organisasjon som til tross for å operere i krevende og komplekse omgivelser, over tid likevel evner å unngå alvorlige feil og ivareta sikkerheten (Weick & Sutcliffe, 2015; Boin & Schulman, 2008). HRO-teorien gir forklaringer på hvorfor systemer med høy grad av kompleksitet opplever færre ulykker enn hva man i utgangspunktet kunne forvente (Sætren, 2016). Eksempler på slike systemer kan være luftfartsindustrien, kjernekraftverk og romfartsindustrien. Kjernen i HRO-teorien er at selv om man operer i komplekse, upredikerbare og til dels ustabile miljøer, gjør årvåkenhet det mulig å fange opp svake signaler slik at man kan respondere hensiktsmessig på disse. Målet er å etablere en god sikkerhetskultur gjennom en kollektiv bevissthet som både identifiserer og håndterer små feil, slik at man unngår større ulykker (Weick et al., 1999).

Persepsjon og kognisjon hos medarbeiderne er avgjørende for å oppnå høy reliabilitet. I HRO-teorien vektlegges fem kognitive teknikker som utgjør en kollektiv bevissthet i organisasjonen; følge opp små feil, unngå overforenklinger, forbli sensitiv til operasjoner, forpliktelse til resiliens, samt å utnytte fordelene ved å endre lokalisering av ekspertise (Weick & Sutcliffe, 2015). De tre første prinsippene handler om organisasjoners evne til å forutse og hindre at alvorlige, uønskede hendelser oppstår (Roberts & Bea, 2001; Weick og Sutcliffe, 2015). De to siste prinsippene relaterer til organisasjoners håndtering av hendelser

hvis de likevel oppstår, og hvordan hindre uønsket utfall av hendelsene (Weick & Sutcliffe, 2015; Sætren, 2016)

Prinsippet om å *følge opp små feil* handler om at mindre uønskede hendelser og små feil blir ansett som et symptom på at noe ved systemet har svakheter eller ikke holder en ønsket standard. Ansatte i høyreliable organisasjoner vektlegger den potensielle risikoen en feil eller et avvik kan representere og er bevisst på at hvis feilen får utvikle seg eller tilfeldig sammenfaller med andre mindre feil, så kan de lede til store ulykker (Rasmussen, 1997; Reason, 1990). Identifiserte feil tas tak i umiddelbart, og analyseres og korrigeres fortløpende, for på den måten å forhindre en ytterligere utvikling og at flere små feil til sammen skal utløse en større uønsket hendelse. Organisasjoner som er opptatt av små feil blir bedre på å identifisere slike parallelt med at de skaper en praksis hvor feil kan utelukkes og unngås (Weick & Sutcliffe, 2015). Slike organisasjoner har også gode systemer for å håndtere avvik og verdsetter rapportering av avvik, feil og nestenulykker (Sætren, 2016).

Det andre sentrale prinsippet for høyreliable organisasjoner er å *unngå overforenklinger av fortolkninger*. Denne teknikken dreier seg om at organisasjoner må være varsomme med å gi forenklede og generelle forklaringer på komplekse hendelser og kontekster (Weick & Sutcliffe, 2015). En overforenkling av komplekse sammenhenger kan føre til at man snevrer inn forutsetningene personalet har til å forstille seg mulige uønskede konsekvenser. Aktiv opprettholdelse av et nyansert og sammensatt bilde bidrar til at de ansatte har flere muligheter og større sannsynlighet for å lykkes med å identifisere feil og avvik på et tidlig stadium. Mindre forenkling gjør det enklere å se mer, og høyreliable organisasjoner posisjonerer seg for å se mest mulig. Dette gjør de blant annet gjennom å inkludere ulike erfaringer og synspunkter, samt å oppfordre til sunn skepsis og diskusjon (Weick & Sutcliffe, 2015). I denne sammenhengen er det viktig å unngå en for homogen arbeidsstokk med et for likt eller snevert blikk på sikkerhetsutfordringene. HRO-perspektivet verdsetter ulike erfaringer og kritisk tenkning der man diskuterer seg frem til omforente løsninger man kan samles om. Heterogenitet i utdannings- og erfaringsbakgrunn blant de ansatte kan bidra med ulike perspektiver og på den måten bidra til kritisk tenkning, diskusjon og eventuelt alternative løsninger. Gjenkjenning av hendelser som noe man har erfart tidligere kan i denne sammenhengen være en kilde til bekymring. Bakgrunnen for dette er kunnskapen om hvordan menneske fortolker nye hendelser ved å assimilere dem inn i allerede kjente skjema og på den måten havne i en bekreftelsesfelle (Sætren, 2016). Menneskers tendens til å søke bekreftelse kan føre til kognitive skjevheter (bias), noe som kan være en årsak til menneskelige feil (human errors) (Reason, 1990).

Det tredje HRO-prinsippet handler om å *forbli sensitiv til operasjoner* og er knyttet til det som ofte kalles "latente feil" (Reason, 1990). Latente feil i denne sammenhengen referer til mangler i ledelses- og kontrollsystemer, eller i rapportering og sikkerhetstrening som kan bidra til smutthull i sikkerhetssystemenes barrierer. Derfor er det sentralt å integrere ansatte som utfører oppgavene i en oppmerksomhetskultur og utvikle deres situasjonsforståelse i arbeidskonteksten, for på den måten å forhindre at små feil utvikler seg til større ulykker (Weick & Sutcliffe, 2015). Årsaken til at feil oppstår kan ligge langt tilbake i tid, eller det kan være et resultat av beslutninger som er tatt i en annen kontekst eller på et annet nivå. Men det er frontlinjearbeidernes oppmerksomhet og situasjonsforståelse som er avgjørende for å unngå at feil utvikler seg til ulykker. Dette fokuset på hvor de operative arbeidsprosessene utføres demonstrerer hvorfor høyreliable organisasjoner fokuserer mer på detaljer i situasjonen og mindre på strategi (Sætren, 2016).

God situasjonsforståelse er viktig for å kunne opprettholde et kontekstuellet fokus på detaljer (Sætren, 2016). Situasjonsforståelse i denne sammenhengen er bevissthet til den konteksten de opererer i, og at de er i stand til å skille mellom detaljer på en slik måte at de har en ekstra sensitivitet i forhold til små variasjoner i sin arbeidssituasjon. Denne formen for oppmerksomhet gjør de ansatte i stand til å gjøre tilpasninger og på den måten forhindre feil i å akkumuleres (Endsley et al., 1999). Tillit i relasjoner er også knyttet til sensitivitet til operasjoner gjennom at ansatte må være trygge på at å uttrykke skepsis til operasjonen blir verdsatt. Åpenhet og dialog slik at man kan si fra når avvik oppdages under operasjoner og pågående arbeid, er avgjørende for å unngå ulykker (Weick & Sutcliffe, 2015).

Det fjerde HRO-prinsippet handler om *forpliktelse til resiliens*. I dette ligger en erkjennelse av at ingen systemer er perfekte, og at i en kompleks og ustabil verden vil feil oppstå (Weick & Sutcliffe, 2015). Resiliens i denne sammenhengen dreier seg om en organisasjons evne til å opprettholde eller gjenoppta en stabil dynamisk tilstand etter en uønsket hendelse eller under en vedvarende belastende situasjon (Weick & Sutcliffe, 2015; Hollnagel et al., 2006). Det betyr at ansatte og virksomheter gjennom å lære av sine tidligere feil kan bli bedre i stand til å forhindre eller håndtere fremtidige feil, og på den måten forhindre at uønskede hendelser som oppstår får mulighet til å eskalere og true driften. Å oppnå et slikt mål om resiliens krever imidlertid inngående kunnskap om system, teknologi, kolleger og seg selv. I tillegg er en kreativ tilnærming til mulige scenarier som også innbefatter verstefallstenkning viktig for å trene og videreutvikle kognitive evner (Weick, 2005). Opprettholdelse av resiliens betinger at man evner å erfare og lære underveis uten å på forhånd vite hvordan disse erfaringene kommer til nytte. Kreativ scenario- og

verstefallstenking er teknikker som bidrar til å forberede seg på det uventede og et sentralt element i høyreliable organisasjoners kontinuerlige forbedringsarbeid med utvikling av beredskap og resiliens (Weick & Sutcliffe, 2015).

Det femte og siste HRO-prinsippet er å *utnytte fordeler ved å endre lokalisering av ekspertise* og handler om å utnytte organisasjonens ekspertise på en best mulig måte der hvor det er mest behov for den (Weick & Sutcliffe, 2015). Strengt og hierarkiske systemer kan i håndtering av nødsituasjoner være uhensiktsmessig fordi beslutningsprosesser kan gå for tregt, i tillegg til at hendelser gjerne oppdages på et lavere nivå og at kompetansen for å håndtere situasjonen gjerne finnes der. Desentralisering av hendelsehåndtering ut til der hendelsen oppstår og bemyndigelse av de med den beste ekspertisen er viktig, uavhengig av formell stilling og organisatorisk nivå, for å kunne håndtere hendelser effektivt (Weick & Sutcliffe, 2015). En slik tankegang samsvarer også godt med beredskapsprinsippene "nærhetsprinsippet" og "ansvarsprinsippet" som er to av fire overordnede prinsipper som norsk samfunnsikkerhetsarbeid er organisert etter (Lunde 2019; Njå et al., 2017; Engen et al., 2021).

Komplekse systemer og prosesser preger i stor grad virksomheter i dagens arbeidsliv, og høyreliable organisasjoner bruker endring i lokalisering av ekspertise og kompetanse som en strategi for å håndtere en stadig økende kompleksitet (Sætren & Laumann, 2015; Weick & Sutcliffe, 2015). I denne sammenhengen kan også for stor grad av tillit representere en fare ved at en persons ekspertise fører til at det ikke stilles kritiske spørsmål, eller at andre medarbeideres årvåkenhet reduseres som følge av en overdreven tillit til lederens evne til å få med seg alle detaljer. I denne sammenhengen er heterogenitet i kompetanse og bakgrunn viktig, og av den grunn vektlegger høyreliable organisasjoner viktigheten av å bruke personellet på en god måte, verdsette deres meninger, samt å trene dem i å identifisere og ettergå feil (Sætren 2016).

3.0 Metode

I dette kapitlet gjør vi rede for de valgene vi har tatt i den metodiske tilnærmingen. Vi beskriver prosessen for utvelgelse av informanter, innsamling, behandling og analyse av data. Videre vil vi gi en vurdering av forskningens validitet og forskningsetiske retningslinjer.

3.1 Litteratursøk

Vi startet arbeidet med studien med å gjennomføre litteratursøk. I tillegg til å søke i Universitetsbibliotekets søkeportal Oria, har vi benyttet Google og Google Scholar. Følgende søkeord ble brukt: interkommunale nettverk, interkommunalt nettverkssamarbeid, interorganisatoriske nettverk, nettverkssamarbeid, læringsnettverk, beredskapssamarbeid,

interkommunalt samarbeid, interorganizational networks, intermunicipal networks, public networks, interorganizational learning networks, societal resilience. Vi fikk som naturlig er, flest treff ved å bruke de engelske søkeordene. Vi har gjennomgått den litteraturen som vi har funnet mest interessant og også fått tips til annen relevant litteratur ved å se hvilke kilder det har vært henvist til. Vi fant at det var utgitt flere artikler, særlig engelskspråklige som omhandler nettverkssamarbeid. Flere av disse omhandlet nettverk mellom ulike aktører, for eksempel mellom offentlige og private organisasjoner. Det var relativt få som omhandlet interkommunale nettverk.

3.2 Metodisk tilnærming og forskningsdesign

Forskningsdesign kan ifølge Johannessen et al. (2020) forstås som alt som knytter seg til en undersøkelse. Hvilken metode vi skulle bruke, var et av de sentrale valgene vi gjorde knyttet til forskningsdesign. Ut fra vår problemstilling og mål om å få en dypere forståelse av betydningen av deltakelse i de aktuelle nettverkene, valgte vi en kvalitativ metodisk tilnærming til denne studien. Ved å gjennomføre kvalitative intervju kunne vi be informantene om å utdype utsagn og vi kunne få dybdekunnskap om for eksempel opplevelser, holdninger, følelser og hendelser (Kvale & Brinkmann, 2015).

Casestudier er mye brukt innen økonomisk-administrative fag, og ved å benytte casestudier/casedesign kan man studere ett eller flere tilfeller inngående over kort eller lang tid (Johannessen et al., 2020). Siden vi fikk mulighet til å intervju deltakere i tre ulike nettverk, valgte vi å intervju relativt få i hvert enkelt nettverk og forske på temaet interkommunalt samarbeid om beredskap og eventuelle suksesskriterier. Selv om vi har påpekt noen ulikheter mellom de tre nettverkene i undersøkelsen, har vi i liten grad sammenliknet mellom nettverkene og vektlagt ulike kontekster (Yin, 2018).

Datakilder i studien vår har hovedsakelig vært data som vi har produsert selv (primærkilder). Men vi har også fått tilgang til skriftlige kilder som omhandler nettverkene (sekundærkilder), deriblant evalueringer og utkast til mandat. Vår vurdering var at vi gjennom semistrukturerte intervjuer og gjennomgang av avtaler og styrende dokumenter ville få tilstrekkelig datagrunnlag til å besvare problemstillingen vår. Analysen av datamaterialet gjennomførte vi som en tematisk analyse for å ivareta en teori-fleksibel og åpen tilnærming (Braun & Clarke, 2006).

3.3 Kontekst

Vi skal i denne delen kort beskrive bakgrunn og formål for de tre nettverkene som vi har sett på i denne studien, samt belyse strukturelle likheter og ulikheter mellom de tre nettverkene. I Finnmark er samarbeidet mellom kommunene delt i to ulike nettverk.

Beredskapsforum Øst-Finnmark ble opprettet i 2015 og består av 10 kommuner.

Beredskapsforum Vest-Finnmark ble etablert i 2016 og består av 9 kommuner. I begge Finnmarks-forumene er det Statsforvalteren (tidligere Fylkesmannen) som står for administrativ og faglig tilrettelegging, men det presiseres både fra Statsforvalteren og kommunene at det er kommunene som "eier" beredskapsforumene.

Opprettelsen av forumet i Øst-Finnmark ble gjort i regi av Statsforvalteren, og var en erkjennelse av at det beredskapsfaglige arbeidet i kommunene ofte er tillagt en person eller funksjon i kommuneadministrasjonen, ofte *"uten en ansvaret er klart og tydelig beskrevet hva gjelder ansvarsoppgaver. Det følger heller ingen opplæring med ansvaret"*¹.

Beredskapsforum Øst-Finnmark møtes på dagssamlinger fire ganger i året. Formålet med forumet er blant annet å fremme samfunnssikkerhetsarbeidet i kommunene, veilede og bidra til kompetanseheving, samt å bedre kommunikasjon internt mellom kommunene og mot andre regionale beredskapsaktører.

Basert på erfaringene fra Øst-Finnmark tok Statsforvalteren i 2016 initiativ til å opprette et tilsvarende beredskapsforum i Vest-Finnmark. Man "adopterte" formål fra forumet i øst, men av hensyn til geografi og utfordrende reisevei valgte man å samles to ganger årlig i såkalte "lunsj-til-lunsj møter". I Vest-Finnmark er det to kommuner som har 100 prosent stillinger som beredskapskoordinatorer, mens det i øst kun er én kommune som har dette. I øvrige kommuner, i begge nettverkene, utgjør beredskapsfunksjonen mellom 5 og 20 prosent av koordinatorens stilling. Det er også kommuner i begge nettverk som ikke har definert hvor mye koordinatorene skal jobbe med kommunal beredskapsplikt, men informantene anslår selv at omfanget av arbeidet vanligvis ligger i området 5 til 20 prosent.

Beredskapsforum Salten ble opprettet som et samarbeidsprosjekt i 2015, etter initiativ fra Bodø kommune. Formålet med prosjektet var *"å styrke samarbeidet innen samfunnssikkerhet og beredskap mellom de deltagende kommunene, nødetatene og andre eksterne beredskapsaktører"*². Beredskapsforum Salten består av 10 kommuner. Samarbeidet er organisert som et prosjekt der den største kommunen leder arbeidet både administrativt og faglig, mens Rådmannsutvalget i Salten utgjør prosjektets styringsgruppe. Den største kommunen er eneste kommune i nettverket med 100 prosent stilling som beredskapskoordinator. Beredskapskoordinatorene i de øvrige kommunene har beredskap som mellom 5 og 20 prosent av sin stilling. Enkelte kommuner har ikke fastsatt hvor stor denne

¹ Mandat/felles saksframlegg Beredskapsforum Øst-Finnmark

² Mandat/felles saksframlegg Beredskapsforum Salten

funksjonen er, men informantene anslår selv at funksjonen til vanlig utgjør mellom 5 og 20 prosent av ordinær stilling.

I tillegg til formålet om å styrke arbeidet med kommunal beredskapsplikt i de enkelte kommunene i Salten har samarbeidet også utarbeidet en regional ROS-analyse (Salten-ROS). Det gjennomføres også felles regionale øvelser i regi av nettverket. Beredskapsforum Salten har om lag seks samlinger i året. Antallet samlinger kan variere noe i perioder der den regionale ROS-analysen er under revisjon og eventuelt ved gjennomføring av felles øvelser og kurs. Nettverket har også et arbeidsutvalg bestående av to kommuner som skal bidra til å støtte prosjektlederen i forberedelser og tilrettelegging av nettverkssamlingene. Deltakelse i arbeidsutvalget går på omgang.

3.5 Utvalg og rekruttering

Den primære målgruppen for dette studiet var kommuner som ikke hadde en fulltidsansatt beredskapskoordinator med ansvar for kommunal beredskapsplikt, og der et interkommunalt nettverkssamarbeid var ment å skulle kompensere for manglende ressurser i kommunen. Men selv om vi i denne studien har vært opptatt av hvordan nettverkssamarbeid kan bidra til å løse utfordringer i små kommunenes, har også informanter fra kommuner med større ressurser på feltet vært interessante. Informanter fra beredskapsmessig ressurssterke kommuner ville kunne ha andre perspektiver og oppfatninger av hvordan samarbeidet fungerer, hva som er avgjørende for et godt samarbeid og hvilket faktisk utbytte man får ved å delta.

I denne studien var det naturlig å gjøre en kriteriebasert utvelgelse. Det vil si at vi valgte informanter som oppfylte kriterier som vi hadde definert på forhånd (Johannessen et al., 2020). Vi definerte følgende kriterier for utvelgelse: 1) Informanten måtte ha ansvar for kommunens utarbeidelse og revisjon av planverk knyttet til kommunal beredskapsplikt. 2) Informanten måtte gjennom sin stilling eller funksjon ha ansvar for arbeid med kommunal beredskapsplikt i sin kommune. 3) Informanten deltok i et faglig beredskapsnettverk, primært knyttet til kompetansebygging og erfaringsutveksling innenfor kommunal beredskapsplikt. 4) Informanten deltok regelmessig i nettverkssamarbeidet.

Statsforvalterne har som nevnt kontrollansvaret knyttet til kommunenes etterlevelse av kommunal beredskapsplikt, men samtidig har de også et ansvar for å veilede kommunene og eventuelt bistå med opplæring og kompetansebygging innenfor fagområdet. Gjennom kontakt med Statsforvalterne fikk vi tips om flere aktuelle nettverk og navn på aktuelle kommuner i de enkelte nettverkene.

Vi tok deretter direkte kontakt med beredskapsrådgiverne i de respektive kommunene som vi vurderte som aktuelle informanter. Kontaktinformasjon (telefon og e-postadresse) fant vi ved hjelp av den enkelte kommunes hjemmeside. Første kontakt ble tatt via telefon der vi ga en kort presentasjon av oss som forskere, studien og formålet med studien. Vi sendte så en e-post til den enkelte med skriftlig informasjon om studien, forskerne og et samtykkeskjema for å ivareta personvernet.

3.6 En presentasjon av forskerne

Vi er to studenter som skriver denne oppgaven som en avsluttende del av en erfaringsbasert masterstudie i beredskap og kriseledelse ved Nord universitet. Begge har interesse og engasjement for arbeid og prosesser som skal bidra til å ivareta kommunal beredskapsplikt, men fra ulike ståsted. Den ene har til daglig ansvar for et prosjekt knyttet til totalforsvaret i tre kommuner i indre Troms, og har tidligere jobbet i en privat virksomhet med rådgivning av kommuner i forhold til kommunal beredskapsplikt. Den andre er ansatt hos Statsforvalteren i Troms og Finnmark. Statsforvalteren har oppgaver med samordning, veiledning og tilsyn av kommuner både når det gjelder beredskap (Instruks for statsforvalteren og Sysselmasteren, 2015) og på andre fagområder.

3.6 Datainnsamling

3.6.1 Intervjuer. I denne studien har innsamling av data primært foregått ved hjelp av semistrukturerte intervju. Formålet var å få en dybdeforståelse av informantenes erfaringer og oppfatninger av betydningen av å delta i det interkommunale nettverket (Kvale & Brinkmann, 2015).

Vi hadde på forhånd utformet en semistrukturert intervjuguide. Med utgangspunkt i den overordnede problemstillingen utarbeidet vi først sentrale deltemaer med tilhørende underpunkter eller underspørsmål som skulle sikre tilstrekkelig utdyping av de ulike temaene. Vi vektla å formulere åpne spørsmål, samtidig som intervjuguiden skulle fungere som en huskeliste slik at de relevante temaene for å besvare vår problemstilling ble belyst i alle intervjuene (Kvale & Brinkmann, 2015). Etter at de første intervjuene var gjennomført gjorde vi noen små justeringer i intervjuguiden basert på erfaringer vi hadde gjort oss. Ved å forbedre intervjuguiden gjennom å føye til et par spørsmål, opplevde vi å få inn nye dimensjoner i resten av intervjuene.

Intervjuguiden fungerte som et overordnet utgangspunkt for gjennomføringen av intervjuet, men spørsmål, tema og rekkefølge varierte noe mellom informantene slik at vi som intervjuet kunne bevege oss frem og tilbake (Johannessen et al, 2020). En fordel med

semistrukturerte intervjuer er den muligheten denne formen gir til å balansere mellom standardisering og fleksibilitet.

Innledningsvis i våre intervjuer presentere vi oss selv og prosjektet, og fortalte hva vi ønsket å spørre informantene om. Videre forklare vi hvordan intervjuet ble dokumentert, etiske forhold knyttet til håndtering av data og anonymitet, samt informantens rett til når som helst å avslutte både intervjuet og øvrig deltakelse i forskningsprosjektet.

Vi valgte å gjennomføre alle ni intervjuer individuelt. På forhånd hadde vi vurdert at det også kunne være aktuelt med noen gruppeintervjuer, men av praktiske og tidsmessige hensyn var det enklest å få gjort individuelle avtaler med informanter. Dette gjorde det også lettere å ivareta hensynet til informantenes anonymitet. En fordel med gruppeintervju kunne være å få fram ulike synspunkt da gruppesamspill kan bringe fram flere synspunkter spontant (Kvale & Brinkmann, 2015). Vi vurderer likevel at individuelle intervju har fungert godt i studien vår. Hvert intervju varte om lag en time, og ble gjennomført digitalt på Teams med begge forskere til stede.

3.6.2 Opptak og transkribering. Vi gjorde lydopptak av alle intervjuene og transkriberte disse i sin helhet. Ved å gjøre lydopptak kunne vi konsentrere oss om dialogen med informantene, i stedet for å være opptatt med å notere. Våre rådataer med transkriberte intervjuer bestod av nesten 90 sider tekst.

3.6.3 Sekundærdata. I tillegg til primærdata, har vi også fått tilgang til skriftlige dokumenter som har gitt oss innblikk i bakgrunnen for opprettelsen av nettverkssamarbeidene. Blant disse dokumentene er invitasjon til kommunene om å delta i beredskapsfora og utkast til mandat.

3.7. Dataanalyse

Vi har benyttet tematisk analyse for å analysere våre data. Tematisk analyse beskrives som en åpen og teoretisk fleksibel tilnærming til å analysere data. Det er en metode som består av seks faser for å identifisere, analysere og skildre mønstre (tema) i data (Braun & Clarke, 2006). Vi vil i det følgende beskrive hvordan vi har gjennomført analysen basert på disse fasene.

Fase 1 handler om å *bli kjent med datamaterialet*. Prosessen med å intervju informantene og transkribere lydopptakene gjorde at vi ble godt kjent med datamaterialet. Vi fordypet oss i datamaterialet gjennom å lese grundig gjennom alle intervjuene etter at de var ferdig transkriberte. Mens vi leste gjorde vi noen notater og vi markerte tekst med tanke på tema, mønster og mening (Braun & Clarke, 2006). Med tema menes her tekst som fanger opp

noe viktig for å belyse problemstilling og forskningsspørsmål og som representerer en type mønster eller mening (Braun & Clarke, 2006).

Fase 2 dreier seg om å *identifisere de første kodene*. Etter å ha fordypet oss i datamaterialet i første trinn, og ha identifisert flere interessante tema så langt, startet vi arbeidet med å gå mer systematisk igjennom alle de transkriberte intervjuene. Vi tok for oss linje for linje og satte merkelapper, det vil si koder, på tema som framgikk av teksten. Slik ble dataene organisert i grupper som ga mening for oss (Braun & Clarke, 2006). Vi la vekt på å merke en stor nok del av hvert tekstutdrag slik at vi kunne ivareta validitet gjennom sensitivitet til kontekst og grundighet (Yardley, 2000). Siden vi hadde valgt en induktiv tilnærming i denne studien var det datamaterialet og ikke teori som var utgangspunktet for kodene vi valgte (Braun & Clarke, 2006). Vi valgte å strukturere våre data ved hjelp av Excel og Word (Ose, 2016)

I fase 3 skal man *lete etter tema*. Etter å ha kodet datamaterialet i 38 koder gikk vi gjennom kodene og grupperte de i ulike potensielle overordnede temaer (Braun & Clarke, 2006). Vi ga temaene navn som refererte til innholdet. Ved å bruke Excel og Word til å strukturere data, fikk vi en visualisering av kodene, kategoriene og koblingene mellom dem. Vi hadde også nytte av å utarbeide et tankekart som hjalp oss å etablere overordnede temaer og undertemaer (kategorier). Resultatet etter denne fasen var at vi hadde etablert 10 overordnede temaer med flere underkategorier med kodet tekst. Disse temaene ble bearbeidet videre da vi vurderte om temaene var representative og om de reflekterte datainnholdet vårt.

Fase 4 handler om å *gå kritisk gjennom tema*. I denne fasen gikk vi på nytt gjennom temaene som vi hadde gruppert for å kvalitetssikre temaene. Ved å gjøre en kritisk gjennomgang kunne vi se om noen av temaene vi hadde definert egentlig ikke var temaer, for eksempel fordi det ikke var nok data til å støtte et tema, dataene var for ulike, eller to tilsynelatende ulike tema kunne slås sammen til ett (Braun & Clarke, 2006). Vi vurderte om temaene var relevante for å belyse vår problemstilling, og om innholdet i de kodede dataene stemte overens med betydningen vi hadde gitt den enkelte kategori. I de tilfellene vi fant at det ikke var samsvar, vurderte vi i neste omgang om det var innholdet eller navn på kategorien som burde endres. Ved å flytte kodet tekst til et annet tema, slå sammen kategorier eller slette tekst vi tidligere hadde kodet, stod vi igjen med de temaene vi vurderte som mest relevante for å belyse vår problemstilling.

Koding av data og gruppering i ulike kategorier kan fortsette nærmest i det uendelige, men det er viktig å kunne stoppe når endringene ikke lenger bidrar til vesentlig forbedring (Braun & Clarke, 2006). Etter å ha gjennomgått alle kategoriene og all kodet tekst til hver

kategori, oppdaterte vi prosjektmatriksen med de endringene som var gjort, og koblinger mellom hovedtemaer og underkategorier ble også oppdatert.

Fase 5 dreier seg om å *definere og gi navn til tema*. Etter å ha oppdatert prosjektmatriksen, gikk vi videre med å avklare de ulike temaene. Ved å definere og avgrense temaene i prosjektskissen, kunne vi identifisere essensen av hvert tema og gi temaene navn som reflekterte dette (Braun & Clarke, 2006). Vi måtte altså identifisere hva hvert tema handlet om og illustrere det med våre egne ord. Videre vurderte vi hvordan hvert enkelt tema passet inn i forhold til vår problemstilling og historien vi ønsket å fortelle (Braun & Clarke, 2006). I prosessen fra fase 3 til fase 5 ble antall tema redusert til 4 med til sammen 11 underkategorier. Dette har vært vårt utgangspunkt for fase 6, resultatdelen. Sluttresultatet av kodingen med tema og underkategorier framgår av Tabell 1, Hierarkisk oversikt over temaer og kategorier med forklaringer

Fase 6 går ut på å *produsere rapporten*. Det siste trinnet i tematisk analyse handler om å rapportere funnene fra analysen, det vil si skrive resultatdelen (Braun & Clarke, 2006). Drøfting av funn opp mot valgt teori og problemstilling i oppgaven gjøres i kapittel 5.

3.8 Metodisk integritet.

Siden data ikke er selve virkeligheten, men representasjoner av virkeligheten, vil det være sentralt å spørre seg hvor godt eller representativt våre data representerer fenomenet vi har studert (Johannessen et al., 2020).

3.8.1 Validitet. Vi vil i det følgende beskrive hvordan vi har gått fram for å sikre validitet i vår forskning. Det gjør vi gjennom å vise til Yardley (2000) sine fire kriterier for validitet i kvalitativ forskning; sensitivitet til konteksten, forpliktelse og grundighet, transparens og sammenheng og innvirkning og nytteverdi.

Sensitivitet til kontekst handler mellom annet om å gjøre seg kjent med relevant litteratur og forskning som allerede finnes om temaet vi ønsket å studere (Yardley, 2000). Noe relevant litteratur og forskning var vi allerede blitt introduserte for gjennom ulike emner og eksamensoppgaver tidligere i dette masterstudiet. Vi gjennomførte også litteratursøk tidlig i undersøkelsen. Siden vi valgte en induktiv tilnærming, gikk vi ikke veldig dypt inn i teorien, men lot empirien være den drivende faktoren.

Bevissthet rundt egne roller som forskere er viktig for å ivareta forskningens validitet (Yardley, 2000). Som forskere har vi prøvd å være bevisste på vår rolle i en intervjusituasjon. Vi har begge våre forforståelser om det tema vi studerer gjennom nåværende og tidligere arbeidsforhold. En av forskerne har lang erfaring med tilsyn av kommunale helsetjenester som ansatt hos Statsforvalteren, mens den andre har tidligere erfaring som rådgiver i privat

sektor med kommunesektoren som kunder. Sistnevnte er nå selv ansatt i kommunal sektor med kommunal beredskap som arbeidsfelt. Valg av tema og problemstilling for denne studien har utgangspunkt i erfaringer og oppfatninger vi har dannet oss i jobbsammenheng. For å sikre validitet, har vi vært bevisste på at eventuelle forutinntatte oppfatninger hos oss ikke skulle påvirke intervju- og analysefasen i løpet av studien. Vi har vært åpne overfor våre informanter om vår bakgrunn og tilknytning til kommunesektoren, både i forbindelse med rekruttering av informanter og ved gjennomføring av intervjuer. Gjennom å redegjøre for vår bakgrunn og forforståelse, informantenes bakgrunn og andre sosiokulturelle forhold som vi mener er relevante for undersøkelsen har vi utvist sensitivitet til konteksten (Yardley, 2000).

Vår *forpliktelse og grundighet* kan beskrives i form av at vi har arbeidet grundig, hatt stort engasjement og gått i dybden på temaet (Yardley, 2000). Både gjennom datainnsamling, analyse og rapportskrivning har vi tilstrebet grundighet og nøyaktighet. Ved å benytte tematisk analyse (Braun & Clarke, 2006) har vi jobbet systematisk og fordypet oss i de relevante dataene (Yardley, 2000). Vår forpliktelse kan også beskrives gjennom interesse og engasjement for fagfeltet over flere år, gjennom studier og i yrkessammenheng.

Vi har forsøkt å ivareta *transparens og sammenheng* i hele studien. Med det mener vi blant annet å ha en sammenheng mellom teori og metode, samt beskrive valg, prosesser og refleksjoner som vi har gjort underveis (Yardley, 2000). Det gjelder blant annet i valg og beskrivelser av problemstilling, intervjuguide, teori, analyse, resultater og diskusjon. Bruk av sitater fra informantene for å understøtte våre funn og det at vi vedlegger samtykkeskjema og intervjuguide, er eksempler på vår ivaretagelse av transparens og sammenheng.

Yardley (2000) hevder at det avgjørende kriteriet som enhver forskning må vurderes etter, er dens *innvirkning og nytteverdi*. Det er ikke tilstrekkelig å utvikle en sensitiv, grundig og plausibel analyse hvis ideene som forskeren har framsatt ikke har betydning for holdninger eller handlinger hos noen andre. Yardley (2000) påpeker imidlertid at det er mange varianter av nytteverdi og at i tillegg til teoretisk og praktisk effekt av en studie, er man i kvalitativ forskning ofte opptatt av sosiokulturell innvirkning. Vår presentasjon av resultater, diskusjon og konklusjon kommer senere i oppgaven, og vi vil vurdere om vår forskning kan ha nytteverdi teoretisk og praktisk.

3.9 Ethiske betraktninger

Ifølge Johannessen et al. (2020) handler etikk først og fremst om forholdet mellom mennesker, hva vi kan og ikke kan gjøre mot hverandre. Studien ble meldt inn til NSD (Norsk senter for forskningsdata) og var godkjent før vi startet datainnsamlingen. Dette for å sikre at etiske regler og retningslinjer for innhenting og behandling av data ble fulgt. Vi har tidligere

redegjort for at vi har informert informantene både skriftlig og muntlig i forkant av intervjuene og innhentet skriftlig samtykke som når som helst kunne trekkes tilbake. Deidentifisering og konfidensialitet er ivaretatt ved å fjerne eller skjule personlig informasjon fra det transkriberte materialet og oppbevare det transkriberte materialet slik at det er utilgjengelig for andre enn forskerne.

4.0 Resultater

I dette kapitlet vil vi presentere studiens resultater. Etter å ha gjennomført tematisk analyse av våre innsamlede data har vi som nevnt i kapittel 3 organisert dataene i 4 hovedtemaer; *kompetanse, arbeidsformer, samarbeid og nytteverdi*. Under disse hovedtemaene har vi til sammen 11 kategorier: *ledelse, veiledning, realkompetanse, læring, benchmarking, formalisering, heterogenitet, samhandling, nettverk, samvirke og formelle krav*

Under presenterer vi en oversiktstabell over studiens resultater. Tabell 1 gir en hierarkisk oversikt og forklaring av temaer og kategorier (undertemaer) sammen med forklaringer til hver kategori. Undertemaer kan være nyttige for å gi struktur og vise meningshierarki i data (Braun & Clarke, 2006).

4.1 Oversiktstabell over studiens resultater

Tema	Kategori	Forklaring
Kompetanse	Ledelse	Viktigheten av faglig kompetent ledelse
	Veiledning	Mulighet for å få veiledning på konkrete faglige utfordringer
	Realkompetanse	Verdien av varierende faglig bakgrunn og erfaringer
Arbeidsformer	Læring	Aktiv jobbing på samling som diskusjoner og oppgaver, erfaringsdeling og uformell læring
	Benchmarking/ best practice	Etablering av gode eksempler/løsninger
Samarbeid	Formalisering	Administrativ og politisk støtte til deltakelse
	Heterogenitet	Betydning av likheter/ ulikheter for bidrag og samarbeid
	Samhandling	Nettverkets betydning for kontakt med andre deltakere utenom samlingene og verdien av å kjenne hverandre

Nytteverdi	Nettverk	Verdien av faglig og kollegialt fellesskap, samt kost-nytte verdi
	Samvirke	Forståelse av ulike aktørers roller og kapasiteter i samfunnssikkerhetsarbeidet
	Formelle krav	Innsikt i metodiske verktøy og betydning for innfrielse av lov og forskrift

Tabell 1. Hierarkisk oversikt over temaer og kategorier med forklaringer

4.2 Kompetanse

Temaet *kompetanse* omhandler både beredskapsfaglig kompetanse hos den som leder eller koordinerer nettverket, veiledningskompetanse og kompetanse hos deltakerne. Dette er faktorer som oppleves som sentrale for at nettverket skal fungere best mulig og ha nytteverdi for deltakerne. Kompetanse er her en overordnet samlebetegnelse på kategoriene *ledelse*, *veiledningskompetanse* og *realkompetanse*. Våre data belyser blant annet at: 1) Å ha en kompetent *ledelse* av beredskapsnettverkene oppleves som viktig siden kommunene ofte mangler tilstrekkelig beredskapsfaglig kompetanse og ressurser til å drifte nettverk selv. 2) *Veiledningskompetanse*, her forstått som beredskapsfaglig kompetanse og vilje/evne til å veilede medlemmene i nettverket oppleves å ha betydning for å øke kunnskap om beredskapsarbeid. 3) *Realkompetanse* hos medlemmene av nettverkene viser både til ulik faglig bakgrunn og ulik erfaring. At deltakerne i nettverket har ulik bakgrunn og erfaring, og deler sin realkompetanse med hverandre, oppleves å bidra til økt kompetanse.

4.2.1. Ledelse. Kategorien *ledelse* handler om hvem som leder eller koordinerer nettverkene. Personen eller organisasjonen som har ansvar for å drifte nettverket kan gjøre dette på ulike måter, for eksempel ved å være en tilrettelegger eller ved å lede nettverket. Våre funn tyder på at det er viktig at ansvaret for å drifte nettverkene er tydelig plassert. På spørsmål om hvem som leder nettverksmøtene svarer informantene i Finnmark at det er Statsforvalteren. En av informantene sa det slik:

«Men det som har vært helt essensielt og veldig viktig, er jo at Statsforvalteren har vært med, og har vært den som på en måte fasiliteter hvis man kan si det sånn. Stått for møteinnkalling og også skaffet til veie den kompetansen som vi til enhver tid har ønsket til disse møtene. Sånn at det har vært veldig enkelt for oss å delta.»

I Salten svares det at det er den største kommunen, med egen prosjektleder, som leder nettverket. På et oppfølgingsspørsmål om nettverket i Salten kunne vært drevet uten en dedikert leder svarte en av informantene slik:

«Nei absolutt ikke. Det at beredskapsarbeid bare er en del av jobben vår, gjør at vi trenger kontinuitet og å ha noen som drar lasset. Det har stor betydning. Det gjør jo også at du får en sammenheng hele veien. Sånn at du jobber målrettet.»

Selv om informantene var samstemte om hvem som leder eller drifter nettverkene, var det flere som understrekte at det er kommunene som «eier» nettverket og de har et medansvar for å drifte nettverkene. Som en av informantene uttrykte det:

«Men Statsforvalteren er jo veldig klar og tydelig på at det er vi som eier nettverket. Det er vi som skal legge premissene. Det er vi som skal si hva vi ønsker å diskutere og ha som tema. Og det er bra, for sånn må det være. Det er vi som eier problemstillingen. Men Statsforvalteren driver det på en måte og tar det praktiske. Og det er bra.»

På tross av at det oppleves som viktig at det er en kompetent og dedikert ledelse av nettverkene, mente en av informantene at det like gjerne kunne vært en kommune som ledet nettverket. Samme informant fortsatte imidlertid med å si at det ville bydd på problemer fordi kommunene ikke har fulle stillinger og:

«... de har vel egentlig mer enn nok med å bale med sin egen kommune om de ikke skal begynne å bale med andre kommuner også. Så sånn sett så er det egentlig greit at Statsforvalteren har gjort den jobben og koordinert her. Den viktigste fordelene er jo at du får på en måte en slags sekretær som sørger for at det blir gjennomført et møte.»

Flere av informantene påpekte også til at Statsforvalteren og prosjektlederen i Salten har mer ressurser å bidra med inn i nettverket enn de øvrige deltakerne. Det gjelder både faglig tyngde og økonomi. En av informantene sa det slik:

«Nei altså jeg syntes det er veldig greit at Statsforvalteren har driftet det. En ting er det økonomiske, men også det totale i det. Det er kanskje litt mer gehør at Statsforvalteren inviterer eller innkaller enn at en kommune gjør det. Det er litt mer tyngde, og det blir litt mer struktur når Statsforvalteren innkaller til møtet, selv om det er vi som skal drive møtet.»

At det anses som viktig å sette av ressurser til å lede nettverket framkommer også av følgende sitat fra en av de andre informantene:

«Man kan ikke samle 8 - 10 kommuner sånn som vi er og så peke på en av de som sitter der og si at nå skal du koordinere det her. Det har jeg ikke noe tro på det. Det har vi prøvd i andre kommunesamarbeid og det fungerer ikke. Det må avsettes ressurser til å lede.»

Informantene uttrykte at det er viktig at den som leder nettverket har beredskapsfaglig kompetanse. Flere viste også til at Statsforvalterens kapasitet har betydning for deltakerne. En av informantene sa følgende:

«Det er statsforvalteren som på en måte har sørget for at det har vært gjennomført møter. Og har ledet de møtene. Og det har vært helt greit. Fordi at da har de kommet med den kapasiteten og kompetansen som de har. Men samtidig så har de vært veldig flinke med å utfordre kommunene til å bidra i nettverket, enten det er noen kommuner som har noen spesielle erfaringer eller har noen løsninger.»

At kompetansen hos dem som leder nettverkene og den tilgangen disse har på eksterne samfunnssikkerhetsaktører verdsettes av deltakerne illustreres også av det en annen informant sier:

«I starten var det jo veldig mye sånn kompetanse. Vi hadde behov for sånt. Og det er jo det det handler om, at vi er jo ikke beredskapsfolk i utgangspunktet, vi som er i nettverket. Vi har ikke den faglige bakgrunnen. Noen av oss hadde et stort behov for å få tilført kompetanse, både når det gjelder ROS- analyser og planlegging og så videre øvelsesplanlegging. Så der synes jeg Statsforvalteren var utrolig fin å ha fordi de hadde liksom tilgangen til kompetansen og fikk den så å si til oss. Statsforvalteren fikk jo dem til og med til å komme hit og å ha kurs med oss.»

4.2.2. Veiledning. Kategorien *veiledning* handler om betydningen av at det gis veiledning på beredskapsarbeid som ledd i kompetanseheving for deltakerne. I intervjuene som ble gjennomført, fremkom det at både Statsforvalteren og prosjektlederen i Salten bidrar med veiledning av medlemmene i nettverkene. I Salten inviteres Statsforvalteren inn i noen av møtene. På spørsmål om Statsforvalteren veileder deltakerne i nettverket i Salten, svarte en av informantene slik: "Ja da, det gjør de. Det er jo veldig ofte deres rolle som blir beskrevet, og det er veldig nyttig for oss. For det er ofte uklart for kommunene hvordan man både skal forholde seg til kommunikasjonskanalene og rutiner." På samme spørsmål sa imidlertid en av de andre informantene i nettverket at:

"Hvis jeg lurere på noe, så ringer jeg den her kompetente prosjektlederen som vi har, så det må jo være i spesielle tilfeller at vi tar kontakt med Statsforvalteren for veiledning." Samme informant sier: "Det er mulig at de veileder prosjektlederen, men ikke har noen sånn stor veiledningsrolle. Det er mer sånn informasjonsrolle vil jeg si."

Prosjektlederen i Salten bidrar med veiledning av medlemskommunene på bakgrunn av sin beredskapsfaglige kompetanse, men det er Statsforvalteren som har veiledningskompetansen i nettverkene i Finnmark. Statsforvalteren synes altså å ha en større rolle med å

veilede i nettverkene i Finnmark enn i Salten. En av informantene i Finnmark uttrykte det slik: *"De har vært veldig flinke med den veiledningsplikten, eller jeg vet ikke om de har noen veiledningsplikt. Men den veilederrollen deres har de vært veldig flinke med."*

Som eksempler på tema som Statsforvalteren har veiledet på, nevnes blant annet øvelser, scenarier, ROS-analyser og bruk av krisestøtteverktøyet CIM. En av informantene sa følgende om veiledning fra Statsforvalteren: *"Det er litt mer sånn at de drar fram eksempler (på en ROS-analyse eller plan), og så blir du invitert til å gå og sjekke det ut selv."*

Flere av informantene påpekte at deltakelse i nettverket har gjort det lettere å ta kontakt med Statsforvalteren for å be om veiledning, også utenom nettverksmøtene. Dette forklares med at de er blitt kjent med representanter for Statsforvalteren og har noen navn å forholde seg til. En av informantene sa det slik: *"Det er litt det samme som å bli kjent med [de andre] kommunene. Det er jo mye lettere å ta kontakt."*

Flere av informantene har også hatt mer kontakt med Statsforvalteren enn tidligere som følge av pandemien, og viste til at det også har gjort det lettere å ta kontakt utenom de faste møtene. En av dem sa følgende: *"Pandemien har nok hjulpet litt med tanke på at det er lett å ta kontakt med dem nå. Jeg kjenner jo nesten alle som jobber med beredskap."*

4.2.3. Realkompetanse. Våre data viser at det at deltakerne i nettverket har ulik bakgrunn og erfaring, men deler sin *realkompetanse* med hverandre. Informantene ser på dette som viktige bidrag til økt kunnskap i nettverksskollegiet, og flere framholdt dette som en styrke. En av informantene sa det slik: *"Det kan være noen fordeler med at det er mange forskjellige typer erfaringer. Det kan jo også bidra til bedre løsninger."*

At det både kan være en styrke, og kanskje også kan by på ulemper å ha ulik bakgrunn, gikk fram av uttalelsen til en av informantene:

"Du får litt bedre diskusjoner av at vi har ulike vinklinger på ting, så jeg tror at det er en god ting med ulik bakgrunn. Og på den andre side, så kan det sikkert ha ulemper også. Men det er noe med å ha litt flere blikk eller ulike innfallsvinkler på problemstillingen."

Våre data beskriver imidlertid ikke hva disse ulempene kunne bestå i.

Det er de færreste av medlemmene i nettverkene som har formell utdanning innen samfunnssikkerhet og beredskap. Lang erfaring fra beredskapsarbeid i form av realkompetanse som deles med de andre medlemmene, ser imidlertid ut til å bli verdsatt. En av informantene sa det slik:

“Men det er jo klart at jo lengre du har vært ansatt i en kommune, og jo mer du har vært utsatt for, så skal det ganske mye faglig kompetanse til for å kunne slå det. Så det skal man ikke kimse av.”

Medlemmene i nettverkene kommer fra ulike sektorer og er ulikt plassert organisatorisk i egen kommune. Det betyr at de også representerer ulike nivå. På spørsmål om det har betydning for arbeidet i nettverket hvilket organisatorisk nivå medlemmene er plassert i egen kommune, synes ikke det å ha vært et tema i nettverket, og at det sjeldent oppfattes som et problem. En sa det slik:

"Jeg har ikke tenkt på det, og det har heller aldri vært et tema hos oss. Altså, det har ikke vært noe åpenbart for meg i hvert fall, at det har hatt noen betydning. Og det kan jo være fordi at de aller fleste ofte er relativt nært til beslutningstakerne intern. Så jeg opplever ikke at det er en hemsko.”

En annen mener at: *“Det at det blir litt sånn tilfeldig hvor de blir plassert, sier nok litt om den generelle statusen på beredskapsarbeidet i kommunene. “*

Flere av informantene uttrykte imidlertid at så lenge deltakerne er engasjerte og deler med andre, betyr det mer enn hva bakgrunn og kompetanse gjør.

4.3 Arbeidsformer

Tema *arbeidsformer* omhandler hvordan nettverkene jobber innenfor ulike beredskapsfaglige områder for å utvikle kompetanse blant medlemskommunene. Videre handler det om å utveksle gode metodiske fremgangsmåter som beredskapskoordinatorene kan bruke i sitt arbeid i sine respektive hjemkommuner. Arbeidsformer er her en overordnet samlebetegnelse for hvordan kategoriene *læring* og *benchmarking/best practice* ivaretas og utvikles på samlingene. 1) *Læring* foregår på ulike måter på samlingene, avhengig av samlingens tema, eksterne bidrag og de erfaringene som deltakerne besitter. Den uformelle læringen som foregår utenom det oppsatte programmet, virker å være sentralt for kunnskaps- og erfaringsdeling mellom kommunene. 2) *Benchmarking/best practice* er måten kommunene deler kunnskap og konkrete løsninger på knyttet til praktiske utfordringer, metoder og fremgangsmåter. Deling av gode eksempler som kan tilpasses egne forhold virker å være sentralt for å klare å innfri kravene.

4.3.1. Læring. Kategorien *læring* handler om hvordan nettverkene jobber på samlingene for å best mulig bidra til kompetansebygging blant beredskapskoordinatorene, for på den måten å sette dem i stand til å omsette kunnskapen i arbeid med kommunal beredskapsplikt i sine hjemkommuner. Samlingene kan inneholde foredrag fra eksterne beredskapsaktører, kurs der deltakerne aktivt deltar i ulike former for gruppearbeid og

oppgaveløsning, samt erfaringsutveksling knyttet til beredskapsmessige håndteringer i de ulike kommunene.

I alle tre nettverkene har vi gjort funn som viser at læring foregår på forskjellige måter, men at deltakerne deltar aktivt i læringsprosessene på samlingene, og at det i liten grad er enveiskommunikasjon fra foredragsholdere. Dette illustreres av en av informantene som uttrykte det på denne måten:

"Ja, hele møtet er en dialog, det er det jo. Da har vi et tema som blir forelest over, men det er hele tida en dialog i møtet. [...] Det meste er bare sånn diskusjon rundt bordet, at man kommer med synspunkt, innspill og erfaringer. Det er sånn det foregår."

En annen informant beskrev hvordan bidrag fra eksterne aktører gjerne foregår:

"Vi har alltid stort sett eksterne bidrag fra eksterne aktører som kan disse tingene og har kompetanse. Og så har vi også hatt helt praktiske øvelser knyttet til disse forholdene. Når det gjelder øvelsesplanlegging, hadde vi et eget kurs med DSB. Så det var jo både teori og praksis. Og jeg tror vi alle gikk hjem å lage øvelser etterpå, så det tror jeg var veldig bra."

En tredje informant beskrev i forbindelse med utarbeidelse av den regionale ROS-analysen at *"[...] for eksempel når vi skal utvikle nye scenarier som vi skal jobbe med. Da har vi hatt ett fokusområde, og da har vi hatt gruppearbeider der vi diskuterer [aktuelle hendelser]"*.

Mange av beredskapskoordinatorene har mye erfaring fra operativt beredskapsarbeid i kommunene og understreker viktigheten av å dele erfaringer med andre i nettverket, samt å få innsikt i hvordan andre kommuner jobber med beredskap. En av informantene uttrykte at *"for disse småkommunene så er den største nytten i dette samarbeidet å lære mye av hvordan de mindre kommunene håndterer det praktiske"*

4.3.2. Best practice. Kategorien *best practice* handler om hva beredskapsrådgiverne tar med seg hjem til egen kommune når de skal jobbe videre med kommunal beredskap på kommunalt nivå. Hva er gode metodiske verktøy og fremgangsmåter som er anvendelige og enkle i bruk, men som samtidig sikrer god faglighet?

Siden de fleste av beredskapsrådgiverne har dette feltet som en oppgave som kommer i tillegg til deres ordinære stilling, er det begrenset hvor mye tid og ressurser de kan legge ned i analysen av uønskede hendelser. Utveksling av analyserte hendelser mellom kommunene er derfor vanlig. Hendelsene og analysene tilpasses så lokale forhold i den enkelte kommune. En informant forklarte det på denne måten:

"Jeg må hente ut det som jeg kan hente ut [fra den regionale ROS-analysen], og så omsette det til egne forhold når jeg kommer hjem. Vi må behandle internt og tilpasset til oss. Og det tror jeg er det samme for alle disse kommunene".

Samtidig er flere kommuner tydelige på at " Vi kan ikke kopiere noe egentlig, men vi kan kopiere metodikken og skjema. Men vi må jo diskutere det lokale uansett". De fleste kommunene var tydelige på nytten av å utveksle scenarier, fremgangsmåter og gode eksempler, men at det uansett må gjøres et selvstendig arbeid i hver enkelt kommune.

Ingen av nettverkene hadde utarbeidet felles maler eller fremgangsmåter. I Salten uttrykte flere informanter at den felles regionale ROS-analysen fungerer som et "referansedokument", når kommunene skal utarbeide egne ROS-analyser. I Finnmark har Statsforvalteren god oversikt over status i kommunene, og formidler kontakt til kommuner som har gode dokumenter innenfor det aktuelle området. Statsforvalterens formidling av kontakt ble sett på som et kvalitetsstempel for å benytte planen eller analysen som et utgangspunkt for eget arbeid. En informant fortalte at i dialog med en annen kommune om utveksling av planer, at de visste at *"de [kommunen] har hatt mye dialog med Statsforvalteren i forhold til hvordan de [planene] er utarbeidet. Det her var liksom bra planer, så det var greit å dele med andre"*.

4.4 Samarbeid

Temaet *samarbeid* handler om hva som styrer og danner rammer for arbeidet, hvordan kommunene jobber sammen i og utenfor nettverket, og betydningen av å kjenne til hverandre som kommuner og på et kollegialt og personlig nivå. Samarbeid er overordnet samlebetegnelse for hvilken betydning kategoriene formalisering, heterogenitet, og samhandling har for nettverksarbeidet. 1) *Formalisering* av samarbeidet er uttrykt gjennom mandat som nettverkene selv har utarbeidet med formål om både politisk og administrativ aksept for deltakelse i samarbeidet i den enkelte kommunen. 2) *Heterogenitet* synes å ha betydning for nettverkets faglige utvikling. 3) Nettverksarbeidet synes å være sentralt for å utvikle tosidig *samarbeid* på beredskapsområdet mellom enkeltkommuner.

4.4.1 Formalisering. Kategorien *formalisering* handler om hvilke rammer som skal være gjeldende for samarbeidet, hva målsetningen skal være og hvilke forpliktelser som er gjeldene for den enkelte medlemskommune. Våre funn viser at viktigheten av å ha et mandat synes å ha hatt et stort fokus ved opprettelsen av nettverkene, og at ambisjonen har vært at mandatet skulle vedtas i de ulike kommunene. En av informantene som har vært med i nettverket siden oppstarten uttrykker det slik:

"[...] bakgrunnen for at vi laget det felles saksfremlegget til kommunestyrene var for å få forankret nettverket og å legalisere det vi faktisk jobber med i nettverket. Så det var veldig, veldig viktig for oss å få til. Og jeg opplever nå at ingen stiller spørsmål ved at vi treffes."

Bevissthetsnivået omkring mandatets eksistens og hvorvidt det var politisk vedtatt varierte imidlertid blant informantene. Særlig blant beredskapskoordinatorene som ikke hadde vært med fra starten var det lite kjennskap til om det eksisterte noe mandat. En av informantene som ikke var kjent med noe mandat sa følgende:

"Jeg tviler vel på at vi har noe eget mandat. Men siden jeg ikke har vært med fra starten på det der, så jeg vet ikke. Det kan jo godt hende at de har sendt ut noe til han som var der før meg. Men det er ikke videreformidlet".

Andre igjen mente at det var en betingelse for deltakelse i nettverket at mandatet var vedtatt i kommunen: *"Jeg tror det var et krav for å være med der, at det skulle være politisk behandlet. Men det er med forbehold at jeg husker rett altså".*

4.4.2. Heterogenitet. Kategorien *heterogenitet* handler om hvilken betydning likheter og ulikheter mellom kommunene i nettverket har for utbytte av samarbeidet.

Internt de tre nettverkene kan det være relativt store forskjeller kommunene imellom, særlig knyttet til geografiske forhold.

Ulikhetene mellom innlandskommuner, kystkommuner og øykommuner kan være ganske store i forhold til det generelle utfordrings- og risikobilde som de står overfor. Men når det kommer til kommune-heterogenitet og opplevelsen av utbytte, tyder våre funn på at størrelse og sammenlignbare beredskapsressurser er viktigere for å kunne relatere seg til andre kommuner enn hva geografiske forhold og tilsvarende utfordringsbildet har å si. Dette kom blant annet til uttrykk hos en av informantene på denne måten: *"[...] så den den største nytten i dette samarbeidet har jo vært å lære mye av hvordan de mindre kommunene håndterer det praktiske."*

Andre informanter vektla fordelene med ulikheter og særegenheter mellom kommuner og uttrykte at *"[...] vi får hilse på dem og høre særegenheten med deres kommune. Hvilke spesielle utfordringer har de som kanskje ikke andre kommuner trenger å tenke på, eller ikke har tenkt på?"*

Også tema som ikke hadde direkte relevans for enkeltkommuner var det aksept for at man likevel kunne ha nytte av: *"[...] hvor Kystverket hadde noe, og Avinor hadde noe. Og det er jo sånne ting som ikke er så relevant for oss. Selv om som sagt, beredskap er jo beredskap! Så enkelte momenter vil man jo ha bruk for."*

Beredskapsrådgiverne i alle tre nettverkene hadde svært ulike utdannings- og yrkesbakgrunner. Kun en av informantene hadde beredskapsfaglig utdanning, mens to informanter hadde beredskapsfaglig erfaring fra andre kommunale etater eller sivile organisasjoner. Variasjonen var stor med hensyn til hvilken erfaring den enkelte hadde med kommunal beredskapsplikt før de ble med i nettverket, og spente fra mange års erfaring til de som ikke hadde noen erfaring med beredskap overhode. I tillegg varierte det også hvor lenge den enkelte hadde vært med i nettverket. Flere hadde vært med fra opprettelsen, mens andre hadde kommet til etter hvert.

Det er vanlig at deltakerne bidrar med foredrag og opplæring innenfor områder de har spesiell kompetanse på med utgangspunkt i annen formell kompetanse: "*[...] min kompetanse har jo vært brukt ute i mange kommuner med etablering av CIM- løsning.*" Andre bidrar med utgangspunkt i erfaringer fra kommunespesifikke forhold: "*Blant annet han i (kommune) hadde et innlegg om snøskredfare.*" Nettverkene forsøker å utnytte de erfaringene og den kompetansen som er i gruppen, slik at de faglige innslagene "*[...] varierer hele tiden. Og det er veldig mange kommuner som stiller opp og holder de innleggene, ikke bare innleide folk.*"

Informantene fortalte også om viktigheten av å løfte frem utfordringer knyttet til egen kommune, fordi "*Min kommune er jo også viktig for andre kommuner, fordi ting henger jo sammen ofte, og vi har jo mange hendelser som går på tvers av kommunene.*" Flere av informantene vektla også interesse og engasjement som viktige bidrag inn i nettverksarbeidet for å skape fremdrift og utvikling i arbeidet: "*Jeg tror det er mitt engasjement. Det tror jeg faktisk. For jeg er en som liker å ... Altså det må skje noe også, sant!*"

4.4.3. Samhandling. Kategorien *samhandling* dreier seg om i hvilken betydning nettverket har for kommunenes kontakt og samarbeid med hverandre innenfor beredskapsfeltet, utenom det som foregår på samlinger eller i regi av nettverket.

Etableringen av nettverkene har ifølge flere av beredskapskoordinatorene gitt dem en oversikt over hvem som sitter med ansvar for oppfølging av kommunal beredskapsplikt rundt om i de andre kommunene i regionen, noe de i liten grad hadde tidligere. En av informantene uttrykte det slik: "*Nei, det er jo mye mer kontakt. Er jo på fornavn med alle disse beredskapskoordinatorene. Så vi har veldig ofte kontakt. Altså, tidligere visste jeg ikke hvem de var en gang. Vi hadde ingen felles møtearena.*"

Det var i hovedsak to forhold som ble trukket frem av informantene som styrende for hva som gjør at kommunene kontakter hverandre direkte. Det ene forholdet var hvordan relasjonen mellom bestemte beredskapskoordinatorer er: "*Det er litt sånn at noen ganger så kan det være så enkelt som bekjentskap. Ikke sant, at der kjenner man den personen bedre enn*

andre.” I andre sammenhenger kan det være basert på informasjon om spesifikke hendelser eller forhold som har kommet fram på samlingene som er årsaken til at man tar kontakt direkte: *"[...] så var det fordi at det kom frem i nettverket at de hadde jobbet med et bestemt tema som jeg slet med."*

Informantene fortalte at de hovedsakelig er pragmatiske når det kommer til hvilke kommuner de kontakter direkte og at det er det konkrete behovet som er styrende: *"Jeg ringer jo! Det er jo veldig kort vei til min nabokommune hvis det er uvær eller et eller annet. Hva gjør dere nå? Trenger vi å tenke på noe ekstra? Korte veier og erfaringsdeling:"* I mindre akutte sammenhenger kan kjennskapen man har tilegnet seg i nettverksarbeidet være mer styrende for kontakten: *"[...] jeg er litt sånn at jeg tenker: hvem er det som er god på det her? Joda, det er den kommunen, eller det der tror jeg de vet litt om i den eller den kommunen."*

Begrenset kompetanse og varierende erfaringsnivå kan tenkes å begrense deltakernes bidrag i diskusjoner eller villighet til å dele av egne erfaringer, og på den måten indirekte påvirke samhandling med andre kommuner. Våre informanter rapporterte imidlertid gjennomgående at de opplever stor grad av trygghet. Et illustrerende svar på spørsmål om informantens opplevelse av trygghet i nettverkssamarbeidet var: *"Ja, jeg føler det er helt ... Det er helt ufarlig!"*

Informantenes begrunnelser for hvorfor de opplever deltakelsen som trygg varierer noe. Noen begrunnet tryggheten med generell erfaring som gjør at de ikke er redd for å vise at de ikke kan alt eller har gjort feil:

"Jeg er såpass voksen at jeg ikke er redd for å vise at jeg har gått på en smell innimellom", mens andre begrunner det med at *"det skulle være forunderlig, om ikke det er en eller annen av de andre kommunene som har det samme problemet eller samme utfordringer".*

I tillegg ble det trukket frem at *"det er en uformell tone i de møtene. Jeg tror det er gjengs! Alle sammen føler seg velkommen og bekvem i de møtene."*

Viktigheten av å bli kjent med hverandre og å knytte kontakter med andre i nettverket har vært en av målsetningene for samarbeidene. Her har de fysiske samlingene vært viktige med at man har møttes jevnlig og blitt kjent, noe som igjen har bidratt til trygghet i gruppen. *"Målsetningen er nok det her med å knytte kontakter, tror jeg. Det har nok vært en viktig del av det her. Når det er sagt, så tror jeg ikke det hadde funket like greit å ha det her på Teams."* I tillegg svarte informantene at det på samlingene oppfordres *"[...] stadig om å komme med spørsmål og ting man lurer på og sånn. Så det føler jeg, at det er lav terskel for å komme med innspill eller spørsmål."*

4.5. Nytteverdi

Temaet *nytteverdi* handler om hva informantene mener at de får igjen for å delta i nettverkene. Det omhandler både effekter for medlemmene i nettverket og for kommunene de representerer. Nytteverdi brukes her som en overordnet samlebetegnelse på kategoriene *nettverk*, *formelle krav* og *samvirke*. Våre data belyser blant annet at: 1) *Nettverket* fungerer som et faglig og kollegialt fellesskap samtidig som det er lite ressurskrevende for kommunene å delta. 1) Deltakelse i nettverket bidrar til innsikt i *formelle krav* innen beredskap, gir kjennskap til metodiske verktøy, og får betydning for innfrielse av krav i lover og forskrifter. 3) Muligheten til å samvirke med andre aktører og økt forståelse av ulike aktørers roller og kapasiteter i samfunnsikkerhetsarbeidet trekkes fram som effekter av nettverkssamarbeidet.

4.5.1. Nettverk. Kategorien *nettverk* handler om nettverkets betydning som et faglig og kollegialt fellesskap og hvilken ressursbruk det medfører for kommunene.

Våre innsamlede data viser at beredskapskoordinatorene ofte kjenner seg alene i jobben med å ivareta beredskapsarbeid i egen kommune, men at deltakelse i nettverket kan gi en opplevelse av å likevel ha et kollegialt fellesskap. En av informantene uttrykte det slik:

"Altså en beredskapskoordinator er veldig alene med den rollen han har i en kommune. Og i hvert fall mangler du ofte et faglig nettverk rundt dette med beredskap. Det får du jo nå til med beredskapsarbeidet. Og det var jo erfaringer vi gjorde også under dette arbeidet med ROS-Salten, at vi hadde enormt med gevinst ut av å samarbeide og se på tingene i lag. Og ikke minst bare det å ha et nettverk rundt det arbeidet der."

Samme informant tilføyde at: *"Det er egentlig bare fordeler med å være i dette, og det er jo relativt små ressurser som vi sprøyter inn for å delta i et sånt samarbeid. Kontra det du får igjen."*

At nettverket oppleves nyttig som et kollegialt og faglig fellesskap, og at kolleger deler kunnskap med hverandre framkommer også av følgende sitat:

"Det å få den her annerkjennelsen om at du har tenkt i rette baner. Andre har kanskje vært inne på den tanken eller at du får en kommentar fra en annen kommune som du kanskje ikke har tenkt på før som er relevant eller ikke relevant for din kommune eller det du jobber med. Jeg ser stor nytteverdi i det kollegiale."

Betydningen av å ha et kollegialt fellesskap illustreres også gjennom uttalelsen fra en av de andre informantene: *"Men det er klart at når du kommer i et sånt lite nettverk, så blir jo det noe helt annet. Man blir bedre kjent og kan utveksle både erfaringer, frustrasjoner og gladnyheter ettersom hva det nå er."*

Flere av informantene var opptatt av at deltakelse i nettverket krever lite ressursbruk for den enkelte kommuner og at det tvert imot kan være ressursbesparende. At ressursbruk kan handle om både tid og penger illustreres av følgende sitat: *“Hvis man har et nettverk, så kan det tenkes at man kan gjøre ting i fellesskap som ikke trenger å koste så mye heller, hverken tid eller penger. Og det [tid og penger] er en begrenset ressurs.”*

4.5.3. Samvirke. Kategorien *samvirke* peker på muligheten for å samvirke med andre beredskapsaktører. Økt samvirke med andre aktører og økt forståelse av ulike aktørers roller og kapasiteter i samfunnssikkerhetsarbeidet, trekkes fram som effekter av nettverkssamarbeidet.

Flere av informantene påpekte at det å ha en arena for å møtes og bli kjent med andre beredskapsaktører er noe av det viktigste som skjer gjennom nettverket. Flere sa også at de neppe hadde klart å få til dette uten nettverket. Dette illustreres i følgende sitat: *«Jeg får en arena å møte disse kjempeviktige samarbeidsaktørene. Altså det å møte Heimevernet, sivilforsvaret, politi, brann på et nivå som en ellers neppe hadde fått mulighet til alene i kommunen. Det har vært kjempenyttig.»*

I tillegg til å få økt kunnskap om andre aktørers roller og kapasiteter ved å delta i nettverket, var det også noen av informantene som sa at det er viktig å bli kjent med hverandre: *“Så begynner vi å kjenne disse folkene, ikke sant. Du får plassert ansikt på hvem det er som jobber med beredskap på de ulike plassene, og det blir mye raskere å få informasjon fra hverandre. Det er ikke bare kommunene.”*

En av informantene pekte også på at det å ha en arena for å samvirke og bli bedre kjent med hverandres roller og ansvarsområder, kan få betydning for hvordan man vurderer/ser på hverandre: *“Kanskje disse blålysetatene etter hvert har fått en større respekt for kommunen sitt ansvar og rolle i beredskapen?”*

4.5.2. Formelle krav. *Formelle krav* til beredskap reguleres i lover og forskrifter. I tillegg finnes det en rekke veiledere, retningslinjer og lignende som beskriver forventninger, samt hva som er god praksis, og gir råd om kommunalt beredskapsarbeid.

Flere av informantene uttrykte at de har fått økt kunnskap om formelle krav knyttet til ROS-analyser, beredskapsplaner og øvelser ved å delta i nettverkene. Den økte innsikten/kunnskapen har de tatt med seg inn i arbeidet med ROS-analyser og beredskapsplaner i egen kommune. På denne måten ser deltakelse i nettverket ut til å ha betydning for oppfyllelse av kommunal beredskapsplikt i kommunene.

Et eksempel på at formelle krav til beredskapsplanlegging har vært tema på nettverksmøter og at kunnskapen tas inn i egen kommune, illustreres i følgende sitat:

“Ja, du får kjennskap til lover og paragrafer. Og hvis nå ikke ordfører eller rådmann vil, så er det bare å si ja, men det står i den og den loven at kommunen er forpliktet til å gjøre sånn og sånn. Og da nytter det ikke. Hadde man ikke vært på de beredskapssamlingene er det ikke i sikkert at man hadde kjent til de lovene og reglene både med beredskapsplikt og alle de her tingene som kommunen skal ha på plass. Koste hva det koste vil.”

Et annet eksempel på at formelle krav og fremgangsmåter har vært tema i nettverket, framkom av det en annen av informantene sa: *“Vi også hatt opplæring gjennom nettverket, og hatt med folk fra DSB som har gått på hvordan lager vi ROS-analyse. Og vi har hatt eget kurs på øvelsesplanlegging og evaluering og øvelser.”*

På spørsmål om det interkommunale samarbeid har hatt betydning for kommunen sitt selvstendige arbeid med ROS-analyse og beredskapsplaner, var svarene samstemte på at deltakelse har hatt betydning. En av informantene sa det slik: *“Jeg tror at de fleste kommunene i området her som er med i dette, og det er vel alle, har forbedret sitt eget planverk som et resultat av at de er med i et faglig nettverk.”*

5.0 Diskusjon

Norske kommuner er gjennom “Forskrift om kommunal beredskapsplikt” pålagt å ivareta befolkningens sikkerhet og trygghet gjennom systematisk og helhetlig arbeid med samfunnssikkerhetsarbeidet i kommunen. Formålet med forskriften er å “reducere risiko for tap av liv eller skade på helse, miljø og materielle verdier” (Forskrift om kommunal beredskapsplikt, 2011 §1). Mange norske kommuner har imidlertid begrensede forutsetninger for å innfri kravene i forskriften, knyttet til manglende ressurser og kompetanse på samfunnssikkerhetsfeltet. Med dette som utgangspunkt har vi gjennomført en empirisk studie der vi har undersøkt hvordan nettverkssamarbeid mellom kommuner kan bidra til å bedre kommunenes kapasitet og kompetanse på dette området. Problemstillingen vi har ønsket å finne svar på er: *Hvilke faktorer er sentrale for å optimalisere kommunenes utbytte av nettverkssamarbeid mellom kommuner, knyttet til kommunal beredskapsplikt?*

For å svare på problemstillingen har vi gjennom en induktiv tilnærming og kvalitativt forskningsdesign kartlagt erfaringer fra tre ulike nettverk. Funn fra studien er, som vist i kapittel 4, sortert i fire hovedtemaer; kompetanse, arbeidsformer, samarbeid, og nytteverdi. De fire hovedtemaene består av til sammen 13 kategorier; ledelse, veiledning, realkompetanse, læring, benchmarking, formalisering, heterogenitet, bidrag, samhandling, trygghet, formelle krav, nettverk og samvirke. Se tabell 1 for ytterligere forklaring og sammenheng mellom tema og kategorier.

I dette kapitlet vil vi forsøke å besvare problemstillingen gjennom å diskutere våre empiriske funn opp mot oppgavens teoretiske rammeverk. I all hovedsak vil vi benytte HRO-teori (Weick & Sutcliffe, 2015) og nettverksteori (Jacobsen, 2014). Vi vil strukturere diskusjonen ved hjelp av de fire hovedtemaene.

5.1 Anerkjennelse av kompetanse

En av de faktorene som er løftet fram som et suksesskriterium for nettverkene er at den som leder eller koordinerer nettverket innehar beredskapsfaglig kompetanse og administrative ressurser. Samtidig ser vi at også kompetansen til de øvrige deltakerne i nettverket verdsettes og benyttes av fellesskapet, uavhengig av om det dreier seg om formell kompetanse innen beredskap eller erfaringsbasert kompetanse.

De fleste kommunene i vår studie har begrensede ressurser til beredskapsarbeid, og beredskapskoordinatorene skal ofte jobbe med beredskap i en liten eller ikke definert stillingsandel. Deltakelse i beredskapsnettverk med påfyll av kompetanse, i form av blant annet øvelser, veiledning og mulighet til å lære av andres erfaringer, forventes å bidra til at deltakerne får et bedre grunnlag til å arbeide med beredskapsplanverk i egne kommuner. I resultatene av studiet har vi belyst at deltakelse i beredskapsnettverkene kan føre til mer metodisk arbeid med å analysere risiko og sårbarhet i egne kommuner. Når deltakerne blir oppmerksomme på egne sårbarheter og mangler kan de gjøre forbedringer og iverksette tiltak som skal bidra til økt reliabilitet (Weick & Sutcliffe, 2015).

Vi har ikke grunnlag for å hevde at kommunene i vår studie har gode systemer for å rapportere feil eller har en felles håndtering av avvik. Prinsippet om å følge opp små feil og gjøre fortløpende korrigeringer (Weick & Sutcliffe, 2015), er således det HRO-prinsippet vi vurderer som minst relevant i vår diskusjon av empiriske funn opp mot valgt teori. Likevel vil vi argumentere for at ved å lære av andres erfaringer, kan deltakerne bruke denne kompetansen til å lettere identifisere små feil i egen kommune. Når man har fokus på feil og mangler, kan man også klare å håndtere feil, selv om det skulle være mangelfulle systemer for å identifisere avvik. Selv om vi hovedsakelig har undersøkt om nettverkene bidrar til økt kompetanse på å utarbeide analyser og beredskapsplaner, finner vi at håndtering av hendelser også har vært tema på samlinger. Beredskap handler da også om både planlegging og forberedelser av tiltak for å begrense eller håndtere kriser og andre uønskede hendelser på best mulig måte (NOU 2000:24; NOU 2006:6).

Å lære av hvordan andre kommuner har håndtert en hendelse, finner gjenklang i flere av HRO-prinsippene. Gjennom å inkludere ulike erfaringer og synspunkter, og oppfordre til diskusjon blant deltakere med ulik utdannings- og erfaringsbakgrunn, kan kommunene i vår

studie få et nyansert og sammensatt bilde av hendelser og kontekster. En slik praksis sammenfaller i stor grad med HRO-prinsippet om å unngå overforenklinger av fortolkninger (Weick & Sutcliffe, 2015).

Anerkjennelse av kompetanse, uavhengig av hvem i nettverket som innehar kompetansen, bidrar også til å utnytte nettverkets samlede ekspertise på en best mulig måte. På denne måten sammenfaller praksisen i nettverket også med HRO-prinsippet om å utnytte fordeler ved å endre lokalisering av ekspertise (Weick & Sutcliffe, 2015). Selv om dette HRO-prinsippet særlig tar utgangspunkt i håndtering av en krise som allerede har oppstått, kan anerkjennelse av kompetanse også være relevant på generelt grunnlag slik vi har funnet i studien, og ikke bare etter at en krise har oppstått (Hesterman, 2018; Imam, 2018).

Deltakerne i nettverket er de samme personene som har oppgaver med å utarbeide ROS-analyser og beredskapsplaner i egen kommune. Det betyr at man lettere kan få integrert ansatte som utfører oppgavene i kommunene i en oppmerksomhetskultur og utvikle situasjonsforståelse, noe kan bidra til å unngå at feil utvikler seg til ulykker. Denne måten å integrere kompetansen til "frontlinjearbeiderne" på og utvikle en god situasjonsforståelse ut fra konteksten de opererer i, samsvarer med HRO- prinsippet om å forbli sensitiv til operasjoner (Weick & Sutcliffe, 2015).

Når vi har valgt å ha kategoriene ledelse, veiledning og realkompetanse under hovedtema kompetanse, handler det om at disse faktorene hver for seg og til sammen bidrar til økt kompetanse hos deltakerne. I vår resultatdel, ble det trukket fram viktigheten av at den som leder nettverket har en administrativ kapasitet i form av ressurser å bruke på arbeidet til blant annet planlegging av tema og innhold på samlingene, samt å skaffe til veie interne og eksterne bidragsyttere som ivaretar et godt faglig innhold. I tillegg til den administrative kapasiteten ble det også vektlagt at den som leder nettverket må ha en beredskapsfaglig kompetanse og erfaring som gruppen kan støtte seg til. Det er gjort flere studier av interorganisatorisk samarbeid der det er pekt på betydningen av ledelse (Jacobsen, 2014; Denhardt & Denhardt, 2008; Haug, 2009; Hibbert et al., 2011; O'Toole, 1998; O'Toole & Meier, 1999). Når viktigheten av at den som leder eller koordinerer nettverket både har beredskapsfaglig kompetanse og administrative ressurser, belyses i studien, sammenfaller det i stor grad med et behov for enkeltaktører som både kan motivere, tilrettelegge, ta beslutninger, være "brobygger" og informasjonsformidler mellom til dels ulike interessenter (Jacobsen, 2014). At Statsforvalteren og en prosjektleder har oppgaven med å være tilrettelegger av samlingene, selv om det er understreket at det er kommunene som «eier»

nettverkene, ser ut til å ha bidratt til en strammere formell struktur enn man vanligvis finner i interorganisatorisk samarbeid (Jacobsen, 2014).

De tre nettverkene vi har studert har alle en tydelig fagstyring. Det vil si at det er fagpersoner som både driver og styrer samarbeidene, og at det er i liten grad ekstern styring. Samarbeidets autonomi, hvordan nettverket styres kan deles i tre former: fagstyring, administrativ styring og politisk styring (Jacobsen, 2014) Det er her viktig å understreke at nettverksledelse først og fremst er knyttet til administrativ kapasitet og faglige forutsetninger, ikke et hierarkisk lederskap i form av makt og myndighet i samarbeidet som skiller seg fra øvrige. De enkelte kommunene og koordinatorene er kollektivt ansvarlige for samarbeidet.

Selv om definisjonen på et nettverk innebærer et fravær av formelle hierarkiske relasjoner (Jacobsen, 2014), kan likevel makt og innflytelse internt i nettverket være ulikt fordelt (Koppenjan & Klijn, 2004). Statsforvalterens rolle som tilsynsmyndighet kan tenkes å ha en innvirkning på kommunenes oppfattelse av *symmetri*, noe som kan ha innvirkning på kommunenes læring. Mange utfordringer og problemstillinger knyttet til samfunnsikkerhet kan defineres som såkalte "onde" eller uløselige problemer (Lægreid & Rykkja, 2015), i den betydning at det ikke nødvendigvis finnes én korrekt løsning. Som en konsekvens av den faglige og formelle asymmetri i Finnmarks-nettverkene knyttet til autoritet, kan det ikke utelukkes at Statsforvalterens dobbeltrolle i noen sammenhenger kan ha en begrensende effekt på kommunenes læring og selvstendige vurderinger innenfor feltet. Det at problemstillingene til dels er svært komplekse og dilemmapreget og derfor krever både faglig fordypning og bruk av tid, kan føre til at kommunene velger løsninger ut ifra hva de får presentert framfor at de gjennomfører selvstendige analytiske prosesser.

Som vist i kategorien «ledelse» fant vi at oppfatningen av å ha prosjektleder fra en stor kommune var litt delt. Her var et perspektiv at det var viktig samtidig som et annet perspektiv fremholdt at denne kommunen kunne bli litt dominerende. Dette kan ses opp mot Jacobsens (2014) begrep om «gratispassasjerer» ved at hovedtyngden av arbeidet gjøres i en kommune. Samtidig ser ikke asymmetrien i Salten-nettverket nødvendigvis ut til å være ufordelaktig. Dette har trolig med å gjøre at en stor og kompetent kommune i et nettverk som ellers består av mange små kommuner, kan både ha fordeler med å oppnå ekstern innflytelse og samtidig virke dempende på mulige konflikter.

Den administrative kapasiteten i nettverkene, representert ved Statsforvalteren og prosjektleder, medfører at nettverket har egne ressurser utover det de ulike aktørene stiller til rådighet. Siden samarbeidet dreier seg om kompetansebygging kan egne administrative ressurser få betydning for læring i kommunene fordi nettverket da kan få større grad av

autonomi (Jacobsen, 2014). Autonomi i denne sammenhengen dreier seg ikke om "løsriking" som kan vanskeliggjøre formidling av kunnskap tilbake til kommunene. Det vil heller være snakk om at manglende administrativ involvering fra egen kommune kan bli en "sovepute" for kommunene ved at det oppstår en forventning om beredskapskoordinatorene og nettverket skal håndtere fagfeltet alene, uten særlig involvering fra andre i kommunene.

Som vist i kategorien «veiledning» er kompetanse til å kunne veilede deltakerne i nettverket tett koblet mot betydningen av det å ha en kompetent ledelse eller koordinator av nettverkene. Selv om både prosjektleder i Salten og Statsforvalteren gir veiledning til deltakerne i nettverket, er det bare Statsforvalteren som har en lovpålagt rolle om å veilede kommunene, blant annet i hvordan de skal oppfylle kravene i Sivilbeskyttelsesloven (2010) og Forskrift om kommunal beredskapsplikt (2011). I Finnmark utøver Statsforvalteren sin veiledningsrolle både gjennom nettverkssamlingene og i direktekontakt med den enkelte kommune. Slik bidrar Statsforvalteren til et lærende praksisfellesskap (Carson & Birkeland, 2017). I forbindelse med nettverkssamlingene drar koordinatorene nytte av Statsforvalterens generelle kjennskap til risikoutfordringer i fylket, og av innsikt i enkeltkommuners analyser og planverk som illustrerende og gode eksempler. Statsforvalteren er varsom med å gi konkrete løsninger på utfordringer kommunene kommer med, men bruker heller sin regionale kjennskap til status på feltet til å koble ulike kommuner som har løst tilsvarende utfordringer på en god måte. Denne praksisen samsvarer med HRO-prinsippet *motvillighet til å overforenkle*, ved at man unngår å ta snarveier og er forsiktig med å gi komplekse kontekster og hendelser generelle forklaringer (Weick & Sutcliffe, 2015). Det gis opplæring og råd i forbindelse med metodebruk og lovkrav, men gjennomføringen av beredskapsarbeidet skal utføres av og forankres i de enkelte kommunene (Forskrift om kommunal beredskapsplikt, 2015). Denne måten å jobbe på kan også til en viss grad relateres til HRO-prinsippet om *opptatthet av feil*, siden det legges vekt på at kjennskap til sårbarheter i egen kommune er nødvendig for å kunne avdekke mangler og avvik (Weick & Sutcliffe, 2015).

Selv om det i Salten primært er prosjektleder deltakerne henvender seg til med beredskapsfaglige utfordringer, både når det gjelder nettverkssamarbeidet og den enkelte kommune, har det også betydning for deltakerne at Statsforvalteren bidrar faglig inn i nettverket. Våre analyser viser at kommunene synes det er viktig ut ifra Statsforvalterens roller og funksjon i beredskapsarbeidet, men også ut ifra den personlige kjennskapen til de som jobber i embetet. På samme måte som nettverket bidrar til at kommunene lettere tar direkte kontakt med hverandre utenom nettverket, bidrar også Statsforvalterens deltakelse på nettverkssamlinger til å senke terskelen for å henvende seg dit med ulike beredskapsfaglige

utfordringer. Veiledning, både som et kompetanseutviklende tiltak for den enkelte beredskapskoordinator og som bidrag til et lærende praksisfelleskap (Carson & Birkeland, 2017), gis også ved at andre deltakere i nettverket deler sin kunnskap og erfaring med de andre i nettverket. Slik kollegaveiledning sammenfaller i stor grad med HRO-prinsippet om å utnytte fordeler ved å endre lokalisering av ekspertise, der nettverkets samlede ekspertise utnyttes uavhengig av rang eller ansiennitet i nettverket (Weick & Sutcliffe, 2015).

I likhet med muligheten for faglig veiledning, var verdsetting av realkompetanse også en faktor som ble funnet å være viktig for å få økt kompetanse om beredskap. Som vist i kategorien «realkompetanse», har deltakerne en svært variert kompetansebakgrunn. Selv om de færreste har høyere beredskapsfaglig utdannelse, har de med seg erfaring og realkompetanse som deles og verdsettes i nettverket. Ved å lytte til nettverkets samlede kompetanse uavhengig av hvem som innehar denne og slik utnytte nettverkets ekspertise fullt ut og på best mulig måte, arbeides det i tråd med HRO-teori som anerkjenner kompetanse (Weick & Sutcliffe, 2015).

Mange av informantene har hatt funksjonen som beredskapskoordinator over mange år, også før nettverkene ble etablert. Som gruppe har de en bred og variert kommunal erfaring, erfaring fra sivilt beredskapsarbeid og erfaring fra en rekke ulike typer hendelser i sine kommuner. Når denne kompetansen både etterspørres og nyttiggjøres, kan det samsvare med HRO-teorien som også vektlegger interaksjon mellom ansatte, for eksempel ved hjelp av team der deltakerne har ulik kompetanse (Weick & Sutcliffe, 2015).

5.2 Betydningen av ulike arbeidsformer

Vi skal i denne delen drøfte våre funn når det gjelder bruk av ulike arbeidsformer i nettverk og hvilken betydning det kan ha for nytteverdien av interkommunale samarbeid. Vi bruker her arbeidsformer som en samlebetegnelse på læring og benchmarking/deling av beste praksis.

5.2.1 Ulike måter å lære på. Som vist i vår resultatdel, under tema arbeidsformer, kan samlingene inneholde både foredrag fra eksterne beredskapsaktører, gruppearbeid, oppgaveløsning, utveksling av erfaringer og informasjon om beredskapsmessige forhold. Nettverkene er møteplasser der deltakerne deltar aktivt i læringsprosessene på samlingene og det er i liten grad enveiskommunikasjon. Det utveksles informasjon rundt et saksområde, her beredskap, noe vi anser er i tråd med det som omtales som læringsnettverk (Askim et al., 2008). Slike arenaer på tvers av kommuner for å utveksle informasjon, gjerne om beste praksis innenfor et område omtales ofte som effektiviseringsnettverk (Jacobsen, 2014). Selv om det utveksles informasjon om ulike tema som omhandler beredskap og om beste praksis,

er det ikke tjenesteproduksjon (forstått som produksjon av tjenester) som er hovedhensikten med nettverkene. Dersom man forstår tjenesteproduksjon som et videre begrep, kan imidlertid læring blant beredskaps-koordinatorene, for på den måten å sette dem i stand til å omsette kunnskapen i arbeid med kommunal beredskapsplikt i sine hjemkommuner, betraktes som effektivisering. Våre data tyder også på at det ikke, eller i liten grad, fattes beslutninger i nettverkene vi har undersøkt, hensikten er heller spredning av kunnskap og informasjon (Jacobsen, 2014).

En viktig faktor for å optimalisere nytteverdien av nettverkssamarbeidet er, slik vi har vist under kategorien læring, at kunnskapen omsettes i praksis (Jacobsen & Thorsvik, 2007). Det er altså ikke tilstrekkelig bare å vite hva som bør gjøres. Våre analyser viser nettopp at lærdommen fra nettverkene brukes i praksis når det arbeides med ROS-analyser og beredskapsplaner i egne kommuner, og at det har ført til forbedrede analyser og planverk. Dette synliggjør at læringen som foregår gjennom interkommunalt samarbeid både inneholder en kunnskaps- og en handlingskomponent (Jacobsen & Thorsvik, 2007). Dersom vi legger til grunn Hartley og Allison's (2002) definisjon av organisasjonslæring som prosessering av informasjon som endrer spekteret av potensiell atferd, og som ikke nødvendigvis medfører endring, kunne vi også anta at noen av deltakerne i nettverkene konkluderte med at de var på rett spor og ikke behøvde å gjøre store endringer.

Som vi har nevnt tidligere, viser våre analyser at læring foregår på ulike måter i forbindelse med samlingene. I tillegg til å dele eksplisitt kunnskap, for eksempel i form av gjennomgang av veiledere og opplæring i øvelsesplanlegging, har også taus kunnskap som kommuniseres uformelt eller via eksempler vist seg å ha stor betydning for deltakerne. (Ammons & Roenigk, 2014). Den uformelle læringen som foregår *utenom* det oppsatte programmet, virker også å være sentral som ledd i kunnskaps- og erfaringsdeling mellom deltakerne. I vår resultatdel har vi vist at den uformelle praten og deling av eksempler oppleves som viktig for at deltakerne selv skal få økt kunnskap, men også at det oppleves viktig å bidra med egen beredskapserfaring overfor de andre i nettverket. Mange av beredskapskoordinatorene har da også mye erfaring fra operativt beredskapsarbeid i kommunene. Selv om strategier for kunnskapsdeling har en tendens til å legge størst vekt på spredning av eksplisitt kunnskap, viser praksisen i nettverket at taus kunnskap gjennom besøk på stedet, deling og aktiv dialog med beredskapskolleger verdsettes høyt (Hartley & Benington, 2006).

5.2.2. Best practice/benchmarking. Kategorien *best practice* handler også om hva beredskapsrådgiverne deler og tar med seg hjem til egen kommune når de skal jobbe videre

med kommunal beredskap i egen kommune. Som vist i resultatdelen, deler kommunene kunnskap og forslag til konkrete løsninger på ulike problemstillinger med hverandre.

Siden de fleste informantene ivaretar rollen som beredskapsrådgiver i tillegg til sin ordinære stilling, er det begrenset hvor mye tid og ressurser de kan bruke på arbeid med ROS-analyser og beredskapsplaner. Muligheten til å kunne utveksle scenarier, fremgangsmåter og gode eksempler med de andre deltakerne i nettverket fremheves som en nytteverdi av samarbeidet, og våre analyser viser også at dette er en mulighet deltakerne benytter seg av. Denne praksisen i nettverkene samsvarer med teori om benchmarking, brukt som en benevnelse på deling av beste praksis, heller enn sammenligning av resultatstatistikk (Ammons & Roenigk, 2014).

I resultatdelen har vi vist at ROS-analyser, planer o.l. som deltakerne deler med hverandre ikke kopieres, men tilpasses forhold i den enkelte kommune. Selv om ingen av nettverkene hadde utarbeidet felles maler eller framgangsmåter, fungerte felles ROS-analyser for Salten-regionen som et referansedokument for deltakere når de skulle utarbeide ROS-analyser i egne kommuner. I de tilfeller der Statsforvalteren hadde formidlet kontakt eller fremhevet en analyse eller plan, ble dette sett på som et kvalitetsstempel. Velviljen til å dele gode eksempler med hverandre tyder på at deltakerne ikke hadde “forretningshemmeligheter” som de ikke ønsket å dele med hverandre (Ammons & Roenigk, 2014).

Som vi har beskrevet tidligere er kommunene som deltakerne i nettverkene representerer, ulike både med tanke på størrelse, folketall og topografi. I vår analyse har vi vist at noen av kommunene sier at de helst tar kontakt med kommuner som de opplever som like seg selv, for eksempel når det gjelder topografi. Andre fremhever at de lærer av ulikhetene som andre kommuner representerer, for eksempel at store kommuner finner det interessant å se hvordan mindre kommuner har løst ulike problemstillinger innen beredskap. I litteratur om interorganisatorisk læring og benchmarking argumenteres det på den ene siden for at likheter i form av viktige egenskaper eller lignende organisasjonskultur kan være en fordel, på den annen side at ulikhet kan være stimulerende så lenge det er vilje til å lære av forskjeller (Rashman et al., 2009).

Kommunene som inngår i nettverkene er uavhengige organisasjoner som samarbeider med hverandre for å utvikle sin kunnskap og praksis, det vil si at benchmarkingen skjer horisontalt. I de tilfeller sammenligning av beste praksis gjøres som ledd i en kontroll, for eksempel tilsyn utført av Statsforvalteren, skjer det en vertikal benchmarking (Askim et al., 2008; Jacobsen, 2014). Våre analyser tyder imidlertid på at Statsforvalteren har hovedfokus

på rollen som veileder i nettverkene, noe som tilsier at benchmarkingen for det meste skjer horisontalt.

Siden HRO-teorien handler om å ha sunn skepsis, fokusere på detaljer og en bevissthet om at ingen systemer er perfekte (Weick & Sutcliffe, 2015), kan det argumenteres for at benchmarking til en viss grad går på tvers av HRO-prinsippene. Hvis benchmarking forstås som en kvalitetstestet beste løsning på et problem kan det tenkes at bruk av slike "ferdige" løsninger fører til en mindre kritisk anvendelse av dem. Koordinatorene har generelt svært begrenset tid og kapasitet avsatt til beredskapsarbeidet, noe som kan føre til at man søker enklere og raskere løsninger – uten at disse nødvendigvis er de mest optimale sett fra et sikkerhetsperspektiv. Utfordring for kommunene vil da være å balansere bruken av "arvede" konsepter med behovet for en kritisk og selvstendig vurdering av hva som er gjeldende for egen kommune.

Det er imidlertid ikke slik at deltakerne diskuterer seg fram til omforente løsninger man kan enes om. Tvert imot legges det vekt på hva som er relevant for den enkelte deltaker å ta med tilbake som en løsning for egen kommune. Gjennom å dele gode eksempler, og ta med tilbake det som er relevant for egen kommune, kan legges det til rette for en praksis der ulike erfaringer verdsettes samtidig som det foregår kritisk tenking. Men en slik praksis betinger at det gjøres en lokal tilpasning som også innebærer en kritisk gjennomgang som samsvarer med HRO-prinsippet om å unngå overforenklinger av fortolkninger (Weick & Sutcliffe, 2015).

5.3 Forutsetninger for optimalisering av samarbeidet

Samarbeid både under og mellom samlingene ble funnet å være viktig for at deltakelse i nettverkene skal være utbytterikt for kommunene, og ulike former for samarbeid både i og utenom nettverket er viktig for medlemmenes arbeid med kommunal beredskapsplikt.

5.3.1 Administrativ og politisk støtte til deltakelse. Læringsnettverk (Askim et al., 2008) slik det her er snakk om, er fagstyrte samarbeid som er i liten grad er preget av ekstern styring og som på den måten har en stor grad av autonomi (Jacobsen, 2014). Likevel har alle nettverkene vurdert det som viktig å formalisere samarbeidet gjennom å utarbeide mandat for det enkelte nettverket. De ulike mandatene formaliserer "spilleregler" gjennom å definere mål og hensikt med det enkelte samarbeidet, organisering og andre praktisk forhold (Koppenjan & Klijn, 2004). Men det formålet som fremstår som det viktigste med å utarbeide et mandat, er å forankre samarbeidet politisk og administrativt i den enkelte medlemskommune. Denne forankringen er viktig for at beredskapsrådgiiverne skal kunne prioritere nettverkssamarbeidet i en ellers tids- og oppgavepresset arbeidshverdag. Men den er også viktig i forhold til bevisstgjøring av kommunens politiske og administrative ledelse og hvilket ansvar de har i

denne sammenhengen. Samarbeidenes hovedformål er å bidra til kompetansebygging gjennom samarbeid, opplæring og erfaringsutveksling mellom beredskapsrådgivere, og på den måten bygge et faglig nettverk som kan styrke kvaliteten på arbeidet med kommunal beredskapsplikt i den enkelte kommunen.

Ifølge Provan og Kenis (2007) kan selvstendige ressurser utover det de ulike aktørene stiller til rådighet gi nettverk større handlingskraft. Men en egen administrativ kapasitet kan også være uheldig hvis samarbeid er knyttet til kompetansebygging, fordi egne administrative ressurser i nettverket kan føre til redusert læring i kommunene ved at nettverket da får større grad av autonomi (Jacobsen, 2014).

Hvilke forventninger de ulike kommuneledelsene har til hva som skal komme ut av deltakelsen i nettverkene gir ikke studien vår noe godt svar på. Men vår analyse viser at beredskapskoordinatorene opplever sterk støtte fra sine respektive kommuner når det gjelder å delta i beredskapsforaene. Det var imidlertid veldig få av koordinatorene som opplevde at kommunens ledelse viste noe særlig interesse for selve arbeidet som pågikk på samlingene. Og det var ingen av kommunene som hadde etablert noe system for kompetanseoverføring fra nettverkene som sikret at kunnskapene ble innarbeidet og bevart i kommunen som organisasjon. Felles for alle teorier om læring i organisasjoner er at de inneholder både en kunnskaps- og en handlingskomponent, og læring kan dermed forklares som "en prosess der mennesker og organisasjoner tilegner seg ny kunnskap, og endrer sin adferd på grunn av denne kunnskapen" (Jacobsen & Thorsvik, 2021 s. 341). Et premiss for at kommunene skal lære fra beredskapsforumene er altså at ny kunnskap formidles til andre i organisasjonen slik at, man som et kollektiv, blir enige om å endre praksis. Først da vil kommunene kunne gå fra en praksis med enkeltkretslæring der målene eller verdiene som styrer atferden er tatt for gitt, til en dobbeltkretslæring der man stiller spørsmål ved de mål og verdier som ligger til grunn for atferden (Argyris & Schön, 1978; Argyris, 1977, 1990).

Det at kommuneorganisasjonene ikke tilrettelegger for kunnskapsoverføring eller arbeider aktivt med kompetansen som nettverkene tilfører dem, kan føre til redusert utbytte gjennom at praksis og atferd endres uten at det gjennom åpen diskusjon stilles spørsmål om de mål og verdier som ligger til grunn for atferden. En slik (mangel på) behandling av ny kunnskap rundt samfunnsikkerhetsarbeidet i kommunen vil kunne føre til en undergraving av den kollektive bevisstheten som Weick og Sutcliffe (2015) understreker er avgjørende for at organisasjoner skal kunne etablere en god sikkerhetskultur.

5.3.2 Betydningen av heterogenitet i nettverkssamarbeidet. Heterogenitet ble funnet å være en sentral faktor for å optimalisere utbytte av nettverkssamarbeidet mellom

kommunene. Dette er knyttet til forhold både rundt egenskaper ved den enkelte kommune og til den bakgrunn den enkelte beredskapsrådgiver har. Alle nettverkene har en regional forankring og utbredelse, men internt i regionene er det store geografiske, naturgitte, næringsmessige og demografiske forskjeller. Ulikhetene bidrar til et bredt tilfang av erfaringer knyttet både til risikoreduserende arbeid og håndtering av hendelser, og i forhold til læring i nettverk har heterogenitet en positiv effekt (Askim et al., 2007). Kommunenes særegenheter og beredskapsrådgivernes varierte bakgrunn bringer inn nye erfaringer i samarbeidet og gir deltakerne andre perspektiver på hvordan både det forebyggende og hendelsesorienterte arbeidet kan gjøres. På den måten kan de ulike erfaringene bidra til å endre både forståelsen av beredskapsarbeidet og praksis i egen kommune.

Heterogenitet er også et sentralt begrep knyttet til hvordan høyreliable organisasjoner arbeider for å unngå overforenklinger av fortolkninger (Weick & Sutcliffe, 2015). Ulikheter i utdannings- og erfaringsbakgrunner, slik tilfellet er i beredskapsnettverkene, bidrar til kritisk tenkning og reduserer på den måten sannsynligheten for at man havner i en bekreftelsesfelle som kan resultere i kognitive skjevheter og menneskelige feil (Sætren, 2016; Reason, 1990). Men selv om den kritiske tenkningen ivaretas gjennom beredskapsforumenes heterogene sammensetning, er det også viktig at kvaliteten på arbeidet overføres i arbeidet som skal utføres i den enkelte kommunen. Forumene gir medlemmene kompetanse i forhold til hvordan samfunnssikkerhet kan jobbes med i kommunene, men selve arbeidet med utarbeidelse av analyser og planverk har kommunene et selvstendig ansvar for (DSB, 2018). Det betyr at kunnskaps- og erfaringsoverføring til egen organisasjon også blir en viktig premisse for å kunne ivareta nødvendig kritisk tenkning i kommunene. Om ideer og løsninger som bringes hjem fra beredskapsforumene ukritisk tas inn i kommunenes beredskapsarbeid, kan man risikere at de samme kognitive skjevheter oppstår på det lokale planet. Men en viktig forutsetning for å unngå at bias blir årsak til menneskelige feil, er at man også har et minimum av felles faglig forståelse å diskutere ut ifra.

5.3.3 Samhandling utenom nettverket. Relasjonsbygging mellom

beredskapskoordinatorene ble funnet å være viktig for utbytte av nettverkssamarbeidene, i tillegg til å være sentralt for hvilke kommuner man henvender seg direkte til i forbindelse med konkrete beredskapsutfordringer. Graden av integrasjon mellom nettverksmedlemmene bestemmes av kontakthypighet og antall direkte kontakter aktørene imellom (Jacobsen, 2014), men graden av integrasjon synes først og fremst å være styrt av pragmatisme. I tillegg til det formelle programmet som kan bestå av blant annet kurs, foredrag eller øvelser ble de uformelle delene av samlingene trukket frem som viktige for utbytte av deltakelse i

beredskapsforumene. Det er i pauser og rundt lunsj- eller middagsbordet at kontaktene knyttes og relasjonene bygges. Det er også i disse uformelle sammenhengene at mye av den erfaringsutvekslingen foregår som ligger til grunn for hvem man tar direktekontakt med når man står "alene" med nye og ukjente problemstillinger i egen kommune. Det at man møtes fysisk og er sammen regelmessig over litt tid fremmer integrasjonen i nettverkene og gjør det lettere å ta direkte kontakt fordi man har en viss oversikt over andre kollegaers kompetanser og erfaringer. Det at man har truffet hverandre styrker relasjonene internt i samarbeidet og bidrar på den måten til å bygge ned eventuelle psykologiske barrierer (Edmondson, 1999).

Gode relasjoner og sterke bånd mellom deltakerne vil ofte føre til økt tillit og minske konflikter innad i nettverket. Økt tillit bidrar dermed til mer effektiv oppgaveløsning (Provan & Kenis, 2007). Psykologisk trygghet innad mellom medlemmene ble funnet å være en viktig faktor når beredskapskoordinatorene skal bidra aktivt inn i beredskapsforaene. Det innebærer at det oppleves som trygt å ta mellommenneskelig risiko i en gruppe uten at man risikerer å bli ydmyket, avvist eller straffet ved å dele tanker og meninger (Edmondson, 1999). Norske kommuner er ikke profesjonelle beredskapsorganisasjoner og innfrir i varierende grad lovmessige krav til beredskapsplanverk (DSB, 2021). I tillegg har beredskapskoordinatorene i små kommuner i liten grad formell utdanning innen samfunnssikkerhet (Øren et al. 2016). For å optimalisere læringsutbytte av det beredskapssamarbeidet må man altså våge å by på seg selv til tross for eventuelle tilkortkommenheter på samfunnssikkerhetsområdet, både for å bidra inn i diskusjoner og for å kunne lære. Over tid vil stabile nettverk naturlig bygge opp under tillitrelasjoner og utvikle felles normer (Jacobsen, 2014). Etter hvert som medlemmer i nettverkene erstattes med nye og mindre erfarne deltakere er det viktig at også disse helt fra starten opplever den samme psykologiske tryggheten i gruppen.

Tillit i relasjoner er også knyttet til det kaller for sensitivitet til operasjoner. Medarbeidere må kunne være trygge på at det å uttrykke skepsis til operasjoner blir verdsatt, og at det er åpenhet og dialog rundt avdekking av avvik (Weick & Sutcliffe, 2015). I beredskapsforaene vil denne typen åpenhet og dialog være av akademisk karakter der meningsutvekslinger bidrar til bredere og dypere forståelse av ulike problemstillinger. En slik åpenhet og dialog er naturligvis også viktig å bringe med seg hjem til det kommuneinterne beredskapsarbeidet, men her vil arbeidet etter hvert også bli del av en operativ dimensjon i form av konkrete analyser og planverk. Da vil åpenhet og dialog ikke lenger bare være en akademisk øvelse, men være avgjørende for at avvik som oppdages rapporteres for å unngå ulykker og feil.

5.4 Nettverkets betydning for samfunnssikkerhetsarbeidet i kommunene

Beredskapsforumenes konkrete bidrag til beredskapsrådgivernes arbeid med kommunal beredskapsplikt ble funnet å være viktig for utbytte av deltakelse i beredskapsforumene, knyttet til å innfri formelle krav og samvirke med andre beredskapsaktører.

5.4.1 Kost-/nytteverdi av å delta i beredskapsnettverk. Interkommunale nettverkssamarbeid får som regel også noen ikke-intenderte effekter (Jacobsen, 2014). Transaksjonskostnader er et eksempel på ikke-intenderte effekter, og grad av tillit mellom partene i nettverket kan påvirke samarbeidets transaksjonskostnader knyttet til etablering, styring og rapportering (Williamson, 1991). Høy grad av tillit vil kunne redusere disse kostnadene, mens fravær av tillit vil kunne øke dem.

Kompetansenettverk vil normalt sett ha lavere krav til formelle styringsorganer og rapporteringsrutiner enn hva som er tilfelle for rene produksjons- og styringsnettverk (Jacobsen, 2014). Men manglende tillit kan medføre forhøyede transaksjonskostnader i forbindelse med etableringen av kompetansenettverk. Diskusjoner omkring organisering, prøving og feiling i gjennomføring av samlinger og eventuelle utfordringer med å hente inn bidragsyttere innenfor spesielle kompetanseområder, er eksempler på dette. Går arbeidet med å finne ut av disse tingene for sakte, eller at det er stor uenighet om hvordan nettverket skal organiseres, kan det føre til at deltakerne opplever at transaksjonskostnadene blir høye. Hvis etableringsprosessen trekker ut i tid på grunn av uenigheter omkring faglige forhold eller organisering kan transaksjonskostnadene i ytterste fall bli så høye at kommunene ikke ser seg tjent med å delta. Det er dermed viktig at opplevelsen av utbytte ved å delta i nettverket står i forhold til den innsats og de kostnader man legger inn i samarbeidet. En kompetent ledelse av nettverket kan bidra til å få samarbeidet opp og gå raskere og bidra til å optimalisere utbytte for deltakerne. Faglig trygghet, god kontaktflate mot eksterne bidragsyttere og tilstrekkelig administrativ kapasitet til å planlegge og organisere samarbeidet på en god måte blir da viktige lederforutsetninger for i størst mulig grad å begrense eventuelle transaksjonskostnader. Statsforvalterne eller regionale storkommuner kan være eksempler på slike kompetente ledere av nettverkssamarbeid.

I høyreliable organisasjoner kan for stor respekt og tillit til faglig ekspertise også være en fare ved at det ikke stilles kritiske spørsmål eller at det er en overdreven tillit til lederens evne til å få med seg detaljer (Weick & Sutcliffe, 2015). En sterk faglig ledelse av nettverkssamarbeidet må ikke føre til at kritiske spørsmål ikke stilles eller at perspektiver fra andre og kanskje mindre erfarne deltakere, ikke tillegges vekt. Knyttet til samfunnssikkerhet

kan de fleste av utfordringene betegnes som onde eller uløselige problemstillinger der det ikke finnes entydige eller korrekte svar. Det innebærer at både ledelsen og fellesskapet må være bevisst på at kritiske spørsmål gjerne har utspring i ulike perspektiver og at det er i samarbeidets interesse at slike kommer til uttrykk. Ved å betrakte heterogenitet i deltakernes kompetanse, bakgrunn og lokale perspektiver som viktige ressurser inn i fellesskapets arbeid med samfunnssikkerhet, vil det kunne føre til både nyttige og utviklende diskusjoner, og til god læring. I tillegg vil slike erfaringer være nyttige for beredskapsrådgivernes arbeid i sine egne kommuner, der det også er viktig å bruke personellet på en god måte, verdsette deres meninger, samt å trene dem i å ettergå feil (Sætren, 2016).

5.4.2 Nettverkets betydning for samvirke med andre beredskapsaktører.

Norske kommuner besitter få beredskapsressurser og er i liten grad direkte involvert i den operative håndteringen av ulykker og kriser. Kommunenes rolle ved kriser er først og fremst knyttet til samordning på lokalt nivå (DSB, 2018). Samordning eller samvirke er et av de fire overordnede prinsipper som norsk samfunnssikkerhetsarbeid er organisert etter (Lunde 2019; Njå et al., 2017; Engen et al., 2021), og beredskapsforumenes bidrag ved å gi små kommuner tilgang til andre viktige beredskapsaktører ble funnet å være en viktig nytteverdi av nettverksamarbeidene.

Å oppnå innflytelse er en av årsakene til at norske kommuner søker interkommunale samarbeid (Jacobsen, 2014). Små kommuner kan ha utfordringer med å nå frem og komme i dialog med statlige eller nasjonale aktører, både i beredskapssammenheng og på andre områder. For at kommunens rolle som samordner i beredskapssituasjoner skal fungere på en god måte, vil aktørens bevissthet rundt samordningsmekanismer kunne bidra til bedre samhandling (Borch & Andreassen, 2020). Det kan innebære formaliserte samordningsmekanismer i form av planer og prosedyrer for samhandlingen er kjent, administrativt-funksjonelle samordningsmekanismer som ivaretar koordinering og informasjonsdeling, eller sosioemosjonelle samordningsmekanismer som handler om å kjenne hverandre både på organisasjons- og individnivå og ha kunnskaper om hverandres kulturelle normer og verdier.

Interkommunale beredskapsnettverk kan bidra til å gi kommuner en posisjon der de blir både sett og hørt av aktører som de som enkeltkommuner ikke ville vært i stand til å få tilgang til. Når et beredskapsforum representerer kommuner i hele eller deler av en region kan det føre til at enkeltkommunene øker sin makt og innflytelse overfor regionale og nasjonale aktører og nivåer (Jacobsen, 2014), noe som er viktig for å bli sett og hørt.

Beredskapsnettverkene kan også bidra til å gi kommunene normativ legitimitet (Bush &

Ramstad, 2004; Suchman, 1995) og kognitiv legitimitet (Bush & Ramstad, 2004; Jacobsen, 2014). Normativ legitimitet innebærer at beredskapsforumet ansees som viktige av omgivelsene, mens kognitiv legitimitet innebærer at samarbeidene blir oppfattet som gode løsninger på utfordringer kommunene står overfor. Når offentlige eller private, nasjonale eller regionale aktører ser på kommuner i en region som en enhet i kraft av beredskapsnettverket de er en del av, øker også kommunenes innflytelse. Nettverket kan således bidra til at de store beredskapsaktørene også gir de små kommunene status som signifikante aktører fordi de er del av en av en større enhet som ikke kan overses. For kommunenes del innebærer denne statusen at de får en mulighet til å bli kjent med beredskapsaktører de ellers ikke ville fått tilgang til, noe som er viktig for å kunne utføre den lokale samordningsrollen på en god måte.

5.4.3 Kommunenes endrede forutsetninger for å innfri formelle krav.

Samfunnssikkerhetsfeltet er for norske kommuner knyttet opp mot Forskrift om kommunal beredskapsplikt (2011), og beredskapsforumenes bidrag til å sette kommunene i stand til å innfri kravene i kommunal beredskapsplikt ble funnet å være viktig utbytte av nettverkssamarbeidene. Staten pålegger norske kommuner gjennom lover og forskrifter en rekke arbeidsoppgaver som forutsetter spesiell kompetanse. For små kommuner kan faglige krav være utfordrende å innfri på grunn av økonomiske forhold og den begrensede arbeidsmengden fagfeltet utgjør (Brandtzæg, 2006). For samfunnssikkerhetsfeltet kan interkommunale kompetansenettverk bidra til å utligne eventuelle faglige mangler i disse kommunene. Samarbeidsarenaene gir deltakerne mulighet til å søke råd og dele erfaringer som bidrar til å løfte kvaliteten på arbeidet i den enkelte kommune. Men arbeidet med kommunal beredskapsplikt er knyttet til konkrete forskriftskrav og til utarbeidelsen av planverket er det stilt spesifikke metodiske krav (DSB, 2014; 2018). Det betyr at nettverket i tillegg til å representere et beredskapsfaglig fellesskap man ikke har i egen kommune, også bør kunne tilby faglig veiledning basert på formell kompetanse og innsikt i fagfeltet.

Samfunnssikkerhetsarbeidet i kommunene handler i stor grad om å løse komplekse og sammensatte oppgaver der det til tross for minimumskrav i liten grad eksisterer entydige og korrekte løsninger (Lægreid & Rykkja, 2015), og i den sammenhengen blir faglig integritet og trygghet viktig. Statsforvalterembetene besitter denne kompetansen og har i tillegg til sine tilsynsoppgaver også en veilederplikt i forhold til kommunene og deres arbeid med kommunal beredskapsplikt (DSB, 2015). Denne dobbeltrollen Statsforvalteren har med både tilsyn og veiledningsoppgaver virker ikke å være særlig problematisk for kommunene i denne studien. Utfordringen kan imidlertid være embetenes kapasitet til å innta en slik rolle i flere beredskapsnettverk på fast basis, og ikke minst å drive dette arbeidet over tid. En mulig

løsning på kapasitetsutfordringen kan være at regionale storkommuner som innfrir visse formelle krav kan ivareta lederoppgaver for nettverk i sine regioner. På den måten vil nettverksamarbeidene kunne få en beredskapsfaglig kompetent ledelse, samtidig som de regionale storkommunene vil nyte godt av en kvalitativ heving i nabokommunenes arbeid med kommunal beredskapsplikt.

Store og små norske kommuner er i stor grad knyttet sammen i ulike samarbeid innenfor mange fagområder og er slik sett avhengig av hverandre. En kvalitativ heving av beredskapsarbeidet i den enkelte kommune vil dermed kunne komme hele regionen til gode i form av god håndtering når uønskede hendelser oppstår, og på den måte redusere påvirkningene på andre samarbeidskommuner. I den grad økonomi og kapasitet er begrensende faktorer for etablering av slike ordninger, kan man se for seg sentralt finansierte prosjektmidler som både nettverkene og storkommunene vil kunne nyte godt av.

Forskrift om kommunal beredskapsplikt (2010) pålegger norske kommuner å jobbe helhetlig med beredskap, både gjennom å forebygge uønskede hendelser og ved å ha planer for å håndtere hendelser hvis de likevel skulle inntreffe. I forskriften stilles det eksplisitte krav til hva helhetlig ROS-analyse og beredskapsplan skal inneholde, og i de tilhørende veilederne utdypes kravene Prosesser og metodikk for gjennomføring beskrives grundig.

HRO-teorien handler både om forebyggende sikkerhet og om håndtering av hendelser som måtte oppstå (Roberts & Bea, 2001; Weick & Sutcliffe, 2015; Sætren, 2016), men den er ingen metode som beskriver hvordan arbeidet med helhetlig ROS og beredskapsplan skal utføres. HRO-teorien handler om *prinsipper* for hvordan man bør jobbe for å etablere en god sikkerhetskultur som både forebygger uønskede hendelser og begrenser uønsket utfall av hendelser. Teorien er utviklet på bakgrunn av studier av høyrisiko-organisasjoner (Weick et al., 1999). Norske kommuner er hverken sikkerhetsorganisasjoner eller profesjonelle beredskapsorganisasjoner, men administrative organisasjoner som har krav knyttet til beredskapsarbeid og som i gitte tilfeller må operere som en beredskapsorganisasjon.

Kommunene har ikke behov for å tilnærme seg beredskapsarbeidet med samme grundighet som høyrisiko-organisasjoner er avhengig av. De vil heller ikke har mulighet til å avsette alle de ressursene som kreves eller inneha tilstrekkelig sikkerhetskompetanse i alle ledd til å få dette til. Men de kan benytte seg av de fem kognitive teknikkene som HRO-teorien legger til grunn og på den måte øke bevisstheten rundt risiko og dermed kvaliteten på arbeidet med ROS-analyser og beredskapsplanverk. Kommuner må også arbeide med sikkerhet på andre områder enn det som er knyttet til kommunal beredskapsplikt. Som for alle andre norske virksomheter er også kommunene pålagt å jobbe systematisk for i størst mulig

grad å redusere risiko i sin virksomhet (Internkontrollforskriften, 1997). Også i dette arbeidet kan HRO-prinsippene tenkes å bidra til en høyere kollektiv bevissthet i hele organisasjonen, og på den måten etablere en god sikkerhetskultur.

5.5 Implikasjoner og videre forskning

De praktiske implikasjonene knyttet til denne studien relateres først og fremst til organisering av kommunale beredskapsnettverk og hvordan slike samarbeid kan bidra til kommunens helhetlige og systematiske beredskapsarbeid og oppfyllelse av lovkrav. Vårt håp er at studien kan være av praktisk betydning for hvordan regionale beredskapsnettverk kan organiseres og drives på en faglig god måte uten at det krever for mye ressurser. Studien vår peker på viktigheten av at nettverkene har en faglig kompetent ledelse. Statsforvalterembetene har den faglige kompetansen som kreves, men vil kunne ha begrensede ressurser på et praktisk plan. Det kan bli mange nettverk å skulle følge opp for embetene i tillegg til at de regionale "naturlige" samarbeidene ikke nødvendigvis alltid forholder seg til fylkesgrensene.

Det kan tenkes at en organisering av beredskapsnettverk rundt regionale sentra som for eksempel storkommuner kan være en løsning. Hovedpoenget er i så fall at disse storkommunene er kompetente parter på samfunnssikkerhetsområdet og at de har en tilstrekkelig administrativ kapasitet til å lede samarbeidet. I tillegg vil det være essensielt at de selv også ser nytteverdien av å bidra til kompetanseheving i sine nabokommuner. En kan se for seg en finansieringsordning med regionale prosjektmidler for å kompensere for storkommunenes kostnader ved å lede beredskapsforaene. En slik ordning med regionale kommunesamarbeid ville kunne være et godt faglig bidrag, spesielt til små distriktskommuner der beredskapsrådgiverne har lave stillingsprosjenter og mangler sikkerhetsfaglige fellesskap. Studien vår viser at slike beredskapssamarbeid er avhengig av en kompetent part for det skal ha en god faglig verdi og gi kommunene en reel nytteverdi.

Når det gjelder teoretiske implikasjoner viser denne studien at beredskapsteorien om høyreliable organisasjoner (HRO) (Weick & Sutcliffe, 2015) gir et relevant og hensiktsmessig perspektiv for hvordan kommuner kan arbeide for å skape en god sikkerhetskultur.

Kommuner er administrative organisasjoner som kun i forbindelse med håndtering av ekstraordinære hendelser opptrer som beredskapsorganisasjoner. Likevel vil vi hevde at kommunene ved å innarbeide de kognitive prinsippene som ligger til grunn for HRO-teorien i sitt arbeid med samfunnssikkerhet, vil kunne oppnå en høyere bevissthet til hvordan de arbeider med sikkerhet, både knyttet til forebygging og håndtering av hendelser. Effekten av en slik bevisstgjøring på individ- og organisasjonsnivå vil kunne ha betydning for det

generelle beredskapsarbeidet i kommunen, og for arbeidet med å innfri kravene i kommunal beredskapsplikt.

Den nettverksteoretiske forståelsen er viktig for å sikre en hensiktsmessig organisering av samarbeidene som ivaretar de små kommunenes perspektiv. Selv om den formelle kompetansen blant beredskapskoordinatorene innenfor samfunnssikkerhetsfeltet kan være lav eller varierende, innehar de på den andre siden ofte en lang og bred praktisk erfaring med beredskap i kommunen. Små kommuner har normalt svært begrensede ressurser satt av til arbeid med kommunal beredskapsplikt. Det er derfor avgjørende at nettverkssamarbeid evner å bidra med beredskapsfaglig kompetanse, og samtidig på en god måte ivareta og utnytte den bredden i erfaringsbasert og praktisk beredskapsarbeid som koordinatorene representerer. Det kan sånn sett hevdes at det er i skjæringspunktet mellom nettverksledelsens innsikt i formelle krav og kommunenes realkompetanse at potensialet for de "gode" regionale løsninger på kommunenes kompetanseutfordringer innenfor samfunnssikkerhetsfeltet ligger.

Studien er gjort på grunnlag av kvalitative intervjuer i tre ulike nettverk, men med relativt få informanter. Det vil si at funnene som vi har redegjort for her ikke nødvendigvis er generaliserbare for alle interkommunale beredskapsnettverk. Det anbefales å gjøre en større studie av slike nettverk for å se om studiens resultater oppnår ytterligere støtte. Videre vil det være relevant å se nærmere på hvilke arbeidsformer som gir best læring i forhold til det kompetansebehovet kommunene har på beredskapsfeltet, faktiske effekter nettverkssamarbeid har for kommunenes evne til å oppfyllelse av lovkrav i kommunal beredskapsplikt, hvilken betydning ulike former for samlingsfrekvens og varighet på samlingene har for læring og kompetansebygging i kommunene, samt hvordan digitale løsninger kan bidra til god læring gjennom å supplere nødvendige fysiske samlinger på en god måte.

6.0 Konklusjon

Problemstillingen for denne studien var: *Hvilke faktorer er sentrale for å optimalisere kommunenes utbytte av nettverkssamarbeid mellom kommuner, knyttet til kommunal beredskapsplikt?* For å besvare på dette har vi studert hvordan tre ulike nettverkssamarbeid organiserer og driver arbeidet med kompetansebygging innenfor rammen av kommunal beredskapsplikt. Vi har sett nærmere på viktighet og bruk av kompetanse, og arbeidsformer som nyttiggjør den samlede kompetansen på en god måte, samt faktorer som bidrar til å sikre godt samarbeid både i og utenfor beredskapsforaene. Videre har vi sett på samarbeidenes nytteverdi for kommunene som sentrale samfunnssikkerhetsaktører på lokalt nivå, og nettverkens betydning for å innfri krav i lov og forskrift.

For å drøfte nettverkssamarbeidene har vi tatt utgangspunkt i Jacobsen (2014) sin analytiske modell for evaluering av interkommunalt samarbeid. Når det gjelder nettverkens beredskapsfaglige arbeid har vi anvendt Weick og Sutcliffe (2015) sin HRO-teori. Den forklarer hvordan organisasjoner kan utvikle høy grad av reliabilitet, etablere en god sikkerhetskultur og utvikle motstandsdyktighet mot uønskede hendelser. Oppgaven inneholder også annen litteratur som er relevant for kommuners arbeid med å innfri Forskrift om kommunal beredskapsplikt (2011).

Våre analyser viser at en faglig kompetent ledelse av nettverkene er viktig. Sammen med anerkjennelse av beredskapskoordinatorenes erfaringsbaserte realkompetanse sikrer dette godt faglig og praktisk utbytte av samarbeidet. Erfaringsdeling er sentralt, men forutsetter samtidig at erfaringer og konsepter som deles tas imot med en sunn skepsis og tilpasses konteksten i den enkelte kommune. Samarbeidene gir beredskapskoordinatorene faglige nettverk de ikke har i egen kommune. I tillegg bidrar samarbeidene til relasjonsbygging mellom deltakerne som også er viktig for beredskapsarbeidet utenom nettverkssamlingene. Samarbeidene gir også små kommuner en unik plattform for å komme i dialog med statlige og nasjonale samfunnsikkerhetsaktører, noe de i liten grad klarer alene. Kjennskap til disse aktørene er viktig for kommunenes lokale samordningsrolle i operativ krisehåndtering. Studien viser at nettverkene bidrar med viktig faglig utvikling av beredskapsarbeidet i den enkelte kommune, samtidig som det fører til økt direkte samarbeid på beredskapsfeltet mellom kommuner. I sum gir samarbeidene den enkelte kommune bedre forutsetninger for å innfri lovmessige krav om kommunal beredskapsplikt, samtidig som det bidrar til å styrke den totale beredskapsevnen i en hel region.

Litteratur

- Alexander, E.R. (1995). *How Organizations Act Together. Interorganizational Coordination I Theory and Practice*. Amsterdam, Gordon and Breach Science Publishers.
- Amdam, R. (2016). *Legitim leiarskap*. Stat & Styling, 4, 40–43
- Ammons, D.N. & Roenigk, D.J. (2014). *Benchmarking and Interorganizational Learning in Local Government* University of North Carolina at Chapel Hill. Journal of Public Administration and Theory, Pages:309-335
- Arata, C.M., Picou, S.J., Johnson, D.G. & McNally, T.S. (2000). *Coping with Technological Disaster: An Application of the Conservation of Resources Model to the Exxon Valdez Oil Spill*. Journal of Traumatic Stress
- Argyris, C. & Schön, D. (1978). *Theory in Practice*. San Francisco: Jossey-Bass
- Argyris, C. (1977). *Double Loop Learning in Organizations*. Harvard Business Review Vol. 55:115-125
- Argyris, C. (1990). *Overcoming Organizational Defences. Facilitating Organizational Learning*. Boston: Allyn & Bacon
- Askim, J.R., Johnsen, Å., & Christophersen, K.-A. (2008). *Factors behind Organizational Learning from Benchmarking: Experiences from Norwegian Municipal Benchmarking Networks*. Journal of Public Administration Research and Theory, Volume 18, Issue 2, April 2008, Pages 297–320.
- Askim, J.R., Skattum, C. & Båtsvik, T. (2007). *Fører benchmarking til forbedringer i kommunene? Erfaringer fra effektivitetsnettverkene, 2002-2005*. Kommunal ekonomi och politik, 11(1):7-36
- Aven, T., & Renn, O. (2010). *Risk management and governance. Concepts, guidelines and applications*. Berlin: Springer
- Aven, T., Røed, W. & Wiencke, H.S. (2008). *Risikoanalyse*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Aven, T., Boyesen, M., Njå, O., Olsen, K.H. & Sandve, K. (2004). *Samfunnssikkerhet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Barton, A. H. (1969). *Communities in Disaster: A Sociological Analysis of Collective Stress Situations*. Garden City, New York: Doubleday and Company, Inc

- Bjørndal, C.R.P. (2011). *Det vurderende øyet: observasjon, vurdering og utvikling i undervisning og veiledning*. Oslo: Gyldendal Akademisk
- Boin, A. & Schulman, P. (2008). *Assessing NASA's Safety Culture: The Limits and Possibilities of High-Reliability Theory*. *Public administration review*, Vol 68 (6): 1050-1062
- Borch, O.J. & Andreassen, N. (2020). *Beredskapsorganisasjon og kriseledelse*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Brandtzæg, B. A., Lunder, T.E., Aastveit, A., Thorstensen, A., Groven, S. & Møller, G. (2019). TF-rapport nr. 473 *Utredning om små kommuner*.
https://www.researchgate.net/profile/Ailin_Aastvedt2/publication/335857543_Utredning_om_sma_kommuner/links/5d80971ea6fdcc66b001fa4e/Utredning-om-sma-kommuner.pdf
- Brandtzæg, B.A. (2006). *Evaluering av forsøk med interkommunale barnevern*. Rapport 229, Telemarksforskning-Bø 2006
- Braun, V. & Clarke, V. (2006). *Using thematic analysis in psychology*, *Qualitative Research in Psychology*, 3:2, 77-101
- Burt, R.S. (1992). *Structural holes: The social structure of competition*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Bush, T. & Ramstad, L.S. (2004). *Modernisering av offentlig sektor: Endringsprosesser, legitimitet og løse koblinger*. Research report. TØH-serien Høgskolen i Sør-Trøndelag
- Carr, L. J. (1932). *Disaster and the sequence-pattern concept of social change*. *The American Journal of Sociology* Vol 38 (3): 207–218. <http://dx.doi.org/10.1086/216030>
- Carson, N. & Birkeland, Å. (2017). *Veiledning for barnehagelærere*. (4. utg.) Oslo: Cappelen Damm Akademisk
- Denhardt, J.V. & Denhardt, R.B. (2008). *Leadership*. I: M Bevir (red.): *The SAGE handbook of governance*. Los Angeles: Sage
- Dowding, K (2001). *There must be end to confusion: Policy Networks, Intellectual fatigue, the need for political science methods courses in British universities*. *Political studies* 49: 1, s. 89-105.
- Drabek, T. E. (1985). *Managing the Emergency Response*. *Public Administration Review*

- Drabek, T. E. & McEntire D. A. (2002). *Emergent Phenomena and Multiorganizational Coordination in Disasters: Lessons from the Research Literature*. International Journal of Mass Emergencies and Disasters
- DSB (2014). *Veileder til helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse i kommunen*. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. DSB. <https://www.dsb.no/veiledere-handboker-og-informasjonsmaterieill/veileder-til-helhetlig-risiko--og-sarbarhetsanalyse-i-kommunen/>
- DSB (2015). *Veiledning for Fylkesmannens tilsyn med kommunal beredskapsplikt*. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/veiledere-handboker-og-informasjonsmaterieill/veiledere/veiledning_for_fylkesmannens_tilsyn_med_kommunal_beredskapsplikt.pdf
- DSB (2018). *Veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt*. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. DSB Tema https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/veiledere-handboker-og-informasjonsmaterieill/veiledere/veileder_til_forskrift_om_kommunal_beredskapsplikt.pdf
- DSB (2021). *Kommuneundersøkelsen 2021*. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. https://www.dsb.no/contentassets/2e46c5ab2c37436db36ba80a85cfbc51/kommuneundersokelsen-2021_publisert.pdf
- Edelenbos, J. & Klijn, E.H., (2007). *Trust in complex decision-making networks; A theoretical and empirical exploration*. Administration and Society (2007) vol 39 (1) march: 25-50
- Edmondson, A.C. (1999). *Psychological safety and learning behaviour in work teams*. Administrative Science Quarterly, 44(2), 350–383. doi:[10.2307/2666999](https://doi.org/10.2307/2666999)
- Emerson, K, Nabatchi, T. & Balogh, S (2012). *An Integrative Framework for Collaborative Governance*. Journal of Public Administration Research and Theory 22(1):1-29.
- Endsley, M., Hansman, R. J. & Farley, T. C. (1999). *Shared situation awareness in the flight deck – ATC system*. Paper presented at the 1999 Digital Aviation System Conference, Seattle, Washington

- Engen, O.A.E., Gould, K.A.P., Kruke, B.I., Lindøe, P.H., Olsen, K.H. & Olsen, O.E. (2021). *Perspektiver på samfunnssikkerhet*. (2. utg.). Cappelen Damm Akademisk.
- Feiock, R.C. (2007). *Rational choice and regional governance*. Journal of Urban Affairs 29 (1): 47-63
- Fimreite, A.L., Flo, Y. & Aars, J. (2002). *Generalistkommune og oppgavedifferensiering. Tre innlegg*. Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier Universitetsforskning i Bergen
- Fimreite, A.L., Flo, Y., Selle, P. & Tranvik, T. (2007). *Når sektorbandene slites – utfordringer for den norske velferdsstaten*. Tidsskrift for samfunnsforskning. Vol 48, nr 2, 165-196.
- Forskrift om kommunal beredskapsplikt (2011). *Forskrift om kommunal beredskapsplikt*. (FOR-2011-08-22-894). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2011-08-22-894>
- Furevik, E. (2012). *Sivilbeskyttelsesloven - En praktisk og juridisk veileder*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Grissom J.A. (2010). *The determinants of conflict on governing boards in public organizations. The case of California school boards*. Journal of public administration research and theory 20(3):601-627
- Hartley, J. & Allison, M. (2002). Bra, bedre best? *Interorganisatorisk læring i et nettverk av lokale myndigheter*. Public management Review (4):101-118.
- Hartley, J. & Benington, J. (2006) *Copy and paste or Grant and transplant? Knowledge sharing through inter-organizational networks*. Public Money & Management 26:101-8
- Haug, A.V. (2009). *Lokaldemokrati på nett og i nett*. Doktorgradsavhandling, Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap.
- Hesterman, J. (2018). *Soft target hardening: protecting people from attack*. (2. Edition). Taylor & Francis
- Hibbert, P., Huxham, C. & Smith Ring, P. (2011). *Managing Collaborative Inter-Organizational relations*. I: Cropper, S., Ebers, M., Huxham, C., Smith Ring, P (red):

The Oxford Handbook of Inter-Organizational Relations. Oxford: Oxford University Press

Hollnagel, E. (2014a). *Is safety a subject for science?* *Safety Science*, 67, 21–24

Hollnagel, E. (2014b). *Safety-I and safety-II: the past and future of safety management*. Farnham, England: Ashgate.

Hollnagel, E., Woods, D. D. & Levenson, L. (2006). *Resilience Engineering: Concepts and Precepts*. Aldershot, UK: Ashgate

Imam, S.Y. (2018). *Developing localized strategies to improve resiliency and security of mosques in in the Greater Toronto area*. York University, Toronto, Ontario, Canada

Instruks for statsforvalteren og Sysselmesteren (2015). *Instruks for statsforvalteren og Sysselmesteren på Svalbard sitt arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering* (FOR-2015-06-19-703).

[https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2015-06-19-](https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2015-06-19-703?q=Instruks%20for%20statsforvalteren%20og%20Sysselmesteren)

[703?q=Instruks%20for%20statsforvalteren%20og%20Sysselmesteren](https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2015-06-19-703?q=Instruks%20for%20statsforvalteren%20og%20Sysselmesteren)

Internkontrollforskriften (1997). *Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter*. (FOR-1996-12-06-1127).

<https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/1996-12-06-1127>

Jacobsen, D.I. (2007). *Fragmentering og integrasjon i Norske kommuner - politisk retreat eller vitalisering?* *Kommunal økonomi och politik*. Vol 11:33-64.

Jacobsen, D.I. (2014). *Interkommunalt samarbeid i Norge. Former, funksjoner og effekter*. Bergen: Fagbokforlaget.

Jacobsen, D.I. (2015) *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. 3. utg. Cappelen Damm Akademisk

Jacobsen, D.I. & Thorsvik, J. (2007). *Hvordan organisasjoner fungerer*. 3. utgave. Bergen, Fagbokforlaget

Jacobsen, D.I. & Thorsvik, J. (2021). *Hvordan organisasjoner fungerer*. 5. utgave. Bergen, Fagbokforlaget

Jenkins, P. (2003). *Image of Terror: What We Can and Cannot Know about Terrorism*. New York: Aldine DeGruyete

- Johannessen, A., Christoffersen, L. & Tufte, P.A. (2020) *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag*. 4. utg. Oslo: Abstrakt forlag
- Kapucu, N., Arslan, T. & Demiroz, F. (2010). *Collaborative emergency management and national emergency management network*. *Disaster Prevention and Management* 19(4):452-468.
- Klijin, E.-H. (2008). *Governance and governance in networks in Europe*. *Public Management Review*. Vol 10:505-525.
- Koppenjan, J.F.M. & Klijin E.H. (2004). *Managing Uncertainties in networks. A network approach to problem solving and decision making*, Routledge.
- Kruke, B.I., Olsen, O.E., & Hovden, J. (2005). *Samfunnssikkerhet – forsøk på en begrepsfesting*. RF 2005/034.
- Kvale, S. & Brinkmann, S. (2015). *Det kvalitative forskningsintervju*. 3. utg. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag
- Le Coze, J.- C., Petterson, K., & Reiman, T. (2014). *The foundations of safety science*. *Safety Science*, 67, 1–5.
- Leknes, E., Gjertsen, A., Tennås, A.K.H. Lindeløv, B., Aars, J., Sletnes, I. & Røiseland, A. (2013). *Interkommunalt samarbeid. Konsekvenser, muligheter og utfordringer*. Rapport IRIS – 2013/008
- Leveson, N. G. (1995). *Software*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Lindell, M. K., & Perry, R. W. (1992). *Behavioral Foundations of Community Emergency Planning*. Washington, D.C.: Hemisphere Publishing Company
- Lo, C., Breimo, J.P., & Turba, H. (2021). *Trust and distrust in interorganizational networks – the case of Norwegian child welfare and protection*, *Public Management Review*
- Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (2010). Lovdata: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2010-06-25-45>
- Lunde, I. K. (2019). *Praktisk krise- og beredskapsledelse*. (2.Utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Læg Reid, P., & Rykkja, L.H. (2015). *Organizing for “wicked problems” – analyzing coordination arrangements in two policy areas. Internal security and the welfare administration*. *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 28 Iss 6 pp. 475 – 493.

- McEntire, D. A., & Myers, A. (2004). *Preparing communities for disaster: issues and process for government readiness*. Disaster prevention and management (2004) Vol 13 (2): 140-15
- Meld. St. 5 (2020-2021). *Samfunnssikkerhet i en usikker verden*. Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-5-20202021/id2770928/>
- Moore, M. H. (2009): *Networked Government: Survey of Rationals, Forms and Techniques*. I Stephen Goldsmith, Donald F. Kettl, editors (2009): *Unlocking the power of networks: keys to high-performance government*. (s. 190-225). Washington, D.C: Ash Institute for Democratic Governance and Innovation Brookings Institution Press
- Njå, O., Solberg, Ø., & Braut, G.S. (2017). *Uncertainty – its ontological status and relation to safety*. The illusion of risk control. What would it take to live with uncertainty? (Network on Safety 2017): Springer.
- NOU 2000:24 (2000). *Et sårbart samfunn - Utfordringer for sikkerhets- og beredskapsarbeidet i samfunnet*. Justis- og politidepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/1c557161b3884335b4f9b89bbd32b27e/no/pdfa/nou200020000024000dddpdfa.pdf>
- NOU 2006:6 (2006). *Når sikkerheten er viktigst. Beskyttelse av landets kritiske infrastrukturer og kritiske samfunnsfunksjoner*. Justis- og politidepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/c8b710be1a284bab8aea8fd955b39fa0/no/pdfs/nou200620060006000dddpdfs.pdf>
- Okhuysen, G.A, Bechky, B.A, (2009). *Coordination in Organizations: An Integrative Perspective*. The Academy of Management Annals, 3(1):463-502.
- Ose, S.O. (2016) *Using Excel and Word to Structure Qualitative Data*, *Journal of Applied Social Science Vol. 10 (2), 147-162*
- O'Toole, L.J.Jr. & Meier, K.J. (1999). *Modelling the Impact Public Management: Implications of Structural Context*. *Journal of Public Administration Research and Theory* 9(4):505-526
- O'Toole, L.J.Jr. (1988). *Strategies for Interorganizational Management: Implementing Programs in Interorganizational Networks*. *International Journal of Public Administration* 11(5):417-441

- Perrow, C. (1984). *Normal Accidents*. Basic Books, New York
- Provan, K.G., & Kenis, P. (2007). *Models and network governance: structure, management, and effectiveness*. *Journal of public administration research and theory* vol 18:229-252
- Provan, K.G., Fish, A., & Sydow, J. (2007). *Interorganizational Networks at the Network Level: A Review of the Empirical Literature on Whole Networks*. *Journal Of Management* 33(3): 479-516.
- Provan, K.G. & Milward, H.B. (1995). *A Preliminary Theory of Interorganizational Effectiveness: A Comparative Study of Four Community Mental Health Systems*. *Administrative Science Quarterly* 40(1):1-33.
- Powel, W.W. (1990). *Nether Market nor Hierarchy: Network Forms of Organizations*. *Research in Organizational Behavior*, vol. 12:295-336.
- Rashman, L., Withers, E., & Hartley, J. (2009). *Organizational learning and knowledge in public service organizations: A systematic review of the literature*. *International Journal of Management Reviews* 11:463 – 94
- Rasmussen, J. (1997). *Risk management in a dynamic society: A modelling problem*. *Safety Science*, 27, 183–213.
- Rausand, M. & Utne, I. B. (2014). *Risikoanalyse – teori og metoder*. Bergen: Fagbokforlaget
- Reason, J. (1990). *Human error*. Cambridge, England: Cambridge University Press.
- Regjeringen (2020). *Interkommunalt samarbeid*. <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunalrett-og-kommunal-inndeling/interkommunalt-samarbeid/id2009798/>
- Rhodes, R.A.W. (1996). *The new governance: Governing without government*. *Political studies* vol. 19:652-667
- Rhodes, R.A.W. (2007). *Understanding governance: Ten years on*. *Organization studies* vol 28:1243-1264.
- Roberts, K. H., & Bea, R. (2001). *Must Accidents Happen? Lessons from High Reliability Organizations*. *Academy of Management Executive*, Vol 15, (3)
- Rohrman, B. (2008). *Risk perception, risk attitude, risk communication, risk management: A conceptual appraisal*. University of Melbourne June 2008.

- Rossignol, N., Delvenne, P. & Turcanu, C. (2015). *Rethinking Vulnerability Analysis and Governance with Emphasis on a Participatory Approach*. *Risk Analysis*, 35(1), 129-141.
- Røiseland, A., Vabo S. I. (2016). *Styring og samstyring: Governance på norsk*. (2. utg). Bergen: Fagbokforlaget.
- Røiseland, A., & Vabo, S.I., (2008). *Governance på norsk. Samstyring som empirisk og analytisk fenomen*. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* | 1–2 | 2008 | Årgang 24 | ISSN 0801-1745
- Sheridan, T. B. (2008). *Risk, human error, and system resilience: Fundamental ideas*. *Human Factors*, 50, 418–426.
- Sivilbeskyttelsesloven (2010). *Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret*. (LOV-2010-06-25-45).
Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2010-06-25-45>
- Stallings, R. A. (1995). *Promoting Risk: Constructing the Earthquake Threat*. Hawthorne, New York: Aldine de Gruyter
- Suchman, M. (1995). *Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches*. *Academy of management review*, 20, 571-611.
- Sætren, G.B. (2016). *Safety during changes Development and implementation of automated technology in a high-risk organization*. Thesis for the Degree of Philosophiae Doctor Trondheim, August 2016 Norwegian University of Science and Technology.
- Sætren, G. B., & Laumann, K. (2015). *Effects of trust in high-risk organizations during technological changes*. *Cognition, Technology & Work*, 17, 131–144.
- Turner, B.A. (1978). *Man-Made Disasters*. Wykeham Science Press, London.
- Weick, K. E., & Sutcliffe, K. M. (2015). *Managing the unexpected: sustained performance in a complex world*. Hoboken, New Jersey: Wiley
- Weick, K.E., Sutcliffe, K. M., & Obstfeld, D. (1999). *Organizing for high reliability: processes of collective mindfulness*. *Research in Organizational Behavior*, 21, 81– 123
- Weick, K.E. (2005). *Organizing and failures of imagination*. *International Public Management Journal*, 3, 425-438.

- Williamson, O.E. (1991). *Comparative Economic Organization: The Analysis of Discrete Structural Alternatives*. *Administrative Science Quarterly*, 36(2), 269–296.
- Williamson, O.E., & Ouchi, W.G. (1981). *The Markets and Hierarchies and Visible Hand Perspective*. I: A.H. Van de Ven & W.F. Joyce (red): *Perspectives on Organisation Design and Behaviour*. New York: John Wiley, s. 347-370.
- Yardley, L. (2000) *Dilemmas in qualitative health research*. *Psychology and Health*. 15:2, 215-228
- Yin, Robert K, (2018) *Case study research and applications. Design and methods*. Thousand Oaks: Sage
- Øren, A., Wasilkiewicz, K., Mohammad, A.B., Almklov, P., Albrechtsen, E., Schiefloe, P.M. & Antonsen, S., (2016). *Kommunal beredskapsplikt. Gir nye krav en bedre beredskapsevne?* SINTEF Teknologi og samfunn. Sikkerhet 2016-02-05

Vedlegg

Vedlegg 1: NSD's vurdering av prosjektet

22.05.2022, 12:33

Meldeskjema for behandling av personopplysninger

[Meldeskjema](#) / [Interkommunalt samarbeid om beredskap](#) / Vurdering

Vurdering

Referansenummer

875191

Prosjekttittel

Interkommunalt samarbeid om beredskap

Behandlingsansvarlig institusjon

Nord Universitet / Handelshøgskolen / Marked, organisasjon og ledelse

Prosjektperiode

18.10.2021 - 31.08.2022

[Meldeskjema](#) 

Dato	Type
29.10.2021	Standard

Kommentar

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 29.10.2021, samt i meldingsdialogen mellom innmelder og NSD. Behandlingen kan starte.

TYPE OPPLYSNINGER OG VARIGHET

Prosjektet vil behandle alminnelige kategorier av personopplysninger frem til 31.08.2022.

LOVLIG GRUNNLAG

Prosjektet vil innhente samtykke fra de registrerte til behandlingen av personopplysninger. Vår vurdering er at prosjektet legger opp til et samtykke i samsvar med kravene i art. 4 og 7, ved at det er en frivillig, spesifikk, informert og utvetydig bekreftelse som kan dokumenteres, og som den registrerte kan trekke tilbake.

Lovlig grunnlag for behandlingen vil dermed være den registrertes samtykke, jf. personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav a.

PERSONVERNPRINSIPPER

NSD vurderer at den planlagte behandlingen av personopplysninger vil følge prinsippene i personvernforordningen om:

- lovlighet, rettferdighet og åpenhet (art. 5.1 a), ved at de registrerte får tilfredsstillende informasjon om og samtykker til behandlingen
- formålsbegrensning (art. 5.1 b), ved at personopplysninger samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål, og ikke behandles til nye, uforenlige formål
- dataminimering (art. 5.1 c), ved at det kun behandles opplysninger som er adekvate, relevante og nødvendige for formålet med prosjektet
- lagringsbegrensning (art. 5.1 e), ved at personopplysningene ikke lagres lengre enn nødvendig for å oppfylle formålet

DE REGISTRERTES RETTIGHETER

Så lenge de registrerte kan identifiseres i datamaterialet vil de ha følgende rettigheter: innsyn (art. 15), retting (art. 16), sletting (art. 17), begrensning (art. 18), og dataportabilitet (art. 20).

NSD vurderer at informasjonen om behandlingen som de registrerte vil motta oppfyller lovens krav til form og innhold, jf. art. 12.1 og art. 13.

Vi minner om at hvis en registrert tar kontakt om sine rettigheter, har behandlingsansvarlig institusjon plikt til å svare innen en måned.

FØLG DIN INSTITUSJONS RETNINGSLINJER

NSD legger til grunn at behandlingen oppfyller kravene i personvernforordningen om riktighet (art. 5.1 d), integritet og konfidensialitet (art. 5.1. f) og sikkerhet (art. 32).

Ved bruk av databehandler (spørreskjemaleverandør, skylagring eller videosamtale) må behandlingen oppfylle kravene til bruk av databehandler, jf. art 28 og 29. Bruk leverandører som din institusjon har avtale med.

For å forsikre dere om at kravene oppfylles, må dere følge interne retningslinjer og/eller rådføre dere med behandlingsansvarlig institusjon.

<https://meldeskjema.nsd.no/vurdering/013ef330-a549-4afa-b6ca-07d4c102bbaa>

1/2

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: <https://www.nsd.no/personvern tjenester/fyll-ut-meldeskjema-for-personopplysninger/melde-endringer-i-meldeskjema>
Du må vente på svar fra NSD før endringen gjennomføres.

OPPFØLGING AV PROSJEKTET

NSD vil følge opp ved planlagt avslutning for å avklare om behandlingen av personopplysningene er avsluttet.

Lykke til med prosjektet!

Vedlegg 2: Forespørsel om deltakelse i forskningsprosjekt og samtykkeskjema

Vil du delta i forskningsprosjektet

Interkommunalt samarbeid om beredskap

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å undersøke om deltakelse i interkommunalt samarbeid om beredskap har betydning for arbeidet med kommunal beredskapsplikt i den enkelte kommune. I dette skrevet gir vi deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

Formål

Prosjektet gjennomføres som en del av en masteroppgave i studiet Master i Beredskap og Kriseledelse. Formålet med prosjektet er å undersøke om interkommunalt samarbeid knyttet til kommunal beredskapsplikt bidrar med kompetanse og ressurser i små kommuner. Fører interkommunalt samarbeid til at kommuner i større grad evner å innfri lovmessige krav?

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

Nord universitet er ansvarlig for prosjektet.

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Vi har opplysninger om at du arbeider i en kommune som deltar i et interkommunalt nettverk om beredskapsarbeid eller arbeider hos Statsforvalteren.

Dette er opplysninger vi har funnet på hjemmesiden til din kommune og/eller fått via telefonkontakt med Statsforvalteren i ditt fylke.

Hva innebærer det for deg å delta?

Vi vil samle inn data ved å gjennomføre intervjuer av ansatte i kommuner som deltar i interkommunalt nettverk om beredskapsarbeid. Det kan også bli aktuelt å intervju ansatte hos Statsforvalteren. Beregnet tidsbruk til gjennomføring av intervjuet vil være cirka 1 time. Intervjuet følger en semistrukturert intervjuguide og deltaker oppfordres til å snakke fritt rundt temaene som ønskes belyst. Det vil stilles oppfølgingsspørsmål og intervjuer tar enkelte notater underveis ved behov. Samtalen vil tas opp på lydopptak. Dette for å sikre en korrekt gjengivelse av den informasjon som framkommer i intervjuet. Lydopptaket vil transkriberes og innsamlet data vil kun brukes i forbindelse med denne masteroppgaven.

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. Når analysene er påbegynt vil det ikke være mulig å trekke ut opplysningene fordi de gjøres generelle.

Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger

De som vil ha tilgang til dine kontaktopplysninger, samt notater og lydfiler fra intervjuene, er kun studentene bak prosjektet; Roger Solberg og Lena Nordås. Vi vil kun bruke opplysningene om deg til formålene vi har fortalt om i dette skrevet. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket. All data (notater og lydfiler) vil oppbevares på forsvarlig måte; med passordbeskyttelse og uten tilgang for uvedkommende. I tillegg vil dataene anonymiseres slik at dine kontaktopplysninger ikke kan kobles med eventuelle notater, lydfiler og transkripsjoner. Alle opplysninger om deg vil anonymiseres i den endelige masteroppgaven. Du gjøres imidlertid oppmerksom på at siden utvalget for datainnsamling er begrenset til ansatte i kommuner som deltar i

interkommunale samarbeid om beredskap, og ansatte hos Statsforvalteren, vil vi ikke kunne garantere for at informanter ikke kan gjenkjennes indirekte av offentligheten. Dette fordi vi ikke har avgjort om vi vil anonymisere de nettverk som er objekt for vår forskning. Sluttresultatet av prosjektet er en masteroppgave som vil offentliggjøres.

Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?

Opplysningene anonymiseres når prosjektet avsluttes/oppgaven er godkjent, noe som etter planen er innen 31. august 2022. Alle personopplysninger og all lagret data vil bli slettet når prosjektet avsluttes, senest innen 31. august 2022.

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke. På oppdrag fra Nord universitet har NSD – Norsk senter for forskningsdata AS vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Dine rettigheter

Så lenge du kan identifiseres i datamaterialet, har du rett til:

- innsyn i hvilke opplysninger vi behandler om deg, og å få utlevert en kopi av opplysningene
- å få rettet opplysninger om deg som er feil eller misvisende
- å få slettet personopplysninger om deg
- å sende klage til Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger

Hvor kan jeg finne ut mer?

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med:

- Nord Universitet ved førsteamanuensis Gunhild Birgitte Sætren (PhD) på e-post: gunhild.b.satren@nord.no
- Lena Nordås kan kontaktes på e-post: lnorl@live.no
- Roger Solberg kan kontaktes på e-post: rogersolberg3@gmail.com
- Personvernombud ved Nord Universitet ved Toril Irene Kringen på e-post: personvernombud@nord.no

Hvis du har spørsmål knyttet til NSD sin vurdering av prosjektet, kan du ta kontakt med:

- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS på e-post (personverntjenester@nsd.no) eller på telefon: 53 21 15 00.

Med vennlig hilsen

Gunhild Birgitte Sætren
prosjektansvarlig/veileder

Lena Nordås
student

Roger Solberg
student

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet «Interkommunalt samarbeid om beredskap», og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

- å delta i intervju der det gjøres lydopptak
- at jeg kan gjenkjennes i den publiserte masteroppgaven som en del av deltakerne i det interkommunale nettverket eller som ansatt hos Statsforvalteren, til tross for at alle opplysninger om meg anonymiseres
- at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

Vedlegg 3: Intervjuguide

Intervjuguide

Presentasjon av forskerne og forskningsprosjektet

- Vise til tidligere utsendt informasjonsskriv til informanter med forespørsel om deltakelse i vår forskning
- Gi utfyllende informasjon om forskerne (inkludert arbeidssted), prosjektet, formålet med forskningsprosjektet og spørsmålstema
- Informere om tidsbruk på intervjuet, 1 time
- Informere om hvordan intervjuet dokumenteres og at data vil bli oppbevart i henhold til personvernlovgivningen.
- Gir informanten tillatelse til å bruke dataene dersom vedkommende kan identifiseres?
 - samtykke
 - anonymisering
 - opptak
 - Informasjon om at informanten når som helst kan avbryte intervjuet eller trekke tilbake samtykke

Bakgrunnsinformasjon om informanten

- Hvor lenge har du vært ansatt i kommunen/virksomheten?
 - Hva er din stilling per i dag og hvor lenge har du innehatt stillingen?
- Fortell om din rolle i virksomheten, oppgaver og ansvarsområder
- Hvordan er virksomheten organisert, og hvem er din nærmeste leder?
 - Er det ulik organisering til vanlig og ved kriser?
- Hva er din rolle når det gjelder beredskap og krisehåndtering?
 - Er det angitt stillingsstørrelse for ditt arbeid med beredskap?
 - Hvor mye tid vil du anslå at du faktisk bruker?
- Hvilken erfaring har du med beredskapsarbeid?
 - Fra nåværende arbeidsgiver?
 - Fra tidligere?

Organisering av interkommunalt samarbeid/nettverk om beredskapsplikt

- a) Deltar du i interkommunalt samarbeid om beredskap?
 - a. Hvor lenge har du vært med?
- b) Hvordan er samarbeidet organisert?
 - a. Faste møter? Møtehyppighet
 - b. Hvem leder møter? Går dette på omgang?
 - c. Hvem innkaller og skriver referat?
- c) Hva oppfatter du som hensikten (målsettingen) med samarbeidet/møtene?
 - a. Finnes det et skriftlig mandat eller lignende?
- d) Kan du gi eksempler på hva som har vært tema på møtene?
- e) Hvem er de andre deltakerne?
- f) Har du kontakt med noen av de andre deltakerne utenom møtene og på hvilken måte?
 - a. Har kontakten økt, eller uendret/avtatt, etter at du ble med i det interkommunale samarbeidet/nettverket?
 - b. Kan du gi eksempler på hva dere samtaler om utenom møtene?

Opplevd betydning av å delta i interkommunalt samarbeid/nettverk om kommunalberedskapsplikt

- a) Opplever du at deltakelse i det interkommunale samarbeidet som nyttig?
 - a. Hvis ja, på hvilken måte er det nyttig? Gi eksempler
 - b. Hvis nei, hva må til for at det skal oppleves som nyttig?
- b) Opplever du at deltakelse i det interkommunale samarbeidet har gitt deg økt kompetanse?
 - a. Hvis ja, på hvilke områder?
 - b. Hvis nei, hvorfor ikke?
- c) Tenker du at det har medført økt kompetanse for andre deltakere?
 - a. Kan du utdype svaret?
- d) Har deltakelse i det interkommunale samarbeidet bidratt til økte ressurser i din kommune/virksomhet?
 - a. Hvis ja, på hvilken måte?
- e) Er det andre effekter av samarbeidet du kan trekke fram?
- f) Hva tenker du er ditt viktigste bidrag i samarbeidet?
- g) Opplever du at andre i din kommune/virksomhet viser interesse for det som foregår i nettverket?
 - a. Kan du utdype svaret?

Har det interkommunale samarbeidet/nettverket betydning for kommunenes selvstendige arbeid med utarbeidelse av ROS-analyser og beredskapsplaner?

- a) Opplever du at deltakelse i samarbeidet/nettverket har bidratt til å gjøre arbeidet med å ivareta kommunal beredskapsplikt enklere for deg eller din kommune/virksomhet?
 - a. Kan du utdype svaret?
- b) Tenker du at deltakelse i nettverket har (hatt) betydning for utarbeidelsen av ROS-analyser og beredskapsplaner i din kommune?
 - a. Kan du utdype svaret?

Mulige suksessfaktorer og endringsforslag

- a) Hvilke faktorer mener du er viktigst for at nettverket skal kunne bidra til økt kompetanse (og ressurser?) for den enkelte kommune?
 - a. Kan du utdype svaret?
 - b. Hva tenker du er suksesskriterier?
- b) Har du forslag til endringer i nettverket (organisering, ledelse, møtegjennomføring, mandat, deltakere, tema m.m.) som kan bidra til at samarbeidet oppleves å ha (enda) større nytteverdi for deltakerne?

Avslutning

- a) Er det noe du ønsker å tilføye til det vi har tatt opp, eller noe annet du vil belyse som vi ikke har tatt opp?
- b) Kan vi ta kontakt igjen dersom vi trenger ytterligere informasjon?
- c) Vi takker for deltakelsen og gjentar informasjon om databehandling og eventuell satsjekk