

Institutt for teknologi og sikkerhet

Interkommunalt beredskapssamarbeid i Finnmark

Motivasjonens betydning for å styrke kommunal beredskap

Ingeborg Marie Kristiansen Skjelmo

Masteroppgave i samfunnssikkerhet, juni 2019

Antall ord: 27539

Sammendrag

For mange kommuner er det utfordrende å prioritere tid og ressurser til å arbeide med kommunal beredskap. Samarbeid kan være en nøkkelfaktor for å utveksle erfaringer, øke kompetanse og løse utfordringer knyttet til samfunnssikkerhet og beredskap. Denne casestudien belyser hvordan interkommunale beredskapssamarbeid kan påvirke kommuners motivasjon til å arbeide med beredskap. Det analytiske rammeverket som legges til grunn for studien inkluderer i all hovedsak teori knyttet til beredskap, motivasjon, samarbeid og relasjoner. Studiens problemstilling er:

Hvordan påvirker interkommunalt beredskapssamarbeid, gjennom deltakernes motivasjon, kommunenes arbeid med beredskap?

Beredskapsforumene i henholdsvis Øst- og Vest-Finnmark utgjør studiens to caser. Studien baserer seg på data fra deltakende observasjon på fem samlinger i beredskapsforumene, elleve semistrukturerte intervjuer, samt dokumentanalyse. Samtlige kommuner i Finnmark er tilknyttet forumene. Det er ti kommuner tilknyttet Øst-Finnmark beredskapsforum, og ni kommuner tilknyttet Vest-Finnmark beredskapsforum. Kommunene deltar jevnlig på samlingene i forumene med en beredskapskoordinator fra hver enkelt kommune. Beredskapskoordinatorene anses å ha nøkkelfunksjoner i kommunenes beredskapsarbeid.

Studien konkluderer med at beredskapsforumene, gjennom sin påvirkning på faktorer med betydning for motivasjon, i all hovedsak øker beredskapskoordinatorenes motivasjon til å arbeide med beredskap. Det er en direkte sammenheng mellom motivasjon og arbeidsutførelse. Dermed vil beredskapskoordinatorenes motivasjon for å arbeide med beredskap ha betydning for deres utførelse av arbeid knyttet til kommunal beredskap. Videre konkluderer jeg med at kommunenes tilknytning til beredskapsforumene sikrer at beredskap jevnlig settes på agendaen i kommuner, og styrker kommunenes arbeid med beredskap. Når kommunenes deltakelse i beredskapssamarbeidet er forankret og prioritert på politisk og administrativt nivå i kommunene, får beredskap som et resultat høyere status og økt fokus i kommunen.

Forord

Med denne oppgaven avslutter jeg mastergradsstudiet i samfunnssikkerhet ved UiT, Norges arktiske universitet. Det har vært givende, oppløftende og krevende.

Denne oppgaven har blitt til etter hvert som flere puslespillbrikker har falt på plass. Først ute som livets første puslespillbrikker var familien. Pappa, mamma og mine kloke storebrødre. Takk for all støtte, for gjennomlesninger, middager, diskusjoner og notater på servietter. Aller mest for at dere alltid har troa på meg, selv når det begynner å skranke litt for min egen.

Min eminente veileder, Maria Sydnes. Du har vært en uunnværlig støttespiller over flere år. Jeg setter pris på din evne til å se de små deler i en større helhet, din livsvisdom når ting butter imot, din grundighet, og for tilbakemeldinger til alle døgnets tider som jeg ikke ville vært foruten. Du er god!

Til fine kollegaer hos Fylkesmannen i Troms og Finnmark. Takk for gode samtaler, for tålmodighet og for deres engasjement for oppgaven min. Særlig takk til gjengen i Vadsø som førte meg inn på denne stien og tok ut kompasskurs. Jeg rotet meg kanskje litt bort på veien, men fant likevel frem til slutt.

Til beredskapskoordinatorene i Øst-Finnmark og Vest-Finnmark beredskapsforum. Takk for at dere har vist meg raushet, og delt av deres kunnskap og erfaringer, over flere år. For givende samtaler og gode problemstillinger. Det har vært utrolig spennende å få innsikt i deres arbeid, og forståelse for deres drivkraft for å arbeide med beredskap i Finnmark.

Vadsøfamilien vår. Anne, Ole Stian, Ingrid, Ole Jakob, Alvin og Eimund. Takk for herlige år i Finnmark med dere gjennom studietiden min. For prokrastineringskitturer, middager, brettspill, kvalitetstid og fine samtaler. Vi gleder oss til å komme på besøk igjen og igjen, og glem ikke at det alltid er husrom og hjerterom til dere i Tromsø.

Størst av alt er kanskje kjærligheten, men like under troner tålmodigheten til mitt favorittmenneske, Tobias. Takk for at du har holdt ut, og for at du er den du er! Jeg kan ikke love noe, men forhåpentligvis blir jeg litt lettere å leve sammen med fremover. Nå er et eventyr avsluttet – jeg gleder meg til neste!

Ingeborg Skjelmo

Juni 2019

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	i
Forord	ii
1 Innledning	1
1.1 Tidligere forskning	2
1.2 Problemstilling og formål	6
2 Teori	8
2.1 Beredskap og kontinuerlig beredskapsarbeid	8
2.2 Motivasjonens betydning for beredskapsarbeid	10
2.2.1 Organisatoriske og kontekstuelle faktorer	12
2.2.2 Aktivitetsrelaterte faktorer	13
2.2.3 Personrelaterte faktorer	14
2.2.4 Kriseerfaringens påvirkning	15
2.3 Samarbeid og interkommunalt samarbeid	17
2.3.1 Relasjoners betydning for samarbeid	18
2.4 Analytiske implikasjoner	19
3 Metode	20
3.1 Forskningsstrategi	20
3.2 Deltakende observasjon	21
3.3 Gjennomføring av intervju	22
3.3.1 Semistrukturerte telefonintervju	24
3.4 Dokumentanalyse	25
3.5 Datareduksjon og analyse av data	26
3.6 Reliabilitet	26
3.7 Validitet	28
3.8 Etske betraktninger	29
4 Empiriske funn	31
4.1 Beredskapsforumenes organisering	31
4.1.1 Øst-Finnmark beredskapsforum	31
4.1.2 Vest-Finnmark beredskapsforum	34
4.1.3 Forankring og formalisering	35
4.2 Motivasjon og beredskapsarbeid	37
4.2.1 Organisatoriske og kontekstuelle faktorer	37
4.2.2 Aktivitetsrelaterte faktorer	39
4.2.3 Personrelaterte faktorer	40
4.2.4 Kriseerfaringens betydning	42
4.2.5 Oppsummering	43
4.3 Beredskapsforumenes betydning for motivasjon	44

4.3.1 Beredskapsforumenes betydning	44
4.3.2 Samarbeid med Fylkesmannen og andre eksterne aktører	46
4.3.3 Relasjoner og tilhørighet	47
4.3.4 Oppsummering	49
5 Diskusjon	50
5.1 Beredskapsforumenes organisering	50
5.2 Motivasjon og beredskapsarbeid	50
5.2.1 Organisatoriske og kontekstuelle faktorer	51
5.2.2 Aktivitetsrelaterte faktorer	52
5.2.3 Personrelaterte faktorer	54
5.2.4 Kriseerfaringens betydning	55
5.2.5 Oppsummering	56
5.3 Beredskapsforumenes betydning for motivasjon	57
5.3.1 Organisatoriske og kontekstuelle faktorer	58
5.3.2 Aktivitetsrelaterte faktorer	60
5.3.3 Personrelaterte faktorer	61
5.3.4 Kriseerfaringens betydning	63
5.3.5 Uformelle samarbeid og betydningen av relasjoner	65
5.3.6 Oppsummering	68
6 Konklusjon	70
6.1 Videre forskning	71
Referanser	72
Vedlegg 1	80
Vedlegg 2	82
Vedlegg 3	83
Oversikt over figurer og tabeller	
<i>Figur 1: Visualisering av interkommunalt beredskapssamarbeids påvirkning på kommuners arbeid med beredskap</i>	<i>6</i>
<i>Figur 2: Faser i beredskapsarbeid i relasjon til krisefaser</i>	<i>9</i>
<i>Figur 3: Modell av motiverende faktorer for arbeid med beredskap på kommunalt nivå.</i>	<i>12</i>
<i>Figur 4: Modell av samspillet mellom interkommunalt beredskapssamarbeid og motiverende faktorer for beredskapsarbeid</i>	<i>57</i>
<i>Figur 5: Revidert fremstilling av samspill mellom samarbeid, motivasjon og kommunalt beredskapsarbeid.</i>	<i>68</i>
<i>Tabell 1: Oversikt over deltakelse på beredskapsforumer</i>	<i>21</i>
<i>Tabell 2: Oversikt over sentrale informanter</i>	<i>24</i>

1 Innledning

Verdens befolkning har store forventninger til at det offentlige gjør en bedre og bedre jobb for å håndtere og redusere omfanget av risiko og kriser (Boin, 2009; Kapucu og Van Wart, 2006; Eriksson, 2010; Van Wart og Berman, 1999; Hede 2017). De skandinaviske landene er kjent for både å møte store deler av de ovennevnte forventningene, og for å ha en statlig organisatorisk struktur karakterisert av desentralisering av både ansvar og utøvelse av oppgaver til det lokale nivået (Johansson, Svedung og Andersson, 2006; Olsen, Kruke og Hovden, 2007).

Norske kommuner har et generelt ansvar for å ivareta befolkningens sikkerhet og trygghet innenfor sine geografiske områder, og har de siste årene fått flere krav og arbeidsoppgaver knyttet til samfunnssikkerhet og beredskap (DSB, 2018; DSB, 2014). I 2010 trådte bestemmelser om kommunal beredskapsplikt i kraft, og i 2011 ble forskrift om kommunal beredskapsplikt iverksatt (Forskrift om kommunal beredskapsplikt, 2011). Det medfører at den enkelte kommune skal planlegge for beredskap i et tverrsektorielt, helhetlig perspektiv med sikte på å redusere risiko for tap av liv eller skade på helse, miljø og materielle verdier (DSB, 2018; Furevik, 2012). I dette ligger krav til å gjennomføre en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse (helhetlig ROS), som kartlegger, systematiserer og vurderer sannsynligheten for ulike uønskede hendelser som kan inntreffe i den enkelte kommune, samt hvordan disse kan påvirke kommunen (Forskrift om kommunal beredskapsplikt, 2011). Med utgangspunkt i helhetlig ROS skal hver kommune utarbeide en overordnet beredskapsplan for å være forberedt på å håndtere ulike hendelser.

For mange kommuner er det utfordrende å etterleve krav i lov og forskrift knyttet til samfunnssikkerhet og beredskap. På samme tid kan det være vanskelig å få politiske og administrative ledere interessert i beredskap før en krise oppstår. Som en konsekvens av dette får beredskap lav prioritering og lite avsatte ressurser i kommuner (Rosenthal, Charles og t' Hart, 1989; Schneider, 1995; Nilsen og Olsen, 2004; Boin, 2009; Hooper, 1999). Dette til tross for at det er en stadig økende mengde arbeidsoppgaver knyttet til kommunens ansvar for samfunnssikkerhet og beredskap (Enander, Hede og Lajksjö, 2015). Det er en utfordring å skulle bruke ressurser på uønskede hendelser som kanskje aldri inntreffer, når mye annet står lengre opp på den kommunale prioriteringslisten (Nilsen, 2017).

Lite tilgjengelige ressurser er ikke et sjeldent fenomen i kommune-Norge (Jacobsen, 2012). Dette betyr at beredskap i de fleste kommuner puttes i potten over ting som "burde gjøres", og gjerne først når Fylkesmannen kommer på tilsyn. Når kommunens areal er stort, mens organisasjonskartet er lite, blir viktigheten av enkeltpersoners innsats tydelig når uhellet først er ute.

Kommunene er dermed robuste og sårbare på samme tid. Det gir en særegen oversikt og kjennskap til hverandre i kommunen, og en kan dermed være i stand til å møte uønskede hendelser. Samtidig ligger det mye ansvar på få personer – en sårbarhet som kanskje først kommer til syne når hendelser er et faktum. Helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse, beredskapsplan og øvelser faller i grus når man ikke har kompetanse, ressurser og tid til å legge ned arbeid i prosessene. Kommunen må derfor søke å utnytte den beredskapskompetansen som finnes både i, utenfor og mellom kommunegrensene, og i større grad se og lære av hverandre (ibid.). Samarbeid er en nøkkelfaktor for å skape et slikt fagmiljø. Jamfør § 5 i forskrift om kommunal beredskapsplikt er ikke samarbeid lovpålagt. Forskriften tilsier likevel at slikt samarbeid *bør* etableres der det tjener en hensikt (Forskrift om kommunal beredskapsplikt, 2011).

Kommuner samarbeider til stadighet. En av de mest åpenbare og vanlige årsakene til interkommunalt samarbeid mellom små kommuner med få tilgjengelige ressurser, er å løse oppgaver eller imøtekomme lovpålagte krav (Jensen, 2014; Teles, 2016; Jacobsen, 2012). Dette kan være et nyttig utgangspunkt, også for kommunalt beredskapsarbeid. Fylkesmannen i Finnmark tok i henholdsvis 2015 og 2017 initiativ til å etablere såkalte beredskapsfora. Det er etablert to slike i Finnmark, henholdsvis i Øst- og Vest-Finnmark. Formålet med beredskapsforumene er å skape en felles plattform for dialog, læring, kunnskapsformidling og nettverksbygging (Sør-Varanger kommune, 2017). Slik ønsker en å skape et felles fagmiljø og styrke kommuners sårt trengte kompetanse innen samfunnssikkerhet og beredskap.

Finnmark er på mange måter både særegent og unikt, samtidig som det er flere likhetstrekk med andre fylker. Lange avstander og lavt befolkede områder kan karakterisere store deler av distrikts-Norge, inkludert Finnmark. Samtidig rettes mange øyne nordover. Blant annet på grunn av Finnmarks nærhet til Russland og regionreformen i nord. Håndtering av lovpålagte oppgaver i tynt befolkede områder er en sentral del av debatten knyttet til regionreformen og fylkessammenslåing. Derfor er det særlig relevant å se nærmere på hvordan kommuner tilnærmer seg et interkommunalt beredskapssamarbeid i nord, til tross for liten befolkning, lange avstander og arktisk klima.

1.1 Tidligere forskning

Beredskap er et begrep som favner bredt i sfæren av tidligere forskning på feltet (se bl.a. Staupe-Delgado og Kruke, 2017; Quarantelli, 1998; Schneider, 1995; Perry og Lindell, 2003; Engen et al., 2016; Alexander, 2002a; Gillespie og Colignon, 1993). I eksisterende forskning er det ingen entydig teoretisk fremstilling av beredskap, men vi finner flere fellestrekk (Eriksson, 2010;

Kirschenbaum, 2002). Forskningen trekker ofte beredskap, heriblant også begreper som forebygging og forberedelse, inn i bildet som en av faserne eller aktivitetene som foregår før en krise inntreffer (se f.eks. Alexander, 2002a, Dillon, 2014; Olsen et al., 2007; Coetzee og van Niekerk, 2012; Holloway, 2003). Det råder i stor grad enighet om at beredskap er å anse som en prosess, og ikke som en enkeltstående aktivitet (Perry og Lindell, 2003; Sutton og Tierney, 2006; Staupe-Delgado og Kruke, 2017). Beredskap kan dermed forstås som de forberedende prosessene som gjør oss bedre i stand til å håndtere faktiske hendelser (Eriksen, 2011; Pursiainen, 2017).

Forskning peker på at formen og dynamikken til kriser har forandret seg over tid (Boin, 2009). Det innebærer at de har andre årsaker, utspiller seg annerledes og påvirker samfunnet på nye måter – i takt med blant annet globalisering og teknologisk utvikling (ibid.; Beck, 1992; Boin og Lagadec, 2000). Dette gjør det mer utfordrende å arbeide med beredskap for å forebygge og forberede seg, samt å utvikle resiliens for å gjenopprette en form for normaltilstand når krisen er et faktum (Boin, 2009). Videre engasjerer arbeidet både myndigheter og beredskapsaktører, såvel som forskningsmiljøer og utdanningsinstitusjoner. I så måte fordres en kombinasjon av teoretiske og empiriske tilnærminger til beredskap. Forskning har til nå utviklet seg i tråd med den endrede dynamikken til kriser og verden vi lever i. Tidligere forskning fokuserte i større grad på naturskaptede hendelser og dets utfordringer, mens det de siste tiårene har vært større fokus på atomulykker, kjemiske ulykker og svikt i teknologi (Tierney, Lindell og Perry 2001). I takt med hendelser som Three Mile Island (Perrow, 1984) og Bhopalulykken (Shrivastava, 1987) har litteratur knyttet til beredskap og kriser ekspandert til å inkludere en bredere variasjon av hendelser. Denne litteraturen gir et større bilde av utviklingen av kriser, og menneskets og teknologiens rolle i dette samspillet enn forskning av eldre dato (Lagadec, 1997; t' Hart et al., 2001; Lalonde, 2007; Reason, 1997; Pidgeon og O'Leary, 2000; Turner, 1976; Perrow, 1984; Weick, Sutcliffe og Obstfeld, 1999; Flin, O'Connor og Crichton, 2008; Adams, 1995).

Mays, Walton og Savino (2013) trekker i sin forskning frem tidligere perspektiver på beredskap, og fremhever at beredskap i for stor grad har vært å anse som en responsorientert aktivitet. Beredskap har blitt sett på som et virkemiddel for å gjøre responsen på en hendelse bedre, heller enn å forebygge og forhindre hendelser (Sutton og Tierney, 2006). Et reaktivt perspektiv på beredskap gjenspeiler forskningens fokus på håndtering av uønskede hendelser i den skarpe enden (Flin et al., 2008). Mye av den eksisterende forskningen retter seg nemlig mot en operativ beredskap slik blålysetater og redningstjeneste opererer. Nyere forskning åpner for å vise et større bilde av den offentlige sektors rolle under større kriser og uønskede hendelser (Kapucu

og Van Wart, 2006; Boin, 2009; Boin og t' Hart, 2003; Hooper, 1999; t' Hart et al., 1993; Høyland, 2018; Alexander, 2002b; Alexander 2005). Heriblant har det lokale styringsnivået de siste tiårene fått større anerkjennelse for sin rolle ved nettopp slike hendelser (Olsen et al., 2007, s. 70). For et par tiår siden ble kommunene til stadighet undervurdert, men som Helsloot og Ruitenbergh (2004), samt Nilsen og Olsen (2004) argumenterer for, rettes i dag sterkere søkelys mot lokal tilpasning og kommunal beredskap. I tillegg til at forskning i større grad har tatt til orde for beredskap på det lokale styringsnivået, har proaktiv beredskap fått økt viktighet. Her har beredskapsplanlegging og etablerte samarbeid er et sentralt fokus (Mays et al., 2013; Quarantelli, 1998; Perry og Lindell, 2003; Sommer, 2015). Det er også dette som er fokuset i denne oppgaven.

Som Perry og Lindell fremhever er beredskap og beredskapsplanlegging i sin natur multi-organisatorisk (2003). Mye av litteraturen på beredskap adresserer viktigheten av samarbeid og koordinering i og mellom organisasjoner for å bygge god og robust beredskap, særlig i en tid hvor ressursene er få, arbeidsoppgavene mange og uønskede hendelser stadig mer komplekse (Engen et al., 2016; Furevik, 2012; Perry og Lindell, 2003; Beck, 1992). Formelle og uformelle samarbeid internt i kommunen og mellom kommuner er en viktig ressurs før, under og etter en krise (Kirschenbaum, 2018). Det kan etableres for å utnytte stordriftsfordeler, skape større kompetansemiljøer eller samordne og skape bedre utvikling for en region (Jensen, 2014). Ikke minst kan det være hensiktsmessig for å sikre kompetanse og dele på ressurser for å håndtere lovpålagte oppgaver (Jacobsen, 2012).

Både individets og organisasjoners rolle innen beredskap og krisehåndtering har de siste årene vært gjenstand for forskning, sett i sammenheng med beredskapsplanlegging og samarbeid (Lagadec, 1997; Krackhardt og Stern, 1988). Forskning viser at personlig involvering hos enkeltpersoner, engasjement, bevissthet og kreativitet hos mennesker i sentrale posisjoner er av stor betydning for hvordan arbeidsoppgaver gjennomføres (Kapucu og Van Wart, 2006; Comfort, 2007; Flin et al., 2008; Lagadec, 1997; Hede, 2017; Bosworth, Singer og Snower, 2016). Krackhardt og Stern (1988) argumenterer for at organiseringsstruktur og uformelle nettverks-samarbeid er viktige i denne sammenheng. De viser at etablerte vennskap på individnivå i ulike organisasjoner viser seg å ha betydning for effektiv krisehåndtering på et overordnet, organisatorisk nivå. I så måte er de, som flere, bidragsytere i forskning som belyser hvordan individer og deres relasjoner kan være av betydning for organisasjoners beredskap og krisehåndtering (Nilsson og Eriksson, 2008; Kovoora-Misra, 1996; Kirschenbaum, 2018; Kapucu og Hu, 2016).

Dette kan vi se i lys av Kovoort-Misra (1996) som går nærmere inn på forhold som kan motivere individer i organisasjoner til å gjøre endringer i sine beredskapssystemer for å styrke beredskap og krisehåndtering ved mulige kriser. Enander et al. (2015) ser på lignende motiverende forhold hos kommunalt ansatte i sentrale posisjoner knyttet til beredskap i svenske kommuner. Begge studiene viser at kriser kan fungere som motivatorer i beredskapsarbeid, og at særtrekk både ved enkeltmennesket og organisasjonen er av betydning for motivasjon for beredskapsarbeid (Enander et al., 2015; Kovoort-Misra, 1996).

Til tross for at en har belyst og stadfestet at enkeltmenneskets motivasjon har en betydelig rolle i organisasjoners beredskapsarbeid (se f.eks. Kapucu og Van Wart, 2006; Enander et al., 2015), er det ikke fremhevet hvordan dette forholdet påvirkes og fasiliteres av interkommunalt samarbeid, eller multi-organisatorisk samarbeid forøvrig. Denne studien vil ha en sammenfallende innfallsvinkel med tidligere forskning på feltet ved å studere motiverende faktorer på beredskapsarbeid (se f.eks. Enander et al., 2015; Hede, 2017). Studien vil se dette i sammenheng med interkommunalt samarbeid (se f.eks. Palm og Ramsell, 2007), og identifisere viktige forhold knyttet til både enkeltindividet og samarbeidet som har betydning for arbeidet med kommunal beredskap i Norge.

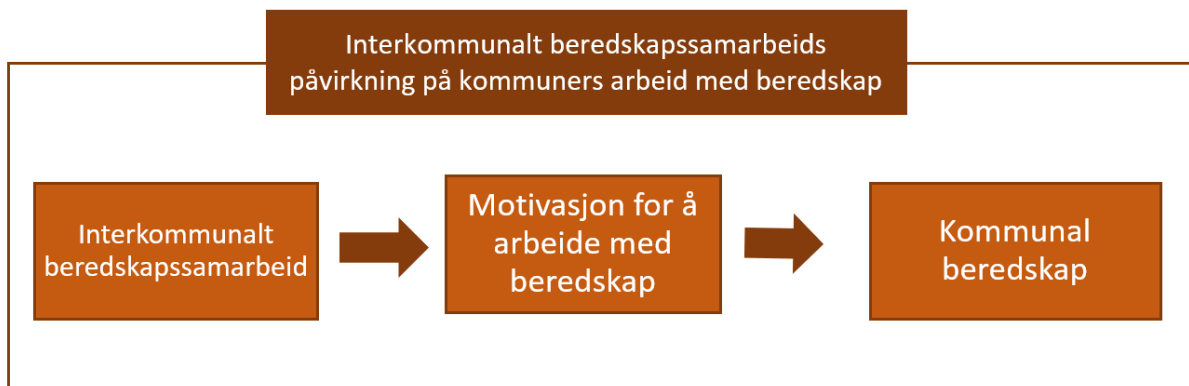
Denne studien bygger videre på teorier knyttet til motivasjon for beredskapsarbeid og samarbeid. Studien tar sikte på å få rikere forståelse for beredskapskoordinatorenes motivasjon for beredskapsarbeid sett i sammenheng med deres deltakelse i interkommunalt beredskapssamarbeid.

1.2 Problemstilling og formål

Denne studien omhandler interkommunalt beredskapssamarbeid. Jeg vil belyse samarbeidens funksjon og betydning for kommunene. Beredskapssamarbeidene som studeres er organisert som to forumer i henholdsvis Øst- og Vest-Finnmark med jevnlig møter, der hver kommune deltar med en beredskapskoordinator som er sentral i kommunens beredskapsarbeid. Beredskapskoordinatorerne anses å ha nøkkelfunksjoner i kommunenes beredskapsarbeid. Derfor vurderes det som formålstjenlig å se nærmere på faktorer som påvirker beredskapskoordinatorenes motivasjon for å arbeide med kommunal beredskap. Motivasjon er tilknyttet påvirkning i atferd som økt arbeidsinnsats, tilfredshet og forpliktelse til arbeidet (De Cooman et al., 2013; Olafsen, 2018). Økt motivasjon til å arbeide med beredskap kan dermed føre til bedre innsats og prestasjon i arbeidet med kommunal beredskap (Olafsen, 2018). Med utgangspunkt i det ovenstående skal studien besvare følgende problemstilling:

Hvordan påvirker interkommunalt beredskapssamarbeid, gjennom deltakernes motivasjon, kommunenes arbeid med beredskap?

For å operasjonalisere problemstillingen har jeg utarbeidet tre forskningsspørsmål.



Figur 1: Visualisering av interkommunalt beredskapssamarbeids påvirkning på kommuners arbeid med beredskap

1. Hvordan er beredskapsforumene i henholdsvis Øst- og Vest-Finnmark organisert?

Dette forskningsspørsmålet retter seg mot å undersøke hvilken *struktur og organisering* beredskapsforumene har, samt forankringen og formaliseringen av samarbeidene. Da disse interkommunale beredskapssamarbeidene ikke tidligere har blitt forsket på, er det hensiktsmessig å bidra til kunnskap om interkommunalt beredskapssamarbeid i Finnmark.

2. *Hvordan påvirker ulike motivasjonsfaktorer beredskapskoordinatorenes motivasjon til å arbeide med kommunal beredskap?*

Jeg retter et særskilt fokus på beredskapskoordinatorene i denne studien. Dette forskningsspørsmålet retter seg mot hvordan fire sett faktorer påvirker beredskapskoordinatorenes motivasjon til å arbeide med beredskap: 1) organisatoriske og kontekstuelle-, 2) aktivitetsrelaterte- og 3) personrelaterte faktorer, samt 4) kriseerfaringens påvirkning.

3. *Hvordan påvirker samarbeidet i beredskapsforumene i Øst- og Vest-Finnmark motivasjonsfaktorene som ligger til grunn for beredskapskoordinatorenes arbeid med kommunal beredskap?*

Gjennom dette forskningsspørsmålet vil jeg gå nærmere inn på hvordan forhold ved samarbeidene – belyst av teorier knyttet til beredskap, samarbeid og relasjoner - kan ha betydning for faktorer som påvirker motivasjon til å arbeide med beredskap.

2 Teori

Formålet med dette kapitlet er å redegjøre for oppgavens teoretiske rammeverk som danner utgangspunktet for oppgavens overordnede problemstilling. Det teoretiske rammeverket tar utgangspunkt i en konseptuell modell fra Enander et al. (2015) knyttet til påvirkning på individets motivasjon til å arbeide med oppgaver knyttet til beredskap og samfunnssikkerhet. Videre presenteres teori knyttet til beredskap og kontinuerlig beredskapsarbeid, samarbeid og relasjoners betydning for samarbeid.

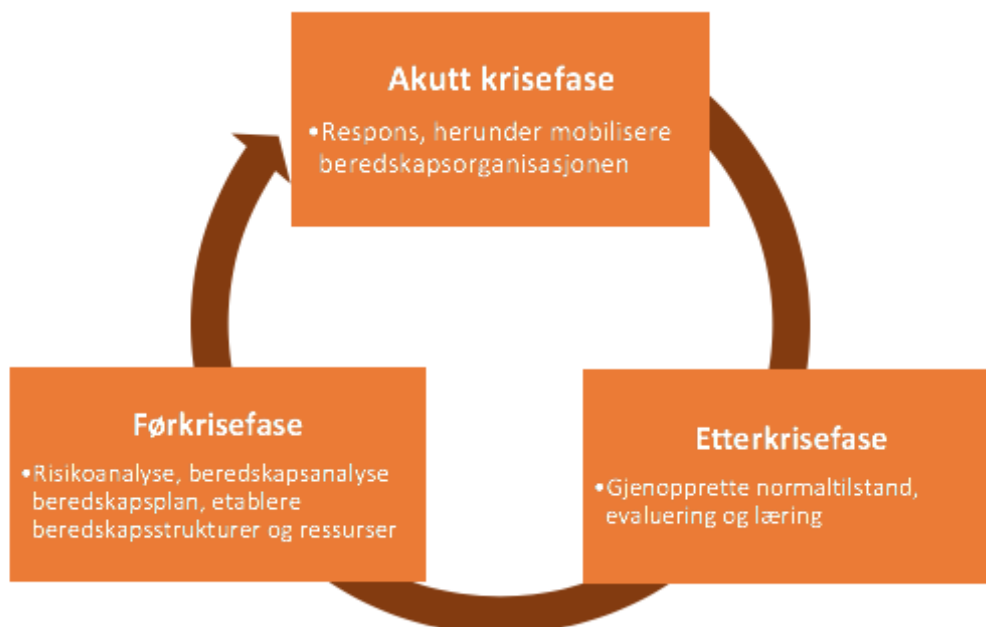
2.1 Beredskap og kontinuerlig beredskapsarbeid

Som nevnt i tidligere forskning er beredskap et begrep som favner bredt, og uten en unison enighet om definisjon av begrepet (Eriksson, 2010; Kirschenbaum, 2002). Beredskap handler i grove trekk om å være forberedt (Eriksen, 2011). Det munner imidlertid ikke ut i noe som alene kan observeres og måles uten operasjonalisering, men bør heller forstås som et paraplykonsept som favner om både konkrete og mindre konkrete oppgaver og aktiviteter (Staupe-Delgado og Kruke, 2017). Dette samsvarer med det norske perspektivet på beredskapsbegrepet, som i Stortingetsmelding nr. 10 2016-2017 defineres som:

«Planlagte og forberedte tiltak som gjør oss i stand til å håndtere uønskede hendelser slik at konsekvensene blir minst mulig» (Justis- og beredskapsdepartementet, 2016, s. 26).

Det er en tydelig parallell til internasjonal forskning, hvor beredskap fra et bredt perspektiv kan forstås som at en bygger kapasiteter og ferdigheter for å respondere på en uønsket hendelse på en effektiv måte (McEntire 2007, i Eriksson, 2010; Mays et al., 2013). Uavhengig av manglende unisone definisjoner, er det jevnt over forståelse for at beredskap sjelden opptrer som et isolert fenomen, og at det heller enn et mål bør forstås som en kontinuerlig, helhetlig prosess (Perry og Lindell, 2003; Staupe-Delgado og Kruke, 2017; Engen et al., 2016; Pursiainen, 2017; Baker og Ludwig, 2016; Boin og Lagadec, 2000). Å arbeide med beredskap er ikke en endestasjon hvor en komplett beredskapsplan er produktet, men heller en kontinuerlig syklus hvor en tar sikte på å forebygge, forbedre og forberede seg på å håndtere et møte med uønskede hendelser, sårbarhet og usikkerhet (Crichton, Ramsay og Kelly, 2009; Eriksson, 2010). I denne sammenheng kan beredskapsforumene og etablerte samarbeid forøvrig spille inn som en brikke og fasilitator i denne syklusen.

Beredskap som en kontinuerlig prosess, kan sees i sirkulær sammenheng med fasene i en krise: førkrisefase, akutt krisefase og etterkrisefase (Mays et al., 2013; Staupe-Delgado og Kruke 2017; Engen et al., 2016; Pursiainen, 2017) (se figur 2). Beredskapsarbeid foregår i alle faser, men kommer til syne i tidvis ulike former. Grunnlaget ved etablering av beredskapsforståelse, -kapasiteter og -planer legges i stor grad ned i en førkrisefase. Eksempelvis kan risikoanalyser danne et godt grunnlag for å ta gode beslutninger for videre håndtering av ulike risiki (Aven, Røed og Wiencke, 2008). Implementering og mobilisering av beredskapsressurser kommer til syne som respons ved en krise (Engen et al., 2016). Gjenoppretting av en form for normaltilstand og læring av hendelsen finner typisk sted i en etterkrisefase. Samtidig er det også her grunnlaget legges for å bygge et bedre og mer robust beredskapsarbeid som grunnlag for den nye førkrisefasen som er etablert. Beredskap fungerer dermed som brobygger mellom førkrise-



Figur 2: Faser i beredskapsarbeid i relasjon til krisefaser (Engen et al., 2016, s. 286).

fasen, med forebygging og forberedelse, til respons i en akutfase (Mays et al., 2013; Staupe-Delgado og Kruke, 2017).

Selv om beredskapsforumene i seg selv hverken har ansvar for eller mobiliseres ved en faktisk krise, kan samarbeidene være en ressurs for kommunene i flere av fasene og aktivitetene i beredskapsarbeid. En forståelse for forløpet til beredskapsarbeid og krisefasene vil derfor være nyttig for senere i studien se nærmere på hvordan samarbeid i forumene kan bære frukter for kommunene og deres arbeid med beredskap. Gjennomgang av et spesifikt tema i forumene kan tenkes å bidra til at beredskapskoordinatoren i utgangspunktet tenker at «dette har vi ikke fått

på plass i vår kommune», eller «dette vil jeg inkludere i vårt beredskapsarbeid». Deretter kan denne nye kunnskapen ervervet gjennom beredskapsforumet spille inn i utarbeidelse og revidering av ROS-analyser og beredskapsplaner som er viktige aktiviteter i førkrisefasen.

Det er ikke alltid et tydelig skille mellom aktiviteter i den enkelte krisefase, eller den enkelte beredskapsaktivitet. Dette understreker hvor sammenkoblet og overlappende arbeid med beredskap kan være (Eriksson, 2010). De samme øvelsene som gjør oss i stand til å håndtere en hendelse, kan bidra til at vi gjenkjenner situasjonen og på et senere tidspunkt kan forhindre den før den i det hele tatt har oppstått. Overordnet beredskapsplanlegging kan ved flere tilfeller resultere i forebygging, og dermed forhindre at en uønsket hendelse oppstår.

Ved å bygge god beredskap i en førkrisefase kan vi skape en robusthet som ikke nødvendigvis forhindrer at en hendelse oppstår, men som gir en bedre håndtering av den (Mays et al., 2013; Eriksson, 2010; Eriksson, 2009). Håndtering av en krise er dermed ikke begrenset til en håndtering av unntak (Roux-Dufort, 2007), men håndtering av hendelsen basert på forberedte og etablerte strukturer og kapasiteter i en førkrisefase (Staupe-Delgado og Kruke, 2017). Til tross for at Perry og Lindell (2003) argumenterer for at beredskapsplanlegging og respons på en krise er to ulike funksjoner, kommer den store ildprøven til beredskapsarbeidet når det skal iverksettes ved en krise (Staupe-Delgado og Kruke, 2017). Mye avhenger derfor av det arbeidet man har lagt ned i beredskap i forkant av en hendelse.

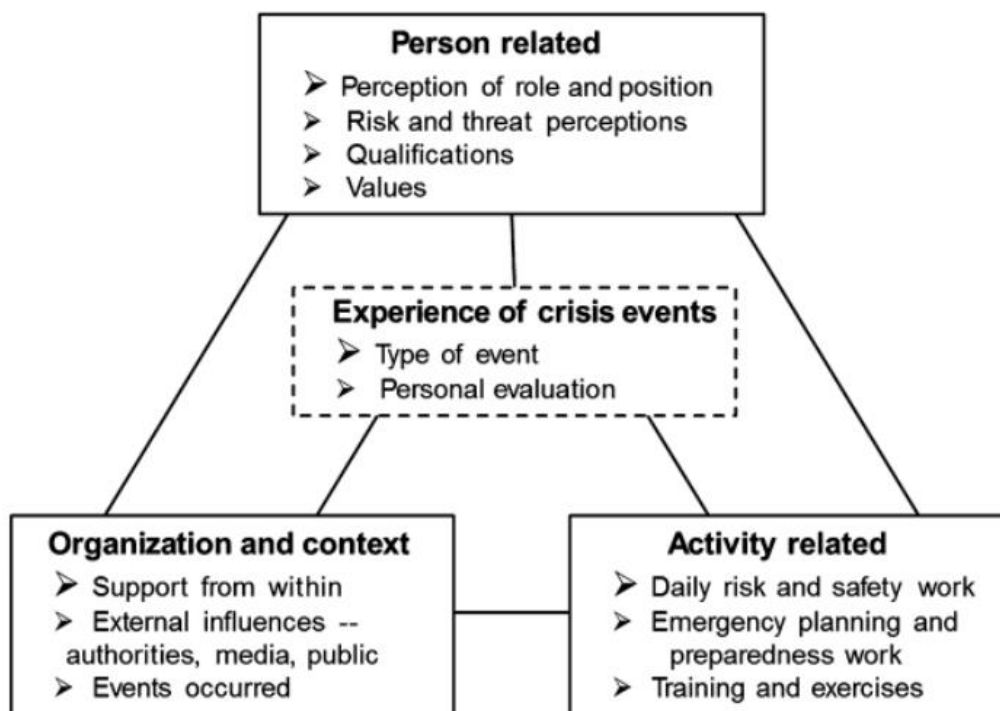
Eksisterende forskning på feltet understreker viktigheten av personlig involvering, engasjement, en opplevelse av forpliktelse, samt bevissthet for individers ansvarsområder knyttet til beredskap (Enander et al., 2015; Comfort, 2007). Derfor går jeg i det påfølgende inn på forhold som kan påvirke den enkelte beredskapskoordinators motivasjon til å arbeide med beredskap og samfunnsikkerhet.

2.2 Motivasjonens betydning for beredskapsarbeid

Motivasjon beskriver forhold som setter oss i sving, styrer atferden vår og i hvilken retning valgene vi tar går (Teigen, 2018). Det påvirker hvordan vi fungerer i hverdagen, hvor godt vi løser arbeidsoppgaver og hvilke insentiver vi har for å gjennomføre gjøremål. Motivasjon er dynamisk, og kan variere over tid (Dörnyei og Ottó (1998). I hierarkiet av kommunale oppgaver sees beredskapsarbeid typisk ikke på som en oppgave med høy status (Enander et al., 2015). Realiteten er at beredskap ofte gis lav prioritet, lite oppmerksomhet og sparsommelige ressurser – inntil en krise oppstår (Hooper, 1999). Uønskede hendelser, større ulykker og kriser har ofte lav sannsynlighet (Kovoor-Misra, 1996). Videre er fordelene med beredskap mindre synlig

sammenlignet med andre lovpålagte områder som helse og utdanning (Pursiainen, 2017). Samtidig er det et faktum at en form for etablert beredskap er formålstjenlig og nyttig når krisen er et faktum (Perry og Lindell, 2003; Pursiainen, 2017). Ikke minst har kommunene en lovpålagt kommunal beredskapsplikt med krav til ivaretagelse av befolkningens trygghet og sikkerhet innenfor sitt geografiske område (Furevik, 2012). I lys av dette er det viktig å identifisere og forstå faktorer som motiverer for eller er til hinder for at ledere og nøkkelpersonell engasjerer seg i beredskap. Motivasjon er i sammenheng med denne oppgaven et sentralt forhold for å forstå hvordan interkommunalt samarbeid kan ha betydning for kommunenes beredskap. Det gjelder både beredskapskoordinatorenes motivasjon for å delta i beredskapsforumet og engasjere seg på møter og samlinger, samt hvilken motivasjon beredskapskoordinatoren har for å arbeide med beredskap hjemme i egen kommune før og etter endt samling.

Enander et al. (2015) har identifisert fire kategorier av faktorer som kan ha enten en positiv eller negativ påvirkning på individs motivasjon til å jobbe med risiko- og beredskapsproblestillinger i dagligdagse omstendigheter. Disse kategoriene er illustrert i modellen i figur 2. Figuren består av de fire faktorene: Organisatoriske og kontekstuelle-, aktivitetsrelaterte- og personrelaterte faktorer, samt kriseerfaringens påvirkning. Motivasjon påvirkes i større eller mindre grad av samtlige av disse faktorene. Faktorer i én kategori kan påvirke de øvrige faktorene. Eksempelvis kan *aktivitetsrelaterte faktorer* som øvelser, og *organisatoriske og kontekstuelle faktorer* som hvorvidt kommunal ledelse prioriterer beredskap i kommunen påvirke *personrelaterte faktorer* som beredskapskoordinatorens opplevelse av risiko, eller hvor viktig vedkommende oppfatter at ens egen rolle i beredskapsarbeidet er. I det følgende beskrives faktorene nærmere.



Figur 3: Modell av motiverende faktorer for arbeid med beredskap på kommunalt nivå (Enander et al., 2015, s. 4).

2.2.1 Organisatoriske og kontekstuelle faktorer

Denne gruppen av faktorer omfatter organisatoriske interne og eksterne påvirkningsforhold som kan påvirke beredskapskoordinatorens motivasjon for å arbeide med beredskap. Det inkluderer for det første forhold innad i kommunen, slik som støtte og interesse fra kollegaer og kommunens ledelse, anerkjennelse av beredskap som fagområde, og hvorvidt ressurser prioriteres til beredskapsarbeid. For det andre inkluderer det påvirkning fra andre aktører slik som myndighetene (f.eks. Fylkesmannen og DSB), media, andre kommuner og befolkningen. For det tredje kan faktiske hendelser og erfaringer med kriser spille inn som et slikt påvirkningsforhold som har betydning for motivasjon for å arbeide med beredskap. Det kan både sette fokus på kommunens ansvarsområder når en hendelse oppstår, samt bidra til en større forståelse for hvilke hendelser som kan ramme egen kommune (Enander et al., 2015).

Interesse og engasjement fra andre i eller utenfor kommunen kan spille inn som en faktor som kan øke motivasjonen for å arbeide med beredskap (Hede, 2017). En mer ignorant holdning fra andre, eller lite avsatte ressurser i kommunen, kan derimot ha en negativ effekt på motivasjonen (Enander et al. 2015). Sistnevnte kan danne grunnlaget for en reduksjon i den opplevde prioriteringen av tid og ressurser for beredskapsarbeid. Det kan skape et skille dersom en selv opplever et behov for at kommunen må prioritere beredskap, sammenlignet med en opplevd likegyldighet fra de som allokere ressurser. En manglende anerkjennelse av feltet beredskap, vil i

så måte kunne påvirke personen som har oppgaver tilknyttet nevnte felt negativt. Slik kan det redusere motivasjonen for å arbeide med beredskap.

Media spiller en viktig rolle i samfunnet vårt (Kovoor-Misra, 1996). Med økt oppmerksomhet i media, sosiale medier og en kontinuerlig online-modus i befolkningen kan ikke organisasjoner gjemme sine kriser. Organisasjonen kan derfor motiveres av å unngå gransking og negativ omtale av kommunen når det oppstår en hendelse, som i seg selv kan gjøre at man prioriterer forebygging og beredskapsarbeid (ibid.).

2.2.2 Aktivitetsrelaterte faktorer

Hverdagslige aktiviteter relatert til å arbeide med risiko og beredskap kan i seg selv være faktorer som påvirker motivasjonen til beredskapskoordinatorer (Enander et al., 2015). Det være seg planlegging og gjennomføring av øvelser, og utarbeidelse av ROS-analyse og beredskapsplan eller andre beredskapsrelaterte oppgaver. Ved å ta del i aktiviteter kan en få tilbakemeldinger og respons på arbeidet en gjør, eller i større grad få forståelse for ens egen rolle i relasjon til andre (Enander et al., 2015). Å oppleve mestring og at gjøremål er vellykket kan telle positivt for motivasjon til å arbeide med beredskap (Hede, 2017). Det kan i tillegg bidra til at en føler seg mer kompetent og mer forberedt og selvstendig i egen rolle, noe som igjen kan ha positiv innvirkning på motivasjon, samt være et eksempel på en tett kobling til personrelaterte faktorer (Enander et al., 2015). Her betyr mengden og kvaliteten på slike aktiviteter noe for hvor betydningsfullt det vil være for motivasjonen. Dette har sammenheng med organisatoriske faktorer som hvorvidt en får sette av tid i arbeidshverdagen til beredskapsrelaterte aktiviteter.

Hede (2017) peker imidlertid i sin forskning på at blant aktiviteter som beredskapsplanlegging og deltakelse i øvelser er det kun deltakelse i øvelser som indikerer å ha en effekt på hvordan en opplever kommunens og ens egen beredskap. Hennes funn indikerer ikke en nær sammenheng mellom slike aktiviteter og motivasjon. Ved å ta del i beredskapsaktiviteter kan man likevel bli mer bevisst på ens egen rolle i relasjon til andres, og få tilbakemelding på hvordan beredskapssystemet fungerer i praksis. Prosessen er i seg selv av betydning, da en følgeeffekt av å delta i planlegging og forberedelse kan være at en er i bedre stand til å improvisere i nye situasjoner (Kendra og Wachtendorf, 2003). Også øvelser kan ha denne effekten. Vellykkede øvelser som involverer samarbeid, kan i tillegg ha positiv effekt på det faktiske samarbeidet (Berlin og Carlström, 2014). Når vi øver sammen på en god måte, blir vi bedre sammen. På den andre siden kan urealistiske øvelser, øvelser hvor en ikke opplever mestring eller beredskapsplanlegging hvor ingen andre ser nytte av å delta, fungere som demotiverende faktorer (Enander

et al., 2015). Dersom det er de negative assosiasjonene til gjennomføring av beredskapsrelevante aktiviteter som brenner seg fast i minnet, kan det i det store og det hele dermed redusere motivasjonen for å arbeide med beredskap.

2.2.3 Personrelaterte faktorer

Den tredje hovedkategorien av faktorer som påvirker motivasjon er de som er direkte relatert til individet som person. Personrelaterte faktorer inkluderer den enkeltes roller og stilling, og andre individuelle variabler som erfaring, kompetanse, personlige verdier og personlighet (Enander et al., 2015; Hede, 2017). Det omhandler hvordan vedkommendes roller og stilling oppfattes av individet, og hva som oppfattes som viktig i den rollen (Enander et al., 2015). Andre faktorer relatert til individet er ansvarsfølelse, personlige verdier, utdanningsnivå, utdanningsbakgrunn og sosiale kapital. Relevant arbeidserfaring eller utdanning kan veie positivt for motivasjon. Dersom en oppfatter arbeidsoppgaver knyttet til beredskap som lite nyttige, uviktige eller irrelevante for en selv, kan det bidra negativt for motivasjon. I det store og hele er de fleste forhold som motiverer eller demotiverer til arbeid med beredskap relatert til personrelaterte faktorer.

Enander et al. (2015) viser videre til at personrelaterte faktorer har nær tilknytning til mestringfølelse, ansvarliggjøring, involvering og engasjement for at en skal motiveres til å arbeide med beredskap. Dette kan belyses ytterligere av selvbestemmelsesteorien (Gagné og Deci, 2005; Olafsen, 2018) Selvbestemmelsesteorien vektlegger tre basale psykologiske behov av betydning for motivasjon: behov for autonomi, kompetanse og tilhørighet (Olafsen, 2018). Autonom motivasjon er knyttet til hvorvidt et individs handlinger er drevet av en følelse av egen vilje og på bakgrunn av egne valg (Gagné og Deci, 2005). Motivasjon er tilknyttet påvirkning i atferd som økt arbeidsinnsats, økt jobbtilfredshet og økt forpliktelse til jobben (De Cooman et al., 2013; Olafsen, 2018). Dersom ansatte utfører arbeidsoppgaver med grunnlag i at jobben er av personlig verdi, eller de er interesserte i arbeidet, har det positiv påvirkning på motivasjonen, og resulterer i bedre innsats og prestasjon i arbeidet (Olafsen, 2018). Behov for kompetanse viser til at man opplever mestring i arbeidet, samtidig som vi har mulighet til å utvikle og benytte kompetansen man innehar (ibid.; Gagné og Deci, 2005). Behovet for tilhørighet omhandler at man opplever en tilknytning til andre, og at andre interesserer seg for en selv og ens eget arbeid (Baumeister og Leary, 1995).

Enander et al. (2015) trekker frem elementer i denne kategorien som kan virke demotiverende for arbeidet med beredskap, slik som at den daglige arbeidsporteføljen ikke inkluderer krise-

og beredskapsarbeid, men at en gjerne skulle ha snekret sammen en beredskapsplan og ROS-analyse likevel. Eller at en bekymrer seg for at en kan konfronteres med oppgaver og ansvar en ikke vil håndtere i en krisesituasjon. Dersom oppgaver knyttet til beredskap oppfattes som svært langt unna ens ordinære arbeidsoppgaver, er dette et forhold som kan ha negativ effekt på motivasjonen for å arbeide med beredskap. Om det er tett sammenheng mellom ordinære oppgaver og oppgaver knyttet til beredskap kan det være motiverende for individet, mens sprikende sammenheng har motsatt effekt (ibid.). Det kan eksempelvis vise seg ved at en arbeider med helt andre ting i det daglige, og at beredskapsarbeidet oppleves som arbeidsoppgaver med lite sammenheng til øvrig arbeid. Som vi skal se er det stor variasjon i beredskapskoordinatorenes utdanning, bakgrunn, stillinger og arbeidshverdager. Dette er av betydning for samarbeidet som sådan både med tanke på gruppesammensetning, og for den enkeltes motivasjon for å arbeide med beredskap.

Hvilken rolle en beredskapskoordinator tar i samarbeidet og hvilken betydning samarbeidet har for kommunen avhenger av hvilken posisjon vedkommende har i egen kommune. Dersom vedkommende har reell innflytelse på fordeling av kommunens ressurser og har legitimitet ovenfor kommunens ledelse, kan vedkommende påvirke hvorvidt beredskap skal settes på agendaen (McNamara, 2012). Dette fordrer imidlertid at vedkommende ser betydningen av en slik prioritering, noe som igjen kan ha en sammenheng med egne interesser og hvor mye vedkommende får ut av egen deltakelse. Rådmannen i beredskapskoordinatorenes kommuner er nemlig sjeldent involvert i selve implementeringen av samarbeidet. Samarbeidsinteraksjonene foregår dermed typisk mellom personer på et lavere organisatorisk nivå, slik beredskapsforumene er eksempler på (Keast, Brown og Mandell, 2007; McNamara, 2012).

2.2.4 Kriseerfaringens påvirkning

Motivasjon for å arbeide med beredskap og samfunnssikkerhet påvirkes av faktisk erfaring med kriser (Hede, 2017; Enander et al., 2015; Kovoort-Misra, 1996). Slik modellen over illustrerer kan erfaring med kriser påvirke en eller flere av de tre ovenstående faktorene. Erfaring kan påvirke og endre hvordan folk ser på sin egen rolle og egne kapasiteter (Enander et al., 2015). Opplevde kriser gjør at det med ett blir viktigere for individet å være kompetent i krisesituasjoner og til å oppleve å evne å ta ansvar i situasjonen. Erfaringer påvirker også organisatoriske og kontekstuelle forhold. Med erfaring fra reelle kriser er det lettere å frigjøre tid og ressurser i organisasjoner, statusen til beredskapsarbeid løftes internt og eksternt, og det er økt fokus fra media og befolkning på kommunens beredskapsarbeid. Fokuset på aktivitetsrelaterte faktorer som trening og øvelse kan intensiveres og planlegging og andre tiltak settes på agendaen. Disse

aktivitetene kan oppleves som meningsfulle fordi man nylig har sett viktigheten av beredskap i organisasjonen (Enander et al., 2015).

Det samme fenomenet gjenspeiles i befolkningen etter opplevelsen av en krise (Helsloot og Ruitenbergh, 2004). Samfunn som har erfart en eller flere typer kriser setter utveksling av kunnskap og erfaring, øvelser og andre forberedelser på agendaen. Disse handlingene er imidlertid ofte tuftet mot enkelte typer kriser, og gjør en ikke nødvendigvis i stand til å håndtere andre typer hendelser (Helsloot og Ruitenbergh, 2004). En krise eller uønsket hendelse skyver hendelsen umiddelbart opp på agendaen (Schneider, 1995). Med en gang den er på agendaen får den intens offentlig oppmerksomhet – men gjerne bare for et kort øyeblikk. Slik kan hendelsen falle ut av agendaen nesten like raskt som den oppsto. Et eksempel er flyktningkrisen i Sør-Varanger høsten 2015, som ikke lengre preger mediebildet i særlig grad. Over tid vil minnene om hendelsen viskes ut, og oppmerksomheten tas fra forberedelse på krise og beredskap til andre mer presserende arbeidsoppgaver (Helsloot og Ruitenbergh, 2004). Dette skyldes blant annet at en opplever at krisen en har opplevd har lav sannsynlighet for gjentakelse (Kovoor-Misra, 1996). I følge Linstone og Mitroff (1994, i Kovoor-Misra, 1996) er de fleste individer og organisasjoner fokusert på hva som skjer på kort sikt, og en bekymrer seg ikke på samme måte for det som skjer i et lengre perspektiv.

Å ha kunnskap og erfaring med tidligere hendelser kan påvirke hvordan individet oppfatter risiko, eller øke bevisstheten knyttet til hvordan ens egen rolle påvirkes og styres i en krisesituasjon (Hede, 2017). Selv om beredskapskoordinatoren ikke har førstehåndskunnskap om tidligere hendelser, kan det å innhente informasjon om de, eller høre om hendelser som har oppstått i andres organisasjoner gi bedre innsikt for kommunens beredskapsarbeid og ens egen rolle i det (Kovoor-Misra, 1996). Dette innebærer at man må oppleve at den krisen andre har erfart er relevant for en selv, og kjenne at «det kunne vært oss». For at en slik følelse skal oppstå må de enten identifisere seg med den andre organisasjonen fordi den ligner på ens egen, eller fordi den krisen som oppsto kunne inntruffet i egen kommune (Enander et al., 2015). Å oppnå denne innsikten er en særlig utfordring i lokalsamfunn og organisasjoner som har vært spart for større hendelser og kriser, og der trusler og farer som har påvirket andre organisasjoner og samfunn, avvises som lite relevant for en selv (Parker og Stern, 2005; Stern 2013). Resultater fra Enander et al., (2015) indikerer at andrehåndserfaringer fra kriser og hendelser samt kunnskap opparbeidet via andre, kan stimulere til motivasjon for å arbeide med beredskap, særlig dersom det støttes opp med meningsfulle aktiviteter og organisatorisk støtte.

2.3 Samarbeid og interkommunalt samarbeid

Samarbeid kan sees på som noe så enkelt som å arbeide sammen (Pettersen og Christiansen, 1984). I forbindelse med arbeid i organisasjoner, benyttes begreper som samarbeid, samordning, koordinering og integrering delvis om hverandre, i likhet med de engelske begrepene “coordination”, “cooperation” og “collaboration” (Lauvås og Lauvås, 2004). Samarbeid kan komme til syne mellom mennesker, grupper og organisasjoner, og er en fundamental og sentral egenskap i alle samfunn og til alle tider (Johnstad, 1998). Det kan etableres for å utnytte stor-driftsfordeler, skape større kompetansemiljøer eller å samordne og skape bedre utvikling for en region (Jensen, 2014). For sårbare regioner kan en oppnå et kollektivt gode ved bred deltakelse i arenaer for beredskapsplanlegging (Andrew og Kendra, 2012; Andrew og Carr, 2013). Gjennom etablering av slike samarbeid kan en i fellesskap forsøke å realisere resultater og gevinster som man hver for seg vanskelig når, samtidig som en kan beholde det vesentlige av sin uavhengighet (Johnstad, 1998). En slik gevinst kan i sammenheng med denne studien være faglig fellesskap, økt kompetanse på beredskapsfeltet, delt praksis og forhåpentligvis ha positiv betydning for kommunens arbeid med nettopp beredskap (Haveri og Airaksinen, 2007).

Samarbeid kan ha ulike former og organisering, og med ulik grad av formalitet, hvor samarbeid i nettverk er en slik organisering. Nettverk kan bestå av flere enheter som inngår i et relativt stabilt samarbeid med relasjoner som er ikke-hierarkiske og gjensidig avhengige for å fungere (Börzel, 1998). Et nettverk deler og møtes rundt felles interesser eller emner med en erkjennelse av at samarbeid er en formålstjenlig måte å arbeide på for å oppnå egne og felles mål (Börzel, 1998).

Beredskapsforumene i Øst- og Vest-Finnmark kan forstås som slike nettverk. Mer konkret kan de forstås som distribuerte desentraliserte nettverk (Choi og Brower, 2006). Dette fordi sentrale aktører ikke nødvendigvis besitter sentralisert autoritet og makt til å kontrollere de andre deltakerne, slik ledere i hierarkiske samarbeid har (ibid.). Kommunene i denne studien utgjør ikke-hierarkiske koblede aktører, men horisontalt koblede aktører med distribuerte makt- og autoritetsstrukturer. Fylkesmannen som kan sies å være høyere opp i det hierarkiske systemet enn kommunene, har i denne sammenhengen hovedsakelig en koordinerende mer enn en kontrollrende rolle.

En av de største fordelene med en noe uformell tilnærming til samarbeid, kan komme til syne i langsiktig motivasjon hos deltakerne som møtes over tid, samt en felles meningsdannelse og opplevd nytteverdi av temaene som tas opp (Heinz, 2007). Meningsdannelse kan innebære en

erkjennelse av hvordan beredskapsstatusen er i egen kommune sett i lys av andres arbeid. En mer dialogorientert tilnærming i et samarbeid gir rom for en fleksibel innfallsvinkel for å møte dagsaktuelle utfordringer, integrering av nye deltakere i samarbeidet, samt rom for å skape interaktive strukturer (Heinz, 2007). Heriblant er relasjoner, som jeg går nærmere inn på nedenfor, av særlig betydning for hvordan samarbeidet fungerer og utvikler seg.

2.3.1 Relasjoners betydning for samarbeid

Relasjonelle forhold er av stor betydning for funksjonen til et samarbeid. Stabilitet i uformelle relasjoner innad i en organisasjon eller et samarbeid er viktige mekanismer for opprettholdelse av en formell organisasjon (Selznick, 1948). Samarbeid består av individer som samhandler og fungerer i relasjon til hverandre, og er viktige mekanismer for funksjonen til samarbeidet. Stadige interaksjoner kan bidra til at det oppstår vennskap mellom partene (Krackhardt og Stern, 1988). Stadig samspill mellom personer er en viktig faktor for utvikling av relasjoner. Videre er opplevelsen av at andre er villige til å dele ressurser viktig for at en selv vil dele ressurser. Det kan være ressurser som informasjon, erfaringer, utstyr, eller personell (Krackhardt og Stern, 1988). Nærhet og en opplevelse av troverdighet mellom partene kan ha samme betydning (Andrew og Carr, 2013). Dette gjelder både samarbeidet utover deltakelse i beredskapsforumene og inn i diskusjoner og samtaler underveis i samlingene. Dersom andre deler av sine erfaringer, er en mer tilbøyelig til å dele av sine egne erfaringer (Batt og Purchase, 2004). En kan i så måte ikke bare handle etter egne mål, men må tilpasse seg og utvikle seg sammen med resten av gruppen (Hakansson og Ford, 2002). Beredskapskoordinatorens, og dermed også kommunens rolle i beredskapsforumet er avhengig av de direkte og indirekte relasjonene vedkommende har til andre deltakere i nettverket (Johanson og Mattsson, 1992).

Baumeister og Leary (1995) fremhever at mellommenneskelige relasjoner er grunnleggende for vår motivasjon. Mennesker som har noe til felles, som deler erfaringer eller som eksponeres for hverandre jevnlig etablerer relasjoner og vennskap (ibid.). Å tilhøre en gruppe har positiv innvirkning på enkeltpersoner, og positiv innflytelse på motivasjon for å opprettholde relasjonene i gruppen. I så måte kan målrettede aktiviteter for å opprettholde gruppa, eksempelvis aktiv deltakelse i beredskapsforumene, bidra til å tilfredsstille og videreføre relasjonene (ibid.).

Å bygge relasjoner i en gruppe av beredskapskoordinatorer, gjør at en kan tilgjengeliggjøre både informasjon, prosesser og innspill mellom aktører som i utgangspunktet ikke er direkte koblet til hverandre (Choi og Brower, 2006). Hvordan og hvor ofte en møtes påvirker hvordan relasjoner utvikles. I en tett koblet gruppe skaper de sosiale strukturene med gjentakende møter

en stabilitet ved å omforme kortvarige interaksjoner til repeterende samhandling (Leonard, 2004; Andrew og Carr, 2013). Repeterende interaksjoner er viktige for å skape familiaritet, tilhørighet og tillit. Videre kan relasjoner mellom aktørene øke deltakelsen og engasjementet for arbeidet i forumene (Andrew og Carr, 2013).

Mennesker som i utgangspunktet er enkle å samarbeide med, og som lett knytter relasjoner kan være en god ressurs for samarbeidsklimaet i beredskapsforumene. Samtidig kan aktører som allerede har etablert gode samarbeid utenfor forumet, eksempelvis med andre kommuner eller beredskapsaktører, være mindre aktive overfor den regionale samlingen av kommuner fordi de ikke behøver å etablere direkte koblinger med en stor gruppe aktører for å få tilgang til viktig informasjon relatert til beredskap (Andrew og Carr, 2013). Det har sammenheng med at mennesker som har etablert det de opplever som tilstrekkelige relasjoner, har mindre interesse for å knytte ytterligere relasjoner (Baumeister og Leary, 1995). Dette kan gi forståelse for hvorfor forumene oppleves som viktige for noen og mindre viktige for andre.

2.4 Analytiske implikasjoner

Jeg har i dette kapitlet presentert det analytiske rammeverket som danner grunnlaget for studiens problemstilling med tilhørende forskningsspørsmål. Studiens andre forskningsspørsmål tar utgangspunkt i hvordan ulike forhold ved beredskapskoordinatoren og konteksten vedkommende arbeider i påvirker vedkommendes motivasjon for å arbeide med beredskap. For dette tar jeg utgangspunkt i organisatoriske, aktivitetsrelaterte, personrelaterte faktorer med betydning for beredskapskoordinatorenes motivasjon. Studiens tredje forskningsspørsmål undersøker hvordan organisering av beredskapsforumene i Øst- og Vest-Finnmark påvirker beredskapskoordinatorenes motivasjon for å arbeide med beredskap. Til grunn for dette legges teori knyttet til beredskap, samarbeid, relasjoner, samt faktorer med betydning for motivasjon.

3 Metode

I kapitlet redegjøres det for metoder som er anvendt i denne studien. Jeg tar utgangspunkt i valg av forskningsstrategi, før jeg fortsetter med hvordan datagrunnlaget for studien min har vært innhentet. Videre vil jeg redegjøre for metodiske utfordringer, samt studiens gyldighet og pålitelighet. I denne studien har jeg tatt utgangspunkt i deltakende observasjon og intervjuer som mine primære kilder for datainnsamling. I tillegg har jeg benyttet dokumentanalyse av foreliggende dokumenter tilknyttet beredskapsforumene for å få ytterligere innsikt i organisering og gjennomføring av forumene.

3.1 Forskningsstrategi

Det er mange måter å tilnærme seg en problemstilling på, og for å besvare oppgavens problemstilling er valg av forskningsstrategi avgjørende (Blaikie, 2010). I denne studien bygger jeg videre på en konseptuell modell fra Enander et al. (2015), som har identifisert faktorer som påvirker kommunale lederes motivasjon for å arbeide med beredskap. Jeg kobler videre denne konseptuelle modellen sammen med teorier knyttet til samarbeid og relasjoner, samt empiri fra eksisterende samarbeidsforumer og konteksten disse fungerer i. Studien har i så måte elementer fra både en induktiv og deduktiv tilnærming, da jeg har variert i måten jeg har arbeidet på og tilnærmingen jeg har hatt til blant annet forholdet mellom teori og empiri (Blaikie, 2010). Tilnærmingsmåten er induktiv gjennom at jeg søker å etablere beskrivelser av karakteristikker og mønstre i forumene, samt utvikle eksisterende teoretiske fenomen i lys av innsamlet empiri for denne studien (ibid.). Videre kan studien sies å ha elementer av en deduktiv tilnærming i form av at jeg på bakgrunn av etablert teori, utvikler analytiske rammer med utgangspunkt i casene for min studie for å øke forståelsen for kommuners samarbeid og kommuners beredskapsarbeid (Ragin og Amoroso, 2011). Dette er i tråd med tanken om forskning som en syklisk prosess hvor induksjon og deduksjon bør kombineres i en pågående syklus, heller enn en lineær prosess (Wallace og Wolf 2006).

Studien er en kvalitativ casestudie. En kvalitativ tilnærming kan grovt sett sies å fokusere på å gå i dybden på fenomenet, slik jeg ønsker å gjøre med beredskapsforumene i Øst- og Vest-Finnmark (Wadel, 1991). Dette står i kontrast til en kvantitativ tilnærming som i større grad fokuserer på utbredelse, mengde og antall (ibid.). Studien har en problemstilling som søker svar på funksjonen til og betydningen av et samarbeid, og et analytisk rammeverk som verktøy for å belyse mønstre og nyanser i det fenomenet som studeres (Wadel, 1991). En casestudie kan sees på som forskning på en enhet som studeres i detalj med et utvalg metoder, over en gitt

periode (Creswell, 1994, i Blaikie, 2010, s. 188). Casestudier er i så måte en nyttig strategi for rike dybdebeskrivelser av et komplekst fenomen (Yin, 2009; Blaikie, 2010). En viktig komponent i forskningsstrategien er å definere hvilken case en faktisk skal studere, det være seg et individ, en hendelse, en organisasjon eller et fenomen (Yin, 2009). Denne studien tar utgangspunkt i interkommunalt samarbeid mellom Finnmarks kommuner hvor de to casene er beredskapsforumene i Øst- og Vest-Finnmark.

3.2 Deltakende observasjon

Deltakende observasjon som metode innebærer at forskeren deltar i og iakttar de sosiale prosessene hun studerer (Thagaard, 2009). I forbindelse med min innledende kontakt med Fylkesmannen i Finnmark angående tema for masteroppgaven min ble jeg invitert med som observatør på det som skulle bli min første samling i beredskapsforumene.

Invasjonen ble en naturlig inngang til gruppa for observasjon, samt tilgang til informanter for uformelle samtaler og semistrukturerte intervjuer (DeWalt og DeWalt, 2011). Tilgangen til informanter og data har vært naturlig avgrenset til forumenes beredskapskoordinatorer. Totalt har jeg deltatt på fem samlinger i beredskapsforumene (se tabell 1), fordelt på tre i Øst-Finnmark, og to i Vest-Finnmark. Observasjonstiden strakte seg over et år med samlinger på 1-2 dager per møte. Ved de første møtene i forumene ble min rolle som observatør og student redegjort for ved møtets begynnelse. Det var avklart med Fylkesmannens beredskapsstab i forkant, og tid ble avsatt i programmet for en kort gjennomgang av mitt prosjekt og mitt formål med deltakelsen.

Tabell 1: Oversikt over deltakelse på beredskapsforumer

Dato:	Beredskapsforum:	Sted:
9.-10. oktober 2017	Vest-Finnmark beredskapsforum	Hammerfest
6. desember 2017	Øst-Finnmark beredskapsforum	Tana
9. oktober 2018	Øst-Finnmark beredskapsforum	Tana
31.-1. november 2018	Vest-Finnmark beredskapsforum	Honningsvåg
9. januar 2019	Øst-Finnmark beredskapsforum	Tana

Min deltakelse kan karakteriseres som moderat deltakende observasjon (DeWalt og DeWalt, 2011). Det innebærer at jeg var tilstede under samlingene, og deltok i interaksjoner under samlinger der det var naturlig, eller jeg fikk direkte spørsmål relatert til samlingens tema. Samtidig forsøkte jeg å tilpasse meg situasjonen slik at jeg ikke virket forstyrrende (Fangen, 2011). Jeg opplevde en følelse av fremmedhet, da jeg i utgangspunktet ikke hørte til forsamlingen (Fangen,

2011). Det kan heller ikke utelukkes at dynamikken i forumet er noe annerledes de gangene jeg ikke er tilstede (DeWalt og DeWalt, 2011). Noen kan bli særlig bevisst på min tilstedeværelse og dermed er tilbøyelig til å endre sin atferd eller fremtoning. Idealet er å delta i den sosiale sammenhengen, på en slik måte at deltakerne ikke føler seg beklemt eller utilpass, til tross for at de er klar over at jeg ikke er «en av dem» (Fangen 2011).

Videre er det trekk fra deltakelsen som kan minne mer om aktiv deltakende observasjon, eksempelvis i pauser hvor jeg i stor grad samhandlet og kommuniserte med aktørene. Noe av deltakelsen i og utover forumene bærer preg av det Wadel omtaler som work-along (2015). Det innebærer at jeg som forsker og student lærer ved å tre inn i en arbeidssituasjon som en form for lærling. Å gå inn i en rolle som lærling i det systemet en studerer innebærer å få aksept for at en er «akseptabelt inkompetent» (Lofland, 1971, i Wadel, 2015). At jeg var en genuin nykommer til forumene i begynnelsen, med en gjennomgående holdning om at jeg ville lære og få forståelse for kommunal beredskap og samarbeidet kommunene inngikk i, var et godt utgangspunkt for å snakke med informantene. Som jeg raskt oppdaget, er folk ofte positive til folk som viser interesse for deres arbeid, og en villighet til å lære av de (Wadel, 2015).

Selv om gruppen av beredskapskoordinatorer er relativt stabil, er det ofte enten stedfortredere eller nye beredskapskoordinatorer som deltar på samlinger i forumet. I tillegg deltok eksterne aktører, eller ansatte fra kommunene utenom beredskapskoordinatorene som programmet var relevant for. Jeg opplevde derfor at min tilstedeværelse ikke ble like markant og tydelig, som hvis det var nøyaktig de samme menneskene som møttes hver gang. De var rett og slett vant til at det var variasjoner i gruppesammensetning avhengig av program og deltakelse, til tross for at det var en tydelig kjerne, og mange kjente fjes fra tidligere. Etter hvert ble jeg også et slikt kjent fjes for flere. Nettopp på grunn av utskiftninger eller variasjoner var det ved hvert møte en introduksjonsrunde rundt bordet. Her kunne jeg introdusere både navn og formål med deltakelsen. Det var en trygghet for meg å ha avklart min deltakelse ved start av samlingen, uten at jeg måtte be om taletid eller bryte inn i programmet for å redegjøre for hvorfor jeg var der.

3.3 Gjennomføring av intervju

Data innsamlet ved intervjuer er av stor verdi for denne studien. Samtalene jeg har hatt med informantene for denne studien varierer fra uformelle samtaler, til semistrukturerte intervjuer (Fetterman, 2010; Tjora, 2010). Før jeg deltok i beredskapsforumene hadde jeg samtaler med ansatte hos Fylkesmannen som en form for ustrukturerte innledende intervjuer. I forbindelse

med utvalg av både fokusområde og informanter blant beredskapskoordinatorene, hadde jeg stor nytte av innspillene fra ansatte hos Fylkesmannen i Finnmark som ga meg en innføring i organisasjonen og forumene, og var ellers en viktig døråpner for mitt arbeid (Ryen, 2002). De ansatte hos Fylkesmannen opptrådte da som informanter, og var viktige for å lette veien fra utsiden til innsiden.

Gjennom observasjon alene hadde jeg dannet meg et bilde av forumene, men med intervju og gjennom samtaler fikk jeg et større innblikk i hvordan enkeltpersoner oppfattet samarbeidene, sitt eget arbeid med beredskap og motivasjonen for å arbeide med det (Brinkmann og Tanggaard, 2012). Samtidig hadde jeg i løpet av samlingene flere uformelle samtaler som ga meg tilgang på informasjon. Dette var imidlertid ikke avgrensede intervjuer med klar struktur, men mer flytende samtaleemner i løpende samtaler i pauser, under transport eller på kveldstid uten bruk av intervjuguide. Disse samtalene gav meg en dypere innsikt i forumene, da vi ofte reflekterte rundt samlingene og temaene som var tatt opp. Mange reflekterte i disse samtalene omkring egen opplevelse av beredskap, ens egen kommune og forumene. Disse uformelle samtalene utgjør et svært viktig datamateriale for min oppgave, da det har gitt meg en innsikt i forumene jeg ikke ville fått med rene intervjuer alene. Jeg har hatt to lengre slike uformelle samtaler med informanter i løpet av samlingene i beredskapsforumene som vurderes å være av en slik lengde og innhold at de inngår som sentrale informanter i studien.

Etter at jeg hadde deltatt på fem samlinger i beredskapsforumene i Øst- og Vest-Finnmark gjennomførte jeg seks semistrukturerte telefonintervjuer med beredskapskoordinatorer. I tillegg hadde jeg en lengre ustrukturert samtale med initiativtakeren til forumene som tidligere arbeidet hos Fylkesmannen i Finnmark. Enkeltpersoner som har bidratt i studien har bidratt i ulik grad og på ulik måte. Mens enkelte blir svært sentrale og deltar i gjentakende samtaler om studien og intervjuer, spiller andre en mer perifer rolle. Dette gjør at noen informanter har gitt inngående informasjon over lengre tid, mens andre har gitt korte innspill fra tid til annen. De fleste deltakerne i forumene har på en eller annen måte, enten i væremåte eller med konkrete innspill, gitt meg nyttig data som er brikker i denne studien. Alle sentrale informanter er ført opp i tabell 2, og er omkodet og referert til fra I1-I11 i teksten.

Tabell 2: Oversikt over sentrale informanter

Omko- ding:	Organisasjon og rolle	Behandling av data	Merknad
Innledende, ustrukturerte samtaler, ansikt-til-ansikt			
I1	Ansatt hos Fylkesmannen i Troms og Finnmark	Notatføring underveis i møtet	Gjennomført før min deltakelse i beredskapsforumene
I2	På daværende tidspunkt ansatt hos Fylkesmannen i Finnmark	Notatføring underveis i møtet, samt e-postutveksling	Gjennomført før min deltakelse i beredskapsforumene
Semistrukturert telefonintervjuer			
I3	Beredskapskoordinator Øst-Finnmark beredskapsforum	Lydopptak og transkribert intervju	Gjennomført etter min deltakelse i forumene
I4	Beredskapskoordinator Øst-Finnmark beredskapsforum	Lydopptak og transkribert intervju	Gjennomført etter min deltakelse i forumene
I5	Beredskapskoordinator Vest-Finnmark beredskapsforum	Lydopptak og transkribert intervju	Gjennomført etter min deltakelse i forumene
I6	Beredskapskoordinator Vest-Finnmark beredskapsforum	Lydopptak og transkribert intervju	Gjennomført etter min deltakelse i forumene
I7	Beredskapskoordinator Øst-Finnmark beredskapsforum	Lydopptak og transkribert intervju	Gjennomført etter min deltakelse i forumene
I8	Beredskapskoordinator Øst-Finnmark beredskapsforum	Lydopptak og transkribert intervju	Gjennomført etter min deltakelse i forumene
Ustrukturerte samtaler, ansikt-til-ansikt			
I9	Beredskapskoordinator Vest-Finnmark beredskapsforum	Notatføring underveis i samtalen	Samtale gjennomført i løpet av samling i beredskapsforumet
I10	Beredskapskoordinator Vest-Finnmark beredskapsforum	Notatføring underveis i samtalen	Samtale gjennomført i løpet av samling i beredskapsforumet
I11	Rolle i en kommunes psykososiale kriseteam og invitert til en samling i Øst-Finnmark beredskapsforum	Notatføring underveis i samtalen	Ustrukturert samtale i etterkant av samling i beredskapsforumet
I12	Tidligere ansatt hos Fylkesmannen i Finnmark	Lydopptak og utdrag av lydopptak transkribert	En lengre, ustrukturert samtale i etterkant av øvrige intervjuer og deltakelse i beredskapsforum

3.3.1 Semistrukturerte telefonintervju

Semistrukturerte telefonintervjuer (Brinkmann og Tanggaard, 2012) har vært en svært nyttig metode for innsamling av supplerende og utfyllende data til samtalene jeg allerede hadde hatt på samlinger i beredskapsforumene. Av tidsmessige og kostnadsmessige årsaker ble intervjuene gjennomført over telefon, med bruk av opptaksutstyr etter samtykke fra informantene. De hadde en varighet på 30-90 minutter. Telefonintervju kan nå et geografisk spredt utvalg på en

effektiv måte (Ringdal, 2007; Oltmann, 2016). Da jeg allerede hadde møtt samtlige informanter på samlinger hadde vi opprettet en relasjon som styrket kvaliteten til intervjuene. I telefonintervju er intervjueren, i større grad enn ved et intervju ansikt-til-ansikt, avhengig av verbale pekepinner som nøling, stemmeleie eller stillhet, fremfor kroppsspråk (Oltmann, 2016). I dette opplevde jeg det som en styrke at jeg allerede hadde snakket med informantene og dermed visste hvordan de kommuniserte og hadde et etablert inntrykk av informanten.

For disse telefonintervjuene utarbeidet jeg en intervjuguide med utgangspunkt i forskningsspørsmål og analytisk rammeverk (Tjora, 2010). Jeg stilte en del hovedspørsmål, med enkelte oppfølgingsspørsmål der jeg så behov for dette. Intervjuene forløp seg svært ulikt, og informantene vektla naturligvis ulike temaer i større grad enn andre. Ved å ta utgangspunkt i intervjuguiden kom vi oss likevel gjennom den sentrale tematikken, og jeg sikret at vi fikk belyst relevante forhold tilknyttet studien.

3.4 Dokumentanalyse

Dokumentanalyse var en nyttig metode for å få et større helhetsbilde av den konteksten beredskapsforumene fungerer i. Gjennom referater og møteinnkallelser fikk jeg samlet inn data fra de samlingene jeg ikke deltok på som observatør. Det var særlig de første samlingene i Øst- og Vest-Finnmark som var av interesse, da det gav meg ytterligere innsikt i bakgrunnen for opprettelsen av forumene. I den sammenheng er saksdokumenter knyttet til kommuners forankring av forumets mandat i kommunestyret og formannskapet relevante dokumenter. Med dette har jeg sett hvordan og i hvilken sammenheng mandatene for beredskapsforumene er fremlagt til politisk behandling i kommuner både i Øst- og Vest-Finnmark (se f.eks. Sør-Varanger, 2017).

Disse ovennevnte møtoreferater og sakspapirer gir innsikt i den initierende organiseringen av forumene, og utgjør nyttig data knyttet til organisatoriske forhold som program, foreslått organisering, samt deltakere som beredskapskoordinatorer, ansatte hos Fylkesmannen, samt eksterne aktører. Med dette fikk jeg en større forståelse for historikken og utformingen av forumene i et lengre perspektiv enn om jeg kun skulle inkludert den tidsperioden jeg selv har deltatt i forumene. I denne sammenheng er Fylkesmannens årsrapport til Kommunal- og moderniseringsdepartementet et annet dokument med nytteverdi for denne studien. Årsrapporten presenterer beredskapsforumene i Øst- og Vest-Finnmark som en av Fylkesmannens aktiviteter rettet mot kommuner innen samfunnsikkerhet og beredskap (Fylkesmannen i Finnmark, 2018). Hvordan Fylkesmannen har valgt å presentere forumene og dets funksjon til Kommunal- og moderniseringsdepartementet har vært nyttig for å forstå hvordan forumene inngår som et ledd

i Fylkesmannens aktiviteter og rolle som veileder rettet mot kommunene. Dokumentene som legges til grunn for denne studien har gitt verdifull innsikt i hvordan beredskapsforumene beskrives og forankres når de legges frem for overordnet nivå både i kommunenes politiske organer, og for Fylkesmannen gjennom rapportering til et ovenstående departement.

3.5 Datareduksjon og analyse av data

Denne studien har data innsamlet fra deltakende observasjon og samtaler fra beredskapsforumene, semistrukturerte telefonintervjuer og dokumentanalyse. Underveis og etter samlinger i beredskapsforumene har jeg tatt grundige notater fra samtaler og mine observasjoner. De semistrukturerte telefonintervjuene ble tatt opp på båndopptaker etter samtykke fra informantene, og deretter transkribert i bokmålsform. Dataene fra både samlingene, intervju og dokumentanalyse er kategorisert og strukturert etter mine forskningsspørsmål og mitt analytiske rammeverk for å gi en mer strukturert oversikt over mine data (Yin, 2009; Blaikie, 2010). I sammenheng med denne struktureringen trakk jeg ut de deler av datasettet mitt som var av relevans for studien, og reduserte dermed datamengden (Thagaard, 2013). Datasettet ble i denne prosessen kategorisert etter 1. *relevante data knyttet til organisering, funksjon og betydning av beredskapsforumene*, og 2. *forhold og forutsetninger tilknyttet den enkelte beredskapskoordinator og dens kommune som kan være av betydning for deres motivasjon for å arbeide med beredskap*.

3.6 Reliabilitet

En studies reliabilitet omhandler hvorvidt forskningen er pålitelig og oppfattes som troverdig, og hvorvidt andre forskere med samme forutsetninger og metoder vil komme frem til samme resultatet (Tjora, 2010; Kvale og Brinkmann, 2009). I samfunnsforskning vil forskeren kunne ha en form for påvirkning på det som skal studeres. Hensikten er ikke å ekskludere den menneskelige faktoren i forskningen, men heller å synliggjøre svakhetene det kan ha for forskningen (Diefenbach, 2009). Forskerens engasjement kan i så måte både sees på som støy, men også som en ressurs (Tjora, 2010). I min studie kan det tidvis vurderes som begge deler. Det er viktig å synliggjøre hvordan dette kan ha hatt en påvirkning på studiens forløp.

Til tross for at Finnmark er stort, oppleves det tidvis som lite. Da jeg parallelt med studien arbeidet som næringsrådgiver i Finnmark fylkeskommune møtte jeg i jobbsammenheng flere av mine informanter under arrangementer som ikke var direkte relevant for tema for oppgaven min, slik som plankonferanser og næringsmøter. Siden jeg allerede hadde blitt kjent med flere gjennom forumene, gav en allerede etablert relasjon således grunnlag for samtaler utenfor både samling i beredskapsforumet og utenfor intervjusituasjonen, som var verdifulle for denne

studien. Det er likevel viktig å bemerke denne koblingen, og belyse utfordringen knyttet til merinvolvering utover oppsatt tid avsatt til deltakelse i forumer og intervjuer. Dette har gitt meg et viktig innblikk i kompleksiteten i beredskapskoordinatorenes arbeid, og de mange roller de sjonglerer i det daglige. På en måte kan det forstås som en nærhet til forskningsfeltet – beredskapskoordinatorene. Baarts (2012) trekker frem at dette kan være en ressurs, så lenge forskeren reflekterer over egne erfaringer. På den andre siden kompliserer det skillet mellom rollen som nysgjerrig masterstudent og ansatt i fylkeskommunen.

Det er videre viktig å bemerke at jeg i siste halvår av arbeidet med oppgaven begynte å arbeide i stab for samfunnssikkerhet og beredskap hos Fylkesmannen i Troms og Finnmark. Da jeg har holdt på med oppgaven over en lengre periode, observerte jeg samtlige forumer før jeg ble ansatt i stillingen. Siste samling jeg deltok på, i Øst-Finnmark beredskapsforum, hadde jeg fått tilbud om stillingen, men ennå ikke tiltrådt. Det ble påpekt under introduksjon ved oppstart av møtet at jeg kom til å bli nytt tilskudd til staben. Jeg vurderer det likevel dithen at de observasjonene jeg har gjort under samlingene har hatt lite påvirkning av min ansettelse hos Fylkesmannen. Det har derimot vært av større betydning ved gjennomføring av intervjuer siste halvår før innlevering. Fylkesmannen som statens representant i fylkene skal føre tilsyn med kommunal beredskapsplikt. Til tross for at jeg ikke har gjennomført noen tilsyn hos kommunene i Finnmark i perioden oppgaven ble skrevet, var det viktig å påpeke at jeg nå hadde denne stillingen for informantene i forkant av intervjuene, da jeg forrige gang vi møttes ikke arbeidet der. Selv om studien ikke direkte omhandler etterlevelse av lovpålagte krav iht. kommunal beredskapsplikt, kan intervjuene være påvirket av min rolle som ansatt i den organisasjonen som fører tilsyn med kommunens beredskapsarbeid. På samme tid er det helt klart en styrke at jeg i forkant av intervjuene, og inntil 1,5 år før jeg ble ansatt hos Fylkesmannen, møtte og opprettet en relasjon til mine informanter.

Dataene som er samlet inn i forbindelse med denne studien har utviklet seg over tid. I begynnelsen hadde jeg behov for å få forståelse for oppbygningen og organiseringen av forumene. Dette resulterte i både generelle og varierende notater og samtaler underveis i samlingene, og jeg hadde i utgangspunktet en helt generell tilnærming til beredskapskoordinatorene. På samling 3-5 hadde jeg i større grad rettet fokus mot samarbeid, motivasjon og relasjoner, og hadde en tydeligere agenda. For noen kan beredskapsarbeid oppfattes som et sensitivt tema, særlig for kommuner som ikke er helt ajour med lovpålagte krav. Dette kan ha påvirket datainnsamlingen, ved at informasjon jeg ble gitt ble forsøkt pyntet på for ikke å stille egen kommune i dårlig lys. For å begrense denne påvirkningen og styrke studiens reliabilitet har jeg vært tydelig på at

formålet på ingen måte er å trekke frem avvik eller mangler i den enkelte kommune, ei heller å svartmale kommunens arbeid med beredskap. Jeg opplevde at beredskapskoordinatorene i stor grad var ærlige og reflekterte rundt beredskapssituasjon i egen kommune, og opplevde en fortrolighet rundt våre samtaler.

Under samlingene i beredskapsforumene tok jeg i all hovedsak notater, både på PC og papir. Notatblokken bidro til at jeg raskt kunne notere ned stikkord i løpet av dagen, mens maskinskrevne notater var forbeholdt møterommet hvor andre ofte benyttet datamaskin. Noen ganger ble forumene diskutert i samtaler med de jeg reiste sammen med. Denne formen for kommunikasjon var nyttig, da jeg fikk flere innfallsvinkler og innspill fra andre som hadde deltatt, det være seg beredskapskoordinatorer eller ansatte hos Fylkesmannen. Under de semistrukturerte intervjuene benyttet jeg opptaksutstyr, for deretter å transkribere intervjuene. Dette for å sikre at jeg ikke gikk glipp av sentral informasjon, samt for å sikre at dataene ble gjengitt korrekt (Brinkmann og Tanggaard, 2012). Transkriberingen gav meg et bedre grunnlag for å systematisere og sikre et helhetlig perspektiv på dataene mine.

3.7 Validitet

En studies validitet er knyttet til hvorvidt en studerer det en faktisk har til hensikt å undersøke (Thagaard, 2009). En casestudies validitet kan knyttes til begrepsvaliditet, intern- og ekstern validitet. Begrepsvaliditet omhandler hvorvidt forskeren benytter teorier og operasjonaliserer konseptene som studeres korrekt (Yin, 2009). Intern validitet omhandler hvorvidt fenomenet som forskes på beskrives og fortolkes korrekt, samt hvorvidt empiriske funn gjenspeiler fenomenet som studeres (Jacobsen, 2005). Ekstern validitet omhandler hvorvidt analysene kan være holdbare for situasjoner og fenomener utover den situasjonen som ble utforsket i det aktuelle forskningsprosjektet (Yin, 2009).

Jeg har lagt til grunn teoretiske konsepter i mitt analytiske rammeverk som blant annet samarbeid, motivasjon og relasjoners betydning for samarbeid i relasjon til forskningsobjektene i denne studien: beredskapsforumene med deltakere. Dette er ifølge Yin (2009) et viktig steg for å sikre begrepsvaliditet. Videre har jeg identifisert operasjonelle faktorer med utgangspunkt i teori, som blant annet individuelle-, organisatoriske- og aktivitetsrelaterte faktorer som påvirker motivasjon for beredskapsarbeid, som både samsvarer med tidligere forskning og som gir et godt grunnlag for å analysere dataene. Beredskapsforumene er identifisert som interkommunale samarbeid, med utgangspunkt i teori knyttet til samarbeid.

Det stilles tidvis spørsmål om intern validitet knyttet til intervjuer, grunnet den kortvarige datainnsamlingen det utgjør – mer som et bilde av tiden her og nå enn vedvarende studier (Jensen og Rodgers, 2001). Jeg vurderer det dithen at kombinasjonen av observasjoner over tid, intervjuer og dokumentanalyse styrker validiteten til studien, da det kan fange opp et mer realistisk bilde av samarbeidene. Gjennom intervju kan jeg avkrefte eller bekrefte observerte forhold, samt få større innsikt i det jeg ikke har forstått helt under samlinger. Bruk av flere metoder kan komplementere de øvrige metoder, og slik gi rikere data om samme fenomen. Ettersom en på fysiske møter ikke nødvendigvis kan se hvilket utbytte beredskapskoordinatorene sitter igjen med, var det nyttig å konversere om enkeltpresentasjoner i løpet av dagen. Ikke minst belyser kombinasjonen av metoder at forumene ikke er statiske samarbeid uten forandringer. Det er jo i realiteten det motsatte – et samarbeid som varierer i omfang, innhold og organisering. En kombinasjon og triangulering av metoder som deltakende observasjon, intervju og dokumentanalyse kan øke studiens reliabilitet og validitet ved å undersøke det som studeres fra flere innfallsvinkler og aspekter, og basert på mer enn én kilde (Yin, 2009; Jacobsen, 2005). Gjennom metodetriangulering kan data innsamlet gjennom eksempelvis intervju og innsamlede dokumenter validere og komplementere observasjonen av forumene (Jacobsen, 2005).

Studiens eksterne validitet kan vurderes med utgangspunkt i hvorvidt resultatene fra forskningen kan være gyldige i andre sammenhenger (Yin, 2009). I casestudier snakker en om analytisk generalisering, som innebærer at de analysene en gjør, og resultatene som fremkommer av en case, kan gjøre seg gjeldende for en annen (ibid.). Min studie er i så måte ikke representativt for ethvert interkommunalt beredskapssamarbeid eller samarbeid som sådan, men kan bidra til økt innsikt i samarbeidsmekanismer og konteksten samarbeid fungerer i – enten det er på et annet fagfelt, i et annet fylke, eller internt i en bedrift eller kommune.

3.8 Etske betraktninger

Den uformelle settingen mellom deltakere i forumene og meg som deltakende observatør både før, under og etter gjennomføring av beredskapsforumene har vært svært givende for meg. Det har gitt tid og rom for lengre samtaler og diskusjoner med flytende tematikk, supplert med semistrukturerte intervjuer og deltakende observasjon. Samtidig representerer det etiske utfordringer som må redegjøres for. Det kan være vanskelig å skille “hvor livet ender og forskningsmetoden begynner” (Black, 2015, s. 821).

Det har tidvis vært utfordrende å få informert samtykke fra mine informanter. I en avtalt intervju situasjon er det tydelig, og lite tvil om hvilket formål intervjuet gjennomføres for, samt et

tydelig, informert samtykke. For mange av samtalene på samlinger i forumene har situasjonen vært en annen. Selv om jeg innledningsvis har introdusert meg som masterstudent, og for de fleste vært introdusert av Fylkesmannen med hensikt og formål med mitt oppmøte, har det ikke vært gjentatt til det uendelige. Under samlingene har flere vært interesserte i tema for studien min, og vi har innledet samtaler under måltider og pauser, uten at det har vært en tydelig intervjuform. Det er likevel en etisk overveielse å inkludere disse dataene, da de utgjør en viktig del av informasjonsinnsamlingen utenfor oppsatt program. I samtalene har flere reflektert over eget arbeid, over nytten av forumene og status på beredskap i egen kommune etter enkelte innslag i programmet. Dette er et av flere etiske dilemmaer ute i felt, hvor det ikke er et ettertrykkelig informert samtykke i den enkelte samtale (Ryen, 2004). Møter med beredskapskoordinatorer utenfor konteksten av beredskapsforumene, eksempelvis på møter i forbindelse med mitt arbeid i fylkeskommunen utgjør en annen slik utfordring.

Jeg har vært opptatt av at min studie ikke skal sette informantene i en vanskelig posisjon, blant annet ved uønsket deling av sensitive data, eller opplysninger som kan sette de eller kommunen i et dårlig lys. Forskningsprosjektet er meldt inn til Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD), og data innsamlet i forbindelse med denne oppgaven er behandlet i tråd med NSDs retningslinjer. Det er forholdsvis få beredskapskoordinatorer, og det er derfor ikke usannsynlig at andre kan gjenkjenne beredskapskoordinatorers refleksjoner og synspunkter. Jeg har reflektert rundt dette med de informanter jeg har gjennomført semistrukturerte telefonintervjuer med, samt initiativtakeren til forumene. Informantene har stadfestet at det gjennom intervjuer og samtaler ikke har fremkommet opplysninger som ikke kan inngå i studien, eller opplysninger som setter informanten eller kommunen i særlig dårlig lys. I de tilfeller hvor det har fremkommet opplysninger som av ulike årsaker er svært personlige eller kan være sensitive, har jeg tydeliggjort at disse ikke vil inkluderes i studien i sin form. Det at jeg har bygget en relasjon til mine informanter hvor våre samtaler kan ha innspill av en slik karakter, vurderer jeg likevel som en styrke, da disse samtalene har gitt meg større forståelse for deres motivasjon til å arbeide med beredskap.

At informantene kan gjenkjennes av øvrige beredskapskoordinatorer eller stab for samfunnsikkerhet og beredskap hos Fylkesmannen i Troms og Finnmark vurderes ikke som en særskilt utfordring. Til tross for at flere har opplyst om at de ikke har behov for å anonymiseres, identifiseres de ikke i denne studien med navn og kommune, men med tilhørighet til beredskapsforum. De som nok lettest vil kunne gjenkjennes, er mine informanter som ved studiens

begynnelse arbeidet hos Fylkesmannen i Finnmark. Å beholde deres organisatoriske tilhørighet er en vurdering jeg har gjort i samråd med dem.

4 Empiriske funn

I dette kapitlet fremstilles sentrale funn. Disse er samlet gjennom deltakende observasjon i beredskapsforumene, intervjuer og samtaler med sentrale informanter, samt dokumentanalyse. Det innsamlede materialet utgjør datagrunnlaget for denne studien. Kapitlet struktureres etter studiens forskningsspørsmål.

4.1 Beredskapsforumenes organisering

I empirikapitlets første del presenteres funn knyttet til forumenes struktur og organisering, jf. første forskningsspørsmål. I denne sammenheng redegjør jeg for formaliseringen og forankringen av beredskapsforumene for kommunene i henholdsvis Øst- og Vest-Finnmark.

4.1.1 Øst-Finnmark beredskapsforum

Øst-Finnmark beredskapsforum ble etablert i juni 2015. Dette skjedde etter initiativ fra Fylkesmannen i Finnmark, og med engasjement fra kommunene i Øst-Finnmark. Det hadde da i lengre tid vært behov for en fagarena hvor kommunene kunne komme sammen og lære av hverandre i samspill med eksterne aktører og Fylkesmannen (I2). Tid og ressurser ble besluttet prioritert internt hos Fylkesmannen i Finnmark til opprettelsen av beredskapsforumet i Øst-Finnmark. Her spilte fylkesberedskapssjefen og ansatte i beredskapsstaben en sentral rolle. Det som til da hadde vært et spirende initiativ fra en ansatt i beredskapsstaben, forplantet seg etter hvert som et håndfast, formalisert samarbeid. I begynnelsen deltok kommunene Vadsø, Tana, Berlevåg og Sør-Varanger. Etter hvert er Gamvik, Nesseby, Lebesby, Båtsfjord, Vardø og Karasjok tilsluttet forumet (Sør-Varanger, 2017).

Beredskapsforumet har fått sin nåværende form gjennom beredskapskoordinatorenes engasjement, med oppmuntring og tilrettelegging fra det som i dag er stab for samfunnssikkerhet og beredskap hos Fylkesmannen i Troms og Finnmark. De initierende beslutningene knyttet til organisering, mandat, frister og ansvar ble bevisst overlatt til kommunene for å sikre eierskap og delaktighet i forumet allerede fra begynnelsen. En av suksessfaktorene som ble definert ved oppstart var at Fylkesmannen fortsatt skulle tilrettelegge for og organisere samlingene (Sør-Varanger, 2017). Det er altså Fylkesmannen som sender ut innkalling til de datoene man har blitt enige om, inviterer inn eksterne aktører og sender referat etter møtet. En annen suksessfaktor er definert å være beredskapskoordinatorenes engasjement og vilje til å prioritere

deltakelse i forumet (ibid.). I dette tydeliggjøres til stadighet kommunenes ansvar på samlingene, eksempelvis knyttet til å gi innspill til tematikk og ønsker til agenda, samt aktuelle eksterne aktører som kan inviteres inn for å bidra til forumet. I møtene diskuteres fra tid til annen formen på samlingene. Det har eksempelvis blitt tatt opp at det er formålstjenlig at eksterne enkeltaktører ikke har fast plass i forumene, slik det eksempelvis er i Fylkesberedskapsrådet¹. På denne måten blir det tydelig at møtene primært skal være for de kommunale beredskapskoordinatorene. En slik organisering forhindrer likevel ikke at andre aktører inviteres inn for å holde innlegg og delta i diskusjoner med utgangspunkt i ønsket tematikk og innspill til agenda. Det er et uttalt mål å bruke beredskapsforumene som arena for å styrke samordning, samvirke og kjennskap mellom Finnmarks kommuner og statlig regionale aktører (Fylkesmannen i Finnmark, 2018). At flere slike aktører har deltatt i forumet anses derfor å være formålstjenlig, samt å ha positiv innvirkning på forumene (ibid.; I2).

For Øst-Finnmark beredskapsforum ble det ved oppstarten besluttet å avholde møter fire ganger i året. Disse samlingene har blitt avholdt ved Tana rådhus. Årsaken til dette er at stedet har en geografisk plassering som muliggjør reisevei samme dag fra den enkeltes hjemkommune. Samlingen foregår til vanlig over en dag innenfor normal arbeidstid. Ved avslutning av hvert møte blir forslag til agenda, forslag til eksterne aktørers deltakelse, fokusområder og dato fastsatt i fellesskap for neste samling.

Denne organiseringsformen oppleves som hensiktsmessig og ønskelig (I7). Den gjør at man relativt ofte prioriterer en hel arbeidsdag til beredskap, samtidig som den ikke utgjør et stort innhugg i arbeidsuka med reise og møtetid. Flere fremhever at denne organiseringsformen gjerne kan suppleres med en alternativ organisering, hvor man iblant møtes over litt lengre tid, eksempelvis lunsj til lunsj-møter (I4, I7-I8). Det kan man eksempelvis gjøre ved å ha én av fire samlinger med en overnatting, slik at man får avsatt noe mer tid til den uformelle delen av forumet, som også er viktig (I7). En sier det slik: «*Hadde vi hatt lunsj-til-lunsj eller brukt to hele dager, så hadde vi kommet mer i havn på ting. I tillegg er det lettere å slappe mer av og ha rom til uformelle nyttige prosesser*» (I4). Det oppleves av noen som om samlingene blir mer fagseminar, hvor man ikke alltid har tid til så mye mer enn foredrag og korte diskusjoner (I3, I8). En supplerende organisering hvor en av fire samlinger forlenges noe, vil kunne bidra til både å holde terskelen lav for å delta fordi det ikke nødvendigvis tar så mye tid (I7), men også

¹ I henhold til Fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks (2015), skal Fylkesmannen oppnevne et fylkesberedskapsråd som ledes av fylkesmannen. Rådet består av representanter fra regionale aktører med vesentlige beredskapsoppgaver i fylket. Relevante aktører i Finnmark er blant annet aktører som politiet, Forsvaret, Sivilforsvaret, fylkeskommunen, Kraftforsyningens distriktssjef (KDS) og Telenor.

at man kan bli bedre kjent med de andre beredskapskoordinatorene og legge opp til litt mer tid til uformelle fagsamtaler (I4, I6).

Samlingenes innhold og organisering av deltakerne er til en viss grad dynamisk i form og innhold. Det er i utgangspunktet en workshop-tilnærming, hvor det er ett eller flere hovedtema, der relevante aktører inviteres inn for å holde innlegg og delta i påfølgende diskusjoner omkring det oppsatte tema. Slike relevante aktører har vært blant annet Sivilforsvaret, Politiet, Heimevernet, kommunenes psykososiale kriseteam, Røde Kors, kommunenes brannsjefer og DSB. Ytterligere en aktør er RVTS nord, som er et regionalt ressurscenter om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTS nord, 2019).

Videre har man til enkelte møter i forumet invitert inn deltakere fra beredskapskoordinatorenes egne kommuner som kan ha relevans eller særlig interesse for temaet som tas opp. Forumet kan i så måte være nyttig for ansatte i kommunen, utover beredskapskoordinatoren. En av mine informanter var nettopp en slik deltaker. Vedkommende informant syntes det var svært positivt at det både eksisterte et etablert samarbeid innen beredskap, i tillegg til at kunnskap kunne deles og spres ved at flere deltok på enkelte samlinger (I11). Å komme inn i den allerede etablerte gruppa ble opplevd som positivt. Dette gjorde det mulig å møte fagkollegaer fra andre kommuner, uten at det måtte opprettes og arrangeres et særskilt fagseminar for denne målgruppen. Ved at beredskapskoordinatorene, som ofte har ansvar for den overordnede beredskapen også deltok, kunne man løfte utfordringer og tematikk knyttet til blant annet brann og psykososial beredskap til et mer overordnet nivå i kommunen.

Kjernen i beredskapsforumet utgjør normalt beredskapskoordinatorene fra forumets ti kommuner og minst to ansatte fra stab for samfunnsikkerhet og beredskap hos Fylkesmannen i Troms og Finnmark. Antall deltakere på møtene vil variere noe i størrelse, avhengig av hvor mange deltakere og eksterne aktører som inviteres inn. Dette innebærer at det på noen møter kan være 10-12 deltakere, mens det på andre møter kan være et høyere antall deltakere, opp mot 25 personer. Jeg bemerket meg at størrelsen på møtene påvirket dynamikken i forsamlingen. Ved færre deltakere, var det en større andel som engasjerte seg gjennom å bidra i diskusjonene. I de større forsamlingene virket det å være høyere terskel for å be om ordet. Et annet moment vil være at ved en større gruppe inviterte deltakere som ikke tidligere har vært med, vil en stor andel av gruppa ikke ha møttes før. Dette påvirker i noen grad dynamikken og aktiviteten i møtene, da man heller ikke nødvendigvis har hilst på hverandre før møtet starter (I3).

4.1.2 Vest-Finnmark beredskapsforum

Vest-Finnmark beredskapsforum ble etablert vel to år etter Øst-Finnmark beredskapsforum. Første samling ble avholdt i Skaidi i Kvalsund kommune. Foruten Kvalsund kommune, inngår Alta, Loppa, Hammerfest, Hasvik, Måsøy, Nordkapp, Porsanger og Kautokeino kommuner. På lik linje med Øst-Finnmark beredskapsforum er initiativet dratt i gang av Fylkesmannen i Finnmark, med forutsetning om at kommunene engasjerer seg og tar aktivt del i møtene. Kommunene har selv kommet frem til beslutninger vedrørende organisering og møtehyppighet. Kommunene har besluttet å avholde møter to ganger i året. Det er i hovedsak møter fra lunsj til lunsj påfølgende dag, hvor sted for samlingene rullerer mellom kommunene. Den kommunen som man blir enige om at skal være neste på lista, er den som i hovedsak arrangerer og planlegger agenda for samlingen. Dato, utveksling av innspill til agenda, samt valg av neste vertskommune besluttes av kommunene ved avslutning av hver samling. Her kan man imidlertid få innspill og støtte fra Fylkesmannen ved behov, eksempelvis for å komme i kontakt med relevante eksterne aktører man ønsker å invitere inn. Også de andre kommunene gir innspill til mulige temaer dersom det råder usikkerhet rundt dette.

Samlingene begynner typisk om morgenen, hvor klokkeslett er noe avhengig av hvilke mulige reiseruter en kan ha til samlingen. Programmet første dag avslutter en gang i løpet av ettermiddagen, hvor det gjerne er planlagt en form for ekskursjon eller omvisning på museum eller hos relevante beredskapsaktører i nærområdet. Deretter avsluttes dagen med en felles middag på kveldstid med alle beredskapskoordinatorene, de eksterne aktørene som har deltatt med foredrag, samt Fylkesmannens ansatte.

På de to samlingene jeg har deltatt på har jeg merket meg en god dynamikk i gruppa. Til tross for noe utskifting i beredskapskoordinatorer, har det vært mange gode samtaler og diskusjoner på samlingene. Det inkluderer både underveis i foredrag og diskusjoner på dagtid i den oppsatte timeplanen, men også i pauser, på kveldstid under middag og andre aktiviteter, samt ved frokostbordet dagen etterpå. Her skiller forumene i Øst og Vest seg noe fra hverandre, rett og slett fordi man i Vest har anledning til lengre diskusjoner og uformelle samtaler utenfor oppsatt program. Dette trekker beredskapskoordinatorer frem som en styrke ved forumet (I5-I6). En informant understreker at organiseringen i Vest-Finnmark med møter fra lunsj til lunsj påfølgende dag er en «fabelaktig» måte å organisere på, fordi man får sittet helt uformelt og tatt en prat på kveldstid. Dette er noe jeg som observatør har merket meg. Mange av samtalene og temaene som har blitt tatt opp på dagtid, trekkes frem på kveldstid under middagen, eller til frokost på hotellet dagen etter. Organiseringen legger opp til at man har tid og rom til å ha slike

diskusjoner og samtaler underveis i løpet av dagen. Dette gjelder ikke bare beredskapskoordinatorene seg imellom, men også i relasjon til de eksterne aktørene som deltar på samlingen, eller Fylkesmannens ansatte.

Når man bytter på hvem som er vertskommune, skaper det en form for bevissthet om at alle skal bidra. I tillegg gir det anledning til å vise frem egen kommune, og andre kan da få større forståelse for hvilke utfordringer og muligheter kommunen har, nettopp fordi hver enkelt kommune har sine særegenheter (I6). En annen side jeg har lagt merke ved at beredskapsforum organiseres på ulikt sted, og primært på et annet sted enn beredskapskoordinatoren arbeider på, er at man tas ut av sin arbeidsplass. Dette gjelder for begge forumene. Man kan derfor ikke forsvinne ut fra deler av møter til andre møter, selv om noen tidvis må reise litt tidligere, eller kommer litt sent grunnet transport. Det virker som om beredskapskoordinatorene er gode på å holde fokus og være tilstede på samlingen. Beredskapskoordinatorene både i øst og vest virker å være mindre tilbøyelig til å ta telefoner eller på andre måter forlate møtet enn hva enkelte eksterne deltakere gjør. Dette ble jeg særlig oppmerksom på, da en ekstern deltaker gjentatte ganger forlot et møte for å besvare innkommende telefonsamtaler. Beredskapskoordinatorene og øvrige deltakere avventer i stor grad å besvare telefoner og e-poster til det er pause, og forlater sjelden møterommet midt i et foredrag. Det er tydelig at beredskapskoordinatorene både prioriterer egen deltakelse, og viser respekt for de øvrige deltakerne.

Det er jevnt over noe færre deltakere i Vest-Finnmark enn i Øst-Finnmark. Beredskapskoordinatorene fra kommunene, samt Fylkesmannens ansatte deltar normalt på hver samling. I tillegg inviteres enkelte eksterne aktører inn for foredrag og workshops, slik også Øst organiserer sine møter. Samtidig har det til nå ikke vært samme variasjon i øvrige deltakere, som kommunenes egne representanter utenom beredskapskoordinatoren. Det har vært noe deltakelse fra vertskommunen, men ikke i et slikt omfang som i Øst-Finnmark. Dette kan skyldes kostnader knyttet til reise og overnatting. Samtidig gir det en noe mer jevn størrelse på gruppa, og der de aller fleste har møttes tidligere.

4.1.3 Forankring og formalisering

Fylkesmannen har fra begynnelsen av poengtert viktigheten av at beredskapsforumene forankres i kommunene og formaliseres. Dette anses å være av betydning for å gjøre de mindre sårbare ved utskiftninger og sikre langsiktig prioritering av samarbeidet (I2). Kommunene i Øst-Finnmark har definert følgende mandat for Øst-Finnmark beredskapsforum (Sør-Varanger, 2017):

1. Øst-Finnmark beredskapsforum skal være kommunenes felles læringsarena for samfunnssikkerhet og beredskap
2. Forumets fokusområder er
 - Å sette samfunnssikkerhet og beredskap på agendaen i kommunene
 - Å veilede hverandre og bidra til kompetanseheving
 - Å bidra til bedre kommunikasjon og samarbeid internt mellom kommunene og mot andre regionale aktører
 - Å få økt kunnskap om risikoer og sårbarheter i fylket
 - Å knytte nettverk mellom beredskapskontakter² og bidra til bedre samvirke
 - Å utnytte kommunenes kompetanse gjennom kunnskapsutveksling og dermed bidra til å skape et fagmiljø
3. Hver kommune skal delta med minimum ett medlem i forumet
4. Forumet møtes 4 ganger pr år.
5. De respektive kommuner avsetter nødvendige ressurser til beredskapskontaktens deltakelse i forumet

Et felles mandat ble også besluttet forankret i Vest-Finnmark beredskapsforum. Mandatet er utformet likt som det ovenstående mandatet, men med Vest-Finnmark beredskapsforum som benevnelse, og en syklus med to møter per år. De fleste kommuner har nå forankret mandatene i sine respektive politiske organer.

Med en forankring på politisk nivå i forumenes kommuner, bidrar man til å sikre politisk enighet om at kommunen skal tilslutte seg mandatet og delta i forumet (I2). Et politisk vedtak om at rådmannen skal avsette nødvendige ressurser sender signaler internt i kommunen, samt til de andre kommunene i regionen, om at dette samarbeidet, og indirekte beredskap, skal prioriteres. Ved en eventuell utskifting av personell i kommunen, kan forankringen sikre kommunens deltakelse over en lengre tidsperiode, fordi det er vedtatt at kommunen skal være representert med en beredskapskoordinator i forumet. Ikke minst bidrar det til synlighet og åpenhet ved at en større andel av kommunens administrasjon og politikere får innsikt i forumet og dets hensikt (I3-I4). Det innebærer bokstavelig talt at beredskap settes på agendaen.

² Betegnelsene «beredskapskontakt» og «beredskapskoordinator» benyttes ofte om hverandre. I begynnelsen ble «beredskapskontakt» primært benyttet, men det har i senere tid blitt mer vanlig å benytte «beredskapskoordinator» for å beskrive samme funksjon. Jeg har derfor valgt å anvende betegnelsen beredskapskoordinator i denne studien.

Møtene er formaliserte med dokumentert og innbyrdes enighet om møtehyppighet og form (I2). Det er likevel en underlagt enighet om at organiseringen i noen grad er dynamisk og kan forandres over tid etter behov. Den enkelte beredskapskoordinator har gjennom sin deltakelse da mulighet til å påvirke utviklingen av forumet. Eksempler på dette kan være hvem som inviteres inn, hvilke temaer som settes på agendaen, forslag til møtesteder og hvordan møtene rent praktisk gjennomføres.

I tillegg til kommunenes egne samlinger i øst og vest, har Fylkesmannen på bakgrunn av innspill fra beredskapskoordinatorerne arrangert fellesarrangementer for samtlige beredskapscoordinatorer. Dette inkluderer blant annet et øvingsplanleggingskurs i Pasvik, mai 2017, som gikk over tre dager. Her inviterte Fylkesmannen forelesere fra Nasjonalt utdanningscenter for samfunnsikkerhet og beredskap, NUSB³, oppover. Intensjonen har vært å arrangere en felles samling årlig som en møteplass for de to forumene (I2). Flere informanter bemerker ønske om flere slike fellessamlinger for begge forumene (I4-I5, I7-I9).

4.2 Motivasjon og beredskapsarbeid

I denne delen av empirikapitlet redegjør jeg for funn knyttet til faktorer som påvirker beredskapskoordinatorenes motivasjon til å arbeide med beredskap, jf. andre forskningsspørsmål. Dette relateres til organisatoriske og kontekstuelle faktorer, aktivitetsrelaterte faktorer, personrelaterte faktorer, samt kriseerfaringens påvirkning på motivasjon for å arbeide med beredskap.

4.2.1 Organisatoriske og kontekstuelle faktorer

Organisatoriske og kontekstuelle faktorer viser seg å være av stor betydning for beredskapskoordinatorenes motivasjon for å arbeide med beredskap i egen kommune. En av de mest sentrale forholdene identifisert av disse er ressurs- og kapasitetsutfordringer i kommunene relatert til beredskapsarbeid. I den forbindelse spiller kommuneledelsens holdning til og prioritering av beredskap en sentral rolle for beredskapskoordinatorenes motivasjon.

Fra overordnet, regionalt nivå, virker det å være en generell oppfatning om at det er vanskelig å prioritere arbeid med beredskap og samfunnsikkerhet i mindre kommuner hvor ressursene er knappe, og man i stor grad er avhengige av enkeltpersoners engasjement (I1-I2). Flere informanter trekker frem utfordringer knyttet til tid til å jobbe med beredskap (I4, I8-I9). I flere kommuner er det ikke tilrettelagt for at man kan eller skal jobbe med beredskap over tid, da det

³ Nasjonalt utdanningscenter for samfunnsikkerhet og beredskap (NUSB), er underlagt DSB. NUSB er en utdanningsinstitusjon som tilbyr kurs og andre opplærings tiltak om beredskap, krisekommunikasjon, DSB-CIM, øvingsplanlegging, krisehåndtering og ROS-analyser (DSB, 2019).

er et større antall arbeidsoppgaver på andre områder som må prioriteres (I3-I4, I6, I8-I9). De fleste har noe fleksibilitet i arbeidshverdagen, og kan ta seg tid til beredskap når det er behov. Samtidig blir det lett å nedprioritere, når andre saker oppleves å ha høyere prioritet. Det blir gjerne et arbeid man skal gjøre i tillegg til alt annet (I4-I6, I8-I10). En informant beskriver det slik: *«Det er jo en bigeskjeft i forhold til alt det andre jeg gjør... man jobber ad hoc med det.»* (I6).

Det er ifølge informantene stor variasjon i hvorvidt beredskap prioriteres av kommunen og hvem som engasjerer seg i det. At rådmannen og den øvrige ledergruppa er interessert i, og opptatt av kommunens beredskap, har stor betydning for beredskapskoordinatorenes motivasjon. Det er i bunn og grunn hele nøkkelen for å sette beredskap på dagsordenen, og har stor betydning for hvorvidt beredskapskoordinatoren er motivert for arbeidet (I3, I5, I7-I8, I10). Hadde rådmannen derimot ikke brydd seg om arbeidet beredskapskoordinatoren la ned, hadde det helt klart vært demotiverende (I4, I7-I9). Noen er likevel godt fornøyd med at de får jobbe uten at andre i kommunen blander seg særlig inn i deres arbeid (I4, I6, I9). To av disse uttrykker eksplisitt at de ikke opplever et særlig stort engasjement fra resten av kommunen, selv om de selv er engasjerte og motiverte for arbeidet.

På den andre siden virker flere beredskapskoordinatorer å være opptatte av å involvere og inkludere en større del av kommunen i arbeidet med beredskap, inkludert kommunens administrative ledelse (I5, I7-I8, I10). I denne sammenheng fremheves viktigheten av de organisatoriske prosessene innad i egen kommune (I5, I7). En beredskapskoordinator fremhever at beredskap etter flere hendelser har fått en bred forankring i hele kommunen, både på politisk og administrativt nivå (I7). Vedkommende bemerker at det har vært essensielt at øverste ledelse etter flere større hendelser, har fått en omforent forståelse av viktigheten til beredskap. Samtidig trekker vedkommende frem, som andre beredskapskoordinatorer, at beredskap skal sloss om ressurser med alle andre kommunale tjenestoområder (I3, I7-I8, I10).

At Fylkesmannen har en dedikert stab som arbeider med samfunnssikkerhet og beredskap trekkes av informantene frem som en ressurs og motivasjon, som også synliggjør behovet for at kommunene prioriterer beredskap (I7, I9-I10). Fylkesmannens har nær dialog med kommuner og beredskapskoordinatorer gjennom tilsyn, øvelser, veiledning og beredskapsforumer. Det fremkommer videre mine funn at krav til dokumentasjon relatert til beredskap i henhold til § 9 i forskrift om kommunal beredskapsplikt ikke alltid oppleves som formålstjenlig av enkelte beredskapskoordinatorer (I3-I4, I9). Det oppleves tidvis som en unødig byråkratisering av

beredskapsarbeid for mindre kommuner. Det er en generell oppfatning blant informantene at det er mange lovpålagte krav å ta hensyn til for kommunene, noe som ofte kan være utfordrende for de mindre kommunene med få ressurser (I3-I5, I8, I10) En beredskapskoordinator ordla det på et møte slik: *«Det er lett å sitte i Oslo og skrive store fine ord, og tenke at dette skal implementeres over alt»*. Ved implementering av disse «fine ordene», presentert i form av lov og forskrifter, skal kommunene gjennomføre beredskapsrelaterte aktiviteter som eksempelvis utarbeidelse av helhetlig ROS-analyse og gjennomføring av øvelser. Jeg gjennomgår i det følgende slike aktivitetsrelaterte faktorer betydning for motivasjon til å arbeide med beredskap.

4.2.2 Aktivitetsrelaterte faktorer

Funn fra denne studien har identifisert noen aktivitetsrelaterte faktorer som kan påvirke motivasjon for å arbeide med beredskap. Mine analyser indikerer at denne påvirkningen kan ha både positiv og negativ påvirkning på beredskapskoordinatorenes motivasjon for å arbeide med beredskap.

En av aktivitetene som fremheves av beredskapskoordinatorene, er betydningen av Fylkesmannens tilsyn med kommunal beredskapsplikt. Det trekkes frem av flere som et viktig virkemiddel for å få andre utenom en selv til å rette fokus mot beredskap (I3, I5-I6, I10). Det sies blant annet slik: *«Når vi har hatt tilsyn, så er jo det jo tilsynsrapporten som motiverer for ytterligere innsats. Får man avvik, så er man opptatt av å rette på avvikene.»* (I3). En beredskapskoordinator bemerker at det kan sende signaler til administrasjon og politisk nivå om behovet for å prioritere ressurser til beredskapsarbeid: *«Ingenting er bedre enn at man blir sett etter i kortene. Er det da noe som må rettes på, så får du det i fra Fylkesmannen, og da nytter det ikke å rope og skrike at det herrane her koster penger.»* (I6). På den andre siden kan tilsyn for noen oppleves som demotiverende, fordi man vet at kommunen ikke vil prioritere særlige ressurser til å rette eventuelle avvik, og det blir nok en gang synliggjort at kommunens beredskapsarbeid ikke er helt som det burde ha vært (I9). Når hverdagen tar en igjen, er det ikke like lett å prioritere tiden til beredskap, særlig for større prosesser som utarbeidelse av helhetlig ROS-analyse og overordnet beredskapsplan som krever en bred deltakelse i kommunen (I3). Det fordrer at ledelsen ser viktigheten av beredskap og anerkjenner at det tar tid og ressurser å gjennomføre gode prosesser, og ser nytteverdien i å gjøre et godt grunnarbeid (I7).

Øvelser trekkes frem som en aktivitet med betydning for motivasjon til å arbeide med beredskap. Flere informanter forteller at planlegging, gjennomføring og evaluering av øvelser bidrar til at en større gruppe i kommunen jobber sammen med temaer mange sjelden har på pulten (I3,

I5, I9-I10). Da en av beredskapskoordinatorene var relativt ny sin stilling gjennomførte kommunen noen større øvelser. Vedkommende trekker frem at det var givende at flere aktører kom sammen for å øve, og at det ga en drivkraft til å gjøre dette hyppigere, særlig siden det var mange av de samme menneskene som samarbeidet om øvelsene (I5). Dette viser at både aktiviteten i seg selv, samt de relasjonene og samarbeidet som oppstår i forbindelse med øvingsplanleggingen er av betydning. En informant fremhever: «*Det ligger friskt i minne hva som er avdekket som svakheter, og det er man opptatt av å gjøre noe med i tiden etter*» (I3). En annen bemerkner, i likhet med I5, hvor morsomt det er med øvelser, og at det trigger motivasjonen for å arbeide mer med beredskap (I7).

4.2.3 Personrelaterte faktorer

Funn i denne studien viser at forholdene som angår personrelaterte faktorer er av vesentlig betydning for beredskapskoordinatorenes motivasjon for å arbeide med beredskap. Beredskapskoordinatorene er like ulike som kommunene de representerer. Den enkelte kommune utpeker selv en beredskapskoordinator. Denne deltar i beredskapsforumet som representant for sin kommune. Beredskapskoordinatorene er i all hovedsak personer som har noen form for arbeidsoppgaver knyttet til kommunens beredskapsarbeid. Det hører imidlertid til sjeldenhetene at vedkommende har avsatt en bestemt andel av sin stilling til beredskapsarbeid. Ingen av kommunene har avsatt en 100 % stilling til beredskap.

Hvem kommunene utpeker som beredskapskoordinator varierer i stor grad. Deltakerne har stor variasjon i utdannelse, erfaringer, beredskapskompetanse, livssituasjon og alder. Alle er kommunalt ansatt, og har ulike funksjoner i sine kommuner. Fellestrekket er likevel at størstedelen av arbeidsoppgavene er knyttet til noe annet enn beredskap. Ansvar for beredskap skal i så måte gjennomføres som et tillegg til de oppgaver de allerede utfører. Noen beredskapskoordinatorene kan skilte med lang erfaring med beredskap i og utenfor kommunen (I4-I6). Andre kan ha hatt lite eller ingen erfaring med beredskapsarbeid da de først fikk ansvarsoppgaver tilknyttet beredskap. Likevel tar de ansvaret på alvor, og flere bemerkner at de med tiden har opparbeidet et stort engasjement knyttet til beredskap (I7-I8, I10). Andre igjen forteller at de kanskje ikke har fått det store engasjementet, til tross for at rollen som beredskapskoordinator er tildelt dem (I3).

For noen er selve beredskapsinteressen drivkraften, og bidrar til at arbeid legges ned, tross tidvis mindre interesse og lav prioritet i resten av kommunen (I4, I6). En informant sier det slik: «*Hadde jeg ikke vært interessert i beredskap, tror jeg ting hadde ramlet bort helt til vi får brev*

fra Fylkesmannen om at nå skal det være tilsyn.» (I4). Den grunnleggende interessen for beredskap ligger i ryggmargen hos flere, og medfører at de blant annet deltar i frivillig arbeid, og engasjerer seg bredt i kommunen for beredskapsrelaterte oppgaver. En sier det slik: «Jeg er i utgangspunktet en beredskapsperson. Jeg er jo på høgget hele tiden, hvis det skal skje noe. Det er noe jeg tar med meg på jobben i beredskapstenkningen.» (I6).

Det trekkes frem av en beredskapskoordinator at mange varierende arbeidsoppgaver på flere områder vanskeliggjør prioritering av beredskapsarbeid: *«Det hadde vært ønskelig å jobbe mye mer med beredskap enn jeg gjør, men det lar seg ikke gjøre.» (I4). De fleste informantene virker å ha samme utfordring, og motivasjonen for å jobbe med beredskap ser ut til å ha betydning for hvorvidt de prioriterer det i haugen av ventende oppgaver (I3-I10). Det utgjør likevel en form for runddans. «Jeg styrer arbeidsdagen selv. Har jeg beredskapsarbeid, så arbeider jeg hundre prosent med beredskapsarbeid. Så svinger pendelen over til andre funksjoner.» (I5), sier en informant. En av de som ikke har overveldende stor motivasjon til å arbeide med beredskap forteller det følgende:*

«Vi kommer jo stadig tilbake til det her at enhver som deltar i beredskapsorganisasjonen har sin egen jobb. Og det er alt som er relatert til det daglige arbeidet som har førsteprioritet. Det er alltid en utfordring å skulle klare å holde motivasjonen oppe for å jobbe med det som kanskje muligens en gang i fremtiden kan skje. Det er ikke så enkelt.» (I3).

Beredskapskoordinatorernes fremstilling av sitt arbeid med beredskap illustrerer hvordan flere forhold og faktorer utgjør et nyansert bilde av beredskapskoordinatorernes motivasjon. Enkelte informanter fremhever forhold som gjør de særlig demotiverte til å arbeide med beredskap (I3, I5, I9). Det fremgår fra disse informantene at det har sammenheng med faktorer som at man i nærmeste fremtid ikke lengre skal være beredskapskoordinator, uengasjerte kollegaer i hjemkommunen eller omorganisering. En informant sier det følgende: *«Jeg har jo kanskje litt et sånt motivasjonsproblem siden jeg nærmer meg faretruende [å skulle tre ut av stillingen]. Så mitt engasjement det siste halvåret preges litt av det.» (I3).*

Samtidig fremkommer det flere eksempler som belyser hvordan motivasjon for å arbeide med beredskap kan variere i perioder, og påvirkes av ulike faktorer over kortere og lengre tid. Et eksempel er en informant som for noen år siden ble demotivert av uklare ansvarsforhold internt i kommunen, men som nå er motivert til å jobbe med beredskap, blant annet fordi disse fordelingene i større grad er klarert (I9). Ved å være tildelt rollen som beredskapskoordinator

avklares umiddelbart flere ansvarsforhold knyttet til beredskap som kanskje tidligere var mer utydelige (I10). De fleste av mine informanter fremhever hvordan beredskapsarbeidet er en viktig og del av deres stilling i kommunen, selv om den ikke utgjør en stadfestet andel av stillingen (I4-I10). Å være beredskapskoordinator er i seg selv motiverende for beredskapsarbeidet, fordi tydeliggjør hvilket ansvar man har for beredskap i sin kommune (I4-I5, I8). I denne sammenheng er det imidlertid en klar utfordring at det oppleves vanskelig å prioritere beredskapsarbeid over andre arbeidsoppgaver på andre områder man også har ansvar for (I3-I10).

Det er tydelig at opplevelsen av hvorvidt beredskap er av betydning, og hvorvidt en opplever å ha mulighet til å prioritere beredskap spiller inn på motivasjonen for å arbeide slike oppgaver. I dette spiller kriseerfaringer, og også fravær av kriseerfaringer, inn.

4.2.4 Kriseerfaringens betydning

Beredskapskoordinatorerne har ulike erfaringer med kriser og større uønskede hendelser i og utenfor egen kommune. Dette forankrer seg ulikt i kommuner, hvor det for noen har hatt stor betydning for kommunens fokus på beredskap, mens det for andre ikke har hatt vesentlig betydning for det videre beredskapsarbeidet. Beredskapskoordinatorerne tillegger tidligere hendelser ulik vekt. Selv kommuner som har hatt hendelser av en viss størrelse i kommune, resulterer ikke nødvendigvis i at beredskapsarbeidet forbedres i stor grad – i alle fall ikke lengre enn den første tiden etter hendelsen. Det er likevel et flertall av beredskapskoordinatorer som fremhever hvordan ulike hendelser, eller særlige sårbarheter i kommunen har bidratt til å sette beredskap på agendaen, og påvirket motivasjonen for å arbeide med beredskap.

En beredskapskoordinator markerer året hvor flere hendelser inntraff som et vendepunkt for seg selv og kommunen (I7). «*Det skjedde noe dramatisk i beredskapsøyemed det året. Etter det har fokuset vært mye større, både politisk og administrativt.*» (I7). Da vedkommende begynte i jobben var ikke beredskap en stor del av stillingen, og hadde generelt lite fokus i kommunen. Etter de første store hendelsene forandret fokuset seg, og en bevissthet ovenfor egen og kommunens rolle under en krise manifesterte seg. At fokuset har forblitt på beredskap over så lang tid henger sammen med flere ting. Beredskapskoordinatoren og rådmannen har over flere år hatt samme fokus og sett det samme behovet for å prioritere beredskapsarbeid. Følgeeffekten av å ha opplevd flere større hendelser i kommunen er ifølge informanten at: «*Vi har jo skjønt viktigheten av å ha ting på stell*» (I7).

Informantens bemerkninger er viktige, og har flere paralleller til andre beredskapskoordinatorer erfaringer med kriser. Alle beredskapskoordinatorer utenom én, beretter om hvordan en eller flere

uønskede hendelser har bidratt til å sette beredskap på agendaen i kommunen i større eller mindre grad (I4-I10). En forteller at en hendelse gjorde at kommunen virkelig fikk prøvd ut systemene sine, og understreker at de fungerte helt utmerket (I6). Samtidig redegjør vedkommende for at værforhold og sårbarheter knyttet til infrastruktur har vært utfordrende til tider: «Vi har jo hatt noen utfall til mobiltelefon og sånn der ting som er litt mer utfordrende, men det har aldri vært noe problem å takle situasjonen.» (I6). Det virker dermed som om en del hendelser er normalisert i enkelte særlig utsatte kommuner. Historisk sett har det i mange Finnmarkskommuner vært flerfoldige perioder med blant annet strømbrydd, isolasjon, større og mindre EKOM-utfall, fjelloverganger med ustabile kjøreforhold på vinterstid og kansellerte fergesamband (I1-I2, I6). For kommuner med særlige sårbarheter som utsatte værforhold, utfordrende infrastruktur er uønskede hendelser om ikke dagligdags, så i det minste forventet før eller siden (I4, I6, I9).

I kontrast til dette står den ene beredskapskoordinatoren som ikke opplever at kommunen har vært utsatt for store uønskede hendelser (I3). Det fremkommer at i motsetning til mange andre kommuner i Finnmark, har ikke større uønskede hendelser preget kommunebildet i særlig stor grad. Fravær av hendelser gjør det vanskelig å sette beredskap på agendaen, og beredskapskoordinatoren understreker det slik:

«Jeg vil tro at fordi man har vært forskånet fra det, fra større uønskede hendelser, så blir beredskapen også påvirket av det. Man anser ikke det som så veldig påkrevd å være på alerten hele tiden fordi man er av den oppfatning at ting stort sett går greit. Og det at man representerer eller bor i en kommune med forholdsvis lite folketall, og god oversikt over egen befolkning og alle faremomenter. Ja, beredskapsarbeidet preges nok av det, slik at summa summarum så tilfredsstillende man minimumskrav i lov og forskrift slik at Fylkesmannen skal kunne være tilfreds» (I3).

Denne informanten reflekterer over at dersom en hadde opplevd større uønskede hendelser eller kriser, ville man nok vært mye mer skjerpet fra kommunalt hold.

4.2.5 Oppsummering

Som det fremkommer av mine empiriske funn spiller en rekke forhold inn for beredskapskoordinatorenes motivasjon til å arbeide med beredskap. Organisatoriske forhold som ressursutfordringer og lite tid er demotiverende. Interesse og engasjement fra egen kommune er derimot en motiverende faktor. Aktivitetsrelaterte faktorer som øvelser i kommunen og tilsyn med kommunal beredskapsplikt bidrar generelt til å øke motivasjonen for beredskap. Hvorvidt man har

interesse for, og engasjerer seg for beredskap er avgjørende for motivasjonen, uavhengig av bakgrunn, kompetanse eller utdanning. Ikke minst vil erfaring med kriser kunne påvirke samtlige av disse forholdene ved å bidra til at beredskap settes på agendaen hos den enkelte, i lokalsamfunn og hos kommunens ledelse.

4.3 Beredskapsforumenes betydning for motivasjon

I empirikapitlets tredje del utdyper jeg hvordan beredskapsforumene som interkommunale beredskapssamarbeid har betydning for beredskapskoordinatorenes motivasjon for å arbeide med beredskap. I den forbindelse vil presentere funn knyttet til relasjoner som bygges gjennom forumene.

4.3.1 Beredskapsforumenes betydning

Deltakelsen i beredskapsforumene bidrar til at man får et økt fokus på beredskap (I2-I3, I8-I10). Temaene som tas opp på samlingene i Øst- og Vest-Finnmark beredskapsforumer oppleves som relevante og nyttige for beredskapskoordinatorene (I3-I10). Det er selvsagt naturlige variasjoner hvor noen emner ikke er like engasjerende som andre (I5), men det meste av programmet oppleves som nyttig eller lærerikt på en eller annen måte. Fordi det er forumer av og for kommunene og deres beredskapskoordinatører, blir den målrettede diskusjonen relatert til kommunens arbeid og ansvarsområder (I4, I9, I10).

Ved alle møter i forumene starter man med en presentasjonsrunde blant deltakerne rundt bordet. Her nevnes ofte hvilke beredskapsrelaterte oppgaver man arbeider med per nå. Dersom en kommune arbeider med ROS-analyse, eller har gjennomført beredskapsøvelse, relateres ofte diskusjoner i forumene til disse aktivitetene. Det trekkes frem som en styrke ved forumene at det er rom til å ta opp disse aktivitetsrelaterte temaene underveis på samlinger (I4, I6-I8, I10). Det å dele hva man selv holder på med, samt få gode innspill og anerkjennelse for arbeidet er oppløftende (I5, I7). I denne sammenheng har beredskapskoordinatorene delt hvordan de selv har valgt å gjennomføre eller tenker å løse ulike utfordringer på lokalt nivå. På flere av samlingene i beredskapsforumene har man gjennomført mindre diskusjonsøvelser. Det har forekommet i form av korte spørsmål fra Fylkesmannens ansatte som «Hvordan ville dere løst denne situasjonen i deres kommune?» når ett konkret tema eller hendelse er oppe til diskusjon. Deretter har beredskapskoordinatorene reflektert omkring det aktuelle scenarioet og hvordan de ville grepet fatt på en lignende hendelse i kommunene. På en samling i Vest-Finnmark ledet en beredskapskoordinator en konkret diskusjonsøvelse med et scenario og spillmeldinger hvor øvelsens hendelse utviklet seg i takt med samtalen.

Samtaletemaene i forumet dreier seg ofte om kommunenes pågående aktiviteter eller opplevde hendelser. Et eksempel er da Nordkapp kommune påsken 2018 opplevde stengte veier og isolerte bygder som følge av skred, skredfare og uvær. Under beredskapsforumet i etterkant av dette, var kommunens håndtering av påskens utfordringer et tilbakevendende tema. Også andre kommuner i Vest-Finnmark hadde vært påvirket av værforholdene denne perioden. Beredskapskoordinatorene utvekslet, i samspill med eksterne deltakere som Kystverket, lokalt kraftselskap og Avinor, erfaringer om hvordan de opplevde situasjonen, utfordringer for kommunene og læringspunkter fra hendelsen.

Det er blant kommunene i Finnmark variasjon i hvordan og hvor mye de har arbeidet med beredskap (I2). At beredskapskoordinatorene har ulik kompetanse og erfaringer gjør at man må være bevisst på at innholdet i forumene skal treffe hele målgruppen. Samtidig trekker alle mine informanter frem at beredskapsforumene *øker* interessen og motivasjonen for å jobbe med beredskap, selv om det initierende utgangspunktet hos den enkelte er noe ulikt (I3-I10). Noen har arbeidet med beredskap over mange år, og arbeider jevnlig med beredskap (f.eks. I5, I7). Andre er helt ærlige på at det er nedprioritert, selv om man helst burde lagt større innsats i det (I3, I8). Denne variasjonen blant kommunene og beredskapskoordinatorene kan ha positiv og negativ innvirkning på samarbeid i forumene.

En informant opplever at kommunen har kommet mye lengre enn mange andre kommuner, og er derfor noe tilbakeholden i forumet (I5). Det fremkommer at dette påvirker motivasjonen, da informanten ikke opplever å ha like mange å sparre med når andre ikke har kommet like langt. Samtidig understreker flere at det kan være motiverende å oppleve at man er en ressurs for andre, og kan vise de øvrige kommunene hva de har fått til og hvordan de har kommet dit de er i dag (I5, I7, I9-I10). Det fremheves i denne sammenheng som en styrke at ikke alle kommunene har kommet like langt, og dermed ofte arbeider med ulike ting (I7). Det kan gjøre at man løfter blikket fra egen kommune og i større grad ser til andre kommuner. I tillegg vil mange temaer som tas opp ofte være nye for alle, eller tilføre nye innspill eller synspunkter til kommunenes eget arbeid. Ved at man deler av det man gjør og har gjort i egen kommune skapes rom for at andre kan stille spørsmål og bidra til refleksjoner omkring eget arbeid. Det er verdifullt når man skal tilbake til revidering eller videreutvikling av beredskap (I2, I7, I10).

Det stadige fokuset i media på trusler og faktiske hendelser som flom, atomhendelser, skredfare, klimaendringer, EKOM-utfall vekker ettertanke som kan dras inn i eget arbeid (I3, I7, I10). At verden er i stadig utvikling, og at risikobildet og samfunnets sårbarheter utvikler seg trekker

flere frem som en viktig faktor for å delta i beredskapsforumet (I3, I6-I8, I10). Forumene blir i så måte en tids- og kostnadseffektiv måte for små kommuner å holde seg relativt oppdaterte i en tid hvor endringer skjer raskt. I forumet har beredskapskoordinatorene anledning til å oppdatere seg og ha en arena for å diskutere det som for mange er nye problemstillinger. Arbeid med temaer som PLIVO⁴ og Totalforsvaret⁵ er eksempler på slike aktuelle temaer som fremheves av beredskapskoordinatorene.

Organisering som tema og hvordan samlingene gjennomføres virker å være av betydning, men det varierer hvilken betydning det har for hvilke beredskapskoordinatorene. Noen temaer er engasjerende for noen, mens andre temaer oppleves mindre relevante. Opplevelsen av at foredragene er engasjerte og foredragsholderne gode påvirker engasjementet og motivasjonen til beredskapskoordinatorene (I4-I6, I9-I10).

Det råder liten tvil om at beredskapsforumene er av vesentlig betydning for beredskapskoordinatorene (I3-I10). Faglig påfyll er et tilbakevendende tema som mange informanter tar opp (I4-I5, I7-I8): «*Kunnskap og kompetanse... Det er det jeg setter høyest, for jeg får det ikke i veldig stor grad i min egen organisasjon. Både det å få kunnskap fra eksterne aktører som har mye kunnskap, men også de erfaringer andre kommuner har*» (I7). Kompetanseheving og fokus på læring gjøres i tett samspill med diskusjoner og samtaler mellom beredskapskoordinatorene, Fylkesmannens ansatte og eventuelle eksterne aktører. Det fremheves som en stor styrke ved forumene at man avsetter tid til en slik dynamikk (I2, I4, I6-I7, I9-I10): «*Det er ikke så monotont, der du har en foreleser som bare sitter og prater om hva de gjør. Det er veldig mye aktivitet i forumet, og alle sammen bidrar. Det er hele tiden mulig å trekke paralleller til kommunene og hva vi gjør*» (I6). På samme tid krever det en bevissthet omkring organisering, da møtedagen raskt forsvinner i rene foredrag når man skal gjennom mye fagstoff (I4).

4.3.2 Samarbeid med Fylkesmannen og andre eksterne aktører

Deltakelse fra eksterne aktører påvirker motivasjonen til å arbeide med beredskap, blant annet fordi man ser sin egen rolle og eget arbeid i en større kontekst (I4, I6-I9). At beredskapskoordinatorene gjennom forumene kommer i kontakt med eksterne aktører slik som politiet, forsvaret, Sivilforsvaret og kraftselskaper fremstilles som en stor styrke ved forumene (I4-I10). Når

⁴ PLIVO er nasjonal prosedyre for nødetatenes samvirke ved pågående livstruende vold (Justis- og beredskapsdepartement, 2016). PLIVO ble utviklet av Helsedirektoratet, Politidirektoratet og DSB i fellesskap i 2015. Flere kommuner har sammen med nødetater hatt PLIVO-øvelser og opplæring innenfor temaet.

⁵ Totalforsvaret omhandler gjensidig støtte og samarbeid mellom Forsvaret og vårt sivile samfunn i alt fra fred, til sikkerhetspolitiske kriser og krig (Forsvarsdepartementet, og Justis- og beredskapsdepartementet, 2015). Kommuner har en viktig rolle i dette spekteret av hendelser, og tematikken har derfor vært relevant å ta opp på møter i beredskapsforum i forbindelse med moderniseringen av totalforsvarskonseptet.

relevante aktører inviteres inn i forumene muliggjør det samtaler og diskusjoner omkring de ulike aktørenes roller for beredskap i fylket. Heriblant har eksempelvis Sivilforsvaret og forsvaret i diskusjoner delt erfaringer fra hendelser, hvilke ressurser de har tilgjengelige i fylket, hva de kan bistå kommunene med og hvilken ansvarsområder de har. På samme måte har det faktisk at de inviteres inn skapt grunnlag for gode refleksjoner omkring hva de ulike aktørene anser som risikoer og beredskapsmessige utfordringer i fylket og utviklingen i trusselbildet i regionen. I den forbindelse kan beredskapskoordinatorene stille eventuelle spørsmål direkte til disse aktørene, og som et resultat av samspillet oppnå en større forståelse for sin og andres rolle i beredskapsarbeidet (I2). På denne måte blir beredskapsforumene et nyttig knutepunkt hvor nettverk kan bygges mellom beredskapskoordinatorene, samt med eksterne aktører som Heimvernet, Sivilforsvaret, politi og Røde Kors (I2, I7).

Flere beredskapskoordinatorer trekker videre frem engasjementet til ansatte hos Fylkesmannen som et forhold som motiverer til selv å arbeide med beredskap (I3, I7-I10). Fylkesmannens aktive rolle i forumene gir en arena for samspill og veiledning som er lett tilgjengelig (I7, I9; Fylkesmannen i Finnmark, 2018). Det bidrar til at man kan ta opp spørsmål og problemstillinger direkte med de som arbeider med beredskap hos overordnet myndighet, samtidig som Fylkesmannen selv kan distribuere informasjon til alle fylkets kommuner og få et stadig oppdatert bilde på beredskapsstatus i kommunene (I2). At Fylkesmannen prioriterer tid og ressurser til forumet, oppleves positivt. Det samme gjelder de øvrige kommunene, og den styrkende effekten det har at så mange deltar igjen og igjen. At beredskapskoordinatorene møter opp og engasjerer seg er i seg selv motiverende for andre (I3-I5, I8). Jevnlige møter har videre betydning for relasjonene som bygges i beredskapsforumene.

4.3.3 Relasjoner og tilhørighet

Funn i denne studien viser at personlige relasjoner bygget gjennom samarbeid har betydning for motivasjon for å arbeide med kommunal beredskap. Beredskapskoordinatorene arbeider oftest alene med beredskap i den enkelte kommune, og de har derfor stor verdi av å møte andre som arbeider med det samme og som er i samme situasjon (I5, I7). Flere av mine informanter trekker frem viktigheten av relasjonsbygging og samhandling med andre som arbeider med beredskap (I4-I5, I7, I9-I10).

Noen virker å ha større utbytte av samarbeid enn andre, men samtlige informanter med beredskapskoordinatorrolle fremhever hvor nyttig og viktig et slikt møtepunkt er (I3-I10). *«Det er klart at beredskapsforum et er veldig viktig bidrag til å holde fokus på nødvendigheten av*

beredskap» (I3). Man får dermed anledning til å møte andre med samme arbeidsoppgaver, og som på en eller annen måte har interesse for beredskap. Flere beredskapskoordinatorer trekker frem betydningen av nettopp det å oppleve tilhørighet (I4-I6, I8). «... Du har følelsen av å tilhøre noe», nevner en informant (I4). Det å jobbe med beredskap i en kommune, er i utgangspunktet ikke en like sterk identitetsbygger som å jobbe i Forsvaret eller ambulansen (I2). Der har du uniform, og tilhører en konkret enhet. I dette har en egne begreper og prosedyrer som benyttes internt. Dette har man ikke i kommunene på samme måte (I2). Beredskapsforumene virker her å ha noe av denne effekten som identitetsbygger når man møter andre som arbeider med det samme som en selv – nemlig beredskap (I5, I7, I9).

Det kan være godt å møte andre som jobber med det samme, og som forsøker å gjøre så godt de kan med de midlene de har (I4). *«Vi er jo små kommuner i Finnmark, og føler oss kanskje litt alene. Men det hjelper jo å ha et forum, da vet man at man ikke er alene. Det er andre som holder på med akkurat det samme» (I5). Beredskapskoordinatorer fra begge forumene trekker frem at de etter hvert som tida har gått har blitt bedre kjent med hverandre (I5-I8). Man har blitt tryggere på de man sitter rundt bordet sammen med, og det er lettere å ta kontakt med beredskapskoordinatorer i andre kommuner (I6). En annen trekker frem at de som har møttes over lengre tid har fått god kjennskap til hverandre: «Noen av oss har jo vært med fra dag én, så vi har jo blitt godt kjent (...) det er lett å ta kontakt på tvers av kommunegrensene» (I7).*

Det at man over tid har blitt bedre kjent, er positivt for samarbeidet og dynamikken i forumene (I4-I10). Tre av beredskapskoordinatorene trekker frem at man møter flere av beredskapskoordinatorene på andre arrangementer og møter, nettopp fordi mange beredskapskoordinatorer har flere ansvarsområder (I4-I6). *«Vi er jo de samme som møtes nesten uansett hva jeg reiser på i jobbsammenheng. Det er bare hva slags hatt du har på deg.» (I6). Flere informanter trekker frem at de fått en god relasjon til andre beredskapskoordinatorer (I3, I6-I7). Hvorvidt relasjonene har oppstått før eller etter de har møttes i beredskapsforumene varierer, men likheten ligger i at de trekkes frem som bekjentskaper og kollegialt samvær som er positiv for motivasjonen til å jobbe med beredskap og delta i beredskapsforumet.*

I tillegg til at beredskapskoordinatorene over tid har blitt bedre kjent, virker størrelsen på gruppa å ha betydning for dynamikken og diskusjonene i forumene. I Vest-Finnmark er det jevnt over relativt få deltakere, hvor den største delen består av beredskapskoordinatorer og ansatte fra Fylkesmannen som har møttes tidligere. Jeg opplever at dette henger sammen med den gode dynamikken blant deltakerne, og gir en sterk trygghetsfølelse i forumet. For Øst-Finnmark

beredskapsforum har det over tid utviklet seg en god dynamikk i gruppa, men den påvirkes i større grad av variasjon i deltakelsen på møter. På noen samlinger kan det være opp mot 25 deltakere, hvor flere av disse aldri tidligere har deltatt i forumet.

4.3.4 Oppsummering

For å oppsummere mine empiriske funn i kapittel 4.3 er beredskapsforumenes organisering av betydning for beredskapskoordinatorenes motivasjon for å arbeide med kommunal beredskap. Temaene som tas opp oppleves som relevante og nyttige. Formen på forumene muliggjør gode diskusjoner, aktiv deltakelse og muligheten til å få innspill på eget beredskapsarbeid. Dette er av særlig betydning. Videre muliggjør organiseringen deling av erfaringer og kompetanseheving mellom kommuner i samspill med andre kommuner, samt eksterne aktører. Forumene har over tid bidratt til å skape nettverk og bygge relasjoner, som igjen kan skape trygghet og tilhørighetsfølelse.

5 Diskusjon

I dette kapitlet vil mine empiriske funn presentert i kapittel 4 sees i sammenheng med og diskuteres i lys av teori presentert i kapittel 2. Kapitlet er strukturert etter studiens andre, og dernest første og tredje forskningsspørsmål med det formål å besvare studiens overordnede problemstilling: *Hvordan kan interkommunalt beredskapssamarbeid være av betydning for kommuners arbeid med beredskap?* I første del vil jeg diskutere hvordan ulike faktorer påvirker beredskapskoordinatorenes motivasjon for å arbeide med beredskap, jf. forskningsspørsmål 2. Deretter vil jeg diskutere hvordan beredskapsforumene i henholdsvis Øst- og Vest-Finnmark påvirker beredskapskoordinatorenes motivasjon for å arbeide med beredskap, jf. første og tredje forskningsspørsmål.

5.1 Beredskapsforumenes organisering

Studiens første forskningsspørsmål retter seg mot hvordan beredskapsforumene i henholdsvis Øst- og Vest-Finnmark er organisert. I empirikapitlet har jeg presentert forumenes organisering av to årsaker. I første omgang bidrar en empirisk redegjørelse av forumene til å danne et godt grunnlag for diskusjon omkring beredskapsforumenes betydning for beredskapskoordinatorenes motivasjon for å arbeide med beredskap, jf. studiens tredje forskningsspørsmål. Studiens første forskningsspørsmål er dermed av empirisk art. Det anses i så måte som besvart i kapittel 4.1 og danner ikke grunnlaget for en omfattende diskusjon i denne studien.

Samtidig er det et empirisk bidrag som gir økt kunnskap om interkommunale beredskapssamarbeid i Norge, mer spesifikt i Finnmark. I tråd med min redegjørelse i metodekapitlet om studiens eksterne reliabilitet, kan resultatene fra denne forskningen være gyldige i andre sammenhenger (Yin, 2009). Denne studien kan tenkes å gi økt innsikt i samarbeidsmekanismer, og hvilke forhold en bør være bevisst på ved etablering av interkommunale beredskapssamarbeid eller andre samarbeid for øvrig. Ikke fordi forutsetningene vil være de samme for et annet fylke, eller andre organisasjoner – men fordi man ved økt kunnskap om samarbeidenes funksjon og betydning for deltakerne kan utnytte potensialet i ulike typer samarbeid. Ved å ha kunnskap omkring de formelle og uformelle rammene som utgjør beredskapsforumene, kan en få en dypere innsikt i hvordan samarbeid kan organiseres.

5.2 Motivasjon og beredskapsarbeid

Studiens andre forskningsspørsmål tar for seg hvordan ulike faktorer påvirker beredskapskoordinatorenes motivasjon til å arbeide med beredskap. I likhet med empirikapitlet struktureres dette delkapitlet etter tilknyttede faktorer fra mitt teoretiske rammeverk: organisatoriske og

kontekstuelle faktorer, individuelle faktorer, aktivitetsrelaterte faktorer, samt kriseerfaringers betydning for motivasjon til å arbeide med beredskap.

5.2.1 Organisatoriske og kontekstuelle faktorer

Organisatoriske og kontekstuelle forhold i og utenfor egen organisasjon kan påvirke motivasjon for å arbeide med beredskap (Enander et al., 2015). I denne sammenheng kan særlig interne forhold innad i den enkelte kommune være sentrale. Enander et al. (2015) fremhever at slike forhold kan være støtte og interesse fra kollegaer, kommunens ledelse, anerkjennelse av beredskap som fagområde, og hvorvidt ressurser prioriteres. Mine funn viser først og fremst at faktorer av organisatorisk og kontekstuell karakter er av stor betydning for beredskapskoordinatorenes motivasjon. Videre utpeker interne forhold innad i kommunene seg som tydelige faktorer som enten kan være demotiverende eller motiverende for arbeidet med beredskap.

Interne forhold knyttet til engasjement fra kollegaer, ledelsens prioritering av ressurser og hvorvidt man opplever å ha tid til å arbeide med beredskap er sentrale funn som har betydning for motivasjonen til å arbeide med beredskap (I3-I10). At man ikke opplever å ha tid og ressurser til å prioritere beredskap, er et forhold som har negativ innvirkning på motivasjon til å arbeide med beredskap (I4, I8-I9). Ifølge blant annet Hooper (1999) og Boin (2009) gis beredskap ofte lav prioritet, lite oppmerksomhet og ressurser inntil en krise oppstår. Det kan for det første være en utfordring å bruke ressurser på uønskede hendelser som kanskje aldri inntreffer (Nilsen, 2017). For det andre er fordelene ved å prioritere beredskap mindre synlige sammenlignet med andre kommunale tjenesteområder som helse og utdanning (Pursiainen, 2017). Likeledes indikerer funn fra denne studien at mange informanter ikke opplever å ha tid og rom for å arbeide med beredskap, da andre områder må prioriteres i det daglige (I3-I4, I6, I8-I9). Det sammenfaller med oppfatningen fra regionalt nivå om at det virker utfordrende å prioritere arbeid med beredskap og samfunnssikkerhet i mindre kommuner hvor ressursknapphet råder (I1-I2).

Motivasjon til å arbeide med beredskap kan videre påvirkes av støtte og interesse fra kollegaer og kommunens ledelse Enander et al. (2015). På den ene siden kan interesse og engasjement fra andre øke motivasjonen til å arbeide med beredskap. Mine funn viser en tydelig indikasjon på at det øker motivasjonen til beredskapskoordinatorene, og det beskrives som en nøkkelfaktor når det gjelder å sette beredskap på agendaen i enkelte kommuner (I3, I5, I7-I8, I10). På den andre siden kan en uinteressert eller uengasjert leder være demotiverende for de som skal arbeide med beredskap (Enander et al., 2015). Dette bekreftes av flere som fremhever at dersom de hadde hatt en rådmann som ikke brydde seg om beredskapsarbeid, hadde det vært demotiverende (I4, I7-I9). At kommuneledelse eller rådmann ikke engasjerer seg nevneverdig i

beredskap kan ha sammenheng med at det kan være vanskelig å få politiske og administrative ledere interessert i beredskap før en krise oppstår (Rosenthal et al., 1989; Hooper, 1999; Boin, 2009).

Engasjement og interesse fra egen ledelse kommer til syne ulikt blant beredskapskoordinator-ene. For noen innebærer dette at ledelsen tar aktivt del i og involveres i arbeidet som legges ned, eksempelvis revidering av ROS-analyse eller gjennomføring av øvelser (I5, I7-I8, I10). For andre vurderes betydningen av å få arbeide alene med nødvendige fullmakter som en anerkjennelse av arbeidet (I4, I6, I9). Det gir dem rom til å arbeide slik som de vil når de ser behov for det. En form for interesse – enten i aktiv deltakelse og engasjement for beredskap eller i form av fullmakter og delegering bidrar positivt for å motivere til å arbeide med beredskap. På motsatt side oppleves det som negativt for motivasjonen at det er utfordrende å prioritere tid og ressurser til beredskap når så mange andre viktige områder i kommunal sektor krever ressurser (I3, I7-I8, I10).

Interesse og engasjement fra andre utenfor kommunen kan ha en stor innvirkning på motivasjon til å arbeide med beredskap (Hede, 2017). Analyser av mine funn trekker særlig frem Fylkesmannen som en ekstern aktør med stor betydning. Det er tydelig at Fylkesmannen i aller størst grad trekkes frem som en ekstern aktør med positiv innvirkning på beredskapskoordinator-enes motivasjon for å arbeide med beredskap. Fylkesmannen ved stab for samfunnssikkerhet og beredskap, har godt samspill og nær dialog med kommunene. Ved at Fylkesmannens ansatte viser engasjement ovenfor beredskapskoordinator-enes arbeid øker de motivasjonen å arbeide med beredskap. Dette samsvarer med betraktninger fra Enander et al. (2015) som fremhever at støtte og interesse fra regionalt nivå helt tydelig er viktig for å øke motivasjon for å arbeide med beredskap.

5.2.2 Aktivitetsrelaterte faktorer

Ulike aktiviteter relatert til arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap kan ifølge Enander et al. (2015) i seg selv styrke motivasjonen til å arbeide med beredskap. Disse aktivitetene inkluderer først og fremst formelle prosesser som utarbeidelse av ROS-analyse, beredskapsplan, planlegging og gjennomføring av øvelser (ibid.). Mine funn gir imidlertid ikke en tydelig indikasjon på at utarbeidelse av ROS-analyse eller beredskapsplan har påvirkning på beredskapskoordinator-enes motivasjon for å arbeide med beredskap, slik Enander et al. (2015) fastslår at det kan ha. Dette er overensstemmende med eksisterende forskning fra Hede (2017), som ikke finner at aktivitetsrelaterte faktorer er av særlig betydning for motivasjonen. Det utelukker ikke

at slike aktiviteter kan være meningsfulle og ha indirekte betydning for beredskapskoordinatorenes arbeid, eksempelvis ved å oppleve mestringfølelse eller få økt kompetanse av å engasjere seg i slike aktiviteter. En direkte sammenheng mellom ROS-analyse eller beredskapsplanlegging og motivasjon fremkommer likevel ikke av mine funn. I motsetning til Hede (2017) finner jeg imidlertid at aktiviteter som planlegging og deltakelse i øvelser er av betydning for motivasjon til å arbeide med beredskap.

Øvelser trekkes frem som en aktivitet som har positiv innvirkning på motivasjonen til å arbeide med beredskap (I3, I5, I9-I10). Dette har samtidig en sammenheng med opplevelsen av at man har for lite tid og ressurser til å arbeide med beredskap. Enander et al. (2015) trekker frem at slike aktiviteter kan ha negativ innvirkning på motivasjon til å arbeide med beredskap, dersom det eksempelvis er en dårlig planlagt eller gjennomført øvelse. Ingen av mine informanter fremhever øvelser som en slik utfordring, men det kan likevel ikke utelukkes at det kan være av betydning for dem.

Det som derimot trekkes frem som en aktivitet som kan ha både positiv og negativ innvirkning på motivasjon for å arbeide med beredskap er Fylkesmannens tilsyn med kommunal beredskapsplikt. Den negative innvirkningen virker å være begrenset til manglende etterlevelse av lovpålagte krav som fremkommer ved tilsyn med kommunal beredskapsplikt. Det har sammenheng med at det synliggjøres at kommunen ikke prioriterer særlige ressurser til beredskap, samt erkjennelse av at kommunen, til tross for avvik, nok ikke vil gjøre det i særlig grad fremover heller (I3, I9). Det er imidlertid flere informanter som fremhever tilsynene som positivt for motivasjonen til å arbeide med beredskap, nettopp fordi det synliggjør at man må prioritere beredskap i kommunen – selv om det koster tid og penger (I6). Tilsyn kan på denne måten føre til at kommunens ledelse ser viktigheten av beredskap og anerkjenner at det tar tid og ressurser å gjennomføre et godt grunnarbeid (I7). Disse prosessene er viktige for å skape en bred deltakelse og motivasjon til å være delaktige i beredskapsarbeidet i kommunen – også utover den enkelte beredskapskoordinator. Ved å ta del i beredskapsaktiviteter i og utenfor kommunen kan man bli mer bevisst på egen rolle, og bli bedre i stand til å håndtere større uønskede hendelser i kommunen (Hede, 2017; Kendra og Wachtendorf, 2003). Det gir positive assosiasjoner til beredskapsarbeidet, som kan øke motivasjonen for å arbeide med og engasjere seg i beredskapsarbeidet i kommunen (Enander et al., 2015).

5.2.3 Personrelaterte faktorer

De personrelaterte faktorer som er direkte relatert til den enkelte er ifølge Enander et al. (2015) vesentlige for motivasjon for å arbeide med beredskap. Analyser av mine funn viser tydelig at personrelaterte faktorer har stor betydning for beredskapskoordinatorenes motivasjon. Det knytter seg blant annet til interesse for beredskap, kompetanse, erfaringer, opplevelse av ens egen rolle i kommunens beredskapsarbeid (ibid.). Det er forskjeller blant beredskapskoordinatorene knyttet til hvilke personrelaterte faktorer som er av særlig betydning for den enkelte. Noen har beredskap i fingrene etter flere år med beredskapsarbeid i og utenfor kommunen, mens for andre har det vært en lengre vei å gå for å få innsikt i deres roller og ansvar knyttet til beredskap. Mine funn viser at man uavhengig av bakgrunn kan ha interesse av å arbeide med beredskap dersom man får tilstrekkelig kunnskap og kompetanse til å gjøre en tilfredsstillende jobb. Jeg vil argumentere for at et avgjørende forhold for hvorvidt en har motivasjon til å arbeide med beredskap eller ikke, omhandler hvorvidt man har interesse for, og ser viktigheten av beredskapsarbeid.

Motivasjon og interesse for å arbeide med beredskap kan sees i sammenheng med selvbestemmelsesteorien og de tre basale psykologiske behovene av betydning for indre motivasjon: behov for autonomi, kompetanse og tilhørighet (Gagné og Deci, 2005; Olafsen, 2018). Når flere beredskapskoordinatorer opplever det som utfordrende å prioritere beredskapsarbeid blant sine arbeidsoppgaver (I3-I4, I6, I8-I9), utfordres den autonome motivasjonen for å arbeide med beredskap i negativ forstand. At man kan bli stående alene med omfattende arbeidsoppgaver knyttet til beredskap og samfunnssikkerhet svekker videre opplevelsen av tilhørighet. Olafsen (2018) og Baumeister og Leary (1995) argumenterer for at behovet for tilhørighet blant annet omfatter hvorvidt man opplever at andre interesserer seg for en selv, og at man selv interesserer seg for andre. Organisatoriske faktorer som engasjement fra rådmann og kollegaer har direkte innvirkning på personrelaterte faktorer ved at andre engasjerer seg om det en selv arbeider med.

Det er videre enkelte forhold – slik som et genuint engasjement for beredskapsfeltet, som gjør at man tross lite ressurser opprettholder en vedvarende motivasjon for beredskapsarbeid. Enander et al. (2015) argumenterer for at dersom en opplever arbeidsoppgaver relatert til beredskap som unyttige eller uviktige kan det virke demotiverende. Med bakgrunn i mine funn ser jeg en indikasjon på at dette er gjeldende for enkelte beredskapskoordinatorer. De fleste ser imidlertid på beredskapsarbeidet som både nyttig, viktig og relevant for ens egen stilling, særlig fordi man er innehar rollen som kommunens beredskapskoordinator (I4-I10). Samtidig er det liten tvil om

at andre forhold ved individet kan påvirke motivasjonen og virke demotiverende. En slik barriere kan være at de daglige arbeidsoppgavene oppleves å ha lite sammenheng med beredskapsarbeidet man skal gjøre (ibid.). Fellestrekket blant beredskapskoordinatorene er at den største delen av deres rolle og stilling er knyttet til noe annet enn beredskap. Dermed må beredskapsoppgaver gjennomføres i tillegg til øvrige arbeidsoppgaver. En sprikende sammenheng mellom ordinære oppgaver og oppgaver knyttet til beredskap kan være demotiverende for individet (ibid.). En annen barriere som kan virke demotiverende for motivasjonen til å arbeide med beredskap er forhold som omorganisering, eller at man skal ut av stillingen i permisjon eller ved fratredelse. Det er en del av disse forholdene en ikke nødvendigvis kan gjøre så mye med, men som det er viktig å være bevisst på. Slike hindringer kan bidra til at man føler seg demotivert og ikke involverer seg nevneverdig i beredskapsarbeidet.

5.2.4 Kriseerfaringens betydning

Beredskap har i lengre tid blitt sett på som en reaktiv, responsorientert aktivitet som fokuserer på håndtering av uønskede hendelser i den skarpe enden (Mays et al., 2013; Flin et al., 2008). Selv om forskning i større grad retter søkelys mot proaktiv beredskap (se f.eks. Perry og Lindell, 2003; Sommer, 2015; Quarantelli, 1998), har kriser en særegen evne til å løfte beredskap og krisehåndtering opp på agendaen (Schneider, 1995). Når enkeltmennesker, lokalsamfunn og organisasjoner opplever kriser kan det påvirke enkeltes motivasjon til å arbeide med beredskap og samfunnssikkerhet (Hede, 2017; Enander et al., 2015; Kovoov-Misra, 1996). Dette er i tråd med mine empiriske funn som viser at hendelser opplevd i kommuner på den ene siden øker motivasjonen for å arbeide med beredskap. På den andre siden kan imidlertid fraværet av slike hendelser, eller i det minste opplevelsen av at man har fravær av slike hendelser, gjøre det vanskelig å sette beredskap på agendaen, og påvirke motivasjon i negativ forstand (Rosenthal et al., 1989; I3).

Kriseerfaring har i dette tilfellet innvirkning på beredskapskoordinatorens motivasjon for å arbeide med beredskap på flere plan. Personlig påvirker det opplevelsen av at større hendelser faktisk kan skje vår kommune. Erfaring kan påvirke hvordan man ser på ens egen rolle og egne kapasiteter (Enander et al., 2015). For organisasjonen skyter beredskap opp på agendaen, og flere vil potensielt se behovet for å prioritere å bruke tid og ressurser på beredskapsarbeid. Dette er i tråd med Helsloot og Ruitenbergs (2004) beskrivelser av hvordan samfunn som har erfart en eller flere typer kriser setter utveksling av kunnskap og erfaring, øvelser og andre forberedelser på agendaen. Hede (2017) fremhever at kriser øker motivasjonen til å gjennomføre beredskapsrelaterte aktiviteter, både på organisatorisk og individuelt nivå. På den andre siden

argumenterer imidlertid Schneider (1995) for at oppmerksomheten beredskap får like etter en krise, gjerne bare varer et kort øyeblikk. I følge Linstone og Mitroff (1994, i Kovoort-Misra, 1996) er de fleste individer og organisasjoner fokusert på hva som skjer på kort sikt, og en bekymrer seg ikke på samme måte for det som skjer i et lengre perspektiv.

Mine funn viser at de fleste kommuner trekker frem enkelte hendelser som har hatt betydning for kommunens beredskapsarbeid og deres egen motivasjon for å arbeide med beredskap. For enkelte er hendelsene nærmest normalisert, og indikerer ikke å ha særskilt betydning for hverken beredskapsarbeid eller motivasjon (I3). For de fleste er derimot enkelte hendelser fremtredende i beskrivelser av beredskapskoordinatorenes motivasjon for å arbeide med beredskap. Særlig for de kommuner som over tid har hatt flere større hendelser som har utfordret kommunens beredskap og krisehåndtering. Her er det ikke tegn til det Schneider (1995) beskriver som kortvarig oppmerksomhet, men har derimot ført til større endringer og et vedvarende fokus på beredskap. En forutsetning har imidlertid vært at både beredskapskoordinatoren og øvrig ledelse har hatt samme situasjonsforståelse og sett behovet for å prioritere beredskap for å være rustet for neste hendelser. Det viser viktigheten av forankring og bredt engasjement for å videreføre fokuset på beredskap, selv etter at krisen har passert.

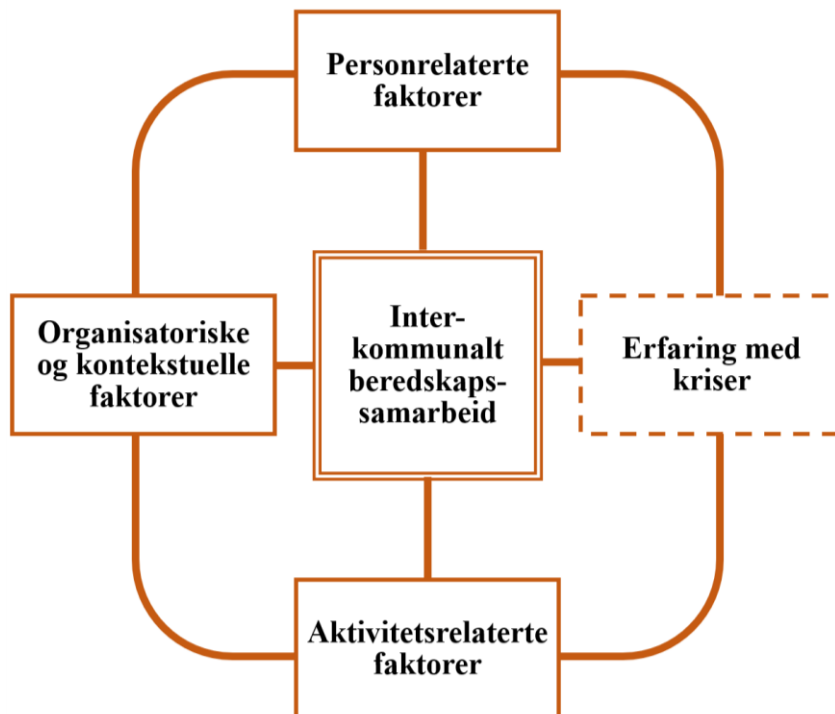
5.2.5 Oppsummering

Jeg har så langt diskutert hvordan beredskapskoordinatorenes motivasjon til å arbeide med beredskap påvirkes av de fire faktorene 1) organisatoriske og kontekstuelle-, 2) aktivitetsrelaterte, 3) personrelaterte faktorer, samt 4) erfaringer med kriser. I den sammenheng har jeg vist at forhold internt i kommunene, som engasjement og interesse fra kollegaer og ledelse er av særlig betydning for motivasjon til å arbeide med beredskap. Videre spiller personrelaterte forhold som beredskapskoordinatorenes egen interesse for beredskap inn som et forhold med betydelig påvirkning på beredskapskoordinatorenes motivasjon. Jeg har argumentert for at et individs behov for autonomi, kompetanse og tilhørighet som grunnlag for motivasjon (Olafsen, 2018) utfordres av forhold som blant annet ressurs- og kapasitetsutfordringer og omfattende lovpålagte krav. Motivasjon for å arbeide med beredskap styrkes imidlertid av forhold internt i kommunene, som engasjement og interesse fra kollegaer og ledelse. Videre styrkes motivasjonen av personrelaterte forhold som at beredskapskoordinatoren ser viktigheten av, og engasjerer seg i beredskapsarbeidet.

5.3 Beredskapsforumenes betydning for motivasjon

Beredskapskoordinatorene anses å besitte en nøkkelfunksjon for kommunenes beredskapsarbeid, og kommunen vil i så måte kunne ha utbytte av en eventuell positiv påvirkning av representasjon i forumene. I denne sammenheng vil jeg diskutere hvordan interkommunalt beredskapssamarbeid gjennom forumene relaterer til og påvirker faktorer som er av betydning for motivasjon til å arbeide med beredskap. Derfor vurderes det som hensiktsmessig å integrere samarbeid i den konseptuelle modellen til Enander et al. (2015) for å visualisere samspillet mellom faktorer som påvirker motivasjon til å arbeide med beredskap, som presentert i foregående kapittel, samt interkommunalt beredskapssamarbeid gjennom deltakelse i beredskapsforumene (se figur 4).

Deretter vil jeg trekke videre diskusjonen fra foregående kapittel, og se hvordan forhold ved det interkommunale samarbeidet i beredskapsforumene gjør seg gjeldende for de enkelte faktorer. Jeg vil argumentere for at interkommunalt samarbeid kan ha betydning for samtlige av de følgende forholdene: personrelaterte, organisatoriske og kontekstuelle, aktivitetsrelaterte faktorer, samt erfaring med kriser. De enkelte faktorene vil, slik Enander et al. (2015) fremhever, likevel ha betydning for hverandre, og kriseerfaringens betydning er fremdeles gjeldende for samtlige av de øvrige faktorene.



Figur 4: Modell av samspillet mellom interkommunalt beredskapssamarbeid og motiverende faktorer for beredskapsarbeid. Utarbeidet av Skjelmo (2019) tilpasset fra Enander et al. (2015, s. 4).

5.3.1 Organisatoriske og kontekstuelle faktorer

Beredskapsforumene utgjør nå et stabilt, formalisert samarbeid (Börzel, 1998). Det fremkommer av mine funn at deltakelse i forumet er prioritert både fra den enkelte beredskapskoordinator, fra kommunene i Øst- og Vest-Finnmark, samt Fylkesmannen i Troms og Finnmark. Dette underbygges av den formaliserte forankringen av forumene gjennom utarbeidelse av mandat, enighet omkring møtehyppighet og formål samt varige deltakelse fra samtlige kommuner. Jeg vil argumentere for at de interkommunale beredskapssamarbeidene inngår som en organisatorisk og kontekstuell faktor for beredskapskoordinatorene, jf. figur 4. Forumene består i hovedsak av en rekke beredskapskoordinatorer som i samspill med resten av deltakerne kan ha positiv innvirkning på andres motivasjon til å arbeide med beredskap. Engasjement og interesse fra andre er i seg selv et forhold som kan øke motivasjon (Hede, 2017). De jevnligte møtene i beredskapsforumene, og det stadige fokuset på beredskap bidrar til at beredskapsforumene utgjør en organisatorisk og kontekstuell faktor som setter beredskap på agendaen, og øker motivasjonen for å arbeide med beredskap (I3-I10). At beredskapsforumene forankres på politisk og administrativt nivå i den enkelte kommune bidrar til at det interkommunale samarbeidet påvirker interne forholdene innad i hver enkelt kommune. Slik kan beredskapsforumene både inngå som en organisatorisk og kontekstuell faktor, samtidig som samarbeidet kan påvirke andre organisatoriske og kontekstuelle faktorer som påvirker motivasjon til å arbeide med beredskap.

I følge Börzel (1998) kan samarbeid i nettverk bestå av flere enheter som inngår i et relativt stabilt samarbeid med relasjoner som er ikke-hierarkiske og gjensidig avhengige for å fungere. Funnene i denne studien gir meg grunnlag for å argumentere for at beredskapsforumene i Øst- og Vest-Finnmark utgjør slike samarbeid i nettverk. Et stabilt samarbeid krever at en større andel av kommunene ønsker å bidra og støtte opp om forumene over tid. Forumene er formaliserte og forankret i kommunenes politiske organer. Jeg vil argumentere for at dette gir de stabile samarbeidene rom for fleksibilitet i den gjensidige avhengigheten som Börzel (1998) fremhever. Dersom noen kommuner ikke vil eller kan delta på enkelte samlinger, er det ikke som nødvendig å oppløse forumene av den grunn, da samarbeidene opprettes av deltakelsen til øvrige kommuner. Beredskapsforumene er i så måte å anse som en organisatorisk og kontekstuell faktor med vedvarende betydning for beredskapskoordinatorene. Utfordringen oppstår dersom en større andel av beredskapskoordinatorene og kommunene ikke lengre anser forumene som nyttige og formålstjenlige. Manglende engasjement og motivasjon til å videreføre samarbeidene vil naturlig nok ha negativ innvirkning på øvrige beredskapskoordinatorer. Det vil også

påvirke Fylkesmannens rolle og insentiver for å tilrettelegge for gjennomføring av møter i forumene.

På den ene siden er det stadfestet som suksessfaktor at nettopp Fylkesmannen skal bidra inn i forumene gjennom tilrettelegging og organisering (Sør-Varanger, 2017). De utgjør da både en ekstern aktør med betydning for beredskapskoordinatorenes motivasjon for beredskap, samt en viktig brikke for oppfølging og videreføring av beredskapsforumene. Mine funn viser at Fylkesmannens rolle og deltakelse i forumene motiverer beredskapskoordinatorene til å arbeide med beredskap (I3, I7-I10). Forumene gir et regelmessig møtepunkt for veiledning og kontakt med Fylkesmannen, som oppleves som positivt av beredskapskoordinatorene (I7, I9). På den andre siden er Fylkesmannens koordinering av forumene avhengig av drivkraften til beredskapskoordinatorene for at forumene skal kunne utvikles og videreføres. Dette må ikke undervurderes. At beredskapskoordinatorene vil delta i samarbeidene over tid er ikke bare en suksessfaktor – det er en forutsetning. På samme tid fordrer det at opplevde utbyttet av deltakelse er større enn ulempene det medfører, eksempelvis i form av tid og kostnader.

En av de vanligste årsakene til at små kommuner med få tilgjengelige ressurser samarbeider, er å imøtekomme lovpålagte krav (Jensen, 2014; Teles, 2016; Jacobsen, 2012). At både beredskapskoordinatorene og deres kommuner ser verdien av interkommunalt beredskapssamarbeid bidrar til å sikre vedvarende deltakelse og engasjement gjennom forumene. Mine funn indikerer hvordan samarbeidene utgjør en arena for faglig påfyll, økt kompetanse og erfaringsutveksling (I2, I4-I5, I7-I8). I en verden i stadig utvikling, er beredskapsforumene en arena hvor beredskapskoordinatorene kan holde seg relativt oppdaterte på risikobildet og samfunnets sårbarheter. Slik kan verdifulle innspill deles mellom beredskapskoordinatorene, Fylkesmannen og eksterne deltakere. Beredskapskoordinatorene er kompetente og med mange erfaringer som øvrige beredskapskoordinatorer og eksterne deltakere kan lære av.

Opplevelsen av å både få brukt sin kunnskap og delt av egne erfaringer, samt muligheten til å lære og utvikle seg, har tilknytning til individers grunnleggende behov for kompetanse (Olafsen; Gagné og Deci, 2005). Dette basale behovet er av betydning for motivasjon, og nært tilknyttet atferd som økt arbeidsinnsats og jobbtilfredshet (De Cooman et al., 2013; Olafsen, 2018). Jeg vil argumentere for at beredskapsforumene i all hovedsak bidrar til å styrke den interne motivasjonen (Olafsen, 2018) hos den enkelte beredskapskoordinator. I lys av behovet for kompetanse og faglig påfyll gjennom forumene, kan de interkommunale samarbeidene som organisatorisk og kontekstuell faktor ha betydning for personrelaterte faktorer som opplevd

mestringsfølelse og opplevelse av risiko og sårbarhet i regionen og kommunen. Når kriser blir stadig med komplekse uten at ytterligere ressurser tilføres, kan samarbeid og koordinering mellom organisasjoner styrke hver enkelts arbeid med beredskap og samfunnssikkerhet utover det en klarer på egenhånd (Engen et al., 2016; Furevik, 2012; Perry og Lindell, 2003; Beck, 1992). Beredskapsforumene med deltakere fra kommuner, Fylkesmannen og eksterne aktører er i denne sammenheng et nyttig verktøy for å skape et tett samspill mellom kommunalt og regionalt nivå, for å gi innsikt i fagområder man bør rette fokus mot, samt som en ressurs før, under og etter en krise (Kirschenbaum, 2018).

5.3.2 Aktivitetsrelaterte faktorer

Beredskapskoordinatorenes deltakelse i forumene kan betraktes som en beredskapsrelatert aktivitet. De jevnlige møtene kan dermed ha noe av den samme effekten Enander et al. (2015) fremhever for aktivitetsrelaterte faktorer som øvelser eller beredskapsplanlegging i egen kommune. Gjennom forumene bevisstgjøres man egen rolle, får tilbakemelding på eget arbeid og får ny innsikt i hva man må jobbe med fremover (ibid.). Det har i denne sammenheng en hovedsak positiv innvirkning på beredskapskoordinatorenes motivasjon til å arbeide med beredskap.

På møtene tar man opp konkrete temaer som kan gi økt kunnskap om og forståelse for risikobildet og sårbarheter i samfunnet. I den tilknytning utveksler man egne erfaringer og deler refleksjoner. Dette er i tråd med forumets mandat (Sør-Varanger, 2017), og kan gi verdifulle innspill til kommunens helhetlige, tverrsektorielle arbeid med beredskap og samfunnssikkerhet (DSB, 2018). Enander et al. (2015) argumenterer for at motivasjon kan påvirkes når man får tilbakemeldinger og respons på arbeid man gjør, og at Hede (2017) fremhever at man gjennom opplevelsen av mestringsfølelse får økt motivasjon til å arbeide med beredskap.

I et slikt dynamisk forum med aktiv deltakelse er det av betydning at man opplever mestringsfølelse, samt at aktivitetene og temaene man arbeider med oppleves nyttige, realistiske og interessante for deltakerne (Berlin og Carlström, 2014; Enander et al., 2015). Temaene som settes på dagsordenen i beredskapsforumene er arbeidet frem og initiert av beredskapskoordinatorene. I tillegg legger beredskapskoordinatorene frem forslag til eventuelle eksterne aktører som skal inviteres inn i forumet. I denne sammenheng kan samarbeidene gi rom for å spille på ressursene i og blant beredskapskoordinatorene, i tillegg til den kompetansen og de ressursene eventuelle eksterne aktører besitter. At beredskapskoordinatorene selv kan gi innspill til temaer og eksterne aktører oppfyller behovet for autonomi (Olafsen, 2018). Det er i denne sammenheng

tilknyttet at handlinger og innspill til tema drives av beredskapskoordinatorenes egne ønsker og interesser. De Cooman et al., (2013) argumenterer for at autonom motivasjon påvirker atferd i form av blant annet økt jobbtilfredshet. Dette samsvarer med mine funn som indikerer at muligheten til å påvirke temaene og organiseringen av beredskapsforumene oppleves som positivt for beredskapskoordinatorenes deltakelse i beredskapsforumene.

5.3.3 Personrelaterte faktorer

Personlig involvering, engasjement og bevissthet til egen rolle for mennesker i sentrale posisjoner er av betydning for hvordan arbeidsoppgaver gjennomføres (se f.eks. Kapucu og Van Wart, 2006; Comfort, 2007; Bosworth et al., 2016). Beredskapsforumene er en hensiktsmessig organisering for den enkelte beredskapskoordinator – uavhengig av hvor mye kompetanse de har om kommunal beredskap, eller hvor mange års arbeidserfaring de har. Motivasjon for å arbeide med beredskap påvirkes blant annet av hvordan hvilken rolle hver enkelt har, og hvordan denne rollen oppfattes av individet selv (Enander et al., 2015). Forumene har en sentral plass som læringsarena og for felles meningsdannelse omkring rollen som beredskapskoordinator. Det bidrar til at de som har en gjennomgående beredskapsinteresse kan videreutvikle seg og dele av sine erfaringer, mens nye tilskudd til forumet kan lære og ha en trygg arena hvor de kan stille spørsmål og få innsikt i det som ved første og andre øyekast kan være både omfattende og krevende.

Variasjonene blant beredskapskoordinatorene i forumene er både en berikelse og en utfordring. På den ene siden bidrar variasjonen til brede diskusjoner som kan være av relevans for flere. Dersom man selv opplever å besitte nyttig kompetanse og erfaringer som deles i gruppa er det være motiverende å oppleve at man er en ressurs for andre (I5, I7, I9-I10) Slik kan man utfylle hverandre i forumene, og diversiteten i kompetanse, erfaringer og bakgrunn kan være av verdi for mange av deltakerne. På den andre siden kan ulike utgangspunkt bidra til at noen ikke føler de får like mye ut av deltakelsen – eksempelvis dersom det gjennomgås temaer man opplever å ha full oversikt over og som det føles unyttig å bruke tid på. Eller dersom man ikke har særlig god innsikt i temaet som tas opp, og man ikke føler man kan være delaktig på lik linje med de andre – eksempelvis ved at man ikke har oversikt over stammespråket knyttet til begreper og forkortelser som «ROS», «Totalforsvaret», «HV-17⁶» eller «KDS⁷».

⁶ HV-17 er forkortelse for Finnmark heimevernsdistrikt 17 (Heimevernets nettsenter, 2014).

⁷ KDS står for *kraftselskapenes distriktssjef* og benyttes om distriktssjefen av kraftforsyningenes 14 distrikter i Norge (NVE, 2019).

Det kan dermed være elementer i beredskapsforumene som er motiverende for enkelte, og demotiverende for andre. Jeg vil likevel argumentere for at variasjonene blant deltakerne i forumene er noe av det som styrker samarbeidet og dynamikken i beredskapsforumene. Dette fordi variasjoner gir rom for gode refleksjoner i alle faser av beredskapsarbeid, og til nytte for samtlige beredskapskoordinatorer i hele spekteret av bakgrunn, erfaringer og kompetanse. Det viktigste er dermed ikke hvilke forkunnskaper de har, hvor lang beredskapserfaring eller hvor lenge de har vært beredskapskoordinatorer. Samarbeidene kan uansett gi gevinster i form av faglig fellesskap, økt kompetanse og delt praksis (Haver og Airaksinen, 2007) som vil være av betydning for den enkeltes motivasjon til å delta, samt som påvirker personrelaterte faktorer av betydning for motivasjon til å arbeide med beredskap.

Motivasjon og interesse for å arbeide med beredskap kan som diskutert i kapittel 5.2.3 sees i sammenheng med selvbestemmelsesteorien og de tre basale psykologiske behovene av betydning for indre motivasjon: behov for autonomi, kompetanse og tilhørighet (Gagné og Deci, 2005; Olafsen, 2018). Forskning viser at det er en direkte sammenheng mellom indre motivasjon og arbeidsutførelse (Gagné og Deci, 2005). Behovet for kompetanse omhandler at en opplever at man får benyttet kompetansen man innehar og opplever at man mestrer arbeidsoppgaver, samt at man har mulighet til å utvikle sin kompetanse i sitt arbeid. Funnene i denne studien viser at beredskapsforumene bidrar til økt grad av refleksjon og kompetanseheving hos beredskapskoordinatorene. Kompetanse har nær tilknytning til opplevelsen av mestringsfølelse, ansvarliggjøring, involvering og engasjement – faktorer som Enander et al. (2015) fremhever som sentrale for motivasjonen til den enkelte.

Motivasjon er imidlertid et dynamisk, og ikke et statisk fenomen (Dörnyei og Ottó, 1998). En dag kan man være opplagte og engasjerte, noe som bidrar til et engasjerende forum som ved synergieffekter gir oss en motivasjon til å fortsette arbeidet med beredskap, kontakt med andre beredskapskoordinatorer og innspill og motivasjon til å ta med nye ideer til egen kommune og eget beredskapsarbeid. Samtidig kan en litt slitsom periode, kanskje med syke barn hjemme og lite opplagte kollegaer gi diskusjoner med dårligere flyt, som igjen skaper negative synergieffekter og påvirker motivasjon i negativ forstand. Informantene i denne studien fremhever ulike personlige forhold som kan være av betydning for deres engasjement og motivasjon til å delta i forumet. Vi minsker da både ønsket, lysten og motivasjonen til å arbeide med beredskap i egen kommune – vi orker ikke ta kontakt med andre kommuner eller Fylkesmannen, og beredskapsarbeidet forbedres ikke i noe særlig grad. Det er ikke så svarthvitt at beredskapsforaene vil være nyttige og viktige for noen kommuner, mens de har liten betydning og er unyttige for

andre. Det er heller ikke ensbetydende med at én beredskapskoordinator på hver samling er entusiastisk og aktiv, mens en annen er passiv og ser ut til å kjede seg. Den samme beredskapskoordinatoren vil på samlinger som gjennomføres over flere år kunne ha bølger av motivasjon som påvirkes av ulike personrelaterte, organisatoriske og aktivitetsrelaterte faktorer på ulik måte.

I en større kontekst kan likevel *ulik* motivasjon og engasjement ha betydning for samarbeidene. Dersom beredskapskoordinatorenes motivasjon er svært ujevn vil det kunne ha betydning for hvordan samarbeidene forløper (Ødegård, 2009). I denne konteksten omhandler det både de langvarige tendensene i motivasjon, dersom eksempelvis én beredskapskoordinator er mindre motivert over lengre tid og dermed også bidrar mindre inn i diskusjoner og samtaler. På den andre siden kan forhold som varierer mer, bidra til større ujevnheter i gruppas motivasjon under den enkelte samling. Eksempler kan være forhold som dagsform, arbeidspress på uavsluttede prosjekter utenfor beredskapsforumet eller interesse for temaene som tas opp. Det understreker argumentet om at motivasjon ikke en konstant enhet, men vil kunne ha svingninger og naturlige variasjoner (Dörnyei og Ottó, 1998).

5.3.4 Kriseerfaringens betydning

Gjennom beredskapsforumene deler beredskapskoordinatorene erfaringer fra ulike typer kriser og hendelser i fylket. Jeg vil derfor argumentere for at beredskapsforumene som arena kan komplementere beredskapskoordinatorenes erfaringer med kriser, i tråd med figur 4. Som Kovoort-Misra (1996) hevder kan det å innhente informasjon om tidligere hendelser, eller høre om hendelser som har oppstått i andres organisasjoner gi bedre innsikt i eget arbeid og ens egen rolle ved en lignende hendelse. At kommunene – tross sine forskjeller – også har mange likheter, mener jeg er en nødvendig forutsetning for at man kan oppleve at krisen andre har erfart er relevant for en selv. Det kan oppstå dersom man enten identifiserer seg med den andre organisasjonen fordi den ligner på ens egen, eller fordi krisen som oppsto kunne inntruffet i egen kommune (Enander et al., 2015; Hede, 2017). Beredskapskoordinatorene har lignende funksjoner på kommunalt nivå, de har over tid bygget relasjoner som gir troverdighet og tillit til de øvrige deltakerne. Videre har de fleste kommuner i Finnmark utfordringer knyttet til eksempelvis lav befolkningstetthet, lange avstander og tidvis lang utrykningstid for nødetatene. Disse forholdene fremstår som felles identitetsfaktorer som knytter beredskapskoordinatorene tettere sammen og bidrar til at gruppen som helhet kan få økt bevissthet omkring kriser og hendelser, selv om hver enkelt kommune og beredskapskoordinator ikke har opplevd krisen selv.

Når man gjennom diskusjoner og samtaler kan stille direkte spørsmål knyttet til temaets betydning for den enkelte kommune gjøres det ikke bare nært og relevant for den enkelte, men det bidrar også til økt innsikt i et temas betydning for ens egen kommunes arbeid med beredskap (I2, I5, I7, I9-I10). En god illustrasjon av dette er diskusjonene relatert til naturhendelser på beredskapsforum i Vest-Finnmark i Honningsvåg. Samtalene dreide seg stadig tilbake til påsken 2018, da flere kommuner i Finnmark opplevde store utfordringer som følge av værforholdene denne perioden.

Samme diskusjon og tema i beredskapsforumene kan spille inn til flere av fasene i beredskapsarbeidet og en krises faser (se figur 2). For det første kan temaet tilføre elementer til en etterkrisefase (Engen et al., 2016), hvor en retter fokus mot læring og evaluering av en hendelse. Når berørte kommuner ved beredskapskoordinatorene delte av sine erfaringer med stengte veier, skredfare og isolerte bygder bidro det til innsikt og et bredere perspektiv på slike hendelser. Ved at eksterne aktører, som det lokale kraftselskapet, delte erfaringer fra sin organisasjon ved den samme hendelsen, bidro det til at deltakerne fikk større forståelse for kraftselskapenes rolle ved bortfall av strømforsyning, og utfordringene vanskelige værforhold kan medføre. Andrew og Kendra (2012) og Andrew og Carr (2013) fremhever at sårbare regioner gjennom samarbeid kan oppnå et kollektivt gode. Jeg vil argumentere for at erfaringsutveksling omkring kriser representerer et slikt gode. I den forstand illustrerer det hvordan samarbeid mellom kommunene kan skape større kompetansemiljøer og utvikle bevisstheten omkring beredskap i regionen (Jensen, 2014).

For det andre kan den samme diskusjonen og temaet i beredskapsforumet tilføre nyttige elementer og innsikt til en førkrisefase. I førkrisefasen skal en bygge et bedre, mer robust beredskapsarbeid som grunnlag for en ny akutfase (Engen et al., 2016; Mays et al., 2013). Kunnskap og innsikt egen og andres håndtering av påsken 2018 kan gi slike nødvendige innspill til arbeid med beredskap. Eksempelvis kan det vise viktigheten av å anerkjenne klimaendringer og ekstreme værforhold som hendelser med store mulige følgeeffekter. Andre temaer som psykososial beredskap, brann eller utfordringer som følge av naturforhold kan spille inn og gi beredskapskoordinatorene konkrete innspill til kommunenes egne ROS-analyser, beredskapsplaner og organisering av beredskapsstrukturer og ressurser. Uavhengig av hvor kommunen er i sine prosesser med helhetlig og systematisk arbeid med beredskap (Crichton et al., 2009), kan slike innspill være nyttige enten ved utarbeidelse, revidering eller bare en nylig gjennomgang av temaer til eget beredskapsarbeid (I7).

For det tredje kan de samme temaene som er relatert til etterkrise- og førkrisefasen ha betydning for en akutt krisefase (Engen et al., 2015; Mays et al., 2013). Kommunene i Finnmark vil også i fremtiden oppleve utfordrende værforhold. Dersom temaer med gode diskusjoner og refleksjoner bidrar til at kommunene gjennomgår sine rutiner og forebygger og forbereder seg for nye kriser, vil man ha bedre grunnlag for å mobilisere beredskapsorganisasjonen ved neste hendelse. Denne tette knytningen mellom temaer tatt opp på beredskapsforum og beredskapsarbeids faser i relasjon til krisefasene bekrefter Erikssons (2010) bemerkning om hvor sammenkoblet og overlappende arbeid med beredskap kan være. Ikke minst illustrerer det hvordan et tema tatt opp i forumet kan være til nytte for flere kommuner, selv om de ikke har kommet like langt i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap, eller har opplevd de samme krisene. Det kan derimot bidra til at man løfter blikket og ser til andre kommuner eller aktører for å få større forståelse og innsikt i eget arbeid (I2, I7, I10). Den tette dialogen og gode dynamikken mellom deltakerne på samlingene kan bidra til både økt deltakelse på forumene, samt engasjement for arbeidet (Andrew og Carr, 2013). Den uformelle dynamikken på samlinger bidrar i så måte til at det er tid og rom for å diskutere temaene i relasjon til ens eget arbeid. Jeg går i det påfølgende nærmere inn på de uformelle dimensjonene av de interkommunale beredskapssamarbeidene.

5.3.5 Uformelle samarbeid og betydningen av relasjoner

En uformell ramme innad i et formalisert, stabilt samarbeid gir en nødvendig forankring for langsiktige forpliktelser og varig deltakelse. Uformelle relasjoner mellom beredskapskoordinatorene i de interkommunale beredskapssamarbeidene er viktige mekanismer for videreføring og opprettholdelse av samarbeidene (Selznick, 1948). Samtidig gir den uformelle tilnærmingen med relevante fagdiskusjoner og tid til å snakke om «mitt og ditt» rom for relasjonsbygging, felles meningsdannelse og en særegen nærhet og opplevd relevans for temaene som tas opp. Dette er i tråd med Heinz (2007) sine uttalte styrker ved et uformelt samarbeid. At en dialogorientert tilnærming i samarbeidene kan gi rom for fleksibilitet i møte med dagsaktuelle utfordringer, integrering av nye deltakere i samarbeidene og rom for å skape interaktive strukturer (Heinz, 2007), er gjeldende her. Samtidig argumenterer Krackhardt og Stern (1988) for at uformelle nettverkssamarbeid hvor vennskap etableres på individnivå, har betydning for krisehåndtering på overordnet, organisatorisk nivå. Relasjoner mellom beredskapskoordinatorene kan dermed være av betydning for kommunenes beredskap og krisehåndtering (Nilsson og Eriksson, 2008; Kooor-Misra, 1996; Kirschenbaum, 2018; Kapucu og Hu, 2016).

Som funnene mine viser er relasjonsbygging av betydning for beredskapskoordinatorenes opplevde nytteverdi for deltakelse i forumene. Relasjonsbygging i forumene er av betydning for

motivasjon til å arbeide med beredskap. De jevnligte møtene har betydning for samspillet underveis på samlingene, men har også en betydning utover deltakelsen i forumene. Å bygge nettverk og skape relasjoner er en verdi beredskapskoordinatorene tar med seg hjem til egne kommuner – samt i samspill med øvrige beredskapskoordinater på møtepunkter utenfor oppsatte samlinger i beredskapsforumene. Det fører til at man lettere kan ta kontakt med andre kommuner gjennom beredskapskoordinatorene i arbeid med beredskap, for eksempel for å utveksle erfaringer, dele planverk eller delta i hverandres øvelser (I7). Gjennom møtene kobles aktører som i utgangspunktet ikke er direkte koblet til hverandre (Choi og Brower, 2007). Det er eksempelvis beredskapskoordinatorene, eksterne deltakere i forumene, samt Fylkesmannens ansatte. Ved å samle disse aktørene kan man skape en arena for utveksling av informasjon, erfaringer og refleksjoner som ikke nødvendigvis er tilgjengelig i en slik form på andre arenaer (Choi og Brower, 2006).

Andrew og Carr (2013) fremhever at repeterende interaksjoner er viktige for å skape tilhørighet, familiaritet og tillit. Dette er overensstemmende med mine funn, som peker mot at beredskapskoordinatorene over tid har blitt bedre kjent og opplever en tilhørighetsfølelse i forumet (I4-I6, I8). Tilhørighet er et våre grunnleggende, psykologiske behov av særskilt betydning for motivasjon (Olafsen, 2018). Det innebærer at man opplever en tilknytning til andre, samt opplevelsen av at andre interesserer seg for ens eget arbeid (Baumeister og Leary, 1995). Mine funn viser at beredskapsforumene bidrar til å skape tilhørighet mellom beredskapskoordinatorene på tvers av kommunegrensene.

På den ene siden skaper denne familiariteten og tilhørighetsfølelsen et godt samspill og god dynamikk på møtene. Det viser seg eksempelvis i at det deles av egne opplevelser og erfaringer, både styrke og svakheter i eget arbeid samt utfordringer en står ovenfor. Det gjør at man ikke føler seg alene (I5). På den andre siden er denne tilhørighetsfølelsen av betydning når man er tilbake i egen kommune etter samlingene. Viktigheten av et kontinuerlig og vedvarende arbeid med beredskap og samfunnssikkerhet tydeliggjøres, man vet at andre kommuner har stått ovenfor lignende utfordringer og man vet man har en gruppe mennesker å henvende seg til dersom det er behov for det. Man tilhører en gruppe som i stor grad har forståelse for hva beredskapskoordinatorrollen innebærer, og som interesserer seg for det en arbeider med. Det har positiv innvirkning på motivasjon til å arbeide med beredskap (Olafsen, 2018).

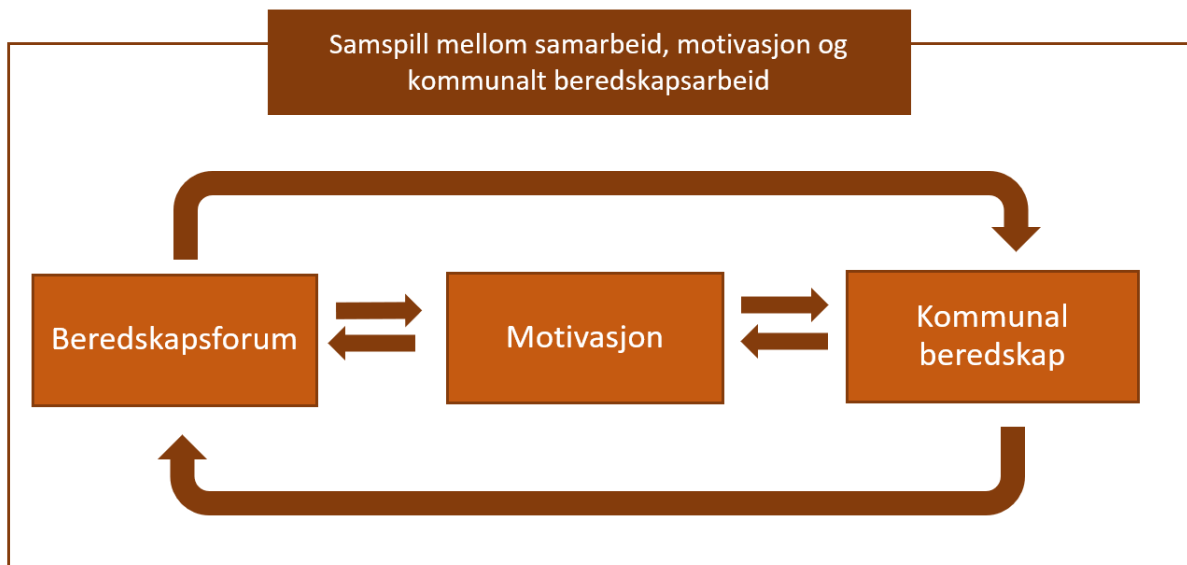
Samtidig er ikke nødvendigvis relasjoner noe som bygges automatisk. Det kan være hensiktsmessig og bevisstgjøres både dens funksjon, samt hvordan man kan tilrettelegge for

relasjonsbygging. Relasjonsbygging og samhandling fremheves som et viktig aspekt ved forumene (I4-I5, I7, I9-I10). Over tid har man blitt bedre kjent med hverandre, og tryggere på de man sitter rundt samme bord med (I5-I8). Det fremkommer av mine funn at samlinger hvor man har tid til lengre og mer uformelle diskusjoner utenfor oppsatt program er av betydning for relasjonsbygging blant deltakerne. Dette veier positivt for opplevelsen av forumene og den opplevde nytteverdien av deltakelsen. I tillegg styrker det tilhørighetsfølelsen til forumene (I5, I7, I9).

Den uformelle settingen som finner sted under fellesmiddagen, på kveldstid, under frokosten eller på reise er av betydning for dette samspillet. I tillegg kan variasjoner mellom formelt og uformelt program, ulik form på foredrag, samtaler og faglige diskusjoner bidra til at en større andel deltakere finner en samarbeidsform og en form for relasjonsbygging som passer for dem. Samtidig kan det at noen deler av sine erfaringer, gjøre at andre blir mer tilbøyelige til å dele av sine (Krackhardt og Stern, 1988), og i takt med at tillit, trygghet og tilhørighet vokser økes interaktiviteten mellom deltakerne i gruppen over tid. Det betyr derfor at man ikke er avhengige av at det på hver samling avsettes lang tid og fellesmiddager for å bygge relasjoner og skape god dynamikk i gruppa. Den repeterende møtevirksomheten og stabile deltakelsen er av svært stor betydning for relasjonene som dannes mellom deltakerne (ibid.; Leonard, 2004). Det er likevel nyttig å være bevisst på hvordan det uformelle aspektet i samlinger, samt en mer langvarig interaksjon over to dager kan spille inn. Mine funn fra forumene viser at det er av betydning. Slik vil man sikre at nye deltakere i forumene over tid får større mulighet til å bygge stabile, innholdsrike relasjoner til øvrige deltakere.

Det kan ikke utelukkes at sterke, nære relasjoner mellom deltakere i forumet kan føre til at enkelte deltakere ikke føler seg inkludert og tar del i den samme tilhørighetsfølelsen som resten av gruppa fremhever. Andrew og Carr (2013) bemerker at aktører som har etablert gode samarbeid, eksempelvis med andre kommuner eller beredskapsaktører, kan være mindre aktive i beredskapsforumene fordi de ikke er avhengige av relasjonene og utbyttet av samarbeidet. På bakgrunn av mine informanters redegjørelser anser jeg ikke dette som et utbredt problem per dags dato. Samtidig vil de mulige konsekvensene av en slik gruppeinndeling kunne bidra til at

enkelte ikke lar seg motivere og engasjere av sin deltakelse i forumet, og det er derfor verdt å bemerke for videreføringen av forumene.



Figur 5: Revidert fremstilling av samspill mellom samarbeid, motivasjon og kommunalt beredskapsarbeid.

Denne studien viser at interkommunalt beredskapssamarbeids betydning for kommunenes arbeid med kommunal beredskap er betydelig mer nyansert enn antatt i figur 1. Studiens funn kan visualiseres som vist figur 5. Vi ser at beredskapsforumene påvirker motivasjonsfaktorer med betydning for motivasjon til å arbeide med beredskap. Samtidig har vi sett at beredskapskoordinatorenes motivasjon har sammenheng med deres deltakelse og engasjementet på samlinger i beredskapsforumene. Følgelig har beredskapskoordinatorenes motivasjon da også innvirkning på innhold og kvalitet i beredskapsforumene. Videre har vi sett at beredskapskoordinatorenes erfaringer fra kommunal beredskap, som kriser og hendelser, brukes aktivt for erfaringsutveksling og diskusjoner på samlinger i beredskapsforumene. Slik har kommunal beredskap påvirkning på samarbeidet i forumene. Diskusjoner rundt kriser og hendelser kan gjennom forumene både gi innspill til kommunen som har opplevd krisen, men også gi verdifull kunnskap til andre kommuners arbeid. Til slutt har vi også kriser som har testet kommunens beredskap, påvirker beredskapskoordinatorenes motivasjon i eget arbeid.

5.3.6 Oppsummering

Interkommunalt beredskapssamarbeid har innvirkning på samtlige motiverende faktorer med betydning for motivasjon til å arbeide med beredskap (Enander et al., 2015). Dette er illustrert i figur 4. Gjennom forankring og vedvarende deltakelse fra kommunene i forumene, kan

beredskapssamarbeid påvirke andre organisatoriske og kontekstuelle faktorer, eksempelvis kommunen, som er av betydning for beredskapskoordinatorenes motivasjon. Beredskapsforumene utgjør en arena hvor man kan få faglig påfyll, økt kompetanse og erfaringsutveksling i samspill med andre kommuner, Fylkesmannen og eksterne deltakere.

Beredskapsforumene kan videre betraktes som en verdifull aktivitetsrelatert faktor (Enander et al., 2015), som bidrar til at man bevisstgjøres egen rolle, og får innspill til kommunens helhetlige, tverrsektorielle arbeid med beredskap og samfunnssikkerhet (DSB, 2018). Temaene som tas opp oppleves som nyttige, verdifulle og interessante (Berlin og Carlström, 2014), og aktiv deltakelse gir mestringsfølelse og økt motivasjon til å arbeide med beredskap (Enander et al., 2015). Jeg har argumentert for at beredskapsforumene kan komplementere eller tilføre beredskapskoordinatorenes erfaringer med kriser, selv om en ikke selv har opplevd de. At kommunene relaterer seg til hverandre er av betydning både for å dra nytte av andres kriseerfaring (Enander et al., 2015; Hede, 2017), samt for å skape gode diskusjoner og reflektere omkring de ulike kommunenes utfordringer knyttet til beredskap.

Studien viser at interkommunalt beredskapssamarbeid har særlig påvirkning på personrelaterte faktorer som er av betydning for motivasjon til å arbeide med beredskap. Forumene som arena for læring, kompetanseoverføring og erfaringsutveksling er av betydning for beredskapskoordinatorenes motivasjon til å arbeide med beredskap. Jeg har argumentert for at beredskapsforumene, som et formalisert samarbeid med en uformell ramme, legger til rette for relasjonsbygging og en opplevelse av tilhørighet. Gjennom beredskapsforumenes påvirkning på faktorer av betydning for motivasjon, bidrar de interkommunale beredskapssamarbeidene til å oppfylle grunnleggende psykologiske behov for autonomi, behov for kompetanse og behov for tilhørighet i tråd med selvbestemmelsesteorien (Gagné og Deci, 2005; Olafsen, 2018).

6 Konklusjon

Denne studien er skrevet med utgangspunkt i følgende problemstilling:

Hvordan påvirker interkommunalt beredskapssamarbeid, gjennom deltakernes motivasjon, kommunenes arbeid med beredskap?

For å besvare studiens overordnede problemstilling vil jeg fremheve mine tre forskningsspørsmål. Studiens første forskningsspørsmål retter seg mot å undersøke hvordan beredskapsforumene i henholdsvis Øst- og Vest-Finnmark er organisert. Som vi så av redegjørelsen for beredskapsforumenes organisering i kapittel 4.1, utgjør studiens to caser interkommunale beredskapssamarbeid i Øst-Finnmark og Vest-Finnmark beredskapsforum. Forumene har jevnlig møter der hver kommune deltar med en beredskapskoordinator som er sentral i kommunens beredskapsarbeid. Tematikk og agenda for samlingene drives frem av beredskapskoordinatorene i samspill med Fylkesmannen i Troms og Finnmark, og er relatert til kommunenes arbeid med beredskap. De interkommunale beredskapssamarbeidene er formaliserte og forankret i kommunene.

Studios andre og tredje forskningsspørsmål omhandler hvordan ulike faktorer påvirker motivasjon til å arbeide med beredskap, og hvordan disse faktorene påvirkes av interkommunalt beredskapssamarbeid. Denne studien viser at det interkommunale beredskapssamarbeidets betydning for kommunenes arbeid med beredskap er dynamisk og komplekst. Beredskapskoordinatorenes motivasjon til å arbeide med beredskap påvirkes av 1) organisatoriske og kontekstuelle faktorer, 2) aktivitetsrelaterte faktorer, 3) personrelaterte faktorer, samt 4) erfaringer med kriser. Forhold knyttet til disse faktorene som hvorvidt kommuneledelsen prioriterer og engasjerer seg for beredskap, om man har ressurser og tid til arbeidet, og om den enkelte beredskapskoordinator har interesse av og involverer seg aktivt i kommunens beredskapsarbeid, er av særlig betydning for beredskapskoordinatorenes motivasjon for å arbeide med kommunal beredskap.

En kombinasjon av metodene deltakende observasjon, intervju og dokumentanalyse har gitt meg verdifull innsikt i forumene over tid. Samtidig ville en mer vedvarende studie i større grad gitt innblikk i dynamikken og forandringer i samarbeidet over en lengre tidsperiode. Studiens analytiske rammeverk har vist seg å være anvendelig for å redegjøre for flere dimensjoner av samarbeid og motivasjon. Interkommunalt beredskapssamarbeid har innvirkning på de fire motiverende faktorer med betydning for motivasjon til å arbeide med beredskap (Enander et al., 2015). Jeg konkluderer med at beredskapsforumene, gjennom sin påvirkning på faktorer med

betydning for motivasjon, i all hovedsak øker beredskapskoordinatorenes motivasjon til å arbeide med beredskap.

Forskning viser at det er en direkte sammenheng mellom motivasjon og arbeidsutførelse (Gagné og Deci, 2005). Dermed vil beredskapsforumenes betydning for motivasjon til å arbeide med beredskap også ha betydning for deres utførelse av arbeid knyttet til kommunal beredskap. Beredskap gis ofte lav prioritet, lite oppmerksomhet og ressurser inntil en krise oppstår. Dette fremheves av blant annet Hooper (1999) og Boin (2009). Jeg konkludere med at kommunenes tilknytning til beredskapsforumene sikrer at beredskap jevnlig settes på agendaen i kommunen, og styrker kommunenes arbeid med beredskap. Når kommunenes deltakelse i beredskapssamarbeidet er forankret og prioritert på politisk og administrativt nivå i kommunene, får beredskap som et resultat høyere status og økt fokus i kommunen.

Selv om samarbeidets betydning for beredskapskoordinatorenes motivasjon er dynamisk og kan variere over tid, konkluderer jeg med at samarbeidet har en viktig funksjon som et stabilt, faglig og sosialt fellesskap innenfor et område mange kommunalt ansatte i stor grad arbeider alene med. Det innebærer at de erfarne med stor beredskapsinteresse kan videreutvikle sin kompetanse og dele sine erfaringer (Olafsen, 2018), mens nye tilskudd kan bli del av en etablert arena hvor de kan stille spørsmål og få innsikt i eget og andres arbeid med beredskap.

6.1 Videre forskning

Denne studien har bidratt til kunnskap om interkommunale beredskapssamarbeid, og motivasjonens rolle for kommuners arbeid med beredskap. Studien var motivert av et ønske om økt innsikt i beredskapssamarbeid mellom kommuner. Det har blitt fremhevet flere forhold som kan være av betydning for andre interkommunale beredskapssamarbeid, eller beredskapssamarbeid for øvrig. Det vil være interessant å se om samarbeid har betydning for motivasjon til å arbeide med beredskap og samfunnssikkerhet i andre samarbeidsformer, eksempelvis blant regionale aktører i fylkers fylkesberedskapsråd. Videre vil det være interessant å gjennomføre en komparativ studie av kommuner som er tilknyttet et interkommunalt beredskapssamarbeid og sammenligne det med kommuner som ikke er tilknyttet et tilsvarende samarbeid. I den sammenheng kan man undersøke hvorvidt kommuner som deltar i beredskapssamarbeid har andre forutsetninger for å etterleve kommunal beredskapsplikt enn kommuner som ikke er tilknyttet slike samarbeid.

Referanser

- Adams, J. (1995). *Risk*. London: Routledge.
- Alexander, D. (2002a). *Principles of emergency planning and management*. Edinburgh: Dundee Academic Press Ltd.
- Alexander, D. (2002b). From civil defence to civil protection – and back again. *Disaster Prevention and Management: An International Journal*, Vol. 11 (3), s. 209-213.
- Alexander, D. (2005). Towards the development of a standard in emergency planning. *Disaster Prevention and Management: An International Journal*, Vol. 14 (2), s. 158-175.
- Andrew, S. A. & Carr, J. B. (2013). Mitigating Uncertainty and Risk in Planning for Regional Preparedness: The Role of Bonding and Bridging Relationships. *Urban studies Journal*, Vol. 50 (4), s. 709-724.
- Andrew, S. A & Kendra, J. (2012). An adaptive governance approach to providing disaster behavioural services. *Disasters: The Journal of Disaster Studies, Policy and Management*, Vol. 36 (3), s. 514-532.
- Aven, T., Røed, W. & Wiencke, H. S. (2008). *Risikoanalyse*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Aven, T., Njå, O., Boyesen, M., Olsen, K. H., & Sandve, K. (2004). *Samfunnssikkerhet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Baarts, C. (2012). Autoetnografi. I Brinkmann, S. & Tanggaard, L. (red). *Kvalitative metoder: empiri og teoriutvikling*, s. 171-185. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag
- Baker, N. D. & Ludwig, L. G. (2016). Disaster preparedness as social control. *Critical Policy Studies*, vol. 12 (1), s. 24-43.
- Batt, P. J. & Purchase, S. (2004). Managing collaboration within networks and relationships. *Industrial Marketing Management*, Vol. 33, s. 169-174.
- Baumeister, R. F. & Leary, M. R. (1995). The Need to Belong: Desire for Interpersonal Attachments as a Fundamental Human Motivation. *Psychological Bulletin*, Vol. 117 (3), s. 497-520.
- Beck, U., 1992. *Risk Society: Towards a New Modernity*. Sage Publications, London.
- Berlin, J. M. & Carlström, E. D. (2015). Collaboration Exercises: What Do They Contribute? *Journal of Contingencies and Crisis Management*, Vol. 23 (1), s. 11-23.
- Black, L. (2015). Why Everyday Life Matters: Class, Community and Making Life Livable. *Sociology*, Vol. 49 (5), s. 820-836.
- Blaikie, N. (2010). *Designing Social Research*. 2. utgave. Cambridge: Polity Press.
- Boin, A. (2009). The New World of Crises and Crisis Management: Implications for Policy-making and Research. *Policy Research*, Vol. 26 (4), s. 367-377.
- Boin, A. & 't Hart, P. (2003). Public Leadership in Times of Crisis: Mission Impossible? *Public Administration Review*, Vol. 63 (5), s. 544-553.

- Boin, A., & Lagadec, P. (2000). Preparing for the future: Critical challenges in crisis management. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, Vol. 8(4), s. 185-192.
- Börzel, T. A. (1998). Organizing Babylon – On the Different Conceptions of Policy Networks. *Public Administration*, Vol. 76 (2), s. 253-273.
- Bosworth, S. J., Singer, T. & Snower, D. J. (2016). Cooperation, motivation and social balance. *Journal of Economic Behaviour & Organization*, Vol. 126, s. 72-94.
- Brinkmann, S. & Tanggaard, L. (2012). *Kvalitative metoder: Empiri og teoriutvikling*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Choi, S. O. & Brower, R. S (2006). When practice matters more than government plans: a networks analysis of local emergency management. *Administration and Society*, Vol. 37, s. 651-678.
- Christoplos, I., Mitchell, J. & Liljelund, A. (2001). Re-framing Risk: The Changing Context of Disaster Mitigation and Preparedness. *Disasters*, Vol. 25 (3), s. 185-198.
- Coetzee, C. & van Niekerk, D. (2012). Tracking the evolution of the disaster management cycle: A general system theory approach. *Jàmhá: Journal of Disaster Risk Studies*, Vol. 4 (1), s. 1-9.
- Comfort, L. C. (2007). Crisis Management in Hindsight: Cognition, Communication, Coordination, and Control. *Public Administration Review*, Vol. 67 (1), s. 89-197.
- Crichton, M. T., Ramsay, C. G. & Kelly, T. (2009). Enhancing Organizational Resilience Through Emergency Planning: Learnings from Cross-Sectoral Lessons. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, Vol. 17 (1), s. 24-37.
- De Cooman, R., Stynen, D., Van den Broeck, A., Sels, L., & De Witte, H. (2013). How job characteristics relate to need satisfaction and autonomous motivation: Implications for work effort. *Journal of Applied Social Psychology*, Vol. 43 (6), s. 1342–1352.
- DeWalt, K. M & DeWalt, B. R. (2011). *Participant Observation: a guide for Fieldworkers*. 2. utgave. Plymouth, UK: AltaMira Press.
- Diefenbach, T. (2009). Are case studies more than sophisticated storytelling? Methodological problems of qualitative research mainly based on semi-structured interviews. *Quality & Quantity*, Vol. 43, s. 875-894.
- Dillon, B. (2014). *BLACKSTONE'S Emergency Planning, Crisis and Disaster Management*. 2. utgave. New York: Oxford University Press.
- Dörnyei, Z. & Ottó, I. (1998). Motivation in Action: A Process Model of L2 Motivation. *Working Papers in Applied Linguistics*, Thames Valley University, London, Vol 4, s. 43-69.
- DSB, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2014). *Veileder til helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse i kommunen*. Hentet fra <https://www.dsb.no/veiledere-handboker-og-informasjonsmaterieell/veileder-til-helhetlig-risiko--og-sarbarhetsanalyse-i-kommunen/>

- DSB, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2018). *Veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt*. Hentet fra <https://www.dsb.no/veiledere-handboker-og-informasjonsmaterie/veileder-til-forskrift-om-kommunal-beredskapsplikt/>
- DSB, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2019). *NUSB*. Hentet fra <https://www.dsb.no/menyartikler/nusb/>
- Enander, A., Hede, S. & Lajksjö, Ö. (2015). Why Worry? Motivation for Crisis Preparedness Work among Municipal Leaders in Sweden. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, Vol. 23 (1), s. 1-10.
- Engen, O. A. H., Kruke, B. I., Lindøe, P. H., Olsen, K. H., Olsen, O. E., Pettersen, K. A. (2016). *Perspektiver på samfunnssikkerhet*. Oslo: Cappelen Damm AS.
- Eriksen, J. (2011). *Krise- og beredskapsledelse*. Oslo: Cappelen Damm.
- Eriksson, K. (2009). Knowledge transfer between preparedness and emergency response: a case study. *Disaster Prevention and Management: An International Journal*, Vol. 18 (2), s. 162-169.
- Eriksson, K. (2010). *Preparing for Preparedness – Shaping Crisis Planning Processes in Local Authorities*. (Doktoravhandling). Lund University.
- Fetterman, D. M. (2010). *Ethnography: step-by-step*. 3. utgave. Los Angeles: SAGE Publications.
- Fangen, K. (2011). Deltakende observasjon. I Fangen, K. & Sellerberg, A. M. (red). *Mange ulike metoder*. Oslo: Gyldendal Akademiske, s. 37-56.
- Flin, R., O'Connor, P., & Crichton, M. (2008). *Safety at the sharp end*. Hampshire, England: Ashgate Publishing Limited.
- Forskrift om kommunal beredskapsplikt (2011). Hentet 08.02.19 fra <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2011-08-22-894>
- Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet (2015). *Støtte og samarbeid: En beskrivelse av totalforsvaret i dag*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/fd/dokumenter/rapporter-og-regelverk/fd_stotte-samarbeid_web_april.pdf
- Furevik, E. (2012). *Sivilbeskyttelsesloven. En praktisk og juridisk veileder*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Fylkesmannen i Finnmark (2018). *Årsrapport for Finnmark*. Årsrapport sendt via Styringsportalen for fylkesmannen. Hentet fra <https://styringsportalen.fylkesmannen.no/2018/arsrapporter/fmfi/>
- Fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks. (2015). *Instruks 19. juni 2015 nr. 703 for fylkesmannens og Sysselmannen på Svalbards arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering*.
- Gagné, M. & Deci, E. L. (2005). Self-determination theory and work motivation. *Journal of Organizational behaviour*, Vol. 26 (4), s. 331-362.

- Gillespie, D. & Colignon, R. (1993). Structural Change in Disaster Preparedness Networks. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, Vol. 11 (2), s. 143-162.
- Hakansson, H. & Ford, D. (2002). How should companies interact in business networks. *Journal of Business Research*, Vol. 55, s. 133-139.
- Haveri, A. & Airaksinen, J. (2007). Inter-municipal Cooperation in Finland: Old traditions and New Promises. In: Hulst, R. & Van Montfort, A. (red.) (2007). *Inter-Municipal Cooperation in Europe*. Dordrecht: Springer, s. 39-65.
- Hede, S. (2017). Perceptions of crisis preparedness and motivation: A study among municipal leaders. *Safety Science*, Vol. 95, s. 83-91.
- Heimevernets nettsenter (2014). *Finnmark heimevernsdistrikt 17*. Hentet fra <https://forsvaret.no/hv/org/distr/17>
- Heinz, W. (2007). Inter-Municipal Cooperation in Germany: The Mismatch Between Existing Necessities and Suboptimal Solutions. In: Hulst, R. & Van Montfort, A. (red.) (2007). *Inter-Municipal Cooperation in Europe*. Dordrecht: Springer, s. 91-115.
- Helsloot, I. and Ruitenbergh, A. (2004). Citizen Response to Disasters: a Survey of Literature and Some Practical Implications, *Journal of Contingencies and Crisis Management*, Vol. 12 (3), s. 98–111.
- Holloway, A., (2003). Disaster risk reduction in Southern Africa: Hot rhetoric, cold reality. *African Security Review*, Vol. 12 (1), s. 1–12.
- Hooper, M. H. (1999). Disaster preparedness: an analysis of public safety agency and community preparedness during the northridge earthquake. *International Journal of Public Administration*, Vol 22 (5), s. 679-710.
- Hulst, R. & Van Montfort, A. (red.) (2007). *Inter-Municipal Cooperation in Europe*. Dordrecht: Springer.
- Høyland, S. A. (2018). Exploring and modeling the societal safety and societal security concepts – A systematic review, empirical study and key implications. *Safety Science*, Vol. 110, s. 7-22.
- Jacobsen, D. I. (2005) *Hvordan gjennomføre undersøkelser? – innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: Høyskoleforlaget.
- Jacobsen, D. I. (2012). Interkommunalt samarbeid – viktig og uoversiktlig. *Plan*, Vol 44 (2), s. 32-35.
- Jensen, B. (2014). Samarbeid mellom kommuner og interkommunalt samarbeid. *Fagbladet samfunn og økonomi*, nr. 5, s. 32-41. Hentet fra <https://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/196653/jensen.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Jensen, J. L. & Rodgers, R. (2001). Cumulating the Intellectual Gold of Case Study Research. *Public Administration Review*, Vol. 61 (2), s. 235-246.
- Johanson, J & Mattsson, L. G. (1992). Network positions and strategic action - An analytical framework. I Axelsson, B & Easton, G. (red). *Industrial networks: A new view of reality*. London: Routledge.

- Johansson, A. C. H., Svedung, I. & Andersson, R. (2006). Management for risks in societal planning - an analysis of scope and variety of health, safety and security issues in municipality plan documents. *Safety Science*, Vol. 44, s. 675-688.
- Johnstad, T. (1998). *Samarbeid og samvirke*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Justis- og beredskapsdepartement. (2011). *Samfunnssikkerhet*. (Meld. St. 29 2011-2012). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-29-20112012/id685578/>
- Justis- og beredskapsdepartement. (2016). *Risiko i et trygt samfunn. Samfunnssikkerhet*. (Meld. St. 10 (2016-2017)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-10-20162017/id2523238/sec1>
- Kapucu, N. & Hu, Q. (2016). Understanding Multiplexity of Collaborative Emergency Management Networks. *American Review of Public Administration*, Vol. 46 (4), s. 399-417.
- Kapucu, N. and VanWart, M. (2006). The Evolving Role of the Public Sector in Managing Catastrophic Disasters: Lessons Learned. *Administration and Society*, Vol. 38 (3), s. 279-308.
- Keast, R., K. Brown, & Mandell, M. (2007). Getting the right mix: Unpacking integration meanings and strategies. *International Public Management Journal*, Vol. 10 (1), s. 9-33.
- Kendra, J. M. & Wachtendorf, T. (2003). Elements of Resilience After the World Trade Center Disaster: Reconstituting New York City's Emergency Operations centre. *Disasters*, Vol. 27 (1), s. 37-53.
- Kirschenbaum, A. (2002). Disaster preparedness: A conceptual and empirical reevaluation. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, Vol. 20 (1), s. 5-28.
- Kirschenbaum, A. (2018). Informal social networks as generic contingency plans. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, Vol. 26 (4), s. 453-460.
- Klijin, E. H. (2008). Governance and Governance Networks in Europe. *Public Management Review*, Vol. 10 (4), s. 505-525.
- Kovoor-Misra, S. (1996). Moving Toward Crisis Preparedness: Factors That Motivate Organizations. *Technological Forecasting and Social Change*, Vol. 53, s. 169-183.
- Krackhardt, D & Stern, R. N. (1988). Informal Networks and Organizational Crises: An Experimental Simulation. *Social Psychology Quarterly*. 51 (2), s. 123-140.
- Kvale, S. & Brinkmann, S. (2009) *Det kvalitative forskningsintervju*. 2. utgave. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Lagadec, P. (1997). Learning Processes for Crisis Management in Complex Organizations. *Journal of Contingencies and Crisis Management*. 5 (1), s. 24-31.
- Lalonde, C. (2007). The Potential Contribution of the Field of Organizational Development to Crisis Management. *Journal of Contingencies and Crisis Management*. Vol. 15, nr. 2. s. 95-104.

- Lauvås, L. & Lauvås, P. (2004). *Tverrfaglig samarbeid - perspektiv og strategi*. 2. utgave. Oslo: Universitetsforlaget.
- Leonard, M. (2004). Bonding and bridging social capital: reflections from Belfast. *Sociology*, Vol. 38 (5), s. 927-944.
- McNamara, M. (2012). Starting to Untangle the Web of Cooperation, Coordination, and Collaboration: A Framework for Public Managers. *International Journal of Public Administration*. Vol 35 (6), s. 389-401.
- Mays, R. E., Walton, R. & Savino, B. (2013). Emerging trends toward holistic disaster preparedness. I T. Comes, F. Fiedrich, S. Fortier, J. Geldermann, & T. Müller (Red.) *10th International Iscrum conference - Baden-Baden, Germany*, s. 764-769.
- Nilsen, A.S. and Olsen, O.E. (2004). Universal and Contextual Tools as a Double Strategy in Emergency Planning, *International Journal of Emergency Management*, Vol 2 (1-2), s. 81-97.
- Nilsen, A. S. (2017). What similarities can municipalities experience in crisis management? Konferansebidrag. Hentet fra: <https://pdfs.semanticscholar.org/777f/49b03cf3a3e3acc6536e2f8addc710e003b.pdf>
- Nilsson, J & Eriksson, K. (2008). The Role of the Individual - A Key to Learning in Preparedness Organizations. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, Vol. 16 (3), s. 135-142.
- NVE (2019). *Kraftforsyningens beredskapsorganisasjon (KBO)*. Hentet fra <https://www.nve.no/damsikkerhet-og-kraftforsyningsberedskap/kraftforsyningsberedskap/organisering-av-kraftforsyningsberedskap/kraftforsyningens-beredskapsorganisasjon-kbo/>
- Olafsen, A. H. (2018). Selvbestemmelsesteorien: Et differensiert perspektiv på motivasjon i arbeidslivet. *Magma*, Vol. 2, s. 54-61.
- Olsen, O. E., Kruke, B. I., & Hovden, J. (2007). Societal Safety: Concepts, Borders and Dilemmas. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, Vol. 15 (2), 69-79.
- Oltmann, S. M. (2016). Qualitative Interviews: A Methodological Discussion of the Interviewer and Respondent Context. *Forum: Qualitative Social Research*, Vol. 17 (2), artikkel 15.
- Palm, J. & Ramsell, E. (2007). Developing Local Emergency Management by Co-Ordination Between Municipalities in Policy Networks: Experiences from Sweden. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, Vol. 15 (4), s. 173-182.
- Parker, C., & Stern, E. (2005). Blindsided? September 11 and the origins of strategic surprise. *Foreign Policy Analysis*, Vol 1, s. 301-331.
- Perrow, C. (1984). *Normal Accidents: Living with High Risk Technologies*. New York: Basic Books.
- Perry, R. W. & Lindell, M. K. (2003). Preparedness for Emergency Response: Guidelines for the Emergency Planning Process. *Disasters*, Vol. 27 (4), s. 336-350.

- Pettersen, F. & Christiansen, J. F. (1984). *Samarbeid*. Hentet fra: <https://www.nb.no/items/e07875a099bdfcb6f2b04702b0335a56?page=57&search-Text=samarbeid>
- Pidgeon, N. & O'Leary, M. (2000). Man-made disasters: Why technology and organizations (sometimes) fail. *Safety Science*. Vol. 34 (1-3), s. 15-30.
- Pursiainen, C. (2017). *The Crisis Management Cycle*. London: Routledge.
- Quarantelli, E. L. (1998). Disaster planning, emergency management and civil protection: The historical development of organized efforts to plan for and to respond to disasters. University of Delaware: *Disaster Research Center*. Hentet fra <http://ud-space.udel.edu/handle/19716/635>
- Ragin, C. C. & Amoroso, L. M. (2011). *Constructing social research: the unity and diversity of method*. 2. utgave. Thousand Oaks, Calif: Pine Forge Press.
- Reason, J. (1997). *Managing the risks of organizational accidents*. Farnham, Surrey: Ashgate Publishing.
- Ringdal, K. (2007). *Enhet og mangfold: samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode*. 2. utgave. Bergen: Fagbokforlaget.
- Rosenthal, U., Charles, M. T. and t' Hart, P. (1989) *Coping with Crises - The Management of Disasters, Riots and Terrorism*. Springfield, USA: Charles Thomas Publisher.
- Roux-Dufort, C. (2007). Is Crisis Management (Only) a Management of Exceptions? *Journal of Contingencies and Crisis Management*. Vol 15 (2), s. 105-144.
- RVTS nord (2019). *Om oss*. Hentet fra <https://rvtsnord.no/om-oss/>
- Ryen, A. (2002). *Det kvalitative intervju: fra vitenskapsteori til feltarbeid*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Ryen, A. (2004). Ethical Issues. I Seale, C., Gobo, G., Gubrium, J. F. & Silverman, D. (red). *Qualitative Research Practice*. London: Sage Publishing, s. 218-236.
- Schneider, S.K. (1995). *Flirting with Disaster: Public Management in Crisis Situations*. New York: M.E. Sharpe.
- Selznick, P. (1948). Foundations of the Theory of Organization. *American Sociological Review*, Vol. 13 (1), s. 25-35.
- Shrivastava, P. (1987). *Bhopal: Anatomy of a crisis*. New York: Ballinger.
- Sommer, M. (2015). *Learning in emergency response work* (Doktorgradsavhandling). Stavanger: Universitetet i Stavanger.
- Staupe-Delgado, R. & Kruke, B. I. (2017). Preparedness: Unpacking and clarifying the concept. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, Vol. 26 (2), s. 212-224.
- Stern, E. (2013). Preparing: The sixth task of crisis leadership. *Journal of leadership studies*, Vol. 7 (3). s. 51-56.
- Sutton, J. & Tierney, K. (2006). Disaster Preparedness: Concepts, Guidance, and Research. Rapport utarbeidet for Fritz Institute Assessing Disaster Preparedness Conference i

- Sebastopol, California, november 2006. Hentet fra: <http://www.fritzinstitute.org/pdfs/whitepaper/disasterpreparedness-concepts.pdf>
- Sør-Varanger kommune (2017, februar). *Saksfremlegg: Sak til politisk behandling. Øst-Finnmark beredskapsforum*. Saksnr. 001/17 og 006/17. Hentet 07.03.19 fra <https://www.svk.no/getfile.php/3744426.652.rafbtutcry/KST+150217.pdf>
- t' Hart, P., Heyse, L., & Boin, A. (2001). Guest Editorial Introduction. New Trends in Crisis Management Practice and Crisis Management Research: Setting the Agenda. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, Vol. 9 (4), s. 181-188.
- t' Hart, P., Rosenthal, U. & Kouzmin, R. (1993). Crisis Decision Making: The Centralization Thesis Revisited. *Administration & Society*, Vol 25 (1), s. 12-44.
- Teigen, K. H. (2018). *Motivasjon*. I Store norske leksikon. Hentet fra <https://snl.no/motivasjon>.
- Teles, F. (2016) *Local Governance and Inter-municipal Cooperation*. Hentet fra: <https://link.springer.com/content/pdf/10.1057%2F9781137445742.pdf>
- Thagaard, T. (2009). *Systematikk og innlevelse: en innføring i kvalitativ metode*. 3. utgave. Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad og Bjørke AS.
- Tierney, K. J., Lindell, M. K. & Perry, R. W. (2001). *Facing the Unexpected: Disaster Preparedness and Response in the United States*. Washington: Joseph Henry Press.
- Tjora, A. (2010). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.
- Turner, B. (1976). The Organizational and Interorganizational Development of Disasters. *Administrative Science Quarterly*, Vol. 21 (3), s. 378-397.
- Van Wart, M. & Berman, E. (1999). Contemporary public sector productivity values: Narrower scope, tougher standards, and new rules of the game. *Public Productivity & Management Review*, Vol. 22, s. 326-347.
- Wadel, C. C. (1991). *Feltarbeid i egen kultur*. Flekkefjord: SEEK.
- Wadel, C. C. (2015). Participatory Work-Along as an Apprentice - A Qualitative Research Tool in Studying Organizations and Work Practices. *Nordic journal of working life studies*, Vol. 5 (3), s. 85-103.
- Wallace, R. A. & Wolf., A. (2006). *Contemporary sociological theory: expanding the classical tradition*. 6. utgave. Upper Saddle River, N. J: Pearson/Prentice Hall.
- Weick, K. E., Sutcliffe, K. M. & Obstfeld, D. (1999). Organizing for High Reliability: Processes of Collective Mindfulness. I Sutton R. S. & Staw, B. M (red), *Research in Organizational Behaviour*. Stanford: Jai Press, s. 81-123.
- Yin, R. K. (2009). *Case study research: design and methods*. 4. utgave. Los Angeles: SAGE Publications.
- Ødegård, A. (2009). Konstruksjoner av samarbeid. I Willumsen, E. (red). *Tverrprofesjonelt samarbeid*. Oslo: Universitetsforlaget, s. 52-63.

Vedlegg 1

Maria Sydnes

9037 T ROMSØ



Vår dato: 25.01.2018

Vår ref: 57929 / 3 / OASR

Deres dato:

Deres ref:

Vurdering fra NSD Personvernombudet for forskning § 31

Personvernombudet for forskning viser til meldeskjema mottatt 20.12.2017 for prosjektet:

57929	Beredskapssamarbeid i Finnmark - En studie om beredskapsforum som felles plattform for arbeid med kommunal beredskap
Behandlingsansvarlig	UiT Norges arktiske universitet, ved institusjonens øverste leder
Daglig ansvarlig	Maria Sydnes
Student	Ingeborg Marie Kristiansen Skjelmo

Vurdering

Etter gjennomgang av opplysningene i meldeskjemaet og øvrig dokumentasjon finner vi at prosjektet er meldepliktig og at personopplysningene som blir samlet inn i dette prosjektet er regulert av personopplysningsloven § 31. På den neste siden er vår vurdering av prosjektopplegget slik det er meldt til oss. Du kan nå gå i gang med å behandle personopplysninger.

Vilkår for vår anbefaling

Vår anbefaling forutsetter at du gjennomfører prosjektet i tråd med:

- opplysningene gitt i meldeskjemaet og øvrig dokumentasjon
- vår prosjektvurdering, se side 2
- eventuell korrespondanse med oss

Vi forutsetter at du ikke innhenter sensitive personopplysninger.

Meld fra hvis du gjør vesentlige endringer i prosjektet

Dersom prosjektet endrer seg, kan det være nødvendig å sende inn endringsmelding. På våre nettsider finner du svar på hvilke [endringer](#) du må melde, samt endringsskjema.

Opplysninger om prosjektet blir lagt ut på våre nettsider og i Meldingsarkivet

Vi har lagt ut opplysninger om prosjektet på nettsidene våre. Alle våre institusjoner har også tilgang til egne prosjekter i [Meldingsarkivet](#).

Vi tar kontakt om status for behandling av personopplysninger ved prosjektslutt

Ved prosjektslutt 01.06.2018 vil vi ta kontakt for å avklare status for behandlingen av personopplysninger.

Se våre nettsider eller ta kontakt dersom du har spørsmål. Vi ønsker lykke til med prosjektet!

Marianne Høgetveit Myhren

Øivind Armando Reinertsen

Kontaktperson: Øivind Armando Reinertsen tlf: 55 58 33 48 / Oivind.Reinertsen@nsd.no

Vedlegg: Prosjektvurdering

Kopi: Ingeborg Marie Kristiansen Skjelmo, ingeborg.skielmo@gmail.com

Vedlegg 2⁸

BEKREFTELSE PÅ ENDRING

Vi viser til statusmelding mottatt: 02.01.2019.

Personvernombudet har nå registrert ny dato for prosjektslutt 01.08.2019.

Det legges til grunn at prosjektopplegget for øvrig er uendret.
Ved ny prosjektslutt vil vi rette en ny statushenvendelse.

Hvis det blir aktuelt med ytterligere forlengelse, gjør vi oppmerksom på at utvalget vanligvis må informeres ved forlengelse på mer enn ett år utover det de tidligere har blitt informert om.

Ta gjerne kontakt dersom du har spørsmål.

Vennlig hilsen,
Eva J. B. Payne - Tlf: 55 58 27 97
eva.payne@nsd.no
Personvernombudet for forskning,
NSD – Norsk senter for forskningsdata AS
Tlf. direkte: (+47) 55 58 21 17 (tast 1)

⁸ Grunnet utsettelse av dette forskningsprosjektet, er ny dato for prosjektavslutning bekreftet av NSD. Bekreftelse på endring utgjør vedlegg 2.

Vedlegg 3

Intervjuguide

Semistrukturerte intervjuer med beredskapskoordinatorer

Bakgrunn

- Hvilken stilling har du, og hva er ditt ansvarsområde knyttet til samfunnssikkerhet og beredskap i din kommune? *Hvilke arbeidsoppgaver har du knyttet til samfunnssikkerhet og beredskap? Har du erfaring med beredskapsarbeid fra tidligere? Hvordan arbeider du med beredskap i hverdagen?*

Egen kommune

- Hva motiverer deg til å arbeide med beredskap? Er det noe som demotiverer deg?
- Hvordan er det samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i kommunen per nå, og hvordan arbeider dere med dette i det daglige? *Tid, ressurser, helhetlig- og systematisk, prosesser, utfordringer tilknyttet etterlevelse av kommunal beredskapsplikt*
- Opplever du at beredskap prioriteres i kommunen din?
- Føler du at du har gode forutsetninger til å jobbe med beredskap i egen kommune? *Kompetanse, kvalifikasjoner, tid, ressurser, gode prosesser etc.?*
- Opplever du at du har tid til å jobbe med beredskap i det daglige?
- Hvordan opplever du at resten av kommunen ser på beredskapsforaene? *F.eks. rådmann eller andre? Er det noen andre i kommunen som interesserer seg eller engasjerer seg for beredskap? Hvordan påvirker det deg?*
- Hvordan påvirker beredskapsaktiviteter og konkrete arbeidsoppgaver din motivasjon for å arbeide med beredskap? *F.eks. hendelser, planprosesser, øvelser, tilsyn etc.*
- Har dere opplevd noen hendelser i din kommune? Har det hatt betydning for motivasjonen til å arbeide med beredskap og samfunnssikkerhet?
- Har det eventuelt vært noen hendelser i andre kommuner som har hatt betydning for din motivasjon for å arbeide med beredskap, men som du ikke var direkte involvert i?

Beredskapsforum

- Kan du fortelle litt om utviklingen av beredskapsforumet? *Hvordan har din rolle vært i dette? Når ble du beredskapskoordinator? Har du vært med fra starten?*

- Kan du fortelle litt om hvordan du opplever beredskapsforumet? *Er temaene som tas opp relevante for deg? Nyttig, får du bidratt, er det rom for innspill, hvilke temaer har vært særlig nyttige?*
- Hvilket utbytte har kommunen av beredskapsforumene?
- Hva betyr forumet for deg og din jobb? Opplever du at du får noe igjen for å delta på beredskapsforum?
- Hvordan påvirker forumet din motivasjon for å arbeide med beredskap? *Er det noe som er motiverende/demotiverende?*
- Har deltakelse i forumet påvirket din og/eller kommunens relasjon til andre deltakere?
- Hvilken betydning har de andre beredskapskoordinatorene for din opplevelse av beredskapsforaene? *Føler du at dere begynner å bli godt kjent? Merker du forskjell på samarbeidet og gruppa nå, sammenlignet med første gang du deltok? Samarbeider dere utenfor samlinger i beredskapsforumet?*
- Hva opplever du som styrker med forumet? Hva med svakheter?
- Hva synes du om formen på forumet? Er det noen forhold med organiseringen du ser på som særlig bra, eller mindre bra? *F. eks. lengde – lunsj til lunsj eller dagssamlinger.*
- Har samarbeidet i foraene hatt noe å si for beredskapsarbeidet i egen kommune? *Er det noe du har hatt nytte av på hjemmebane når du kommer til egen kommune?*