

Status i norsk samfunnssikkerhet og beredskap etter terrorangrepene 22. juli 2011

Marie Aune Damlie
Lisa Falch Nilsen

Helse, miljø og sikkerhet

Innlevert: juni 2015

Hovedveileder: Stian Antonsen, IØT

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
Institutt for industriell økonomi og teknologiledelse

Problemstilling

Hva er status i norsk samfunnssikkerhet og beredskap etter terrorangrepene i Norge 22. juli 2011?

Oppgavetekst:

Målet med denne masteroppgaven er å kartlegge status i norsk samfunnssikkerhet og beredskap etter terrorangrepene i Norge 22. juli 2011, med hovedvekt på ståstedet til fylkesberedskapssjefer og sentrale aktører i Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB). Vi vil så benytte resultat- og prosessbeskrivelser for å beskrive hva som kan komplisere læring etter 22. juli 2011, og til slutt trekke frem hva som er nøklene til norsk samfunnssikkerhet og beredskap.

Hovedinnhold:

1. Gjennomgang av relevante rapporter og litteratur innen samfunnssikkerhet og beredskap, samt relevant teori for læringsprosesser og beslutningstaking.
2. Gjennomføring av empirisk studie ved analysering av innsamlet data fra fylkesmannsembeter og DSB i organiseringen av norsk samfunnssikkerhet og beredskap.
3. Evaluering av empirisk studie ved presentasjon av status i norsk samfunnssikkerhet og beredskap med vekt på læringsprosesser i etterkant av terrorhendelsene.

Forord

Denne masteroppgaven er skrevet ved Institutt for industriell økonomi og teknologiledelse ved NTNU våren 2015 og vi avslutter med dette vår mastergrad i Helse, miljø og sikkerhet. Marie Aune Damlie og Lisa Falch Nilsen er forfatterne av denne masteroppgaven. Det er flere personer vi ønsker å takke for å ha bidratt med hjelp og nyttig informasjon til denne oppgaven.

En stor takk rettes til vår veileder, Forskningsjef Stian Antonsen, ved SINTEF Teknologi og samfunn. Et slik engasjement og faglig tyngde skal man lete lenge etter. Takk for all tid som ble viet til veiledning, gode råd og tilbakemeldinger og faglig hjelp underveis i arbeidet. Vi vil også takke Professor Emeritus Jan Hovden for å ha tatt seg tid til å gi gode råd og tilbakemeldinger. Vi ønsker også å takke Professor Rolf Harald Westgaard for å ha lånt oss Ergonomilaboratoriet, hvor vi har hatt vårt kontor. I denne forbindelse ønsker vi også å rette en takk til Avdelingsingeniør Erling Hove, for å ha hjulpet oss med det praktiske, med blant annet tilganger og anskaffelse av arkivskap for å kunne oppbevare datamateriell på en trygg måte.

Videre ønsker vi å takke informanter fra fylkesmannsembetene i Norge og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap for å ha bidratt med informasjon som har dannet grunnlaget for datamaterialet i denne oppgaven. Vi vil også takke SINTEF Teknologi og samfunn for å ha stilt kontor til rådighet for transkribering av intervju og prosjektgruppen i prosjekt NEXUS, for gode råd og tilbakemeldinger, samt verifisering av de funn vi har gjort i datamaterialet. Vi ønsker også å takke prosjektleder i NEXUS, Førsteamanuensis Eirik Albrechtsen, for gode råd underveis.

Til slutt ønsker vi å takke hverandre, våre venner, kjæreste og familie for all støtte og oppmuntring underveis i skriveprosessen. Denne masteroppgaven hadde ikke latt seg gjennomføre uten det gode samarbeidet mellom forfatterne, vi er evig takknemlige for alle de gode faglige diskusjonene og alle de morsomme stundene vi har hatt sammen underveis i arbeidet med masteroppgaven.

Trondheim, 11.06.2015

Sammendrag

Denne masteroppgaven beskriver status i norsk samfunnssikkerhet og beredskap etter terrorangrepene 22. juli 2011. Vi har benyttet kvalitativ metode med intervju av 15 fylkesberedskapssjefer (FBS-er) og 5 informanter fra Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) som danner utgangspunktet for å beskrive hva som har skjedd i fylkesmannsembetene og i DSB etter 22. juli 2011. For å beskrive status har vi utarbeidet tre forskningsspørsmål hvor vi presenterer endringer i fylkesmannsembetene og i DSB, og videre ser vi på hva som kan komplisere læring på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. Til slutt presenterer vi nøklene til norsk samfunnssikkerhet og beredskap. Norsk samfunnssikkerhet og beredskap er stort og komplekst, men vi har funnet fire nøkkelområder som er geniale for å beskrive status. Disse fire er risikoerkjennelse, gjennomføringsevne, samvirke og sentralisering.

Det fremkommer av datamaterialet vårt at det ikke har skjedd mye etter 22. juli 2011, selv om Norge har stått ovenfor grusom terror. Det har derimot skjedd en “mental vekkelse” hvor man har innsett at landet vårt ikke er lokalisert i det trygge hjørnet av verden. Justis- og beredskapsdepartementet (JD) har fokus på at Norge skal være bedre rustet til å håndtere en “ny 22. juli”. JD ser ut til å fokusere på den forrige hendelsen, i stedet for å fokusere på den neste. DSB har fått betydelige midler etter terrorangrepene, men JD ser ut til å mangle oversikt over hva DSB egentlig har benyttet ressursene til i tillegg til at økte ressurser ikke ser ut til å ha bidratt til forbedringer på nasjonalt nivå. Tross økte ressurser velges *garbage can*-beslutningsstilene *flight* og *oversight* på nasjonalt nivå. Disse beslutningsstilene trekkes frem for å beskrive hva som kan komplisere læring på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå.

Riksrevisjonens undersøkelse av JDs arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap kom få uker før denne oppgaven gikk i trykk med en flengende kritikk av norsk samfunnssikkerhetsarbeid. Vi finner en del av de samme utfordringene i vårt studie. Til forskjell fra Riksrevisjonens rapport, finner vi imidlertid også viktige beskrivelser av hva som fungerer, noe som er lett å glemme. Når det viser seg at det ikke står riktig godt til med nasjonal samfunnssikkerhet og beredskap, noe FBS-ene kanskje trodde hadde blitt forbedret, stiller vi spørsmålet: “Hva er det som gjør at beredskapen i Norge fungerer likevel, tross den dårlige tilstanden på sentralt nivå?”

Gjennom å beskrive nøklene til norsk samfunnssikkerhet og beredskap mener vi å kunne svare på dette. I tillegg til å presentere status i norsk samfunnssikkerhet og beredskap beskriver vi hva som kan komplisere læring, og gir et svar på hva som ligger til grunn for at beredskapen faktisk fungerer på regionalt og lokalt nivå. FBS-ene utfører både formelle og uformelle oppgaver for å opprettholde beredskapen på regionalt og lokalt nivå. Ifølge FBS-ene og informanter fra DSB er regionalt og kommunalt nivå de eneste som mestrer samordningsrollen i norsk forvaltning, og nasjonalt nivå kan ha en del å lære fra regionalt og kommunalt nivå når det kommer til samvirke. Noen nøkler er derfor relasjonsbånd mellom aktørene som håndterer hendelser, frivillighet, tillit og improvisasjon. Det er aktører ute i Norges fylker og kommuner, samt blålysetatene og flere andre aktører på lokalt nivå, som holder norsk samfunnssikkerhet og beredskap på beina. FBS-ene fyller en viktig funksjon gjennom å være viktige bindeledd i det komplekse nettverket av aktører innen norsk samfunnssikkerhet og beredskap.

Summary

This Master thesis describes the status of Norwegian civil protection and emergency preparedness following the 22nd of July 2011 terrorist attacks. We have used qualitative method by interviews with 15 county emergency preparedness managers (CEPMs) and five informants from the Norwegian Directorate for Civil Protection (DCP) which form the basis of describing what has happened in The County Governors Offices and DCP following the 22nd of July 2011 terrorist attacks. Through three explorative questions, we will present changes in The County Governors Offices and DCP and further look at what complicates learning on a national, regional and local level in the Norwegian society. Finally, we present the keys of Norwegian civil protection and emergency preparedness. We have found four genius key factors describing the huge and complex area of Norwegian civil protection and emergency preparedness. These four key factors are risk recognition, ability of accomplishment, coordination, and centralization.

Even though Norway was confronted with cruel terrorist attacks, it appears from our sources of information that there have been minor changes after the 22nd of July 2011. On the other hand, there has been a “mental awakening” of the fact that Norway is not localized in a safe corner of the world. The focus of Ministry of Justice and Public Security has been on preparing for the next “22nd of July”, were Ministry of Justice and Public Security seem to focus on the previous disaster instead of the next one. Following the terrorist attacks, there were assigned considerable amounts of resources to The Norwegian DCP, however Ministry of Justice and Public Security seem to lack control of the utilization of DCPs resources. The increased resources do not seem to have contributed to improvements across the country at higher level. In spite of increased resources at higher level, decision-makers select the *garbage can*-decision styles *flight* and *oversight*. These *garbage can*-decision decision styles are useful to understand what complicates learning at higher, regional and local level.

A few weeks before the printing of this thesis, the Office of the Auditor General published its investigation into the work on civil protection carried out by the Ministry of Justice and Public Security, with harsh criticism of their work with Norwegian civil protection. In our study we have some similar findings regarding the challenges. Unlike the report findings, however, we also have important descriptions of what actually works. Such findings might be easy to forget. When the status of Norwegian civil protection and emergency preparedness is revealed, we ask: “In spite of the poor quality at national level, what makes the emergency preparedness functioning?”

By describing the keys, we might have the answer. In addition, we will describe what complicates the learning processes, by giving an answer of what works at regional and local level. The CEPMS perform both formal and informal tasks, maintaining the emergency preparedness at the regional and local levels. According to our sources, these levels are the only ones handling the role of coordination in the Norwegian administration. Regarding coordination, national level might have some things to learn from these lower levels. Relations between the actors handling situations, trust and improvisation are some of the success factors. The actors in the Norwegian counties and municipalities is keeping the Norwegian civil protection and emergency preparedness on track, where the CEPMS hold an important role as a connector between the actors.

«Å ignorere et problem er å invitere til en krise.»

Henry Kissinger

Innhold

Forord	i
Sammendrag	ii
Summary	iii
Forkortelser	iv
1 Introduksjon	1
1.1 Bakgrunn	1
1.2 Formål og problemstilling	2
1.3 Gjørsv-kommisjonens rapport	5
1.4 Avgrensninger	6
2 Casebeskrivelse	7
2.1 Risikoerkjennelse	7
2.2 Gjennomføringsevne	8
2.3 Samhandling	8
2.4 Sentralisering	9
2.5 Organiseringen av norsk samfunnssikkerhet og beredskap	10
2.5.1 Justis- og beredskapsdepartementet med underliggende virksomheter	10
2.5.2 Fylkesmannen og kommuner	11
3 Teori	13
3.1 Sikkerhetsteori	13
3.1.1 Samfunnssikkerhet og beredskap	13
3.1.1.1 Definisjon av begrepet samfunnssikkerhet	14
3.1.1.2 Definisjon av begrepet beredskap	15
3.1.1.3 Prinsipper for nasjonalt sikkerhets- og beredskapsarbeid	16
3.1.1.4 Omfang og mangfold innen samfunnssikkerhet	18
3.1.2 Teoretiske bidrag som er relevant for å studere samfunnssikkerhet og beredskap	19
3.1.2.1 Ulike faser i en katastrofe	20
3.1.2.2 Informasjonsflyt og katastrofer	21
3.1.2.3 Håndtering av risiko for katastrofer	22
3.1.2.4 Risikostyring, målkonflikter og kompleksitet	28
3.1.2.5 Struktur og fordeling av beslutningsmyndighet	31
3.2 Læring og beslutningstaking	38
3.2.1 Individuelle begrensninger og bruksteorier	39
3.2.2 Når oppstår læring?	40
3.2.3 Enkeltkretslæring og dobbeltkretslæring	40

3.2.4	Dobbeltkretslæring og refleksjon i handling	41
3.2.5	Deuterolæring	42
3.2.6	Oppsummering av læringsteori	42
3.2.7	Menneskelige begrensninger på virker den endelige beslutningen og læring	43
3.2.7.1	Garbage Can Modellen.....	45
4	Metode.....	49
4.1	Litteratursøk	49
4.2	Valg av metode.....	50
4.3	Faser i forskningen	51
4.3.1	Tolkning av data.....	51
4.3.2	Utvikling av konsepter og data.....	52
4.3.2.1	Spesifisering av forskningsspørsmål	53
4.3.2.2	Innsamling av mer data	53
4.4	Kvalitet i kvalitativ forskning	54
4.4.1	Reliabilitet	54
4.4.2	Validitet og generaliserbarhet	57
4.5	Etiske betraktninger.....	59
4.6	Oppbevaring av data.....	60
5	Endringer i fylkesmannsembetene og i DSB etter 22. juli 2011	61
5.1	Risikoerkjennelse	61
5.1.1	Hva har skjedd etter 22. juli 2011?	62
5.1.1.1	Erkjennelse av at Norge er ikke lokalisert i et trygt hjørne av verden	62
5.1.1.2	ROS-analyser som sentral arena for risikoerkjennelse.....	63
5.1.1.3	Lærdommer om risikoerkjennelse.....	64
5.1.2	Hva har ikke skjedd etter 22. juli 2011?.....	66
5.1.2.1	Manglende føringer og veiledninger fra regjering, departement og direktorater	66
5.1.2.2	Atferdsendringer er utfordrende etter sjeldne hendelser	66
5.1.3	Oppsummering	68
5.2	Gjennomføringsevne	69
5.2.1	Hva har skjedd etter 22. juli 2011?	69
5.2.1.1	Økte krav til FBS-ene.....	69
5.2.1.2	Interkommunalt samarbeid mellom kommuner	71
5.2.1.3	Høyere øvingstakt for vilde handlinger	72
5.2.2	Hva har ikke skjedd etter 22.juli 2011?.....	72

5.2.2.1 Manglende gjennomføringsevne blant myndighetene	72
5.2.3 Oppsummering	74
5.3 Samvirke.....	74
5.3.1 Hva har skjedd etter 22. juli 2011?	75
5.3.1.1 Innføring av prinsippet om samvirke	75
5.3.1.2 Politiet viser mer vilje til å samvirke med Fylkesmannen	77
5.3.2 Hva har ikke skjedd etter 22. juli 2011?.....	78
5.3.2.1 Samvirke er komplisert på sentralt nivå.....	78
5.3.2.2 Samarbeidsproblemer mellom DSB og PST	79
5.3.3 Oppsummering	80
5.4 Sentralisering.....	81
5.4.1 Hva har skjedd?	81
5.4.1.1 Sentralisering i form av bevilgede ressurser på sentralt nivå.....	82
5.4.1.2 Sentralisering i form av sammenslåing av fylker, kommuner og politidistrikt	85
5.4.2 Hva har ikke skjedd?	88
5.4.3 Oppsummering	92
6 Hva kan komplisere læring på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå?	93
6.1 Garbage can beslutningstaking.....	94
6.1.1 Risikoerkjennelse og gjennomføringsevne	94
6.1.2 Samvirke.....	98
6.1.3 Sentralisering.....	99
6.2 Enkeltkretslæring og dobbeltkretslæring	100
6.2.1 Risikoerkjennelse og gjennomføringsevne	100
6.2.2 Samvirke.....	103
6.2.3 Sentralisering.....	105
7 Nøkklene til norsk samfunnssikkerhet og beredskap	107
7.1 Riksrevisjonens undersøkelse av JDs arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap...	108
7.2 Takket være regionalt og lokalt nivå fungerer norsk samfunnssikkerhet og beredskap likevel	110
7.2.1 Fylkesberedskapssjefene som knutepunkt	110
7.2.2 FBS-ene initierer aktiviteter, gir råd og skaper relasjoner mellom aktører.....	111
7.2.3 Betydningen av FBS-er sine mange “hatter”	112
7.2.4 Kommuner og FBS-er er avhengige av hverandre.....	112
7.2.5 FBS-ene innfrir selv om ressursene ikke øker i takt med kravene fra departementer og direktorater	113
7.3 Norsk samfunnssikkerhet i et risikostyringsperspektiv.....	115

8 Oppsummering	117
9 Konklusjon	121
9.1 Videre arbeid	122
9.2 Til ettertanke	122
Referanser.....	125

Figurliste

Figur 1: Oversikt over organiseringen av samfunnssikkerhet på nasjonalt, lokalt og regionalt nivå (Jenssen, 2014).	10
Figur 2: Sikkerhetens omfang og mangfold (Hovden, 1998, s. 13).	18
Figur 3: Hendelsesforløpet til katastrofer kan deles inn i seks begivenheter (Turner, 1976, s. 381).	20
Figur 4: IRGC sitt rammeverk for risikohåndtering (Renn, 2006, s. 13).	23
Figur 5: IRGC sitt rammeverk for risikohåndtering (Renn, 2006, s. 13), med plassering av de tre temaene risikoerkjennelse, gjennomføringsevne og samvirke.....	25
Figur 6: Det sosiotekniske systemet involvert i risikostyring (Rasmussen, 1997, s. 185).	28
Figur 7: Målkonflikter mot akseptabel ytelse (Grøtan et al., 2010, s. 81). Figuren er en tilpasning av opprinnelig figur som kommer fra (Rasmussen, 1997, s. 190).	30
Figur 8: Fem hoveddeler i organisasjoner (Mintzberg, 1979, s. 20).	32
Figur 9: Single-loop og Double-loop learning (Kjellén, 2000, s. 129), henholdsvis enkeltkretslæring og dobbelkretslæring i praksis.	40
Figur 10: Figuren illustrerer den ikke-rasjonelle måten problemer og løsninger kan møtes i organisasjoner, ved resolution, ved oversight og ved flight (Fioretti & Lomi, 2008, s. 196)..	47
Figur 11: Syntese mellom Rasmussens sosiotekniske modell (Rasmussen, 1997, s. 185) for risikostyring, og IRGCs modell for risikohåndtering (Renn, 2006, s. 13) som beskriver en serie risikohåndteringsprosesser som henger sammen for å skape en rød tråd fra topp til bunn i samfunnssikkerhetsarbeidet.	115

Tabelliste

Tabell 1: Oversikt over de fire prinsippene for nasjonalt sikkerhets- og beredskapsarbeid (Meld. St. 29, 2011-2012, s. 39).....	16
---	----

Forkortelser

AUF	Arbeidernes Ungdomsfylking
DSB	Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
FBR	Fylkesberedskapsråd
FBS	Fylkesberedskapssjef
FM	Fylkesmannen
HMS	Helse, miljø og sikkerhet
HOD	Helse- og omsorgsdepartementet
IRGC	International Risk Governance Council
IØT	Institutt for industriell økonomi og teknologiledelse
JD	Justis- og beredskapsdepartementet
KMD	Kommunal- og moderniseringsdepartementet
KSE	Krisestøtteenheten
NESH	Den nasjonale forskningsetiske komité for samfunnsvitenskap og humaniora
NEXUS	Den neste katastrofen (<i>“The next disaster”</i>) - betyr også møteplass
NOU	Norges offentlige utredninger
NRB	Nasjonalt risikobilde
NSD	Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste
NSM	Nasjonal sikkerhetsmyndighet
NTNU	Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
PLIVO	Pågående livstruende vold
POD	Politidirektoratet
PST	Politiets sikkerhetstjeneste
ROS	Risiko- og sårbarhetsanalyser
SAMRISK II	Program for samfunnssikkerhet (Forskningsrådet)
SINTEF	Stiftelsen for industriell og teknisk forskning ved NTH
SMK	Statsministerens kontor
UiS	Universitetet i Stavanger

1 Introduksjon

Fredag 22. juli 2011 parkerte den høyreekstremistiske terroristen, Anders Behring Breivik, en leiebil med en gjødselbombe på 940 kilo rett utenfor høyblokka i regjeringskvartalet. Bomben eksploderte klokken 15.25, hvor åtte mennesker døde momentant og ti ble innlagt på sykehus med alvorlige skader. Tidligere samme dag hadde terroristen plassert en aluminiumfarget Fiat Doblo på Hammersborg torg. Denne bilen benyttet han senere til å flykte til neste åsted. Det var kaotiske forhold i Oslo og en storstilt redningsaksjon ble iverksatt. Terroristen kjørte uhindret i omtrent en time til han ankom Utøya brygge, hvor Arbeiderpartiets ungdomsorganisasjon (AUF) hadde sommerleir. Terroristen var ikledd en falsk politiuniform hvor han opplyste til den ene av AUF-vaktene om at han kom fra Politiets sikkerhetstjeneste (PST) for å gjøre en rutinemessig sikkerhetskontroll etter eksplosjonen i Oslo. AUF-vakten anropte deretter den interne leirledelsen om at en politimann ville over til øya. Terroristen gikk ombord i fergen MS Thorbjørn og ankom Utøya omtrent åtte minutter senere, hvor han gikk opp mot hovedhuset på Utøya. De første skuddene gikk av etter noen få minutter, og med dette var massakren i gang. Fra klokken 17.21 og frem til pågripelsen klokken 18.34, drepte terroristen 69 personer, hvor den yngste vare bare 14 år gammel. Terroristen tok denne dagen til sammen 77 menneskeliv og ytterligere 43 personer ble påført livstruende eller alvorlig fysisk skade. Flere hundre ungdommer ble utsatt for en psykisk belastning det er umulig å sette seg inn i (NOU 2012:14, 2012, s. 17-30).

1.1 Bakgrunn

I etterkant av katastrofer som denne vil det bli gjennomført granskninger for å skape et bilde av hendelsesforløpet og for å identifisere bakenforliggende årsaker. Hendelsesforløpet kan deles inn i seks begivenheter, slik Barry Turner (1976) beskriver prosessen til en katastrofe. Sekvensen av hendelser starter med den antatte normalsituasjonen og ender opp i en full kulturell omstilling (Turner, 1976, s. 381), som beskrives mer inngående i delkapittelet 3.1.2.1. Det er Turners siste fase vi befinner oss i etter terrorangrepene, og som vil studeres nærmere i vår oppgave. Terrorangrepene 22. juli 2011 rystet hele det norske samfunn og Gjørsv-kommisjonen ble oppnevnt for å gjennomgå terrorangrepene. Deler av kommisjonens mandat lyder som følgende: «Hensikten med kommisjonens arbeid er å foreta en gjennomgang og evaluering for å trekke lærdom fra hendelsene med sikte på at det norske samfunnet skal kunne stå best mulig rustet til å avverge og møte eventuelle fremtidige angrep, samtidig som en tar vare på sentrale verdier i det norske samfunnet som åpenhet og demokrati ...» (NOU 2012:14, 2012, s. 38).

I arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i etterkant av katastrofer blir ikke nødvendigvis anbefalinger fra slike rapporter fulgt opp, samt at det kan være en utfordring å ivareta læringspunkter fra hendelsen. Derfor er det interessant å presentere hva som er status i norsk samfunnssikkerhet og beredskap etter 22. juli 2011. Gjørsv-kommisjonens viktigste anbefaling lyder som følger:

Kommisjonens viktigste anbefaling er at ledere på alle nivåer i forvaltningen systematisk arbeider med å styrke sine egne og organisasjonenes grunnleggende holdninger og kultur knyttet til

- risikoerkjennelse
- gjennomføringsevne
- samhandling
- IKT-utnyttelse, og
- resultatorientert lederskap.

For å støtte opp om disse holdningsendringene anbefaler vi i tillegg en rekke mer spesifikke tiltak.

(NOU 2012:14, 2012, s. 458)

I denne oppgaven er det fokusert på hva som har skjedd etter 22. juli 2011 med tanke på risikoerkjennelsen, gjennomføringsevnen og samhandling, som er de tre første punktene i Gjørsv-kommisjonens første anbefaling. Et fjerde tema som hører med for å beskrive status er temaet sentralisering, grunnet den offentlige sentraliseringsdebatten som pågår. Sektoren med Justis- og beredskapsdepartementet (JD), til Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), fylkesmannsembeter med tilhørende fylkesberedskapssjefer (FBS-er) og kommuner er grunnlaget for datamaterialet vårt, med hovedfokus på informanter fra DSB og FBS-ene sitt ståsted.

1.2 Formål og problemstilling

Oppgaven er skrevet ved Institutt for industriell økonomi og teknologiledelse (IØT) på NTNU og er en del av forskningsprosjektet NEXUS som styres fra NTNU og SINTEF Teknologi og samfunn. NEXUS omhandler "*The next disaster*", den neste katastrofen, men betyr også møteplass, som i denne sammenheng kan bety møteplasser for mange kulturer i et komplekst system, som norsk samfunnssikkerhet og beredskap er. Prosjekt NEXUS har fått støtte fra Samrisk II programmet i Forskningsrådet for tiden 2014 - 2016. Formålet til Samrisk II programmet er å "øke kunnskap om trusler, farer og sårbarhet, om hvordan uønskede hendelser kan forebygges og krisehåndtering styrkes, samtidig som grunnleggende menneskerettigheter og personvern ivaretas". Hovedmålet i NEXUS er å gi en vurdering av i hvilken grad det er trukket lærdom fra terrorangrepene 22. juli 2011, som videre er omsatt til konkrete tiltak for å øke samfunnets sikkerhet og beredskap. Vurderingen bygger på hvordan samarbeidet, risikokommunikasjonen og handlingskraften er i Norge etter terrorangrepene 22. juli 2011. NEXUS har deltakere fra NTNU, SINTEF, Safetec og Studio Apertura, hvor prosjektgruppen intervjuer aktører fra JD, DSB, Politidirektoratet (POD), FBS-er, politi, samt sentrale aktører i fylkene Sør-Trøndelag og Vest-Finnmark.

Formålet med denne masteroppgaven er å presentere status i norsk samfunnssikkerhet og beredskap etter 22. juli 2011. For å kunne vurdere status, benytter vi informasjon fra Norges FBS-er og DSB. Oppgavens hovedfokus er rettet mot arbeidet som er gjort i etterkant av 22. juli 2011. Datamaterialet består av intervju med 15 av 18 FBS-er fra hele landet og 5 sentrale aktører i DSB. Informantenes meddelelser benyttes til å presentere hva som er status i norsk samfunnssikkerhet og beredskap, med fokus på de fire valgte temaene. Aktørene fra DSB og FBS-er er valgt ut da de besitter store mengder kunnskap og har et uvurderlig overblikk over status på sine nivå, regionalt og lokalt. FBS-er er helt sentrale da de er nøkkelpersoner i forvaltningen. De har en viktig rolle ovenfor kommuner i sitt fylke, nødetater, frivillige organisasjoner, Sivilforsvaret, Forsvaret, samt andre fylkeskommunale og statlige organ. DSB er viktige informanter for denne masteroppgaven ettersom de kan ha en annen oppfatning av hva som har skjedd etter 22. juli 2011.

I krig og fred er erkjennelse av risiko noe av det viktigste man gjør i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap, som danner grunnlaget for gjennomføringsevne. Horisontal og vertikal samhandling mellom aktører er viktig for å håndtere hendelser effektivt. Sentralisering av ressurser foreligger ikke blant GjØrv-kommisjonens anbefaling, men etter 22. juli 2011 har temaet blitt en sentral del av den offentlige debatten, og hører dermed med i beskrivelsen av hva som er status i norsk samfunnssikkerhet og beredskap etter 22. juli 2011. I tillegg viser det seg at FBS-ene og DSB har klare formeninger om sentralisering. Vi vil derfor se på dette temaet i tillegg til de tre overnevnte, som nevnes i GjØrv-kommisjonenes første tiltak. Terrorangrepene 22. juli 2011 har skapt et veiskille i norsk historie og det er derfor viktig å analysere om det har skjedd noen endringer i kjølvannet av katastrofen. Med disse betraktningene vil problemstillingen i denne masteroppgaven være:

Hva er status i norsk samfunnssikkerhet og beredskap etter 22. juli 2011?

For å besvare problemstillingen har vi formulert følgende forskningsspørsmål:

- Hvilke endringer har skjedd i fylkesmannsembetene og i DSB etter 22. juli 2011?
- Hva kan komplisere læring på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå?
- Hva er nøklene til norsk samfunnssikkerhet og beredskap?

Med veiskille mener de avgjørende valg som er tatt etter katastrofen, altså hvilken retning norsk samfunnssikkerhet og beredskap har tatt i etterkant av terrorangrepene. Er alt som før eller har det skjedd betydelige endringer? Vi har valgt å benytte ordet veiskille da angrepene er de verste terrorangrepene som har rammet Norge siden andre verdenskrig (Kärki, Njølstad, Refsdal, Ryste, & Stang, 2014), og har skapt store diskusjoner om hvilke endringer som må skje i Norge.

I kapittel 5 vil vi redegjøre for hvilke endringer som har skjedd i fylkesmannsembetene og i DSB etter 22. juli 2011, slik første forskningsspørsmål tilsier. Dette kapittelet vil derfor være en presentasjon av de endringene som fremkommer av datamaterialet vårt, hvor teori og empiri settes i sammenheng. Gjennom å studere disse endringene vil vi kunne beskrive hva som er status i norsk samfunnsikkerhet og beredskap etter 22. juli 2011. De tre temaene risikoerkjennelse, gjennomføringsevne og samhandling vil settes i sammenheng med relevant teori som beskriver sammenhengen mellom de tre temaene. Sentralisering vil settes i sammenheng med teori for å kunne se på organisering av organisasjoner, fordeling av beslutningsmyndighet og to ulike styringsformer for å kunne forklare den pågående sentraliseringsdebatten i Norge.

Bak de presenterte endringene ligger det en rekke prosesser som vi ønsker å studere. Disse prosessene beskrives i kapittel 6, slik andre forskningsspørsmål beskriver. Dette kapittelet omhandler prosesser som kan komplisere læring etter hendelser. Prosessene som beskrives forankres i teori om læring og beslutningstaking fra kapittel 3.2. Perspektivene som trekkes frem i teori om læring og beslutningstaking er valgt fordi endringer etter 22. juli 2011 åpenbart vil handle om læring, og fordi valg og implementering av tiltak nødvendigvis må innebære beslutningsprosesser. Dette kapittelet er en analyse av de funn vi har gjort i datamaterialet, som presenteres i kapittel 5. Resultatene vil videre analyseres i kapittel 6, i lys av teoretiske perspektiver som bidrar til å beskrive hva som kan komplisere læring. Blant annet vil vi trekke frem at problemer og løsninger ikke alltid møtes på en rasjonell måte, og kan være avgjørende for hvordan man håndterer fremtidige hendelser i Norge.

Etter å ha beskrevet hvilke endringer som har skjedd etter 22. juli 2011, og videre analysert disse i lys av teori om beslutningstaking og læring, ser vi at det er en del utfordringer innen norsk samfunnsikkerhet og beredskap. Riksrevisjonens rapport som ble utgitt i mai 2015, presenterer en rekke svakheter på departement- og direktoratnivå. Til tross for at det kan finnes en rekke utfordringer som fremkommer av datamaterialet vårt, fremstår det norske samfunnet som preget av både sikkerhet og trygghet. Som en avsluttende del av denne masteroppgaven ser vi det derfor som nødvendig å presentere våre funn med tanke på hva som holder norsk samfunnsikkerhet og beredskap på beina, tross disse utfordringene som vi selv har sett og som Riksrevisjonens rapport fra mai 2015 bekrefter. Det er derfor naturlig å presentere nøklene til norsk samfunnsikkerhet og beredskap, slik tredje forskningsspørsmål tilsier. Disse vil bli presentert i kapittel 7, hvor vi belyser hvilke faktorer og forhold som avgjør om man lykkes i beredskapsarbeidet når en hendelse inntreffer.

For å kunne besvare problemstillingen mener vi de tre forskningsspørsmålene er nødvendige på grunn av at det etter terrorangrepene har skjedd en rekke endringer. Det er viktig å analysere prosessene som har foregått i etterkant av slike hendelser. Det er nå, relativt kort tid etter hendelsen, vi har mulighet til å påvirke utviklingen av det norske samfunn. Det er derfor svært viktig at oppgaver som denne kan bidra i forbedring- og utviklingsarbeidet. Påvirkningskraften ligger i å studere hva som faktisk har skjedd av endringer og et slikt arbeid må skje mens etterspillet fortsatt foregår. De beskrivelsene av status som vi gjør denne masteroppgaven vil kunne bidra til å gjøre oss bevisste på tiltak Gjørvt-kommisjonen anbefalte å gjennomføre, og hva som faktisk er blitt gjort i etterkant av terrorangrepene.

Har vi egentlig tatt innover oss at terror faktisk kan skje i Norge også? I sum gjør de tre valgte forskningsspørsmålene oss i stand til å beskrive status innen norsk samfunnssikkerhet og beredskap. Har de forventede endringer som burde skjedd faktisk skjedd og hvilken status har dette ført til innen norsk samfunnssikkerhet og beredskap? Ved å presentere status vil vi bidra i det forebyggende arbeidet med å bli bevisste på hva man har erkjent, lært og hva som er gjennomført i form av iverksatte tiltak. Dette er viktige spørsmål vi skal besvare underveis i denne masteroppgaven.

1.3 Gjørsv-kommisjonens rapport

For å gjennomgå og trekke lærdom fra terrorangrepene på regjeringskvartalet og Utøya 22. juli 2011, oppnevnte regjeringen en uavhengig kommisjon 12. august 2011. Kommisjonen kalles 22. juli-kommisjonen eller Gjørsv-kommisjonen, etter kommisjonens leder, Alexandra Bech Gjørsv. Gjørsv-kommisjonen avga sin rapport til regjeringen 13. august 2012 (NOU 2012:14, 2012, s. 38-39, 41). Problembeskrivelsen i Gjørsv-kommisjonens rapport har resultert i en rekke tiltak og anbefalinger. Det er i alt foreslått 31 tiltak som omhandler nasjonalt nivå, endringer i straffebestemmelser, politiet, forsvaret, helsevesen, redningsetatene og sikkerhets- og etterretningstjenestene (NOU 2012:14, 2012, s. 458-460). I denne masteroppgaven tar vi som nevnt for oss i alt fire tema, hvor de tre første temaene vi ser på er de tre første punktene i Gjørsv-kommisjonens første tiltak; risikoerkjennelse, gjennomføringsevne og samhandling. Disse tre temaene er valgt da de er gjennomgående i datamaterialet vårt. Datamaterialet sier lite om de siste to punktene i første anbefaling, IKT-utnyttelse og resultatorientert lederskap, disse vil derfor utelates. Et fjerde tema vi har fokus på er sentralisering, som også er svært gjennomgående i datamaterialet.

Gjørsv-kommisjonens rapport er det mest sentrale dokumentet når det gjelder å trekke lærdommer og iverksette endringer på de områdene der det sviktet under 22. juli 2011. Gjørsv-kommisjonen anser dette som vårt felles samfunnsansvar (NOU 2012:14, 2012, s. 449). Ut fra datamaterialet antas det at de endringer som har skjedd etter 22. juli 2011 er styrt etter Gjørsv-kommisjonens rapport, unntatt sentralisering, hvor FBS-ene og DSB har noen formeninger om denne prosessen. De fire temaene som er valgt ut belyser endringer etter 22. juli 2011, fra FBS-ene og sentrale aktører i DSB sitt ståsted. Det har tidligere ikke vært vanlig å trekke ut læringspunkter av slike rapporter, men Gjørsv-kommisjonens rapport fokuserer på trekke ut læringspunkter. Denne oppgaven kan ses på som en slags oppfølging av de tre første punktene i Gjørsv-kommisjonens rapport, for å se hva som har skjedd og ikke i etterkant av terrorangrepene.

1.4 Avgrensninger

Siden denne masteroppgaven skrives som en deloppgave til prosjekt NEXUS, vil det medføre noen begrensninger med tanke på forløpet til prosjektet. Av den grunn vil det derfor mangle informasjon om synspunkter fra de tre gjenværende FBS-ene som ikke blir intervjuet før denne oppgaven er ferdigstilt. Det foreligger kun fem intervju av aktører i DSB. Det antas å være et tilstrekkelig antall da informantene er sentrale aktører i DSB som beskriver sine synspunkter på status i norsk samfunnssikkerhet og beredskap etter 22. juli 2011. Vi har valgt å ta utgangspunkt i informasjon fra FBS-er og DSB fordi vi mener det er riktig måte å gjøre det på for å ha mulighet til å presentere status i norsk samfunnssikkerhet og beredskap, da vi ikke har mulighet til å gå inn på alle aktører. Vi burde tatt med informasjon fra JD og kommuner, som er de neste leddene i forvaltningen, men siden DSB er JDs utførende organ og har dermed oversikt over departementet, samt at FBS-ene ser ut til å ha god oversikt over kommunene, mener vi disse to nivåene i forvaltningen er tilstrekkelige for å kunne beskrive status og for å forstå kjeden i sin helhet.

Datamaterialet fra intervjuene vil vise til utfordringer på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. De fire utpekte temaene som er gjennomgående i datamaterialet vårt, mener vi vil være sentrale for å kunne gi et bilde av status i norsk samfunnssikkerhet og beredskap. De fire temaene vil bevege seg inn på en del andre områder eller tema, men som det er valgt å ikke gå nærmere inn på i denne masteroppgaven. Det er også fristende å foreslå løsninger til de utfordringene som presenteres, men informasjonsbegrensninger om utfordringer er også en faktor som gjør at dette uteblir, samt at det ikke er vårt mandat. Teorikapittelet vil inneholde teori for å kunne analysere de fire valgte temaene, vi vil derfor ikke gå inn i hver minste detalj.

2 Casebeskrivelse

Endringer i tilknytning til de fire valgte temaene risikoerkjennelse, gjennomføringsevne, samhandling og sentralisering hører med for å kunne beskrive hva som er status i norsk samfunnssikkerhet og beredskap etter 22. juli 2011. Vi vil nå presentere hva vi legger i de fire temaene, hvor våre tilnærminger til temaene følger oppgavens forløp.

2.1 Risikoerkjennelse

Ordet *risikoerkjennelse* forstås som hvilken risiko kommuner og fylker erkjenner at de kan stå ovenfor, og på hvilken måte dette utledes i forberedelser og under krisehåndtering, men fokuset i denne oppgaven er hva som skjer etter at en hendelse har inntruffet. I denne oppgaven betyr en *hendelse* alt som kan inntreffe, hvor vi inkluderer blant annet terrorangrep, naturkatastrofer, vilde hendelser og kriser etc. Erkjennelse av risiko kan derfor forstås som noe av det viktigste man gjør. Etter hendelser, veiledninger fra tilsynsmyndigheter, læring, erfaringer etc. kan risikoerkjennelsen endres ved å gi en “mental oppvåkning” for at hendelser kan skje, samt hvilke konsekvenser hendelser kan medføre. Videre vil en slik “mental oppvåkning” påvirke hva som nedfelles i planverk, Risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS-analyser), kriseplaner og beredskapsplaner. En ROS-analyse er en systematisk kartlegging av ulike risiko og sårbarheter som ligger til grunn for å forberede for håndtere uønskede hendelser, samt forebygging av uønskede hendelser (DSB, 2013). Ordet sårbarhet defineres av Aven, Hovden, Kruke, og Olsen (2005) som “*et uttrykk for et systems evne til å fungere når det utsettes for en uønsket hendelse, samt de problemer systemet får ved å gjenoppta sin virksomhet etter at hendelsen har inntruffet*”(Aven et al., 2005, s. 5). Hokstad, Jersin, Rosness, Steiro, og Tinmannsvik (2002) sin definisjon er “*risiko er muligheten for at hendelser eller menneskelige aktiviteter/ beslutninger påvirker (negativt) aspekter av hva mennesket verdsetter*” (Hokstad et al., 2002, s. 5).

For å forklare risikoerkjennelse blant de ulike nivåene i forvaltningen har vi valgt å benytte disse tre ulike tilnærminger til risikoerkjennelse. Den første er å erkjenne at terror kan skje i Norge, den neste er å erkjenne at andre hendelser også kan inntreffe i Norge, og den tredje er å faktisk ta innover seg at både terror og andre hendelser kan skje i Norge, for å forberede beredskapen etter flere type hendelser som kan inntreffe. Risikoerkjennelsen, altså hvordan beredskapsaktører tar risiko innover seg, kan gjenspeile de tiltak som iverksettes i forberedelser og under håndtering av hendelser. Tilsiktede hendelser, er hendelser som kan oppstå uten forvarsel, i motsetning til uvær som “Ivar” og “Dagmar” som man kan forberede beredskapen på, slik at skadeomfanget kan reduseres. Både ventede og uventede hendelser vil håndteres etter de ryggmargsrefleksene beredskapsaktørene i skarp ende har. Med ryggmargsreflekser mener vi de automatiske handlinger man ut gjør ut fra de erfaringer man har. I følge FBS-ene, etableres ryggmargsrefleksene spesielt gjennom øvelser, slik at man får erfaring med hva som må gjøres ved ulike hendelser.

Vi vil benytte datamaterialet til å skissere hva som har skjedd og ikke skjedd etter 22. juli 2011 med tanke på risikoerkjennelse. Her vil vi se på om det har skjedd endringer i det forebyggende arbeidet med tanke på ROS-analyser i kommuner og fylker, samt beredskapsplaner, kriseplan og øvelser.

2.2 Gjennomføringsevne

Vi har nå argumentert for at *risikoerkjennelse* forteller hvilken risiko kommuner og fylker erkjenner at de kan stå ovenfor. *Gjennomføringsevne* innebærer at beredskapsaktørene omsetter denne erkjennelsen til handling. Fra datamaterialet ser vi at endringer i risikoerkjennelse og gjennomføringsevne kan overlape, ettersom erkjent risiko kan påvirke gjennomføringsevne. Vi argumenterer for at den gjennomføringsevnen en har, innbefatter hvilke handlinger en prioriterer foran andre, og har mulighet til å gjennomføre for å svare på erkjent risiko. Det en prioriterer å gjøre først er viktigere enn andre oppgaver. Ved å svare på erkjent risiko kan man eksempelvis gjøre slik: Hvis det kommer et forvarsel om uvær som kan gjøre skade på mennesker, miljø eller eiendom, vil en ta innover seg denne identifiserte risikoen og gjennomføre tiltak deretter for å redusere skadeomfanget. I denne sammenhengen vil gjennomføring av tiltak være svar på erkjent risiko, som en prioriterer å gjennomføre før andre arbeidsoppgaver da erkjent risiko håndteres først. Når flere aktører inngår i samme øvelser, hendelser eller i krisehåndtering, kreves det samhandling. Vi argumenterer for at erkjennelse av risiko, vil påvirke både gjennomføringsevne og videre samhandling.

2.3 Samhandling

Vår tilnærming til samhandling er at beredskapsaktører fra flere etater, organisasjoner etc. samarbeider om å nå et felles mål. Forutsetninger for god samhandling er blant annet kjennskap til de du skal samarbeide med, tydelig struktur med klare ansvarsforhold, gjensidighet blant aktørene og kompetanse på ditt ansvarsområde, samt på tvers av etatene/organisasjonene. Mange av disse forutsetningene likner POD (2011, s. 54) sin beskrivelse av rask og effektiv håndtering av hendelser. Godt samarbeid ligger derfor til grunn for å kunne håndtere et mangfold av hendelser som kan oppstå i samfunnet. For å bedre samhandling må man derfor gjennomføre øvelser som likner en reell hendelse. Gjørv-kommisjonens første tiltak, punkt 3, omhandler *samhandling* (NOU 2012:14, 2012, s. 458) og fra datamaterialet vet vi at FBS-er og sentrale aktører fra DSB benytter ordene samhandling, samordning, samarbeid og *samvirke* til samme betydning, altså at aktørene må virke sammen.

I kjølvannet av 22. juli 2011 ble *samvirke* innført som det fjerde prinsippet i beredskapsarbeidet, vi forstår derfor at ordene har samme betydning. Vi har tatt hensyn til bruk av flere ord til felles betydning i denne oppgaven. Fra nå av benyttes derfor ordet *samvirke* videre i denne oppgaven. Kommunikasjon mellom organisasjonene, samt organisasjonenes struktur og organisasjonenes kultur kan ha innvirkning på *samvirke* mellom aktørene.

Risikoerkjennelse, gjennomføringsevne og samvirke i rammeverk for risikostyring

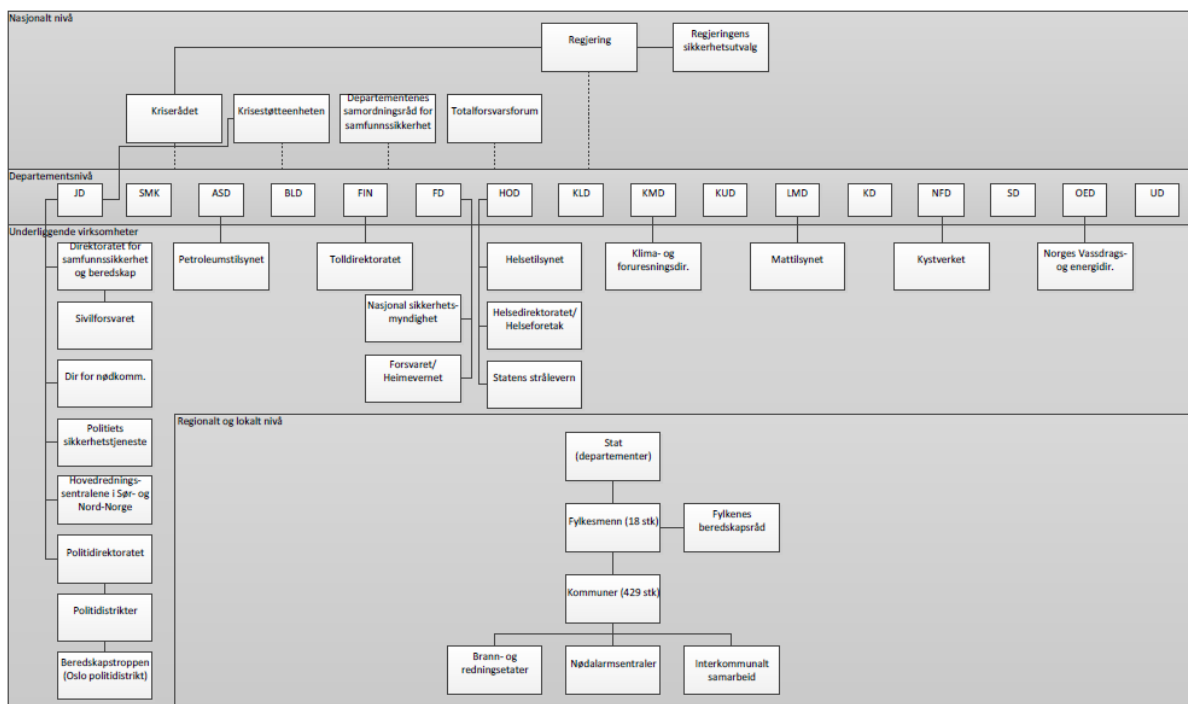
Vår tilnærming til sammenhengen mellom de tre temaene utdypes videre i kapittel 3.1.2.3, hvor risikoerkjennelse, gjennomføringsevne og *samvirke* settes i sammenheng med The International Risk Governance Council (IRGC) sitt rammeverk for risikohåndtering (Renn, 2006, s. 13). I overgangen mellom risikoerkjennelse og gjennomføringsevnen foregår en rekke læringsprosesser og beslutningssituasjoner. Dette vil presenteres i kapittel 6, hvor vi forklarer hva som kan komplisere læring etter hendelser og øvelser.

2.4 Sentralisering

I denne oppgaven har ordet *sentralisering* to betydninger som følge av hva informantene legger i ordet. I kjølvannet av 22. juli 2011 har den offentlige debatten om sentralisering av ressurser skutt fart. Debatten har foreløpig resultert i blant annet økte bevilgninger til DSB, som videre har ført til opprettelse av omtrent 25 nye stillinger i DSB. Styrking av sentralt nivå er den ene tilnærmingen vi benytter. Sammenslåing av kommuner og fylker er den andre tilnærming til sentralisering som vi benytter i denne oppgaven. Sentraliseringsdebatten er mest synlig gjennom den nye politireformen som foreslår en reduksjon i antall politidistrikt, hvor regjeringen ønsker å redusere dagens 27 politidistrikter til 12 (Regjeringen, 2015a, 2015b). I tillegg til sentralisering av politiet spekuleres det i om det også vil skje en sentralisering i form av sammenslåing av fylker og kommuner. Ved å ta utgangspunkt i de fire temaene risikoerkjennelse, gjennomføringsevne, *samvirke* og sentralisering vil vi ha et godt utgangspunkt for å kunne presentere et bilde av status i norsk samfunnssikkerhet og beredskap. Som nevnt tidligere er det er valgt å ta utgangspunkt i informasjon fra FBS-er og sentrale aktører i DSB. Før vi gjør rede for hvorfor disse aktørene er valgt, ønsker vi å beskrive organiseringen av norsk samfunnssikkerhet og beredskap.

2.5 Organiseringen av norsk samfunnssikkerhet og beredskap

Det som ligger til grunn for forberedelser og håndtering av samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet er det ordinære konstitusjonelle ansvaret. Departement som har ansvaret for en sektor til daglig, vil derfor ha ansvaret for beredskapsplanlegging og iverksettelse av beredskapstiltak i en krisesituasjon, i egen virksomhet. For å sikre en helhetlig og koordinert beredskap er JD tillagt en samordningsrolle, utover sitt sektoransvar. JD fører i tillegg tilsyn med departementene. Organiseringen av samfunnssikkerhet på nasjonalt, lokalt og regionalt nivå med JD sine underliggende virksomheter vises i Figur 1.



Figur 1: Oversikt over organiseringen av samfunnssikkerhet på nasjonalt, lokalt og regionalt nivå (Jenssen, 2014).

2.5.1 Justis- og beredskapsdepartementet med underliggende virksomheter

Innenfor samfunnssikkerhetsområdet er JD etatsleder for DSB, PST, Hovedredningsentralen og POD, som vist i venstre del av Figur 1. POD ble opprettet for å møte utfordringene i kriminalitetsutviklingen og skal styrke den sentrale ledelsen av politiet (Politiet, 2011). PST har primært ansvar for å forebygge og etterforske straffbare handlinger mot rikets sikkerhet (PST, 2015). DSB er underlagt JD og ble opprettet 1. september 2003 og var et resultat av sammenslåingen av det tidligere Direktoratet for sivil beredskap og Direktoratet for brann- og elsikkerhet. Direktoratet sin rolle omfatter både forebygging og gjennomføring av tiltak på samfunnssikkerhetsområdet (Meld. St. 22, 2007-2008, s. 13).

DSB sitt ansvar omfatter nasjonal, regional og lokal sikkerhet og beredskap, brann- og elsikkerhet, industri- og næringslivssikkerhet, farlige stoffer, produkt- og forbrukersikkerhet og Sivilforsvaret (DSB, 2015). DSB har et tverrsektorielt perspektiv hvor store ulykker og ekstraordinære situasjoner vektlegges. På vegne av JD har DSB oversikt over risiko- og sårbarhetsutviklingen i samfunnet (Meld. St. 22, 2007-2008, s. 13), og utarbeider derfor Nasjonalt risikobilde (NRB) som utgis en gang i året (DSB, 2014b). Etableringen av DSB var en av flere organisatoriske endringer som ble gjort for å styrke samfunnssikkerhetsarbeidet. Krisestøtteenheten (KSE) ble etablert i 2006 for å øke ressursene departementene kan trekke på i krisesituasjoner. KSE bidrar i det daglige departementsfellesskapets beredskapsarbeid. I 2007 etablerte JD *Departementenes samordningsråd for samfunnssikkerhet*, grunnet behov for en arena på departementsnivå for å drøfte samfunnssikkerhets- og beredskapsspørsmål. For at DSB skal kunne holde oversikten over risiko- og sårbarhetsutviklingen i samfunnet fører DSB tilsyn med departementene, fylkesmenn og virksomheter, og gjennomfører øvelser på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå (Meld. St. 22, 2007-2008, s. 11-13).

2.5.2 Fylkesmannen og kommuner

Neste nivå omfatter fylkesmennene, som er statens representant på regionalt nivå. Fylkesmannen (FM) er både tittelen til en person og navnet på en organisasjon (Fylkesmannen, 2015a), og fylkesmennene har en viktig rolle med å følge opp regelverk og mål som er fastsatt innen samfunnssikkerhet og beredskap. FM skal ivareta en rolle som pådriver og veileder i dette arbeidet, og samordne samfunnssikkerhetsarbeidet i fylket. FM har ansvar for å bistå kommunene gjennom tilsyn, kurs, øvelser og veiledning i utarbeidelse av krise- og beredskapsplaner (Meld. St. 22, 2007-2008, s. 23-24). Gjennom Lov om kommunal beredskapsplikt plikter kommuner å oppfylle alle krav loven stiller, samt å utarbeide risiko- og sårbarhetsanalyser. Her skal kommunene ha kartlagt uønskede hendelser som kan ramme kommunene, vurdere sannsynligheten for at hendelsene inntreffer og hvordan de kan påvirke kommunen. Kommunene skal også utarbeide en beredskapsplan, som skal inneholde hvilke tiltak de har forberedt for å håndtere de uønskede hendelsene de har identifisert. Beredskapsplanen skal revideres minst en gang i året (Sivilbeskyttelsesloven, 2010). For å oppfylle Lov om kommunal beredskapsplikt er fylkesmennes veiledning i ROS-analyser og utarbeidelse av krise- og beredskapsplaner en viktig støtte for kommunene (Meld. St. 22, 2007-2008, s. 24). FM utfører oppgaver på vegne av departementene, og er administrativt underlagt Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) (Fylkesmannen, 2015b).

Under hendelser og kriser på lokalt nivå rapporterer fylkesmennene til sentrale myndigheter via DSB. Denne rapporteringen gjør at sentrale myndigheter får et overordnet situasjonsbilde på tvers av samfunnssektorer (Meld. St. 22, 2007-2008, s. 20). Dette gjør at sentrale myndigheter og DSB er avhengig av FM og det de rapporterer. FM kommuniserer både vertikalt og horisontalt. Vertikalt kommuniseres det opp til overliggende myndigheter og ned til fylkenes tilhørende kommuner. Fra datamaterialet kommer det frem at det kommuniseres horisontalt med blålysetatene, frivillige organisasjoner, Forsvaret, Sivilforsvaret, samt statlige og fylkeskommunale organ. Under fylkesmennene finnes en annen viktig funksjon, fylkesberedskapssjefene. En FBS skal lede og koordinere arbeidet innenfor fagområdet ved embetet. Et fylkesberedskapsråd (FBR) oppnevnes av FM og er det viktigste samordningsorganet FM har i kriseforebyggende arbeid og under krisehåndtering. Rådet skal benyttes til å drøfte beredskapsspørsmål og for gjensidig orientering om beredskapsarbeid i fylket (Meld. St. 22, 2007-2008, s. 24).

Uten rapportering fra FM og FBS-ene om hva som skjer ute i kommunene ville ikke aktører på direktorat- og departementsnivå hatt mulighet til å besitte den kunnskapen de gjør i dag. Dette beskriver hvor viktig denne funksjonen i skarp ende er. FBS-ene er engasjerte mennesker som besitter enorme mengder kunnskap innen norsk samfunnssikkerhet og beredskap og er sentrale aktører som kan bidra til å forklare status i norsk samfunnssikkerhet og beredskap etter terrorangrepene 22. juli 2011. Etter å ha gjort noen søk på internett, virker det som at FBS-ene ikke eksisterer på papiret, da det ikke finnes noen konkret beskrivelse av en rolle til FBS-ene, eller hvilken funksjon de har. Fra datamaterialet fremkommer det hvor viktige FM og FBS er innen samfunnssikkerhet- og beredskapsfeltet. Med tanke på alle de formelle og uformelle oppgaver FBS-ene utfører innen samfunnssikkerhet og beredskap, er det derfor et paradoks at denne rollen ikke kommer tydeligere frem i organisering av norsk samfunnssikkerhet og beredskap. Landets FBS-er ser ut til å ha en unik evne til å samordne, og gjennomføre det som er til det beste for sitt fylke med tilhørende kommuner, og bak dette ligger ildsjelen i FBS-ene sitt arbeid. Disse oppgavene utføres samtidig som det kommuniseres med overliggende myndigheter. Ingen annen aktør innen norsk samfunnssikkerhet og beredskap har denne rollen med å være tannhjulet som holder systemet i gang. For å belyse FBS-enes sin rolle i samfunnet består empirien til denne masteroppgaven av intervju med 15 av i alt 18 FBS-er. I tillegg er det valgt å inkludere intervju med 5 sentrale aktører i DSB, for å inkludere synspunkter fra DSB, da direktoratet er det nærmeste overliggende nivå.

3 Teori

For å kunne beskrive status i norsk samfunnssikkerhet og beredskap gjennom å besvare våre tre forskningsspørsmål kreves teori om risikoerkjennelse, gjennomføringsevne, samvirke og sentralisering. Kapittel 3 vil derfor være todelt, hvor kapittel 3.1 omhandler sikkerhetsteori og hvor kapittel 3.2 omhandler beslutningstaking og læringsteori. Kapittel 3.1 og 3.2 vil bli benyttet for å kunne knytte sammen empiri og teori. Her vil teori i kapittel 3.1 være relevant for de resultatene som presenteres i kapittel 5, og teori i kapittel 3.2 vil være relevant for analysen som gjøres i kapittel 6. Først vil vi introdusere relevant sikkerhetsteori.

3.1 Sikkerhetsteori

Dette kapittelet er delt inn i to hoveddeler. I kapittel 3.1.1 beskriver vi begrepsdefinisjoner, prinsipper for nasjonalt sikkerhets- og beredskapsarbeid, omfang og mangfold innen samfunnssikkerhet, samt forholdet mellom *safety* og *security*. I kapittel 3.1.2 beskriver vi relevant teori for å kunne presentere resultatene våre i kapittel 5, ved å sette empiri og teori i sammenheng.

3.1.1 Samfunnssikkerhet og beredskap

Før vi kan beskrive status i norsk samfunnssikkerhet og beredskap, er det nødvendig å definere begrepene samfunnssikkerhet og beredskap. Etter opphøret av “den kalde krigen” ble det en økt oppmerksomhet om at samfunnet ikke bare er sårbart under krig, men også i fredstid (Aven et al., 2005, s. 4). Det er mange områder som påvirker sårbarheten til et samfunn, noen av disse er globalisering av økonomi, menneskeskapt klimaendring, demografiske endringer, komplekse og sammenkjedede globale teknologier og infrastruktur, store folkeforflytninger på grunn av krig, kriser, katastrofer som eksempelvis kugalskap og epidemier, terror, globale nettverk av organisert kriminalitet og terrorisme (Aven et al., 2005, s. 7; Hovden, Kruke, & Olsen, 2007, s. 70). Etter “den kalde krigen” gikk beredskapen fra å være rettet mot ytre fiender til å bli justert mot indre saker både på nasjonalt og lokalt nivå. I arbeidet med å skape et mer robust samfunn ble statlige og kommunale myndigheter gitt nye roller. Hvor robust eller sårbart et samfunn er uttrykker det samme, selv om begrepene beskriver status fra hver sin ytterkant (Aven et al., 2005, s. 4-5).

3.1.1.1 Definisjon av begrepet samfunnssikkerhet

Første gang begrepet samfunnssikkerhet ble tatt i bruk var i 1997 (Aven et al., 2005, s. 4). Bondevik-regjeringen nedsatte gjennom kongelig resolusjon av 3. september 1999 Sårbarhetsutvalget, et utvalg for å utrede samfunnets sårbarhet og beredskap (NOU 2000:24, 2000, s. 24). Selv om Sårbarhetsutvalget benyttet samfunnssikkerhet som en samlebetegnelse for arbeidet sitt, presenterte de ingen definisjon av begrepet. Ved Høgskolen i Stavanger (nå Universitetet i Stavanger, UiS) er det et studium som heter Samfunnssikkerhet, et studium innen sikkerhet, beredskap og samfunnsplanlegging. Begrepet samfunnssikkerhet ble tatt i bruk under forarbeidet til dette studiet, men det fantes ingen konkret definisjon av begrepet samfunnssikkerhet i studieplanen til dette studiet i 2005 (Aven et al., 2005, s. 4).

I følge Fimreite, Langlo, Læg Reid, og Rykkja (2014, s. 17) og Aven et al. (2005, s. 5) ble samfunnssikkerhet definert i Meld. St. 17 (2001-2002, s. 4) "*Samfunnssikkerhet. Veien til et mindre sårbart samfunn*", en oppfølging av Sårbarhetsutvalget. Begrepet ble definert som "*[...] den evne samfunnet som sådan har til å opprettholde viktige samfunnsfunksjoner og ivareta borgernes liv, helse og grunnleggende behov under ulike former for påkjenninger.*" Meld. St. 37 (2004-2005, s. 50) definerer at samfunnssikkerhet "*[...] dreier seg om å ivareta sivilbefolkningens trygghet og sikre sentrale samfunnsfunksjoner og viktig infrastruktur mot angrep og annen skade i situasjoner der statens grunnleggende interesser ikke er truet*". Den siste definisjonen er i ettertid den flest har forholdt seg til og er den mest omforente, da den verken ekskluderer eller inkluderer enkelte typer hendelser. Definisjonen omfatter forberedelser for å takle kriser, forebygging av kriser, håndtering av kriser når de inntreffer og evne til å returnere til normalt tilstand og gjenopprette funksjonaliteten (Aven et al., 2005, s. 6).

Hele spekteret av utfordringer er ment å kunne dekkes av samfunnssikkerhetsbegrepet. Dette gjelder både små og store utfordringer som spenner fra trusler mot befolkningsgrupper eller nasjonen som helhet til krisesituasjoner og naturskapt- og menneskeskapt situasjoner. Trusler mot befolkningsgrupper eller nasjonens selvstendighet eller eksistens kan klassifiseres som intenderte eller villedte hendelser. Eksempler på slike er sabotasje, terroraksjoner, selvmord og ildspåsetting. Andre hendelser som ikke kan klassifiseres som intenderte hendelser, klassifiseres naturlig nok som ikke-intenderte hendelser. Innen ikke-intenderte hendelser kan det skilles mellom naturskapt og menneskeskapt hendelser, men dette er ikke alltid like enkelt. Et eksempel på en naturkatastrofe er flom, mens et eksempel på en menneskeskapt ulykke er togkollisjonen på Åsta, da det var menneskeskapt systemer involvert. Her berører man årsaksforholdene til hendelsene nevnt ovenfor, som har rot i et komplekst samspill mellom menneskelige, teknologiske og organisatoriske faktorer. Årsakene til intenderte eller villedte hendelser kan derimot knyttes til motivene til de som står bak ugjerningen. Eksempelvis vil motivene til de som står bak være årsakene til slike intenderte eller villedte hendelser (Aven, Boyesen, Njå, Olsen, & Sandve, 2004, s. 16-17).

Det vil i denne oppgaven fokuseres på samfunnssikkerhet etter 22. juli 2011, i tråd med beskrivelsen til Aven et al. (2005, s. 10) av hva en hendelse må inkludere for å true samfunnssikkerheten. Hovden et al. (2007) presenterer dimensjoner for samfunnssikkerhet, ved å se på hendelsene og belastninger i lys av tre kriterier (Hovden et al., 2007, s. 72). Kriteriene benyttes for å vurdere om hendelser og påvirkninger kan true samfunnssikkerheten (Aven et al., 2005, s. 10). Dette arbeidet fikk sitt utspring etter at DSB, NTNU og UiS avholdte et seminar i 2004 for å drøfte begrepet samfunnssikkerhet (NOU 2006:6, 2006, s. 225). Første kriterium omfatter ekstraordinære påkjenninger og tap, som omhandler store hendelser som samfunnet ikke kan håndtere ved hjelp av ordinære rutiner. Andre kriterium omhandler kompleksitet og gjensidig avhengighet, og tar for seg hendelser eller forebygging av hendelser i teknologiske og sosiale systemer med sterk gjensidig avhengighet. Tredje kriterium omfatter tillit til vesentlige samfunnsfunksjoner, og tar for seg hendelser eller forebygging av hendelser som undergraver tilliten til at samfunnets institusjoner ivaretar den individuelle og kollektive tryggheten.

For at hendelsen skal kunne være et anslag mot samfunnssikkerheten må den inkludere minst ett av kriteriene beskrevet ovenfor. Forebygging og håndtering av både hverdagslige og ekstraordinære uønskede hendelser dekkes av denne definisjonen av samfunnssikkerhet og gjelder både fremtidige og tidligere hendelser (Fimreite et al., 2014, s. 17). Terrorangrepene i Norge 22. juli 2011 er en hendelse som utvilsomt kvalifiserer til en hendelse som truet samfunnssikkerheten, da den oppfyller minst to av de tre kriteriene.

3.1.1.2 Definisjon av begrepet beredskap

I følge NOU 2006:6 (2006, s. 38), er begrepet beredskap definert som *“planlegging og forberedelse av tiltak for å håndtere uønskede hendelser på best mulig måte etter de har skjedd. Forebygging er tiltak som søker å redusere sannsynlighet for at uønskede hendelser oppstår, og tiltak som skal redusere konsekvensene av en uønsket hendelse.”* Beredskap har en kjerne av erkjennelse av at det alltid vil oppstå uønskede hendelser, selv om det på forhånd er iverksatt forebyggende tiltak. Dette er tiltak som skal redusere sannsynligheten for at uønskede hendelser forekommer og redusere konsekvensene av en uønsket hendelse. Det er en utfordring å finne en balansegang mellom forebyggende tiltak og beredskapstiltak (NOU 2006:6, 2006, s. 38). NOU 2000:24 (2000, s. 20), definerer beredskap som *“tiltak for å forebygge, begrense eller håndtere kriser og andre uønskede hendelser”*. Denne definisjonen betyr at man må være forberedt på å at kriser og uønskede hendelser kan inntreffe, og at planer og tiltak på forhånd må være utarbeidet for å være i stand til å kunne eliminere eller begrense konsekvensene (POD, 2011, s. 24).

Forholdet mellom samfunnssikkerhet og beredskap forstår vi som at beredskap er en delmengde av samfunnssikkerhet, da begrepet samfunnssikkerhet omfatter et større område. Ut ifra definisjonene forstår vi derfor at det i beredskap inngår både forebyggende arbeid og krisehåndtering. Det er i denne masteroppgaven fokusert på forebyggende arbeid, fremfor krisehåndtering. Selv om begrepene beredskap og krisehåndtering overlapper hverandre, har vi valgt å i denne masteroppgaven se på både samfunnssikkerhet og beredskap, men hvor vi i hovedsak fokuserer på forebyggende arbeid. Ut fra sistnevnte definisjon av begrepet beredskap inngår også forebyggende arbeid. Kort oppsummert har vi valgt å se på samfunnssikkerhet og beredskap, men hvor vi innen beredskap ikke fokuserer på krisehåndtering, men forebyggende arbeid.

3.1.1.3 Prinsipper for nasjonalt sikkerhets- og beredskapsarbeid

Ansvarsprinsippet, nærhetsprinsippet og likhetsprinsippet var de tre hovedprinsippene for nasjonalt sikkerhets- og beredskapsarbeid som eksisterte i landet før terrorangrepene 22. juli 2011 (Meld. St. 22, 2007-2008, s. 10). Etter terrorangrepene ble det innført et fjerde prinsipp, samvirke (NOU 2012:14, 2012, s. 70). Prinsippet samvirke vil vi se nærmere på videre i denne oppgaven. De fire prinsippene er beskrevet i Tabell 1.

Tabell 1: Oversikt over de fire prinsippene for nasjonalt sikkerhets- og beredskapsarbeid (Meld. St. 29, 2011-2012, s. 39).

Ansvarsprinsippet	Ansvarsprinsippet betyr at den myndighet, virksomhet eller etat, som til daglig har ansvaret for et område, også har ansvaret for nødvendige beredskapsforberedelser og for den utøvende tjeneste ved kriser og katastrofer.
Nærhetsprinsippet	Nærhetsprinsippet innebærer at kriser organisatorisk skal håndteres på et lavest mulig nivå.
Likhetsprinsippet	Likhetsprinsippet betyr at den organisasjon man opererer med under kriser skal være mest mulig lik den organisasjon man har til daglig.
Samvirkeprinsippet	Samvirkeprinsippet stiller krav til at myndighet, virksomhet eller etat har et selvstendig ansvar for å sikre et best mulig samvirke med relevante aktører og virksomheter i arbeidet med forebygging, beredskap og krisehåndtering.

For å kunne beskrive status i norsk samfunnssikkerhet og beredskap vil samvirkeprinsippet drøftes, da det ble innført etter 22. juli 2011 og er en av endringene etter terrorangrepene. Prinsippet er gjennomgående i datamaterialet og benyttes for å beskrive flere interessante forhold på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. Det ses derfor som nødvendig å presentere alle de fire prinsippene for nasjonalt sikkerhets- og beredskapsarbeid i sin helhet.

Ansvarsprinsippet går ut på at ansvaret for samfunnssikkerhet ligger på hvert enkelt departement og den enkelte statlige myndighet, hvor de selv har ansvaret innenfor sitt område. Den ansvarlige for alt som foregår innenfor ens underliggende etater er hver enkelt statsråd. Det samordnende ansvaret horisontalt på sentralt nivå ligger til JD. Det bygges stadig opp overgripende organer, men i hovedsak skal ansvarsprinsippet være det bærende prinsippet for arbeidsfordeling mellom de ulike aktørene. Ansvarsprinsippet legger grunnlaget for god samordning internt i statlige virksomheter og innen sektorer eller departementsområder. På tvers av sektorer vil det derimot være svak samordning (Fimreite et al., 2014, s. 17-20).

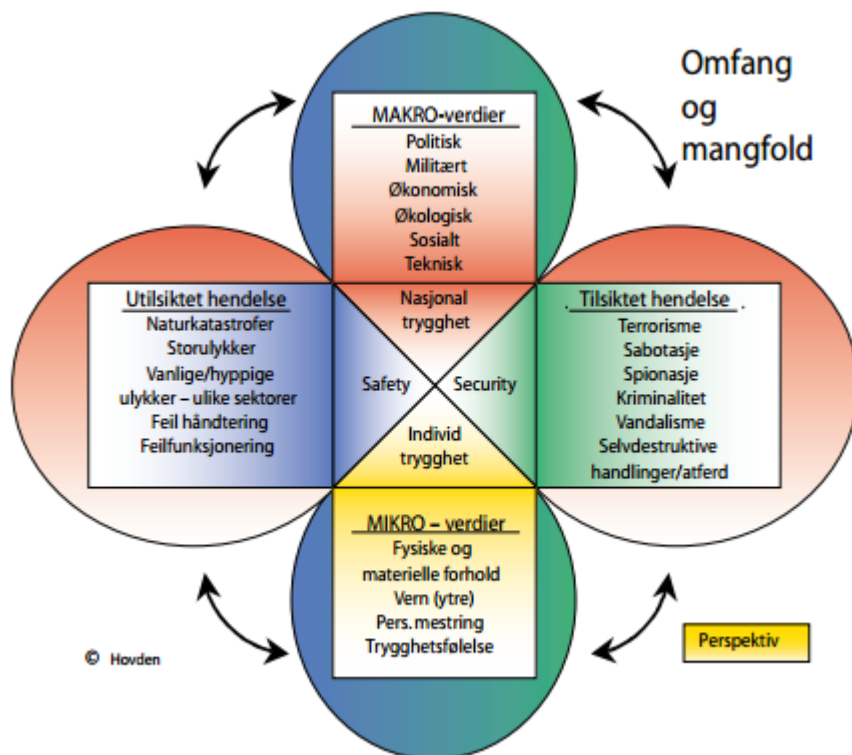
Definisjonen av nærhetsprinsippet betyr ifølge Fimreite et al. (2014, s. 18) at også FM og kommunene skal bli gitt viktige oppgaver. Den enkelte kommune opererer med *lokalt selvstyre*, som betyr at de kan utarbeide sine egne tiltak og sin egen politikk.

Nærhetsprinsippet kan føre til god samordning innen kommuner eller fylker, men mellom kommune og stat, eller på regionnivå, kan prinsippet føre til at samordningen kan være svak. Likhetsprinsippet kan være vanskelig å praktisere (Fimreite et al., 2014, s. 18), da det ofte kreves mer ressurser når kriser eller ulykker oppstår. Som nevnt innledningsvis i dette kapitlet ble samvirkeprinsippet innført som et fjerde prinsipp etter terrorangrepene i Norge 22. juli 2011. Prinsippet ble innført på grunn av et sterkt behov for samarbeid på tvers av ansvarsområder da samfunnssikkerhetsarbeidet byr på tverrgående utfordringer mellom sektorene, og for å sikre best mulig utnyttelse av ressurser på tvers av sektorer (Meld. St. 29, 2011-2012, s. 39).

3.1.1.4 Omfang og mangfold innen samfunnssikkerhet

Begrepet samfunnssikkerhet er ikke knyttet til bestemte hendelser, det er derfor en utfordring å avgrense begrepet. På grunn av denne utfordringen er det hensiktsmessig å skille mellom det som er relevant for begrepet, og det som er mindre relevant (NOU 2006:6, 2006, s. 222).

Figur 2 er et forsøk på å beskrive hoveddimensjonene.



Figur 2: Sikkerhetens omfang og mangfold (Hovden, 1998, s. 13).

Figur 2 illustrerer omfanget av risiko og sårbarhet for både på samfunns- og individnivå og beskriver forholdet mellom nasjonal sikkerhet, individets sikkerhet, *safety* og *security* (NOU 2006:6, 2006, s. 222). Aksene i figuren ovenfor bindes sammen av fire piler som beskriver forhold knyttet til sårbarheten i samfunnsfunksjoner. Sårbarhet i alt fra nasjonale institusjoner til påvirkende faktorer for trygghet hos enkeltmennesket vil beskrives av den vertikale akse. Denne bør avgrenses til forhold som omfatter nasjonale institusjoner, normer som regulerer samhandling i samfunnet og kritisk infrastruktur. Den horisontale akse viser at figuren dekker både utilsiktede og tilsiktede hendelser, hvor det i gråsonen mellom disse to ytterpunktene finnes mange tapshendelser. Det betyr at aktørene overlatt eller uaktsomt bryter sikkerhetslover, regler og normer for å oppnå fordeler, uten at de ønsker de negative konsekvensene (Aven et al., 2005, s. 7). Figur 2 danner en oversikt over hvilke forhold som kan finnes seg innen begrepet samfunnssikkerhet (NOU 2006:6, 2006, s. 223).

Safety og Security

I Figur 2 skilles det mellom de engelske ordene for sikkerhet, *safety* og *security*, som benyttes for å beskrive to aspekter ved sikkerhet. Disse ordene benyttes som hjelpeord, hvor *safety* beskriver sikkerhet i forbindelse med uønskede hendelser som skjer på grunn av tilfeldigheter og *security* beskriver sikkerhet i forbindelse med uønskede hendelser som skjer på grunn av vilde/tilsiktete hendelser (Albrechtsen, 2003, s. 1; NOU 2006:6, 2006, s. 38). I Norge har noen av de store konsernene valgt å oversette *safety* til “sikkerhet” og *security* til “sikring” (NOU 2006:6, 2006, s. 38). I følge Albrechtsen (2003, s. 2) er ikke forskjellen mellom de to engelske ordene tilstrekkelig, altså at *security* beskytter mot kriminalitet og *safety* beskytter liv og helse. Beskyttelse av liv og helse kan være beskyttelse mot tilsiktete hendelser, eksempelvis vold og drapsforsøk. Det er derfor vanskelig å skille mellom *safety* og *security*, og det trenger ikke være nødvendig å skille mellom disse to ordene da en liten forskjell mellom dem ser ut til å være at *security* kan knyttes til kriminelle handlinger og *safety* kan knyttes til en risiko for at mennesker blir skadd (Albrechtsen, 2003, s. 3).

3.1.2 Teoretiske bidrag som er relevant for å studere samfunnssikkerhet og beredskap

I dette kapittelet ønsker vi å presentere teoretiske bidrag som er relevant for å studere samfunnssikkerhet og beredskap. Samfunnssikkerhet og beredskap berører mange områder og aktører, og er med andre ord et sammensatt system bestående av mange ulike aktører på ulike nivå som skal samarbeide både horisontalt og vertikalt i organisasjonen. Skal en forstå samfunnssikkerhet må man derfor forstå kompleksitet, og det er derfor nødvendig å ta utgangspunkt i teori som gir begreper for å kunne beskrive kompleksitet. I følge Hovden et al. (2007) vil framtidige trusler mot samfunnssikkerhet komme fra komplekse interaksjoner mellom økonomiske, teknologiske, samfunnsmessige og kulturelle faktorer. Truslene er derfor ikke knyttet til spesifikke områder eller sektorer, noe som byr på utfordringer. På grunn av sterk avhengighet mellom statens organisering av virksomheter og sårbarheten i samfunnskritiske funksjoner omfatter samfunnssikkerhet først og fremst nasjonalt nivå, men også enkeltindivider vil påvirkes av den risikoen de utsettes for. Det nasjonale nivået vil også påvirkes av internasjonale trusler, hendelser og utviklingstrekk (Hovden et al., 2007, s. 7, 77).

På grunn av utfordringene presentert ovenfor er det nødvendig å ta en nærmere titt på relevant teori for å kunne beskrive de fire temaene vi har valgt å studere i denne masteroppgaven. Første delkapittel (3.1.2.1) omhandler teori fra Barry Turner angående hendelsesforløpet til katastrofer (Turner, 1976, s. 381) og andre delkapittel (3.1.2.2) omhandler teori om informasjonsflyt (Grøtan et al., 2010, s. 72-73). I tredje delkapittel (3.1.2.3) ser vi på håndtering av risiko for katastrofer, hvor de tre temaene risikoenkjennelse, gjennomføringsevne og samvirke settes i sammenheng med IRGCs rammeverk for risikohåndtering (Renn, 2006, s. 13).

Vi vil i tillegg beskrive hvordan kultur og struktur kan relateres til de tre temaene. I kapittel 3.1.2.4 knyttes dette rammeverket opp mot Rasmussens sosiotekniske system (Rasmussen, 1997, s. 185) og hans modell for målkonflikter (Rasmussen, 1997, s. 190). I delkapittel 3.1.2.5 vil vi presentere relevant teori for å kunne forstå og beskrive den pågående sentraliseringsprosessen i Norge. Sentralisering er som nevnt tidligere det fjerde temaet vi studerer i denne masteroppgaven. Her vil vi først presentere Mintzbergs modell (Mintzberg, 1979, s. 20), for å beskrive hvordan organisering foregår med tanke på fordeling av myndighet og plassering av beslutningsmyndighet. Vi må derfor også se på beslutningsmyndighet i form av *top-down* eller *bottom-up* (Jacobsen, 2012, s. 156-157, 170-171) og styringsformene sentralisering og desentralisering (Aven et al., 2004, s. 62; Bakken & Hærem, 2011; Dyndal & Simonsen, 2013; Mintzberg, 2010, s. 211). All teori som beskrives i dette kapitlet (3.1.2) er det behov for i kapittel 5 hvor endringer innen de fire valgte temaene skal beskrives.

3.1.2.1 Ulike faser i en katastrofe

I etterkant av katastrofer, som terrorangrepene 22. juli 2011, gjennomføres det granskninger for å identifisere bakenforliggende årsaker og for å skape et bilde av hendelsesforløpet. Ifølge Barry Turner (1976, s. 381-382) kan hendelsesforløpet til katastrofer deles inn i seks begivenheter, som vist i Figur 3. Dette kan relateres til terrorangrepene 22. juli 2011 og norsk samfunnssikkerhet og beredskap, da det er den siste fasen i Barry Turners modell vi studerer i denne oppgaven.

The Sequence of Events Associated with a Failure of Foresight	
Stage I	Notionally normal starting point: (a) Initial culturally accepted beliefs about the world and its hazards (b) Associated precautionary norms set out in laws, codes of practice, mores, and folkways.
Stage II	Incubation period: the accumulation of an unnoticed set of events which are at odds with the accepted beliefs about hazards and the norms for their avoidance.
Stage III	Precipitating event: forces itself to the attention and transforms general perceptions of Stage II.
Stage IV	Onset: the immediate consequences of the collapse of cultural precautions become apparent.
Stage V	Rescue and salvage — first stage adjustment: the immediate postcollapse situation is recognized in ad hoc adjustments which permit the work of rescue and salvage to be started.
Stage VI	Full cultural readjustment: an inquiry or assessment is carried out, and beliefs and precautionary norms are adjusted to fit the newly gained understanding of the world.

Figur 3: Hendelsesforløpet til katastrofer kan deles inn i seks begivenheter (Turner, 1976, s. 381).

Figur 3 viser at sekvensen av hendelser starter med den antatte normalsituasjonen (*stage 1*), som videre går over i andre fase, inkubasjonsperioden (*stage 2*), hvor det skjer en akkumulering av ubemerkede hendelser. Denne fasen går videre over i tredje fase, utløsende hendelse (*stage 3*), som trekker til seg oppmerksomhet og endrer oppfattelsen av de ubemerkede hendelsene i forrige fase. I fjerde fase, begynnende krise (*stage 4*), kommer de første konsekvenser av hendelsen til syne. I femte fase starter redningsaksjoner i form av berging og redning (*stage 5*). Når disse fem fasene tar slutt, kan siste fase begynne, full kulturell omstilling (*stage 6*). Det er i denne fasen det etableres en granskningskomite som skal undersøke hendelsen, hva som gikk galt og som skal komme med forslag til forbedringer, tiltak og læringspunkter. Det er her sikkerhetsmessige hensyn tilpasses for å passe inn i den nye forståelsen av den verden vi lever i (Turner, 1976, s. 381-382). Vi begynner nå å bevege oss inn på et av de fire valgte temaene vi har hatt fokus på i denne masteroppgaven. I siste fase ender vi opp med en endret forståelse av den verden vi lever i, da vi har erfart at hendelsen som skjedde faktisk har skjedd. Det kan derfor skje en “mental vekkelse” som den vi har fått i Norge etter 22. juli 2011. Vi kan her snakke om en endret risikoforståelse, som videre kan resultere i en endring i risikokjennelse, vårt første tema. Det er i fasen kulturell omstilling læringsprosesser starter. Teorien til læringsprosesser skal vi se nærmere på i delkapittel 3.2. Disse analyseres videre i kapittel 6.

Barry Turners beskrivelse av de seks fasene (Turner, 1976, s. 381) er et antatt hendelsesforløp vi mener er generaliserbart til både ulykker og villedede hendelser, som terrorangrepene 22. juli 2011. I tillegg til at mye kan gå galt på veien i løpet av disse fasene, har vi den kronglete kommunikasjonsveien man skal gjennom underveis i en krisehåndtering, og her ligger det en del utfordringer. Kommunikasjonene i en byråkratisk beredskapsorganisasjon kan se flott ut på papiret som beskrevet i organisasjonskartet i Figur 1, i kapittel 2, men det finnes likevel utfordringer med effektiv respons i krisesituasjoner på grunn av det komplekse systemet byråkratisk beredskapsorganisasjon utgjør. Det kreves derfor teori om informasjonsflyt for å kunne se nærmere på kommunikasjon mellom aktører.

3.1.2.2 Informasjonsflyt og katastrofer

Barry Turner har foreslått fire vanlige fenomen som kan skje i organisasjoner med tanke på informasjonsflyt. Det første fenomenet er at organisasjonen kan mene informasjon *var* helt ukjent, men dette skjer sjeldent da det som regel er noen som faktisk vet noe (Grøtan et al., 2010, s. 72-73). Det at noen vet noe tolker vi slik at noen besitter kunnskap om den aktuelle hendelsen eller situasjonen som ikke er allment kjent. Ved granskninger i etterkant av hendelser kommer det ofte frem at noen av de involverte aktørene satt på informasjon som kunne ha bidratt til å minimere, eller forhindre hendelsen om denne informasjonen hadde blitt delt og kommet frem til de riktige aktørene. Her refereres det til Barry Turner sitt utsagn, “*someone somewhere do actually know something*” (Grøtan et al., 2010, s. 72-73). Det andre fenomenet er at informasjonen finnes, men blir ikke verdsatt. Dette kan skyldes arbeidspress, som kan føre til at personer tolker den tilgjengelige informasjonen som irrelevant.

Et tredje fenomen er at informasjonen ikke er samlet, hvor informasjonen ikke er tilgjengelig for de som trenger den (Grøtan et al., 2010, s. 72-73). Dette fenomenet kan eksemplifiseres med at noen i organisasjonen kan besitte informasjon om at det trengs ressurser et sted lengre nede i organisasjonen, men som ledelsen i organisasjonen ikke er klar over. Denne informasjonen kommer derfor ikke frem til de som trenger den, og resultatet er at informasjon om eksempelvis manglende ressurser ikke kommer frem til de som har myndighet til å innføre endringer. For å unngå dette mener Grøtan et al. (2010, s. 72-73) at det er viktig å dele den informasjonen som finnes, slik at alle som trenger den kan få tak i den. Et fjerde fenomen beskriver at informasjonen kan være tilgjengelig, men den overses da den kommer i konflikt med tidligere forståelse, informasjon, regler eller verdier. Dette resulterer i at den nye informasjonen overses. Alle disse fire fenomenene må kontrolleres i en organisasjon, for hele tiden å ha kontroll på risiko. Det må derfor arbeides med å finne ut av det man ennå ikke vet, da erfaringer fra menneskeskapte ulykker har vist at et sted er det noen som faktisk vet noe (Grøtan et al., 2010, s. 72-73). For arbeide med å finne ut det man ennå ikke vet, må man se på hva man har erkjent av risiko, og videre hvordan risiko håndteres. Det er derfor nødvendig å se nærmere på risikohåndtering.

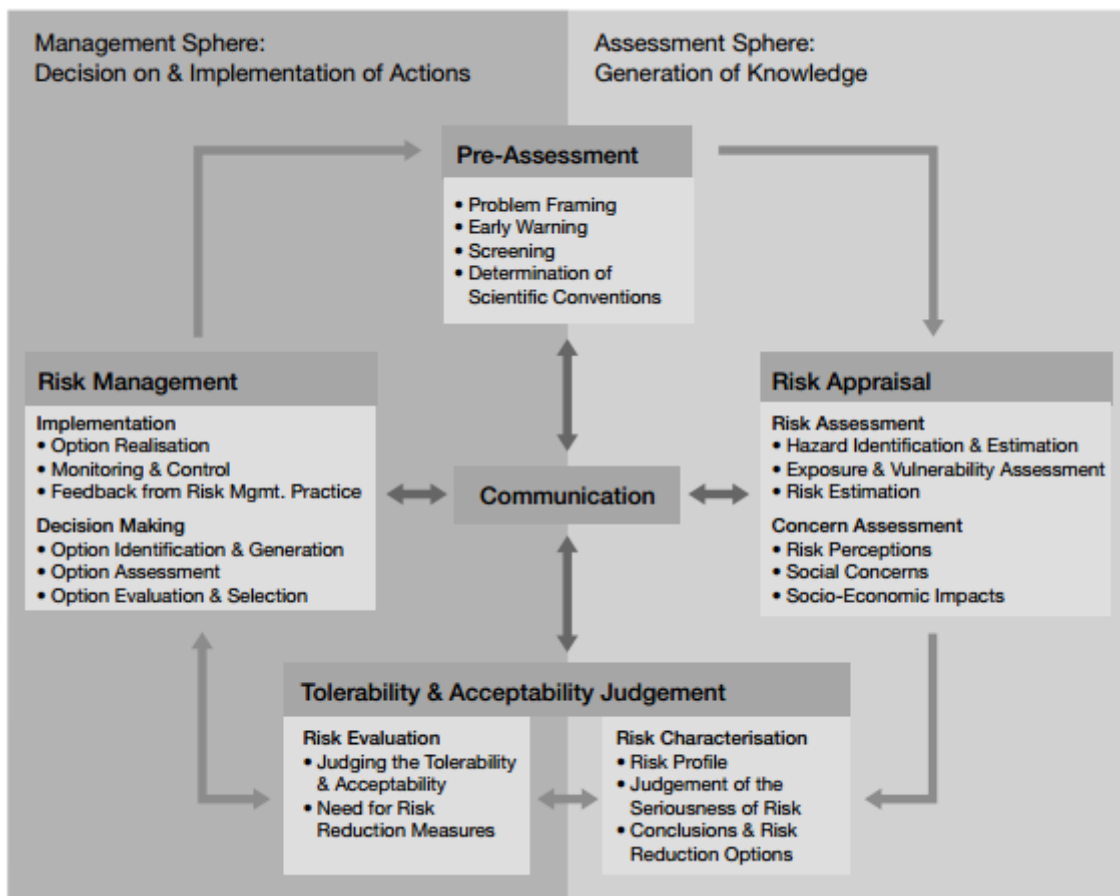
3.1.2.3 Håndtering av risiko for katastrofer

Det som er diskutert hittil i kapittel 3.1.2 er funn som gjerne gir seg til kjenne i granskninger av katastrofer, som skjer i Barry Turners siste fase, kulturell omstilling som vist i Figur 3. I etterkant av katastrofer vil det skje en mental vekking for at katastrofer kan skje, og man slutter å tenke at “dette kan ikke skje her hos oss”. I dette tilfellet førte terrorangrepene 22. juli 2011 til en “mental vekking” om at terror også kan skje i lille Norge. Når man nå er klar over at det er en risiko for at terror kan skje i Norge, er det nødvendig å ta et dypdykk i teori om risikohåndtering. Vi vil derfor presentere IRGCs rammeverk for risikohåndtering (Renn, 2006, s. 13). Temaene risikoerkjennelse, gjennomføringsevne og samvirke vil bli satt i sammenheng med dette rammeverket, som beskrevet i neste delkapittel. Rammeverket til IRGC vil benyttes i kapittel 5 for å beskrive endringer rundt de tre temaene, og i kapittel 6 for å kunne analysere hva som kan komplisere læring på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. Rammeverket benyttes også i kapittel 6 på grunn av at det vil skje lærings- og beslutningsprosesser i overgangen mellom de ulike fasene i rammeverket. Dette beskrives nærmere i kommende kapittel.

IRGC sitt rammeverk for risikohåndtering

For bedre å kunne forstå kompleks, uklar og usikker risiko og dens vitenskapelige, politiske, sosiale og økonomiske sammenheng, har IRGC utarbeidet et rammeverk for risikohåndtering (IRGC, 2008, s. 2). Risikohåndtering inkluderer alle aktører, regler, konvensjoner, prosesser og mekanismer og omhandler hvordan relevant risikoinformasjon samles inn, analyseres og kommuniseres i tillegg til hvordan beslutningstaking foregår (IRGC, 2008, s. 4-5).

Rammeverket består derfor av fem faser; kartlegging, vurdering, karakterisering og evaluering, ledelse og kommunikasjon, som vist i Figur 4.



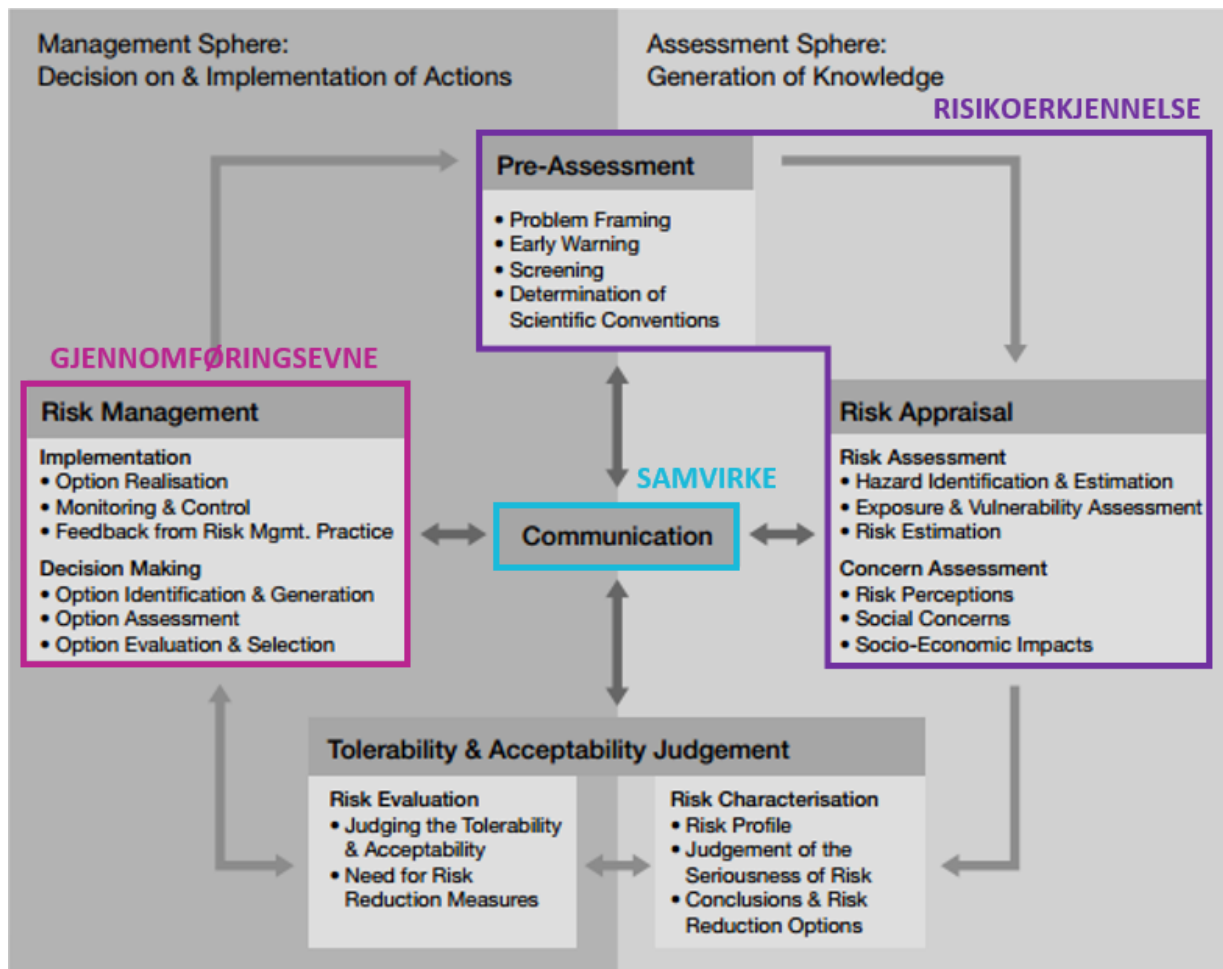
Figur 4: IRGC sitt rammeverk for risikohåndtering (Renn, 2006, s. 13).

Rammeverket i Figur 4 begynner med kartlegging (*Pre-Assessment*) som første fase, hvor det mottas et forvarsel og hvor risiko kartlegges for å definere problemet og finne en løsning (IRGC, 2008, s. 8). I neste fase gjøres det en vurdering (*Risk Appraisal*), som kan deles inn i risikovurdering og en samfunnsmessig vurdering av påvirkning på risikopersepsjon, samfunnsmessig bekymring og samfunnsøkonomi.

Tredje fase består av en evaluering og karakterisering av risiko, hvor risiko settes til å være akseptabel, tålelig eller utålelig. Akseptabel risiko kan ses på som en “grønn” hendelse, da risikoreducerende tiltak ses på som unødvendige. En tålelig risiko kan ses på som en “gul” hendelse og må følges opp med risikoreducerende tiltak, da risikoen kan være fordelaktig. Risikoen kan også klassifiseres som “rød”, i ekstreme tilfeller, og må derfor unngås (IRGC, 2008, s. 12). I fjerde fase, risikostyring (*Risk Management*), vil det utarbeides og iverksettes tiltak for å unngå, redusere, flytte eller holde tilbake risiko (IRGC, 2008, s. 13). Siste punkt, kommunikasjon, skjer mellom de fire tidligere nevnte fasene. For at interessenter (*stakeholders*) og samfunnet skal forstå risikoen er det svært viktig at kommunikasjonen fungerer. For å skape tillit innen risikostyring er effektiv kommunikasjon nøkkelen (IRGC, 2008, s. 14).

Rammeverket er i tillegg delt inn i to hoveddeler, hvor kartlegging (*Assessment Sphere*) representerer høyre halvdel og beslutningstaking (*Management Sphere*) representerer venstre halvdel. Sett i forhold til venstre halvdel av Figur 4 vil beslutningstaking være et resultat av de evalueringene som gjøres i lys av hvordan problemet forstås i organisasjonen, altså de tre leddene på høyre side i Figur 4. Evaluering resulterer i beslutninger om hvilke implementeringer som må gjennomføres for å håndtere problemet. Fasen kommunikasjon (*Communication*) betyr at aktører skal være kjent med utviklingen av hvordan problemet vurderes, derfor må alle ledd kommunisere med hverandre underveis.

De tre gjenværende temaene som ble presentert i delkapittel 1.2; risikoerkjennelse, gjennomføringsevne og samvirke, kan settes i sammenheng med rammeverket for risikohåndtering av IRGC, fra Figur 4. Sammenhengen illustreres best i en tilpasset utgave av Figur 4, som vist nedenfor, i Figur 5.



Figur 5: IRGC sitt rammeverk for risikohåndtering (Renn, 2006, s. 13), med plassering av de tre temaene risikoerkjennelse, gjennomføringsevne og samvirke.

I Figur 5 kommer det frem at risikoerkjennelse omfatter de to første fasene *Pre-Assessment* og *Risk Appraisal*, hvor det gjøres en kartlegging og vurdering av et problem. Kultur vil berøre risikoerkjennelse siden det forteller "hvordan vi gjør det her" som Deal og Kennedy (1982, s. 4) sier, og i denne sammenhengen hvilke forhold aktører i en organisasjon er i stand til å se og dermed har fokus på. Dette ses i sammenheng med Pidgeon og Turner (1997) uttrykk "*A way of seeing is always a way of not seeing.*" Det innebærer at ved å vende blikket mot et problem, følger fokuset dit. Da er fokuset på det man ser, og fokuset tas vekk fra andre problem man samtidig ikke ser (Pidgeon & Turner, 1997, s. 49). Risikoerkjennelsen vil derfor påvirke hvordan risiko håndteres videre. Det vil si at det man ser på vil påvirke hva de gjør, og det man ikke ser, kan man vanskelig erkjenne. Westrum (1993) argumenterer for at når individer og grupper i en organisasjon oppmuntres til å observere forhold rundt seg, oppnås flere former for forskjellighet med det man ser. Det kan være av relevans for hva som besluttes av tiltak for å håndtere de forholdene man ser som kan være av betydning (Westrum, 1993, s. 402). Dette kan være av betydning for erkjennelse av risiko, som videre legger føringer for å sette erkjennelse i handling.

Gjennomføringsevne omfatter å setter erkjent risiko ut i handling. Almklov og Antonsen (2014) har belyst at usynlige oppgaver må gjennomføres for å la kritisk infrastruktur fungere kontinuerlig. Det innebærer oppgaver som er usynlige for andre enn de som utfører dem selv. Det innebærer både er planlagte og uplanlagte oppgaver, som det ikke alltid finnes formelle prosedyrer for. Arbeidet for å opprettholde kritisk infrastruktur er ikke synlig så lenge infrastrukturen er velfungerende, men viktig for intakt infrastruktur (Almklov & Antonsen, 2014, s. 480). Vi ser at Almklov og Antonsen (2014) sitt studie kan ses i sammenheng med FBS-ene som synes å ha en unik evne til å gjennomføre det viktige og usynlige arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap på regionalt og lokalt nivå (Almklov & Antonsen, 2014, s. 480), som vi beskriver og analyserer i kapittel 5 og 6. Samtidig kan målkonflikter være en hemmer for å gjennomføre det som er nødvendig i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. Dette kommer vi tilbake til i del kapittel 3.1.2.4.

Midt i Figur 5 er ordet samvirke satt inn i forbindelse med kommunikasjon. Det betyr at når risiko er erkjent og erkjennelsen settes ut i handling, må aktører virke sammen for å oppnå effektiv håndtering av erkjent risiko og andre hendelser. Ifølge Berlin og Carlström (gjengitt etter Fimreite et al., 2014, s. 23) er god samordning og godt samvirke mellom ulike aktører og instanser viktig når hendelser inntreffer. Når aktører skal samhandle kan det oppstå organisatoriske barrierer som fører til problemer under samhandlingen. Tydelig regulering, tillit mellom involverte på ulykkesstedet, samt spesifikke krav om samvirke kan medføre et godt samvirke mellom aktørene (Berlin og Carlström, gjengitt etter Fimreite et al., 2014, s. 23). I denne oppgaven ser vi at blant annet tillit og relasjoner mellom aktørene er noen av faktorene som er avgjørende for godt samvirke på regionalt og lokalt nivå og som er viktig i både krig og fred. Innen samfunnssikkerhet og beredskap vil det være vertikal og horisontal samordning. Vertikal samordning er sektorbasert og skjer mellom departementer og direktorater, eller mellom stat og kommune. Horisontal samordning omfatter samordning mellom ulike politikkområder, eller sektorer på samme nivå i forvaltningen eksempelvis mellom politikk for samfunnssikkerhet og de forskjellige sektorpolitikker som er i tilknytning til helse, samferdsel og energi (Bouckaert, Peters, & Verhoest, 2010, s. 24-26; Christensen & Lægred, 2008, s. 102). I følge Scharpf (1994) forekommer det oftere et ønske om å samordne foran viljen til å bli samordnet. Det gjør at samvirke mellom aktører kan kompliseres (Scharpf, 1994, s. 39, 48). Samarbeidet mellom aktørene kan ha stor påvirkning på erkjennelse av risiko ved *ways of seeing* og *ways of not seeing* (Pidgeon & Turner, 1997, s. 49), og handlingene som settes ut i praksis. Både kultur og struktur vil berøre hva man ser og hva man faktisk gjør.

De sentrale begrepene risikoerkjennelse, gjennomføringsevne og samvirke vil berøre ulike deler av risikohåndteringsløyfen. Med forankring i teori om kultur og struktur vil vi argumentere for at begge deler er viktig for å håndtere problemer, også når aktører skal samvirke om et problem. Det ses i sammenheng med at det kan være en utfordring å samordne aktører som jobber mot ulike mål dersom problemer håndteres ulikt av aktører fra forskjellige kulturer med ulik struktur. Dette er viktig for å se sammenhengen mellom Figur 5 og kapittel 5 hvor vi beskriver de endringene som har skjedd i fylkesmannsembetene og i DSB etter 22. juli 2011.

Kultur og struktur i forbindelse med IRGCs rammeverk

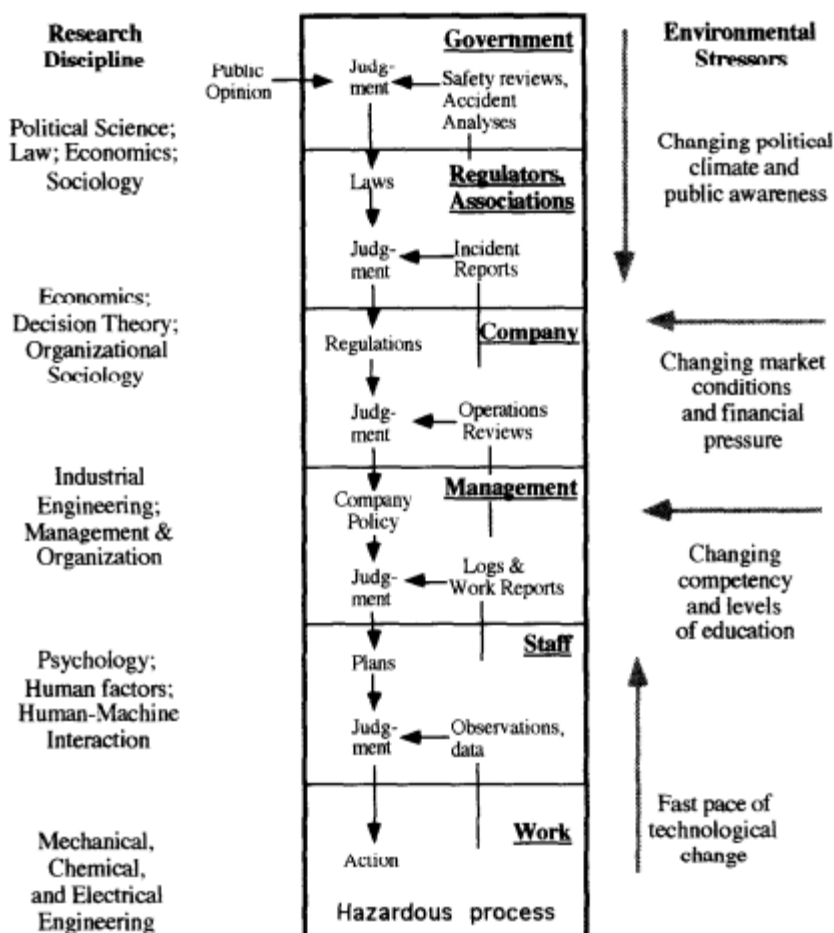
Ordet kultur kan ha flere betydninger, men i denne oppgaven vil kultur si noe om det som ligger til grunn for det man gjør i en organisasjon. Med forankring i hva Schein (1992) sier om kultur, kan vi si at kultur er de etablerte stiene av sammenslåtte og grunnleggende premisser som individer i en organisasjon har nedfelt som følge av måten de har løst utfordringer på. Måten oppgavene har blitt løst på har vist tilfredsstillende funksjon og dermed har fremgangsmåten for problemløsningsmåten vedvart, og individene går i de “samme stiene”. I disse stiene blir fremgangsmåten formidlet til nye individer som tar del i organisasjonen og blir med på å følge de samme stiene. Formidlingen skjer som følge av at fremgangsmåtene er ansett som riktige, i lys av hvordan individene tenker, oppfatter og føler i tilknytning til utfordringene (Schein, 1992, s. 12). En spisset formulering av kultur er definisjonen av Deal og Kennedy (1982) som sier at kultur forteller “hvordan vi gjør det her hos oss” (Deal & Kennedy, 1982, s. 4). Kultur i organisasjoner er et fundament for det man gjør på grunn av de erfaringene individer har tilegnet seg, som bestemmer måten de gjør ting på. Det resulterer videre i kunnskap om hvordan man løser utfordringer (Bolman & Deal, 2009, s. 304). Innen organiseringen av norsk samfunnsikkerhet og beredskap finnes det mange ulike kulturer, da hver enkelt delorganisasjon har sin egen kultur. Dette er en kilde til kompleksitet, ettersom organisasjoner har ulike målkonflikter som berører hva man er i stand til å sette ut i handling. Det kommer vi tilbake til i delkapittel 3.1.2.4.

Struktur kan påvirke det organisasjoner er i stand til å gjennomføre, som svar på erkjent risiko. Ifølge Bolman og Deal (2009) vil organisasjonens struktur fortelle hva organisasjonen har til rådighet for å oppnå, med tanke på kvalifikasjoner hos medarbeiderne, samt tilgjengelige ressurser som eksempelvis tid og økonomi (Bolman & Deal, 2009, s. 76, 86) til å gjennomføre det som er nødvendig for å håndtere problemet. I organisering av norsk samfunnsikkerhet vil det være ulik gjennomføringsevne for å håndtere problemstillinger på grunn av organisasjonens rammer, hvor målkonflikter kan oppstå. Som nevnt, kommer vi tilbake til målkonflikter i delkapittel 3.1.2.4.

På grunn av at det finnes ulike kulturer og strukturer i organiseringen av norsk samfunnsikkerhet og beredskap, er det nødvendig å benytte teori om risikostyring for å kunne se på de endringer som har skjedd i fylkesmannsembetene og DSB etter 22. juli 2011. Vi har tidligere sett på et rammeverk for håndtering av risiko og vi vil nå se nærmere på risikostyring, da det er nødvendig å se på hvordan risiko styres i samfunnet.

3.1.2.4 Risikostyring, målkonflikter og kompleksitet

For å kunne presentere status i norsk samfunnsikkerhet og beredskap, er det nødvendig å se på hvordan risikostyring foregår i samfunnet. Risikoen i samfunnet kan styres av myndighetene og andre, ved at det legges inn begrensninger av eller stimuleres til ulike aktiviteter gjennom lovgivning, kontroll- og tilsynsorganer og sanksjonsordninger (Aven et al., 2004, s. 67). Samtidig vil det være flere nivåer involvert, derfor må vi se nærmere på Jens Rasmussen sin sosiotekniske modell for å illustrere risikostyring gjennom å beskrive sammenhengen mellom de ulike aktørnivåene og deres involvering, som vist i Figur 6 (Aven et al., 2004, s. 69).



Figur 6: Det sosiotekniske systemet involvert i risikostyring (Rasmussen, 1997, s. 185).

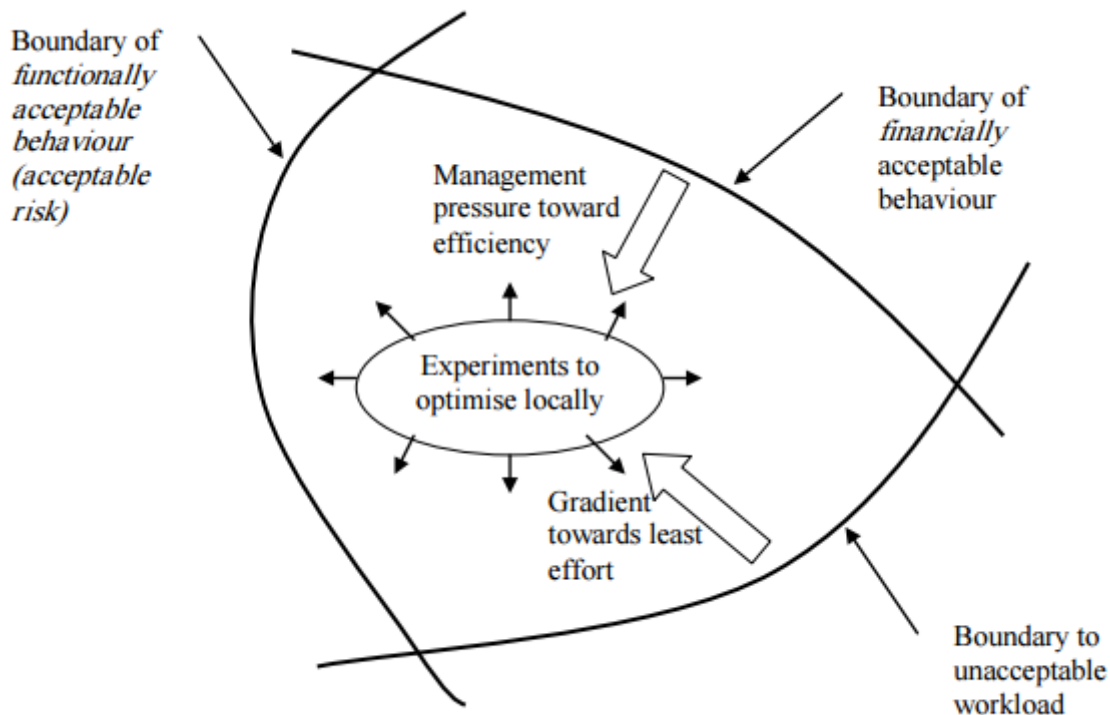
Nivåer i beslutningstaking kan beskrives ved å se nærmere på Rasmussens sosiotekniske system, hvor øverste nivå er Regjeringen med påfølgende underliggende nivå. På øvre nivå søker samfunnet å kunne kontrollere sikkerheten, hvor lovgivning setter grenser og kontrollerer motstridene mål. Myndighetene, industrielle foreninger, fagforeninger og andre interesseorganisasjoner befinner seg på neste nivå.

På nederste nivå finnes ingeniør-fagområdene. Sikkerheten på nivåene kontrolleres gjennom lover, regler og instruksjoner (Rasmussen, 1997, s. 184). Beslutninger som tas på høyere nivå kan bevege seg nedover i systemet og påvirke underliggende nivå. Gjennom instruksjoner, begrensning av ressurser eller å bestemme hvordan beslutninger skal tas kan øvre nivå ha innflytelse på lavere nivå (Grøtan et al., 2010, s. 83). Denne formen for kommunikasjon kan knyttes til *top-down* modellen (Jacobsen, 2012, s. 156-157), som beskrevet i neste delkapittel. Til gjengjeld vil informasjon fra lavere nivå kunne bevege seg oppover i systemet og aktører på lavere nivå kan påvirke informasjonsflyten til høyere nivå (Grøtan et al., 2010, s. 83). Denne formen for kommunikasjon kan knyttes til *bottom-up* modellen (Jacobsen, 2012, s. 170-171), som også er beskrevet i neste delkapittel. Det sosiotekniske systemet beskrevet ovenfor kan også kalles flernivåstyring, hvor den hierarkiske styringsmodellen er basert på kommunalt og fylkeskommunalt selvstyre, og på den parlamentariske styringskjeden og ministerstyre (Fimreite et al., 2014, s. 25), slik vi har i Norge.

FBS-en er en sektormyndighet som befinner seg på regionalt nivå og som har tett kontakt oppover i systemet, med departement og deres underliggende direktorater. Samtidig er de statens representant i fylket, og skal kommunisere med sine underliggende kommuner. FBS-ene er et viktig bindeledd mellom kommunene og sentrale myndigheter. Ved å benytte FBS-ene som informanter har vi derfor et godt utgangspunkt for å få informasjon om status i norsk samfunnssikkerhet og beredskap, da de har store mengder informasjon og synes å ha en unik oversikt. Det gir også et godt utgangspunkt å benytte sentrale aktører i DSB som informanter, da de befinner seg på neste overliggende nivå, og har sine synspunkter om nivåene over og under sitt eget. Vi har nå presentert risikostyring på samfunnsnivå. Figur 6 kan settes i sammenheng med Figur 1, i kapittel 2, som beskriver organiseringen av norsk samfunnssikkerhet og beredskap. Vi ser her at norsk samfunnssikkerhet og beredskap danner et stort og komplekst system med aktører på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. I denne oppgaven består "systemet" det refereres til av alle aktører innen norsk samfunnssikkerhet og beredskap, altså fra nasjonalt til lokalt nivå i forvaltningen.

Aktører som befinner seg i nederste del av Figur 6, i skarp ende, er de som håndterer hendelsene når de først inntreffer. Disse aktørene synes å ha en annen risikoerkjennelse enn aktører på overliggende nivå, som sitter lengre unna hendelsene. Siden det er slik, kan man se at det vil være ulike kulturer for hvordan risikohåndtering skjer i modellen for risikostyring i Figur 6. Det betyr at man kan se for seg flere ulike IRGC-modeller, som beskrevet i Figur 4 og i Figur 5 ovenfor, i Rasmussens sosiotekniske system. Det betyr at det i eksempelvis overliggende nivå vil være en eller flere kulturer for hvordan de gjør ting, altså en eller flere IRGC-modeller. Siden norsk samfunnssikkerhet og beredskap (et sosioteknisk system som beskrevet ovenfor) består av mange aktører med ulike kulturer, vil disse aktørene også ha ulike mål og interesser i de involverte delorganisasjonene. Ved ulike mål og interesser vil det kunne oppstå målkonflikter, da ulike kulturer fører til ulike måter å arbeide på. Vi vil derfor i kommende avsnitt ta med slik teori, hvor målkonflikter beskrives.

For å håndtere motstridende behov og restriksjoner, har Rasmussen (1997, s. 189) utarbeidet en modell for å beskrive hvilke faktorer som påvirker beslutninger. Dette rommet rammes inn av grensen for økonomisk akseptabel praksis, grensen for uakseptabel arbeidsbelastning og grensen for praktisk akseptabel atferd med hensyn på risiko (Grøtan et al., 2010, s. 80), som vist i Figur 7.



Figur 7: Målkonflikter mot akseptabel ytelse (Grøtan et al., 2010, s. 81). Figuren er en tilpassning av opprinnelig figur som kommer fra (Rasmussen, 1997, s. 190).

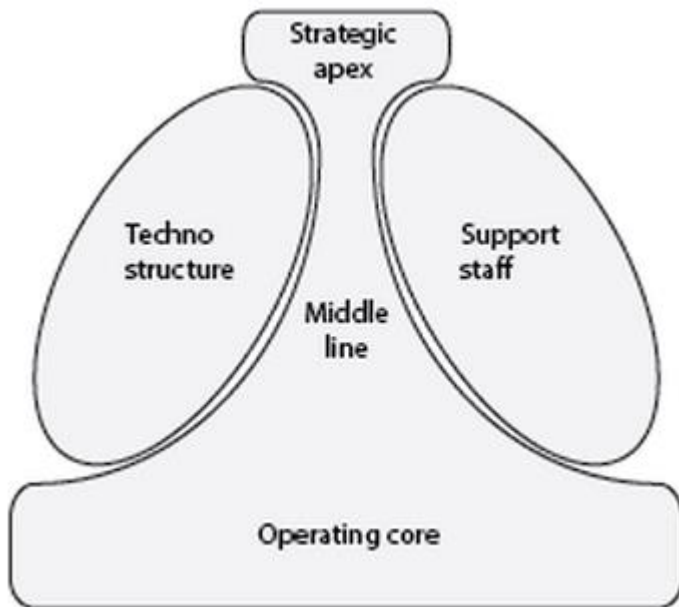
Aktører vil utforske det arbeidsrommet de har tilgjengelig for å finne de rette løsningene og for å ta de rette beslutningene. Hvis det å krysse disse grensene er en ikke-reversibel handling, kan handlingen føre til en ulykke (Rasmussen, 1997, s. 189). I et komplekst system vil det skje flere handlinger på en gang, som videre betyr at beslutninger tas parallelt (Grøtan et al., 2010, s. 81). Ved å se på Rasmussens sosiotekniske system i Figur 6 som en oversikt over aktører innen norsk samfunnssikkerhet og beredskap, kan man som nevnt ovenfor se for seg ulike kulturer og dermed ulik risikohåndtering blant aktører gjennom hele systemet. Man kan i tillegg tenke seg at aktørene i de ulike delorganisasjonene, på de ulike nivåene som inngår i denne strukturen, vil ha hver sine interesser, altså sine egne målkonfliktsmodeller. I tillegg til alle IRGC-modellene, kan en derfor forestille seg flere målkonfliktsmodeller i de ulike nivåene i Rasmussens sosiotekniske system i Figur 6, da det finnes ulike kulturer for hvordan oppgaver gjennomføres i de ulike organisasjonene. Dette skaper en kompleksitet innen norsk samfunnssikkerhet og beredskap, hvor ulik risikohåndtering i tillegg til målkonflikter gjør det vanskelig å styre risiko. Et nivå vil derfor kunne legge føringer for et annet nivå i denne kjeden.

I følge Fimreite et al. (2014) fører flernivåstyring i seg selv til økt kompleksitet (Fimreite et al., 2014, s. 26). Alle parametre diskutert i dette kapittelet er derfor viktige for å kunne beskrive hva som har skjedd innen norsk samfunnssikkerhet og beredskap etter 22. juli 2011, altså hva som har skjedd i Barry Turners sjette fase, kulturell omstilling. Denne teorien benyttes til å beskrive endringer i de tre temaene risikoerkjennelse, gjennomføringsevne og samvirke i delkapitlene 5.1-5.3.

Nå har vi vært inne på at det finnes ulike kulturer i de ulike organisasjoner, og vi skal nå se nærmere på formell organisering og struktur. Det må en organisering til for at dette komplekse systemet skal kunne henge sammen. For å kunne sette oss inn i status i norsk samfunnssikkerhet og beredskap når det gjelder den pågående sentraliseringsdebatten, trenger vi derfor å vite noe om hvordan organisering foregår, med tanke på fordeling av beslutningsmyndighet. I denne sammenheng tenker vi på organisering av organisasjoner som inngår i norsk samfunnssikkerhet og beredskap, samt fordeling av beslutningsmyndighet i form av *top-down* eller *bottom-up* og styringsformene sentralisering og desentralisering. Vi vil nå gå nærmere inn på disse temaene.

3.1.2.5 Struktur og fordeling av beslutningsmyndighet

For å beskrive oppbygningen til delorganisasjonene som inngår i norsk samfunnssikkerhet har vi valgt å benytte Henry Mintzberg (1979, s. 19) sin konseptuelle beskrivelse av en organisasjon. Vi trenger teori fra både (Rasmussen, 1997, s. 189) og Mintzberg (1979, s. 20) for å beskrive den komplekse strukturen innen norsk samfunnssikkerhet og beredskap. Mintzbergs modell benyttes da den bringer inn et begrepsapparat som er bedre til å beskrive ulike konfigurasjoner av beslutningsmyndighet i det som Rasmussen beskriver som en "enkel" kjede i Figur 6. Denne teorien vil derfor bidra til å kunne beskrive det fjerde temaet, sentralisering, i kapittel 5.4 Videre vil det komme teori om fordelingen av beslutningsmyndighetene som beskrives i Mintzbergs modell, som vist i Figur 8.



Figur 8: Fem hoveddeler i organisasjoner (Mintzberg, 1979, s. 20).

Figur 8 er ikke ulik Rasmussens sosiotekniske modell (Rasmussen, 1997, s. 189), men beskriver oppbygningen til en organisasjon. Grunnen til at figurene er svært like er at Mintzberg sin organisasjonsbeskrivelse kan benyttes i Rasmussen sin sosiotekniske modell, ved at Rasmussens modell kan ses som en “enkel” kjede av mange Mintzberg-modeller, som danner de ulike organisasjonene som inngår. Vi kan derfor se på Figur 1, i Casebeskrivelsen, som en organisering av mange Mintzberg-modeller. Underveis i beskrivelsen av Mintzbergs modell forsøker vi å relatere modellen til faktiske aktører innen norsk samfunnssikkerhet og beredskap.

Mintzberg (1979, s. 18-20) beskriver blant annet at små organisasjoner klarer seg med sine operatører, og behøver ingen spesiell ledelse eller administrasjon. En voksende organisasjon vil etter hvert bli mer kompleks og få behov for en administrasjon, hvor en leder er inkludert. Økende kompleksitet vil etter hvert føre til økt behov for ledere på de ulike avdelinger som opprettes, samt en leder på topp. Vi er nå i ferd med å bygge et administrativt hierarki av autoriteter (Mintzberg, 1979, s. 19-20), som vi ser i Figur 8. Norsk samfunnssikkerhet og beredskap involverer mange aktører og er så komplekst at vi beskriver organiseringen som et system av mange modeller som den Mintzberg har utarbeidet. Figur 8 beskriver fem hoveddeler i organisasjoner, som videre kan deles inn i to hovedkomponenter. Organisasjonen består av en operativ kjerne som utgjør første komponent og en administrativ komponent, bestående av ledere og analytikere (Mintzberg, 1979, s. 18-20).

I følge Mintzberg (2010, s. 136-137) kan den loddrette linjen i Figur 8 beskrive rollene som inngår i kontroll fra “overordnede” til “underordnede” nivå. Den vannrette linjen kan beskrive rollene som samarbeider, altså *technostructure*, *middle line* og *support staff* (Mintzberg, 2010, s. 136-137). *Strategic apex* (den strategiske topp) har som oppdrag å sørge for at organisasjonen leverer de oppgaver den skal, på en effektiv måte. Den strategiske toppen skal også sørge for at underliggende aktører som kontrollerer, styrer, inspiserer og regulerer har

det de trenger for å gjøre den jobben de skal (Mintzberg, 1979, s. 25). Vi kan med denne modellen trekke paralleller til organiseringen av den norske stat som består av mange slike modeller som den beskrevet i Figur 8. Organiseringen regionalt med FM kan ses på som en modell av Mintzberg, hvor vi har i alt 18 likestilte organiseringer av Norges fylker, hvor den strategiske topp er FM.

Middle line (midtlinjen) er neste nivå, det underliggende nivået til den strategiske toppen. Her finner vi de aktørene som strekker seg fra den strategiske toppen til den operative kjerne (Mintzberg, 1979, s. 19). Disse aktørene utfører oppgaver som eksempelvis å føre tilsyn, styre og koordinere og å sørge for ressurser til operasjonsarbeiderne (Bolman & Deal, 2009, s. 105). I den norske organiseringen av samfunnsikkerhet og beredskap på regionalt nivå er det på dette nivået vi finner blant annet tilhørende FBS-er. Vårt argument for det er at FBS-ene har øyne og ører rettet oppover i hierarkiet, og blir et viktig bindeledd mellom sentrale myndigheter og kommuner i "skarp ende". Med skarp ende mener de som arbeider ute i felten, som gjennomfører det arbeidet som skal til i krisehåndtering og håndtering av de hendelser som skjer. Den skarpe enden synes vi derfor beskrives av det nederste nivået i Figur 8, altså *operating core* (operativ kjerne). Her finner vi de aktørene som utfører selve arbeidet i organisasjonen, altså de som produserer det organisasjonen skal levere (Mintzberg, 1979, s. 19-20). I denne oppgaven har vi valgt å relatere denne delen av figuren til det operative nivå, altså kommuner og de som utfører krisehåndtering og som direkte håndterer de hendelser som skjer. I følge Mintzberg (1979, s. 24) er det den operative kjernen i en organisasjon som holder organisasjonen i live, den operative kjernen er derfor hjertet i enhver organisasjon.

Mintzberg har utviklet fem grunnleggende organisatoriske konfigurasjoner og ifølge Bolman og Deal (2009) peker disse modellene på generelle prinsipper som bør ligge til grunn ved omstrukturering av organisasjoner. Siden en organisasjon består av ulike komponenter, vil disse utøve hvert sitt strukturelle press i organisasjonen. Disse komponentene vil trekke i flere retninger, og gjennom en omstrukturering vil det utløses en dragkamp som vil bli bestemmende for strukturen. Resultatet kan derfor bli katastrofalt om man ikke er klar over hvordan dette fungerer i egen organisasjon og hvordan dette kan håndteres (Bolman & Deal, 2009, s. 106, 114). Denne teorien kan relateres til målkonflikter i Figur 7 og kan bidra til å beskrive endringer rundt sentralisering etter 22. juli 2011, men tanke på hvor ressursene er satt inn.

Som nevnt ovenfor skal den strategiske toppen sørge for at underliggende aktører har det de trenger for å gjøre den jobben de skal (Mintzberg, 1979, s. 25). Mintzbergs beskrivelse av organisasjonsstruktur er relevant for å kunne knytte informantens uttalelser opp mot teori og for å kunne vurdere fordeler og ulemper ved plasseringen av de ressursene som er satt inn etter 22. juli 2011, som beskrevet i første del av kapittel 5.4. Det er ikke relevant å beskrive alle detaljer rundt Mintzbergs teori, da denne oppgaven kun går i overflaten på organisasjonsstruktur. Mintzbergs teori i sin helhet blir derfor for omfattende. For å kunne diskutere den pågående sentraliseringsdebatten i Norge trenger vi nå mer informasjon om fordeling av beslutningsmyndighet i form av *top-down* eller *bottom-up* og styringsformene sentralisering og desentralisering. Disse modellene kan relateres til risikostyring i Rasmussens sosiotekniske system, som vist i Figur 6, og Mintzberg sin modell, se i Figur 8, da *top-down* modellen viser hvordan beslutninger forplanter seg nedover i systemet og *bottom-up* modellen viser hvordan informasjon fra skarp ende beveger seg oppover i systemet.

Top-down og bottom-up

Ved å se på Rasmussens sosiotekniske modell, se Figur 6, har vi sett hvordan risikostyring foregår i samfunnet og sett på nivåer i beslutningstaking. Det vil i dette systemet og i Mintzbergs modell, se Figur 8, være beslutningsmyndigheter, enten langt oppe i systemet eller lengre nede. Det er dette som avgjør om vi har en *top-down* eller *bottom-up* beslutningsmyndighet. Modellene *top-down* og *bottom-up* benyttes i denne masteroppgave på grunn av at de bidrar til å kunne beskrive hvor beslutningsmyndigheten befinner seg i organiseringen av norsk samfunnssikkerhet og beredskap. Ved å være oppmerksom på hvor beslutningsmyndigheten ligger, *top-down* eller *bottom-up*, kan det bidra til å forklare hvorfor status i norsk samfunnssikkerhet er som den er. Denne teorien er nødvendig for å beskrive temaet endring, særlig sentralisering i form av sammenslåing av fylker, kommuner og politidistrikt. *Top-down* modellen beskriver hvordan beslutninger som tas på høyere nivå i hierarkiet kan forplante seg nedover i systemet og påvirke underliggende nivå (Grøtan et al., 2010, s. 83). *Bottom-up* beskriver hvordan informasjon fra lavere nivå kan bevege seg oppover i systemet, hvor aktører på lavere nivå kan påvirke informasjonsflyten til høyere nivå (Grøtan et al., 2010, s. 83).

Vi forstår fra Jacobsen (2012) at det finnes ulike lederstiler i organisasjoner, og måten ledelse utøves på kan påvirke hvordan beslutninger tas og hvordan påfølgende endringer berøres av ansatte, samt hvordan endringer blir en del av det daglige arbeidet i den skarpe enden. Jacobsen (2012) belyser dette i *bottom-up* og *top-down* modellene, og skisserer ulikheter i hvilken grad ansatte får muligheten til å meddele hvor "skoen trykker" på operativt plan, å foreslå løsninger og å ta del i beslutninger (Jacobsen, 2012, s. 156-157, 170-171). En *top-down* styrt beslutningstaking betyr at de i "skarp ende" praktiserer beslutninger som er gjort på overliggende nivå i sine arbeidsoppgaver (Jacobsen, 2012, s. 156-157). Fra datamaterialet vårt vet vi at det tas mange beslutninger i JD. Disse forplantes videre nedover i hierarkiet til blant annet DSB, fylkesmannsembetene og tilhørende kommuner. Beslutningene vedtas uten påvirkning fra den skarpe enden, altså fylker og kommuner, der hendelser inntreffer. Dette kan ses som en *top-down* styrt innføring av beslutninger.

Ifølge Jacobsen (2012) er fallgruven med top-down modellen at gjennomføring av endringer kan kompliseres. Løsninger besluttet av toppledelsen videreformidles til skarp ende og kan oppfattes som en “tvangstrøye”, på grunn av at de ansatte ikke har hatt innflytelse på løsningene. Det er dermed ikke gitt at ansatte skal kunne innvirke på løsninger for problemer og utfordringer. Selv om en ikke får gjennomslag for noe som kan oppleves som ufordelaktig, vil beslutningsprosessens karakter være avgjørende for hvordan det blir mottatt. Dersom ansatte opplever at beslutningsprosessen har vært rettferdig og korrekt, vil beslutningen bli ansett som legitim. Det innebærer at det er mindre sannsynlig at ansatte vil problematisere beslutningen. Det beviser viktigheten av forum for ulike nivå i organisasjonen, slik at deltakelse og innflytelse blir en del av beslutningsprosessen som former løsninger. Dersom ansatte får bli med på å utvikle løsninger ut fra behovene de erkjenner, oppnås eierskap til løsningene. Ansattes innflytelse på løsninger vil derfor være avgjørende for utfallet av løsningen, samt hvordan dette settes ut i praksis (Jacobsen, 2012, s. 170-171).

Ved en *bottom-up* beslutningsmyndighet trekker ledelsen seg tilbake fra sin kommanderende og instruerende rolle, etter å ha delegert ansvar og føringer til ansatte. Ledelsen deltar aktivt på linje med andre ansatte, og skal oppleves som støttende. På denne måten blir ansatte drivkraften for endringen. Denne fremgangsmåten for endringer i en organisasjon trekkes frem for å belyse at det er de ansatte som er utøvende på operativt plan og det er dermed de som kjenner organisasjonens skarpe ende. Disse aktørene er en del av det daglige arbeidet, de er kjent med omgivelsene ved arbeidsplassen og vil være de første som ser behov for endringer. Dermed har ansatte kjennskap til utfordringer de stadig møter på i arbeidet, og kan dermed bidra til forslag til løsninger, som bidrar til endringer i situasjoner de er kjent med fra sine arbeidsoppgaver (Jacobsen, 2012, s. 170-171). Vi kan relatere dette til norsk samfunnssikkerhet og beredskap for å se på de styringsmønstrene som foregår, i lys av *bottom-up* og *top-down* modellen. Et slik forum som det beskrevet ovenfor finnes i norsk samfunnssikkerhet og beredskap gjennom styringsdialogmøter mellom DSB, FM og andre aktører hvor de gjennomfører beredskapsgjennomganger (Knudsen & Torkildsen, 2015, s. 8).

Norsk samfunnssikkerhet og beredskap består av en lang av kjede aktører som skal kommunisere sammen når kriser skjer. De på øvre nivå i forvaltningen, Regjeringen, kan ha innflytelse på lavere nivå gjennom blant annet instruksjoner, begrensninger av ressurser eller legge føringer for hvordan beslutninger skal tas på underliggende nivå. Aktører i skarp ende, på underliggende nivå, kan kontrollere informasjonsflyten til overliggende nivå (Grøtan et al., 2010, s. 83). Vi ser at teorien om *top-down* og *bottom-up* kan sammenlignes med styringsformene sentralisering og desentralisering. Det er derfor nødvendig å ta med noe teori om disse styringsformene for å se hvor beslutningsmyndigheten ligger i sammenheng med kompleksitetene av hendelsen som skal håndteres. Dette er teori som også vil bidra til at vi kan beskrive og diskutere den pågående sentraliseringsdebatten i Norge.

Styringsformer

For å få en rask respons på lavere nivå er det nødvendig at personell i skarp ende har beslutningsmyndighet. For å oppnå høy sikkerhet og pålitelighet krever organisasjoner med høy grad av kompleksitet desentralisert styring (Aven et al., 2004, s. 62). Flere forfattere har definert *desentralisering*, på lik linje med demokratisk ledelse, som at ledere i øvre del av en organisasjon gir en del av makten sin til personer lengre nede i hierarkiet (Mintzberg, 2010, s. 211). Bakken og Hærem (2011) skriver at sentralisering fungerer godt ved enkle og stabile omgivelser. De sier at desentralisering vil kunne fungere godt i en usikker og kompleks situasjon, da strategien kan være effektiv i godt trent organisasjoner og den kan være med på å redusere responstiden ved å kunne gi flere muligheter til å ta initiativ (Bakken & Hærem, 2011). Det er imidlertid ulike anbefalte løsninger for de ulike hendelsene som skjer (Dyndal & Simonsen, 2013). Dette temaet vil behandles videre i kapittel 5.4, da det er et fremtredende tema ut fra datamaterialet vårt og har kommet mer på banen etter 22. juli 2011. Vi studerer sentralisering på grunn av at teori tilsier at det i usikre og komplekse situasjoner som 22. juli 2011 bør desentraliseres (Bakken & Hærem, 2011), men hvor den pågående sentraliseringsdebatten går i motsatt retning av teorien.

Det er nå presentert relevant teori for å kunne beskrive sentraliseringsprosessen i Norge, altså ett av de fire temaene denne oppgaven omhandler. Innen norsk samfunnssikkerhet og beredskap besitter FBS-ene en så viktig rolle, at de forsyner overliggende nivå med informasjon. Informasjonen skal gjennom en lang og kronglete sti på veien, men uten FBS-ene hadde ikke overliggende nivå hatt noen informasjon om hva som skjer i skarp ende. På grunn av den lange og komplekse veien informasjonen skal gjennom, er det ikke sikkert at de i øvre del av forvaltningen klarer å henge med på hva som skjer i skarp ende. Dette kan resultere i at det tas en del beslutninger på overliggende nivå, som ikke er til det beste for underliggende nivå. Dette komplekse systemet legger derfor noen begrensninger i beslutningstaking på overliggende nivå, da det innebærer stor risiko at overliggende nivå ikke kommuniserer godt nok med underliggende nivå. Dette kan føre til at beslutningstakere på øvre hold i forvaltningen ikke er ikke kjent med hva de i skarp ende trenger, i lys av bistand og ressurser. Dette kan skape målkonflikter, som nevnt tidligere i delkapittel 3.1.2.4, mellom øvre og nedre nivå i forvaltningen. FBS-ene sitter midt i denne modellen, og skal håndtere informasjonsstrømmer fra overliggende og underliggende nivå.

Temaene risikoerkjennelse, gjennomføringsevne, samvirke og sentralisering vil beskrives, analyseres og diskuteres i kapittel 5 og kapittel 6. Vi tar utgangspunkt i at når risiko skal håndteres, skjer det først en erkjennelse av risiko, deretter settes erkjennelsen ut i handling blant aktører som skal virke sammen. Risikoerkjennelse kan derfor påvirke gjennomføringsevne, og samvirke kan påvirkes av både risikoerkjennelse og gjennomføringsevne. Denne overgangen ble fremstilt i Figur 5, hvor vi viste at de tre temaene ses i sammenheng med hverandre. I denne prosessen står man ovenfor beslutningssituasjoner og det skjer læringsprosesser. I organisasjoner kan problemer og løsninger være distansert fra hverandre, samt at informasjon mellom sender og mottaker kan være uforståelig eller forsinket (Bolman & Deal, 2009, s. 60).

Dette er overførbart til øvelser, som vil være sentralt i kapittel 5 og 6. På hvilken måte problemer og løsninger møter hverandre vil være avgjørende for hvordan øvelser gjennomføres, samt hvordan aktører samvirker, og videre hvordan dette virker i en reell hendelse. Innen samfunnssikkerhet finnes det sjelden klare løsninger og det kan være ulike løsninger på problemer i forskjellige samfunn, i tillegg til at løsninger vil endres over tid (Hovden et al., 2007, s. 75). Det betyr at den risikohåndteringen en etat eller organisasjon har kan være helt ulik risikohåndteringen til en annen etat eller organisasjon, som kan være av betydning for hvordan risiko håndteres basert på kultur og struktur for hvor man har fokus, hva man gjør og hvordan man samvirker med andre. Resultatet av disse prosessene, fra erkjent risiko til hvordan man gjennomfører en øvelse, er læringsprosesser.

I kapittel 3.2 vil vi starte med en presentasjon av hva læring er, hvor det inkluderes teori om enkeltkretslæring og dobbeltkretslæring, som beskriver utfallet av de læringsprosessene som skjer. Deretter beskriver vi hva beslutningstaking kan ha å si for håndtering av risiko, for å kunne studere hvordan problemer og løsninger kan møtes. Med tanke på beslutningssituasjoner er det derfor viktig å se på teori om *garbage can*-beslutninger som forklarer at beslutninger kan få begrenset rasjonalitet. De fire temaene risikoerkjennelse, gjennomføringsevne, samvirke og sentralisering analyseres videre i lys av læringsteori og teori om *garbage can*-beslutninger i kapittel 6.

3.2 Læring og beslutningstaking

I kjølvannet av 22. juli 2011 har Gjørsv-kommisjonen presisert hvor viktig det er å lære fra terrorangrepene. I dette kapittelet vil vi presentere relevant teori som er nyttig å beskrive hvilke prosesser som kan komplisere læring etter hendelser. Teori om læring og beslutningstaking er sentralt fordi endringer etter 22. juli 2011 åpenbart vil handle om læring, samt at fordi valgene bak implementering av tiltak innebærer beslutningsprosesser.

Norsk samfunnssikkerhet og beredskap er stort og komplekst, det har vi sett fra Rasmussens sosiotechniske system (1997, s. 185) hvor mange aktører (etater, organisasjoner) inngår, og dermed flere måter for risikohåndtering, som vi presenterte i delkapittel 3.1.2.3. Dermed kan det være en utfordring å få aktørene langs hele kjeden til å jobbe mot felles mål ettersom aktørene har ulike måter for å håndtere risiko på. Vi kan se for oss at aktører kan ha sin måte for risikohåndtering, og illustrerer dette med IRGCs modell for risikohåndtering, og vi plasserte inn temaene risikoerkjennelse, gjennomføringsevne og samvirke i Figur 5. Aktørene kan erkjenne risiko på forskjellige måter basert på hva de har i fokus, og søker å sette erkjennelsen ut i handling etter hvor fokuset er. Erkjent risiko, samt at aktørene jobber etter sine interesser og målkonflikter kan påvirke hvordan risiko håndteres. I overgangen fra erkjent risiko til gjennomføringsevne oppstår det beslutningssituasjoner og læringsprosesser. I denne oppgaven ser vi at disse kan påvirke hvordan beredskapsaktører samvirker på øvelser. Det kan være vanskelig å lære fra øvelser og i etterkant av hendelser. Derfor vil vi nå presentere teori om læringsprosesser, hvor perspektivene enkeltkretslæring eller dobbeltkretslæring (Argyris, 1992; Argyris & Schön, 1974, 1996) spesielt trekkes frem. Det finnes mange løsninger og problemer innen risikohåndtering, derfor er det viktig å presentere ulike måter problemer og løsninger kan møtes på. Derfor er det viktig å presentere teori om *garbage can*-beslutninger (Cohen, March, & Olsen, 1972), som beskriver nettopp dette. Teori om læringsprosesser og beslutningstaking vil derfor være nyttig for å forstå hva som kan komplisere læring på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå.

I kjølvannet av hendelser er Barry Turners (1976, s. 381) sjetteste fase, kulturell omstilling, viktig, som nevnt i delkapittel 3.1.2.1. Det er i denne fasen læringspunktene manifesterer seg med mål om å skape endringer slik at man oppnår effektiv håndtering av fremtidige hendelser. Det finnes begrensende faktorer i videreføring av læring mellom individer, samt mellom grupper. Vi vil nå presentere hvilke begrensninger mennesker kan ha for læring, ulike type læringsutfall, samt hva som skjer når en organisasjon har lært. Mennesker har individuelle begrensninger som påvirker hva mennesker er i stand til å observere og videreformidle til andre, samt at mennesker har bruksteorier som ligger til grunn for hvordan man utfører handlinger. Med forankring i Chip Heath og James March (1994) sine studier for å forstå menneskelige begrensninger, samt Chris Argyris og Donald Schön (1974, 1996) sin forklaring på bruksteorier, kan vi si hva som påvirker læringsprosesser. Dette kan bidra til å forklare hva som kan bidra til å komplisere læring. Til slutt vil vi presentere teori hva *garbage can*-beslutninger har å si for læringsprosesser.

3.2.1 Individuelle begrensninger og bruksteorier

Bruksteorier er ifølge Argyris og Schön (1974, 1996) de etablerte normene, erfaringene, verdiene, strategiene og antakelser som ligger til grunn hos mennesker, og avgjør hvilke handlinger man gjør i ulike situasjoner. Mennesker utvikler disse kontinuerlig blant annet ved å observere situasjoner, og tilpasser sine handlinger ut ifra sine bruksteorier for å oppnå ønsket utfall av handlingen (Argyris & Schön, 1974, s. 7; 1996, s. 13-14). Videre viser Argyris og Schön (1996) til at organisasjonens læringssystem påvirkes av de bruksteoriene individene tilføyes bedriften. Individer bestreber kontinuerlig å komplettere sine bruksteorier, da de stadig endres i takt med antakelser til seg selv, andre mennesker og situasjoner. Når det skjer en forandring rundt individene vil den personlige bruksteorien forandres som en tilpasning til situasjonen. Dette skjer i en kollektiv interaksjon med andre individer i organisasjonen (Argyris & Schön, 1996, s. 16, 29).

Individer har begrenset oppmerksomhet, hukommelse, forståelse, samt begrenset informasjonskapasitet for å dele kompleks og spesialisert info med andre individer (Heath & March, 1994, s. 9-10). I følge Argyris (1992) vil menneskelige begrensninger tas med i organisasjonens læringssituasjon og påvirker hvordan individer og grupper tar valg, samt om problemer løses, som ligger til grunn for nivå av læring (Argyris, 1992, s. 8). Begrenset forståelse som Heath og March (1994, s. 9-10) sier og gjør at man har begrenset evne til å forstå sammenhengen mellom handling og konsekvens som Argyris (1992, s. 8-9) sier. Videre forklarer Argyris (1992) at for å oppnå dobbeltkretslæring kreves refleksjon av handling, samt at individer må være villige til å diskutere sine bruksteorier slik at man kan utvikle nye læringssystemer (Argyris, 1992, s. 36-37). Dobbeltkretslæring og refleksjon av handling kommer vi tilbake til i henholdsvis delkapittel 3.2.3 og 3.2.4.

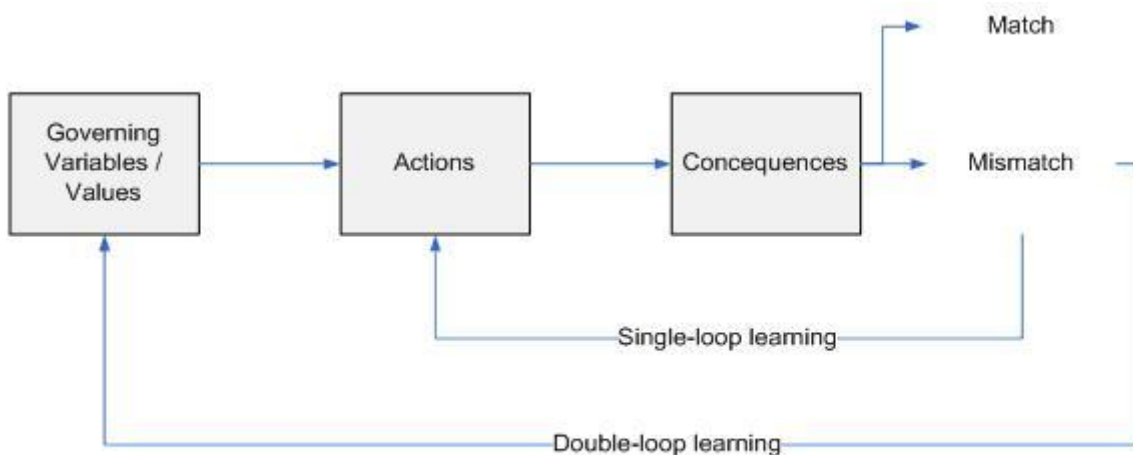
Dette kan vi knytte opp til IRGCs rammeverk for risikohåndtering i kapittel 3.1.2.3. Det mennesker ser og har fokus på basert på *ways of seeing* som Pidgeon og Turner (1997, s. 49) referer til, samt å oppnå forskjellighet til det man ser, som (Westrum, 1993, s. 402) argumenterer for, kan være avgjørende for erkjennelse av risiko. Å erkjenne risiko kan være læring i seg selv, men som Heath og March (1994) sier vil det være utfordringer med å dele informasjon om hva en ser ettersom mennesker blant annet har begrenset forståelse og hukommelse (Heath & March, 1994, s. 9-10). Det kan være vanskelig å erkjenne risiko til noe man ikke klarer å gjøre rede for, og samtidig kan man ikke sette denne erkjennelsen ut i handling. Risikoerkjennelse for noe man ser, som man samtidig ikke ser, basert på *ways of not seeing* som Pidgeon og Turner (1997, s. 49) sier, gjør at man setter erkjennelsen ut i handling kun for erkjent risiko, mens andre områder får ikke fokus og erkjennelse for dette kan ikke settes ikke ut i handling.

3.2.2 Når oppstår læring?

I organisasjoner kan det skje læring under to ulike betingelser. Først og fremst skjer læring når det oppstår samsvar mellom handling og ønsket konsekvens av handlingen. Det kan også skje læring dersom det oppstår avvik mellom handling og konsekvens. Utfallet må da korrigeres slik at avvik justeres til det oppstår samsvar. Det er individer i organisasjonen som utfører de handlingene som vender avvik til samsvar, og dermed bestemmes hvilke læringsutfall man får av handlingene (Argyris, 1992, s. 8). Vi har nå introdusert at mennesker har begrensninger og ulike bruksteorier, samt når læring oppstår. Det ligger til grunn for å kunne forklare hva enkeltkretslæring og dobbeltkretslæring dreier seg om.

3.2.3 Enkeltkretslæring og dobbeltkretslæring

Læring kan oppstå under to forhold, enkeltkretslæring eller dobbeltkretslæring. Forskjellen er om det skjer endringer i organisasjonens *governing variables*. Med *governing variables* så mener vi de variablene som individer slutter seg til etter å ha observert handlinger andre individer foretar i organisasjonen. Observasjonen av andre individer, driver frem og guider den enkelte til å utføre handlinger i ulike situasjoner. Det er disse variablene for hvilke handlinger man skal ta som individer kontinuerlig arbeide med å tilfredsstille (Argyris, 1992, s. 8, 217). Figur 9 viser en illustrasjon av enkeltkretslæring og dobbeltkretslæring.



Figur 9: Single-loop og Double-loop learning (Kjellén, 2000, s. 129), henholdsvis enkeltkretslæring og dobbeltkretslæring i praksis.

Figur 9 viser sammenhengen mellom enkeltkretslæring (single-loop), dobbeltkretslæring (double-loop), *governing variables*, handlinger (actions) og konsekvenser (consequences), samt samsvar (match) og avvik (mismatch).

Det fremkommer av Figur 9 at etter utførte handlinger oppstår det konsekvenser, og det gir enten samsvar eller avvik. For å håndtere avviket er alternativet å endre handlingene, eller vende tilbake til *governing variables*. Begge alternativene gir læringsutfall, men det er kun dobbeltkretslæring som berører *governing variables*. Det betyr at læringsprosesser oppstår enten når individer oppdager et problem eller finner en løsning på problemet, og løsningen på problemet faktisk tas i bruk. For å justere avviket kan første respons være å endre strategi for hvordan man skal oppnå samsvar mellom handling og konsekvens. Dette er kalt enkeltkretslæring og er den enkleste, men også den vanligste måten å fikse ordinære problemer som oppstår, og er nødvendig i alle organisasjoner. I denne sammenhengen skjer det ingen endringer i organisasjonens *governing variables*, men det skjer endringer i strategi for handlinger som tilfredsstiller organisasjonens iboende *governing variables* (Argyris, 1992, s. 9, 218). For å løse dagligdagse problemer, det vil si handlinger som ikke gir ønskede konsekvenser, er det ikke alltid nødvendig at organisasjoner går i dybden på *governing variables* (Argyris, 1992, s. 8-9). Vi har nå sett hva som skiller enkelt- og dobbeltkretslæring. Donald Schön (2001, s. 51-52, 55-56) argumenterer for refleksjon i handling, og det kan være hensiktsmessig at dobbeltkretslæring og refleksjon i handling skjer i sammenheng med hverandre. Dette skal vi se nærmere på nå.

3.2.4 Dobbeltkretslæring og refleksjon i handling

Dobbeltkretslæring er relevant for mer komplekse problemstillinger, og er nødvendig for at organisasjoner skal kunne fungere i fremtidige hendelser (Argyris, 1992, s. 8-9). Når handlinger og konsekvenser ikke har ført til samsvar, kan man velge om man vil gjøre endringer i handlinger, eller vende berøre *governing variables*. Det er en refleksjon i seg selv. I denne sammenhengen er Donald Schön (2001) sin teori om refleksjon i handlinger, omtalt som refleksjon i praksis, relevant. Handlingsrefleksjon er nyttig for skape forståelse for hvorfor handlinger ikke førte til ønskede konsekvenser. Når man ikke oppnår samsvar, oppstår det en overraskelse siden man får et annet resultat enn forventet. Ved å reflektere *over en handling*, tenker man tilbake til hva som ble utført og ledet til resultatet av handlingen. Det ligger kvalitetsbedømmelser bak de handlinger som individer gjør, og ved reflektere over det man faktisk gjør oppnår man forståelse for hvorfor man tar de handlinger man gjør. Hensikten er at man reflekterer over hva man gjør, hvorfor gjør man dette og om det er mulig å gjøre det annerledes (Schön, 2001, s. 51-52, 55-56).

Dobbeltkretslæring endrer organisasjonens *governing variables*, som manifesterer nye måter å utføre handlinger på. Det oppstår først ved endringer i organisasjonens *governing variables*, deretter skjer det endringer i handlingene som følge av forandringer i *governing variables* (Argyris, 1992, s. 8-9). Individer responderer på endringer i organisasjonsomgivelser ved å oppdage og justere bruksteoriene som videre reflekteres i individenes handlinger. Dette adapteres til individene og det dannes et felles bilde av hvordan individene skal handle i neste situasjon (Argyris & Schön, 1996, s. 21). Når handlingene har endret seg, det vil si at bruksteoriene som inngår i *governing variables* er endret, og det oppstår ønsket samsvar mellom handling og konsekvens, har det skjedd en dobbeltkretslæring (Argyris, 1992, s. 8).

Det forstås at ved å benytte refleksjon i praksis i sammenheng med dobbeltekretslearning etableres det forståelse for hvorfor de utførte handlingene ikke førte til samsvar mellom handling og konsekvens. Denne forståelsen er nyttig for å endre i bruksteoriene til menneskene og dermed i organisasjonens *governing variables*, slik at handlingene fører til ønsket konsekvens, og dermed styrkes håndteringsevnen styrkes nesten gang det skal utføres handlinger. Argyris og Schön (1996) har utviklet deuterolæring, en teori for læring som er nyttig for å se enkeltkretslearning og dobbeltekretslearning utenfra. Vi skal nå se at det kan være nyttig for å reflektere over når man har lært, for å se sammenhenger mellom handlinger og konsekvenser.

3.2.5 Deuterolæring

Siden det er individer som endrer sine bruksteorier og organisasjonens *governing variables*, er det nyttig med deuterolæring for å lære om tidligere sammenhenger hvor læring fant sted. I følge Argyris og Schön (1996) deuterolæring kalles også *second-order learning* og “læring om hvordan man lærer”. Denne formen for læring er nyttig for å se sin læring utenfra. Dermed åpnes det for at individer kan vurdere sammenhenger mellom ulike nivå av læring, som enkeltkretslearning og dobbeltekretslearning. Ved å se sin egen læring utenfra kan man reflektere over når læring oppsto. Utfallet av denne læringsformen åpner opp for fremstilling av nye strategier for læring, med påfølgende evaluering og generalisering av nye læringsstrategier, både for enkeltkretslearning og dobbeltekretslearning. Dette omsettes i individuelle tankesett og reflekteres i de handlinger som individene gjør i organisasjonen (Argyris & Schön, 1996, s. 28-29).

3.2.6 Oppsummering av læringsteori

Mennesker har begrensninger i oppmerksomheten, hukommelsen, forståelsen, samt begrenset informasjonskapasitet for å dele kompleks og spesialisert info med andre i organisasjonen. Videre har individer ulike bruksteorier, altså etablerte normer, tidligere erfaringer, egne verdier, antakelser og dermed strategier som gjør at individer tar de ulike valgene man gjør i ulike situasjoner. Både menneskelige begrensninger og bruksteorier kan være hemmende for læringsprosesser for å observere, tolke og dele informasjon. Enkeltekretslearning berører ikke *governing variables* i organisasjonen, men man kan endre måten man gjør ting på for å få ønsket konsekvens. Det skjer ingen dobbeltekretslearning, ettersom *governing variables* ikke endres. Dobbeltekretslearning åpner for at individene i organisasjonen endrer sine bruksteorier og dermed *governing variables*.

Refleksjon i praksis i kombinasjon med dobbeltekretslæring er nyttig for å reflektere over handlingene man gjør, hvorfor man gjør det man gjør og hvordan man kan gjøre det annerledes for å oppnå ønskede konsekvenser. Når bruksteoriene har manifestert seg i handlingene hos individene og man oppnår samsvar, en match, mellom handlinger og konsekvens av handlinger, oppstår det en dobbeltekretslæring. Deuterolæring åpner for at individene kan se læring utenfra, hvor individene i en organisasjon lærer om tidligere sammenhenger hvor læring fant sted. Det innebærer å se sin egen læring utenfra ved å reflektere over de handlingene man gjør. Utfallet av denne læringsformen åpner opp for fremstilling av nye strategier for læring.

For å se læringsprosesser i sammenheng med IRGCs rammeverk for risikohåndtering i Figur 5, kan vi se for oss at når erkjennelsen er satt ut i handling, eksempelvis i form av øvelser, skjer det læringsprosesser underveis. Dersom handlinger og konsekvenser i en øvelse ikke samsvarer, kan man velge om man vil benytte enkeltkretslæring eller dobbeltekretslæring. Ved å trekke læringspunkter fra øvelser, og ivareta dem, kan man forbedre sine evner til å håndtere fremtidige hendelser. Vi har nå introdusert at mennesker har begrensninger og bruksteorier, samt enkeltkretslæring, dobbeltekretslæring, refleksjon i praksis og deuterolæring. Det kan relateres til hva som skjer i etterkant av øvelser. I beslutningssituasjoner kan beslutninger få begrenset rasjonalitet, samt at problemer og løsninger kan møtes på mange ulike måter. Garbage can modellen kan forklare hvordan beslutninger kan tas, og det skal vi se nærmere på nå.

3.2.7 Menneskelige begrensninger på virker den endelige beslutningen og læring

Før vi introduserer *garbage can*-modellen vil vi gjøre rede for hvilke menneskelige begrensninger mennesker har. Vi skal se at det kan være avgjørende for om individer kan være i stand til å ta beslutninger for å håndtere risiko, samt lære hvorfor eventuelle handlinger og konsekvenser ikke førte samsvar. Dette er nyttig i forbindelse med det som skjer i overgangen fra erkjent risiko til å sette erkjennelsen ut i handling som vist i kapittel 3.1.2.3 ved bruk av IRGCs rammeverk for risikostyring.

I delkapittel 3.2.1 ble det nevnt teori fra Heath og March (1994) som sier at individer (beslutningstakere) har begrensninger i hukommelsen, oppmerksomheten, forståelsen, begrenset informasjonstilgang, samt begrenset kapasitet i å kommunisere spesialisert og kompleks informasjon, og vi fortsetter å introdusere teorien nå. Med menneskelige begrensninger forstås det at en snever mengde alternativer til løsninger vurderes av individer, ettersom individer ikke har kapasitet til å vurdere flere alternativer samtidig, samt at ikke alle alternativer til løsninger er kjent. Derfor vil noen løsninger velges og andre ignoreres. Individer ønsker å være rasjonelle i valg som tas, men kognitiv kapabilitet, samt mangelfull informasjon påvirker at handlingene blir mindre rasjonell, tross intensjon og innsats.

Begrensningene medfører også at individene ikke oppsøker informasjon om konsekvensene av alternative beslutninger, og kan dermed ende opp med et alternativ som er “godt nok”. Beslutninger får dermed begrenset rasjonalitet. I en slik sammenheng kan det være kompliserende å kommunisere med ulike kulturer, samt på tvers av ulike profesjonaliteter og generasjoner i organisasjonen. Individenes bruk av ulike rammeverk i sin oppfattelse av virkeligheten vil dermed bidra til å komplisere kommunikasjonsprosessen (Heath & March, 1994, s. 8-11).

Videre hevder Heath og March (1994) at individer har begrensninger i kapasiteten i å lagre informasjon. Samtidig har individer og organisasjoner problemer med å gjenfinne informasjon. Dette kan innebære at tidligere lærdommer ikke fremkommer i situasjoner hvor de har høy relevans for betydningen av hvilke løsninger en skal velge. Dette kompliserer informasjonsdeling på tvers av organisasjonen. Studiene fra Heath og March (1994) viser også til at individer har problemer med forståelsen, i relasjon til organisering, oppsummering og nyttiggjøre informasjon for å ferdigstille konklusjoner til årsakssammenhenger. Dette ses i sammenheng med individer som besitter informasjon, men har problemer med å assosiere informasjon med relevans i problemstillingene en står ovenfor. Konsekvensene til disse problemene med forståelse kan føre til konklusjoner med mangelfullt grunnlag, da informasjon vanskelig kan knyttes til løsninger, eller at det oppstår feil i å koble sammen informasjon til å forme en logisk tolkning (Heath & March, 1994, s. 8-11).

Oppsummert kan en si at individer alltid vil ha begrensninger i kapasiteten med hensyn på å lagre, gjenfinne, tolke, samt kommunisere og nyttiggjøre informasjon. Dette begrenser rasjonaliteten i den endelige beslutningen. Sett i lys av IRGCs rammeverk for risikohåndtering, kan det være en utfordring å dele informasjon som bidrar til erkjennelse av risiko i form av å oppmuntre aktører til å se flere forhold som Westrum (1993, s. 402) sier, samt dele ulike *ways of seeing*, som Pidgeon og Turner (1997, s. 49) sier, siden mennesker har begrensninger i å tolke informasjon, samt kommunisere dette med andre. Dette kan være avgjørende for felles håndtering av risiko, samt hvilke erkjennelser som settes ut i handling. Bak en beslutning sier Fioretti og Lomi (2008) at individ(er) eller organisasjoner har betraktet en rekke alternative (fysiske) handlinger, som innsnevres til en endelig beslutning. Individuelle beslutninger kan være et resultat av personlig atferd, handlinger, ryggmargsreflekser fra spontane impulser, av følelser eller av et godt gjennomtenkt valg. Løsningene kan være basert på individuelle handlinger, beslutninger som følge av avstemming, forhandlingsavtaler, underliggende eller tydelige uttrykt konsensus, en eksperts uttalelse på vegne av organisasjonen, ledelsens signaler, på grunn av krav til etterfølgelse av lovverk, etc. (Fioretti & Lomi, 2008, s. 192-194). Med betraktninger hva beslutninger er, samt hva som fremkommer av studiene fra Heath og March (1994) er det dannet et grunnlag for å forstå utfordringer en kan stå overfor når beslutningstaking presenteres i Garbage Can modellen av Cohen et al. (1972).

3.2.7.1 Garbage Can Modellen

Det finnes mange måter å beskrive problemløsninger og hvordan beslutninger tas i organisasjoner. "The Garbage Can Model of Organizational Choice" av Cohen et al. (1972) illustrerer dette ved å forestille organisasjoner som en "søppelkasse" som inneholder ulike problemer og løsninger som deltakerne foreslår. Ulike strømmer av deltakere, problemer, løsninger og valgmuligheter gir komplekse interaksjoner mellom de fire elementene (Cohen et al., 1972, s. 1-4). Garbage can modellen, videre omtalt kun som "garbage can", forsøker å forklare denne komplekse interaksjonen i organisasjoner. En annen måte å forklare aktivitetene på, er gjennomført via matematiske formler som videre er oversatt til en datasimulerende modell, men disse metodene er ikke tatt med i denne presentasjonen av garbage can.

Beslutningssituasjonene flytende deltakelse, uklar teknologi og problematiske preferanser

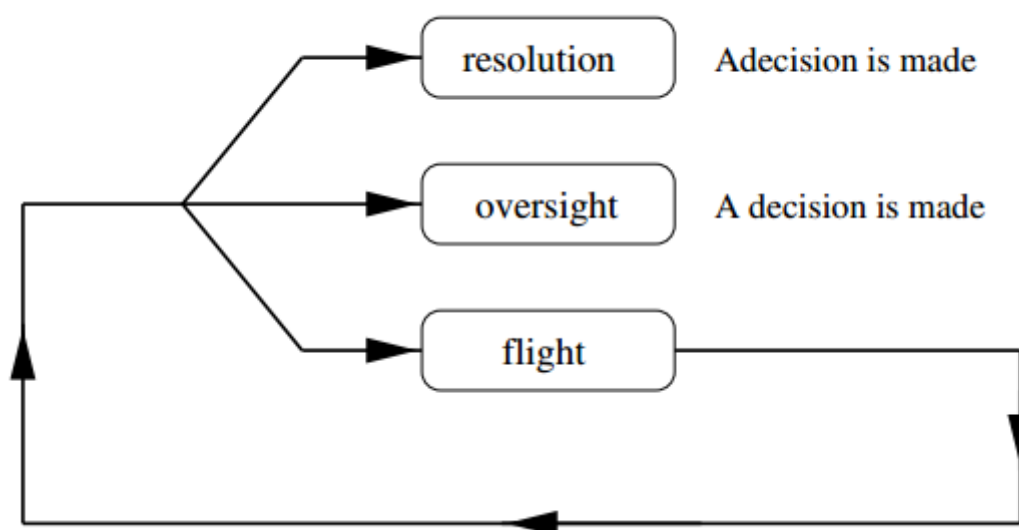
Organisasjoner er en arena for å løse problemer, som samtidig kan ses som et redskap for å løse definerte problemer (Cohen et al., 1972, s. 1-4). Beslutningssituasjoner vil oppstå kontinuerlig i organisasjoner, enten individuelt eller kollektivt. Beslutninger oppstår på ulike vis. En kan tenke at beslutninger oppstår i en forutsigbar, stabil og rasjonell prosess, men Heath og March (1994, s. 8-10) har presentert de individuelle begrensinger individer kan ha, samt forhold i organisasjonen som kan forstyrre rasjonelle beslutningsprosesser. Garbage can modellen av Cohen et al. (1972) kan benyttes for å forstå hvordan beslutninger kan skje.

Organisasjoner er beslutningsarenaer og ses som organiserte anarkier (Cohen et al., 1972, s. 2). På beslutningsarenaen møtes ulike strømmer fra individer og problemer, hvor individene tar med seg ideer med som består av en rekke problemer og løsninger som en ønsker skal finne hverandre. Når problemer og løsninger kobles sammen som følge av en beslutning, ses beslutningen som et produkt. Den tilgjengelige løsningen ved et angitt tidspunkt kobles til problemet. Videre vil individenes følelser og kompleksiteter søke etter beslutningssituasjoner. Samtidig vil organisasjoner også ha strømmer av løsninger som leter etter utfall hvor de kan være en løsning på problemer, samt beslutningstakere som ønsker prestasjoner i beslutningsøyemed. Dette peker i retning at organisasjoner er komplekse arenaer hvor det kontinuerlig oppstår hendelser der få individer har innblikk og oversikt. I et organisert anarki vil tre samtidige betingelser spille inn og påvirke beslutningssituasjonen: *flytende deltakelse, uklar teknologi og problematiske preferanser*. *Flytende deltakelse* innebærer at individene i organisasjonen ikke er tilstede på beslutningsarenaer til enhver tid. Det påvirker hvilken innflytelse en har på beslutninger. Eksempler på dette er manglende deltakelse på beslutningsarenaen, samt manglende interesse og oppmerksomhet på det som skjer i organisasjonen. Videre vil individenes engasjement og aktivitet vil være varierende til enhver tid, som påvirker hvor mye tid og innstas en kan bidra med i beslutningen. Dermed kan usikkerhet, tvetydighet og ustabilitet kan oppstå i organisasjonen som følge av forandring i organisasjonens grenser. Det kan medføre uforutsigbare valg av beslutningstakere.

Uklar teknologi er av betydning for om aktørene i organisasjonen har forstått prosessene som skjer i organisasjonen. Det er avgjørende for om deltakerne vet hva de skal gjøre, hva som fungerer, hva som skjer i prosesser og hva som skal komme ut av prosessen i organisasjonen. Den siste betingelsen omfatter beslutningstakere sine uklare preferanser, det vil si ukonsistente og *uklare preferanser* for hva beslutningstakere anser som gode løsninger til problemer. Det oppstår heller en skiftende og uklare ansamlinger av ideer som ikke løser noen problemer (Cohen et al., 1972, s. 1-4). Når beslutningstaker har uklare preferanser kan det medføre at ulike konsekvenser for de forskjellige løsningene til problemer, ikke tas i betraktning. Mangel på informasjon om konsekvenser til løsninger på problemer gir mangelfulle preferanser av hvilke løsninger som kan foretrekkes. Dette er også pådrivere til at endelig beslutning er en “god nok” løsning, som fra beslutningstakerens synspunkt, er et tilstrekkelig kriterium for å løse problemet (Heath & March, 1994, s. 9).

Tre måter for *garbage can*-beslutningstaking

Videre presenterer Cohen et al. (1972, s. 8) de tre mulige beslutningsstilene *resolution*, *oversight* og *flight*. Et alternativ er at problemet som skal håndteres faktisk løses, det vil si at det skjer en beslutning ved *resolution*. Dette ses som den vanlige måten å foreta organisasjonsbeslutninger på. Valgalternativer kan løse problemer etter at det er benyttet en tid på å finne valgalternativ som passer problemet, men det kommer an på hvor mange problemer som skal tas i betraktning. En annen måte beslutninger kan tas er ved *oversight*. Selve problemet løses ikke, men det skjer tilpasninger til løsningen ved valgalternativer presenteres, og en av dem velges. Det finnes en passende løsning på problemet, men problemet er ikke løst. Det siste alternativet for beslutninger er ved problemflukt, via *flight*. I en tid hvor det er mange problemer som skal treffe en løsning, kan det være vanskelig for beslutningstakere å la problemene treffe den riktige løsningen. I denne sammenhengen kan problemer og løsninger være i forbindelse med hverandre, men problemer og løsninger finner ikke hverandre. I denne beslutningen løses ingen problem, men problemet sendes videre i søken etter en løsning (Cohen et al., 1972, s. 8).



Figur 10: Figuren illustrerer den ikke-rasjonelle måten problemer og løsninger kan møtes i organisasjoner, ved resolution, ved oversight og ved flight (Fioretti & Lomi, 2008, s. 196).

Vi har nå sett at i tråd med teori om *garbage can*-beslutninger kan ulike beslutningsstiler finnes sted når individer mangler forståelse for hva som skjer i organisasjonen, har flytende deltakelse og uklare preferanser. I denne sammenhengen forstås det fra teori fra Heath og March (1994) at det kan være vanskelig å lære fra det individer, og dermed organisasjonen gjør. Vi har nå presenter teori om læring og beslutningstaking som er relevant for kapittel 6. I neste kapittel vil vi gjøre rede for våre metodiske tilnærminger for denne oppgaven.

4 Metode

Det vil i dette kapittelet redegjøres for de metodiske valg som er gjort underveis i denne masteroppgaven. Kapittel 4.1 beskriver hvordan litteratursøket er gjennomført. I kapittel 4.2 beskrives det hvordan valget av metode er gjort. Videre beskrives faser i forskningen i kapittel 4.3. Kvalitet i valgt forskningsmetode beskrives i kapittel 4.4, hvor reliabilitet, validitet og generaliserbarhet diskuteres. Videre redegjøres det for etiske betraktninger i kapittel 4.5. Metoden avsluttes med et kapittel om oppbevaring av data i kapittel 4.6.

4.1 Litteratursøk

Det er tatt utgangspunkt i en av Norges offentlige utredninger, NOU 2012:14 - *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*, og det er støttet opp rundt denne med flere andre av Norges offentlige utredninger (NOU) og Stortingsmeldinger. Vi har latt oss styre av informasjon i datamaterialet og det er gjort litteratursøk etter hva det har vært behov for å finne mer informasjon om.

Gjennom søk på NTNU Universitetsbiblioteket sine nettsider er databasene *Science Direct (Elsevier)*, *SCOPUS (Elsevier)* og *ISI Web of Science* benyttet. Databasen BIBSYS ble også benyttet for å finne relevante bøker og artikler på biblioteket. Det ble også avlagt flere besøk på NTNU sine bibliotek på Gløshaugen og Valgrinda for å finne relevant litteratur. I tillegg til databaser og bibliotek ble Google og Google Scholar benyttet for å finne relevant informasjon. Informasjonen som ble funnet i forbindelse med Google ble nøye vurdert før den ble benyttet. Søkestrengene har vært både på norsk og engelsk. De norske søkeordene som ble benyttet er: risikørkjennelse, gjennomføringsevne, samvirke og sentralisering. De engelske søkeordene som ble benyttet er: *Single-loop learning*, *double-loop learning*, *garbage can*, *decision making*, *societal safety*, *reflection on practice* og *deuterolearning*. Artiklene som dukket opp under søkene ble plukket ut ved å kontrollere deres relevans ved å lese sammendragene. I tillegg til egne litteratursøk har veileder kommet med gode forslag til relevant litteratur. Noen av artiklene som ble plukket ut gjennom egne søk og gjennom forslag fra veileder er lest i sin helhet, men dette gjelder ikke alle referanser som er benyttet.

Alle referansene benyttet i denne oppgaven er eksportert til EndNote, et referanseverktøy som samarbeider med Microsoft Word. Vi har valgt å benytte referansestilen *American Psychological Association (APA)*, som kalles *APA 6th (norsk)* i EndNote. For korrekt bruk av denne referansestilen har vi valgt å benytte NTNUs beskrivelse fra VIKO (veien til informasjonskompetanse) og nettsiden www.kildekompasset.no.

4.2 Valg av metode

For å kunne besvare problemstillingen i denne masteroppgaven kreves en del ny kunnskap. Siden metoden forteller hvordan man bør gå frem for å skaffe eller etterprøve kunnskap (Dalland, 2007, s. 83), må det bestemmes hvilken metode som skal benyttes. I denne oppgaven var det behov for å skaffe informasjon om endringer på visse områder i norsk samfunnssikkerhet og beredskap i Norge etter terrorangrepene 22. juli 2011. Det betyr at det kreves informasjon om mening og opplevelse av dette, altså informasjon som ikke lar seg tallfeste eller måle (Dalland, 2007, s. 84). Dette er kriterier som kvalifiserer for kvalitativ metode, da denne metoden benyttes for å fremskaffe data som kan karakterisere et fenomen (Dalland, 2007, s. 85). Kvalitativ forskning benyttes for å søke forståelse, som er ønskelig i denne masteroppgaven, i motsetning til kvantitativ forskning som benyttes for å søke en forklaring. Her må det tas i betraktning at det under kvalitativ forskning stilles andre spørsmål, eller at spørsmålene stilles annerledes, enn ved kvantitativ forskning (Tjora, 2012, s. 22). For å avgrense et prosjekt finnes det to grupper av strategier. Den ene er *kriterieutvalg*, hvor deltakere inviteres til en undersøkelse ut fra ønskede kriterier. Den andre strategien er å bruke en *case* (Tjora, 2012, s. 34). Ordet *case* vil bety noe liknende som “enkelttilfelle” eller “eksempel” på norsk. Formålet med slike studier er å gjøre gode beskrivelser av det som studeres (Antonsen, 2009, s. 155). Casestudier eller eksempelstudier benyttes i tilfeller hvor man ønsker å generere kunnskap om selve casen. Det er problemstillingen som avgjør hvilken av disse man skal velge (Tjora, 2012, s. 34). Denne masteroppgaven skrives som en casestudie, da det ønskes mer kunnskap om casen vår, altså status i norsk samfunnssikkerhet og beredskap.

Ved bruk av kvalitativ metode kommer man ofte tett på menneskene man “forsker på” og denne nærheten kan by på utfordringer. Ved første møte må man være innstilt på å måtte justere planlagte forhold underveis. For å ha mulighet til å justere teori og perspektiver for den empiriske analysen underveis, er det derfor ofte hensiktsmessig å legge datainnsamling tidlig i prosjektet (Tjora, 2012, s. 13). Etter å ha bestemt problemstilling og metode er det viktig å sette opp en prosjektoversikt, da man ved å planlegge tvinges til å tenke (Dalland, 2007, s. 115). Vi har derfor benyttet oss av en milepælsplan, da den hjelper til med å holde oversikt og fører til at motivasjonen holdes oppe ved at oppgaver som gjennomføres kan “strykes av listen”. Som nevnt i introduksjonen er denne masteroppgaven en del av forskningsprosjektet NEXUS - “*The next disaster*”, et prosjekt som omhandler samarbeid, risikokommunikasjon og handlingskraft i Norge etter terrorangrepene 22. juli 2011. På grunn av dette måtte oppgaven følge forløpet til NEXUS, og det vil derfor mangle noen ledd i fasene i vår forskning, som beskrevet i neste underkapittel. Datamaterialet som er benyttet i denne oppgaven er en delmengde av datamaterialet til NEXUS.

4.3 Faser i forskningen

For å beskrive fasene i den forskningen vi har gjennomført, benytter vi et eksempel fra Bryman (2012, s. 384-387), som presenterer en figur med oversikt over seks hovedsteg i kvalitativ forskning, som vist under. Det er kun fjerde og femte fase som vil bli nærmere beskrevet, da fase 1-3 var gjennomført av forskningsgruppen på forhånd. Gjennomførte intervju lå derfor klare til transkribering ved oppstart av denne masteroppgaven.

1. Forskningsspørsmål
2. Valg av relevante steder og mennesker
3. Innsamling av relevant data
- 4. Tolkning av data**
- 5. Utvikling av konsept og teori**
 - a) Spesifisering av forskningsspørsmål
 - b) Innsamling av mer data
6. Notere funn og konklusjon

I og med at forskningsspørsmålet er bredt, kreves det mye informasjon om hva som har skjedd innen norsk samfunnssikkerhet og beredskap. I Norge er FBS-ene sentrale aktører som sitter på mye informasjon på dette feltet. De har oversikt både nedover til kommunene og opp på direktorat- og departementsnivå, samt kjennskap til aktører i det private, frivillige organisasjoner etc. Det ble derfor bestemt å ta utgangspunkt i å studere innholdet i intervjuene med FBS-ene i Norge. I tillegg til informasjon fra FBS-ene ble det bestemt å benytte informasjon fra intervju med sentrale aktører i DSB, for å kunne støtte opp om FBS-enes synspunkter. Siden ferdig gjennomførte intervju forelå, kunne første fase i forskningen vår starte, tolkning av data.

4.3.1 Tolkning av data

Siden intervjuene med 13 FBS-er og 4 sentrale aktører i DSB var gjennomført før oppgavens start, kunne vi starte med å transkribere disse intervjuene. Det forelå i alt 5 gruppeintervju med 13 av FBS-ene og 4 dybdeintervju med sentrale aktører i DSB. Dybdeintervju ble benyttet da aktørenes meninger, holdninger og erfaringer skulle studeres (Tjora, 2012, s. 105). Intervjuene varte i omtrent 1,5 time hver, slik Morgan (1998, s. 56) anbefaler. Vi transkriberte alle intervjuene vi har benyttet, med unntak av ett intervju med DSB. Dette intervjuet ble transkribert av en annen deltaker i forskningsgruppen. Vi fordelte intervjuene mellom oss og satte i gang med transkriberingen. Intervjuene ble transkribert ordrett fra tale på lydfiler fra båndopptaker til skriftlig tekst. Til å begynne med ble alle overflødige ord tatt med, noe som ble moderert etter hvert som vi ble mer erfarne. I de siste transkripsjonene ble det fokusert på innholdet i intervjuene, hvor det ble forsøkt å “luke ut” overflødige ord, men hvor “hm-er” av betydning for forståelse ble tatt med (Anderssen, Kvale, & Rygge, 1997, s. 107).

Ved å transkribere intervjuene blir de mer egnet for analysen. En slik strukturering av datamaterialet danner begynnelsen på analysen. Siden tiden som går med til å transkribere avhenger av lydopptakets kvalitet, skrivehastighet og detalj og presisjon (Anderssen et al., 1997, s. 105), varierer denne veldig. Det ble lagt et stort fokus på detalj og presisjon underveis i transkriberingsprosessen, for å sikre en best mulig og mest korrekt gjengivelse av hva som ble sagt. Transkriberingen forgikk på bokmål. Arbeidet var ekstra tidkrevende da vi ikke deltok på intervjuene, men kun transkriberte allerede gjennomførte intervju. På grunn av at intervjuerne selv ikke transkriberte intervjuene, er det en økt sannsynlighet for at visuelle tråder og informasjon om stemningen i løpet av intervjuet har gått tapt, slik Tjora (2012, s. 145) beskriver. Han beskriver videre at det er økt sannsynlighet for det kan mangle informasjon i transkriberingen som kunne hatt betydning for analysen. For å minimere denne sannsynligheten har vi snakket med flere av intervjuerne for å kontrollere at hovedfunn stemmer overens med funn og observasjoner hos flere av deltakerne i NEXUS. Underveis i transkriberingen av intervjuene med FBS-ene og sentrale aktører i DSB stoppet vi ofte opp for å diskutere ulike funn og hvilke tema det kunne være lurt å ha et større fokus på.

4.3.2 Utvikling av konsepter og data

Etter noen uker med transkribering og diskusjon av datamaterialet, var det på tide å skaffe seg en oversikt og neste fase kunne begynne, utvikling av konsepter og teori. Vi lagde derfor kopier av intervjutranskripsjonene, hvor intervjuere og informanter ble kryptert i koder slik at dokumentene lot seg skrive ut på en trygg og sikker måte. Det ble produsert om lag 20-25 sider tekst fra hvert intervju, og en detaljert gjennomgang av datamaterialet kunne nå starte. Her ble det forsøkt å følge Tjora (2012, s. 179) sin fremgangsmåte for koding, ved å bruke begreper som allerede finnes i datamaterialet. Vi startet med hvert vårt dokument med intervjutranskripsjon og opprettet koder for å beskrive hva de ulike setningene og avsnittene inneholdt. Kodene ble notert i margin i hvert dokument, hvor kodene var såkalte *tekstnære koder* (Tjora, 2012, s. 179), slik at de ulike temaene raskt lot seg søke opp i Word-dokumentene vi hadde lagret på SINTEFs eRoom, se kapittel 4.6. Kodingen ble ikke gjennomført helt "etter boken" da vi var to personer som arbeidet med hver sine dokumenter. For å kompensere for dette ble kodene kommunisert og tilpasset underveis, slik at kodene vi benyttet var de samme.

Etter å ha tatt et dypdykk i datamaterialet var det på tide å zoome litt ut, og finne hovedpoeng i form av å kategorisere datamaterialet. Etter andre runde med gjennomlesing ble kodene kategorisert inn i overordnede kategorier, hvor kodene kan sies å danne underoverskrifter til kategoriene, slik Tjora (2012, s. 185) beskriver. Ved hjelp av datamaterialet og Gjørsv-kommisjonens anbefaling nummer 1, endte vi opp med fire kategorier eller tema som er gjennomgående i datamaterialet. Det kunne nå utelates en del koder, da det er problemstillingen og ikke empiri som i denne fasen bestemmer hva som er relevant. Kategoriene har nå dannet hovedoverskriftene som danner resultatene av analysen (Tjora, 2012, s.185).

Etter å ha gjennomgått intervjuene to ganger, den første med gjennomlesing og dannelsen av koder og den andre ved gjennomlesing og dannelsen av kategorier, ble intervjuene gjennomgått en tredje gang. I denne tredje gjennomgangen ble intervjuene gjennomlest med hovedkategoriene i fokus, og vi strukturerte datamaterialet etter disse.

4.3.2.1 Spesifisering av forskningsspørsmål

For å verifisere at datamaterialet kan besvare problemstillingen, gjorde vi nå en kontroll av problemstillingen. Vi kom frem til at det lot seg gjøre å besvare problemstillingen ved hjelp av de fire valgte temaene og vi valgte å beholde den tenkte problemstillingen, uten å gjøre noen endringer. Forskningsspørsmålene som ble utarbeidet i oppgavens startfase ble også beholdt og danner strukturen til analysedelen i kapittel 5, da de tre forskningsspørsmålene danner kapitlene 5, 6 og 7. Under hvert av disse kapitlene analyseres hver enkelt av de fire valgte kategoriene, risikoerkjennelse, gjennomføringsevne, samvirke og sentralisering. Underveis i arbeidet ble det klart at det kunne gjennomføres intervju med to til av FBS-ene og vi beveget oss inn i fasen hvor det samles inn mer data.

4.3.2.2 Innsamling av mer data

De to gjenværende intervjuene ble gjennomført som dybdeintervju av hver enkelt FBS. Vi fikk delta på ett av intervjuene, hvor vi selv fikk stille en del spørsmål. Forberedelsene til intervjuet lå i å sette oss inn i intervjuguiden og å finne ut hvilke tema det var behov for å skaffe mer informasjon om. Siden progresjonen til denne masteroppgaven må følge progresjonen til prosjekt NEXUS, er til sammen 15 av i alt 18 FBS-er intervjuet. Vi skulle gjerne sett at de siste tre FBS-ene også hadde blitt tatt i betraktning i denne oppgaven for å være helt sikre på at vi ikke har gått glipp av noe informasjon. Det lar seg ikke gjøre å gjennomføre de tre gjenværende FBS-ene, da gjennomføring av disse intervjuene skjer etter masteroppgavens innleveringsfrist. I denne sammenheng er det verdt å nevne at vi har gjort en kritisk vurdering om datamaterialet inneholder noen svakheter. Siden vi mangler informasjon fra 3 av Norges 18 FBS-er kunne dette vært en svakhet, men vi ønsker å argumentere for at det i denne oppgaven ikke er tilfelle. Ved gjennomføring av de to siste intervjuene var det tydelig at vi hadde gått i metning, da det ikke kom frem ny og ukjent informasjon. Det er regionale og demografiske forskjeller mellom fylker, men de gjenværende fylkene har ingen utpreget geografisk beliggenhet eller andre egenskaper som skiller dem markant fra de andre fylkene. Med tanke på informasjonen som foreligger i datamaterialet, så er det begrenset hva som eventuelt skulle mangle av informasjon, da det er begrenset hva de gjenværende fylker kan oppleve. Det er forskjell mellom fylker med storby og ikke, men vi mener å ha dekket mesteparten av variasjonen i Norges 19 fylker. Uten at vi kan nevne hvilke fylker som er representert, mener vi at det foreliggende utvalget styrker det vi nå påstår. Etter innsamling av mer data endte denne oppgaven opp med fire hovedkategorier som danner grunnlaget for siste fase, funn og konklusjoner, se kapittel 6.

4.4 Kvalitet i kvalitativ forskning

Reliabilitet, validitet og generaliserbarhet benyttes ofte som indikatorer på kvalitet (Tjora, 2012, s. 202). Disse tre begrepene har fått status som en vitenskapelig treenighet innen moderne samfunnsvitenskap (Anderssen et al., 1997, s. 158). Gjennom hele forskningsprosjektet kan reliabilitet, eller pålitelighet, ses på som den interne logikken. Validitet, eller gyldighet, kan ses på som den logiske sammenhengen mellom forskningsspørsmål og hvordan prosjektet er utformet og de funn som er gjort. Forskningens gyldighetsområde utover det som er undersøkt klassifiseres som forskningens generaliserbarhet (Tjora, 2012, s. 202). Reliabilitet, validitet og generaliserbarhet vil beskrives nærmere i kommende underkapitler.

4.4.1 Reliabilitet

Resultatenes pålitelighet defineres av reliabiliteten, og er relevant i forbindelse med intervju, transkripsjon og analyse (Anderssen et al., 1997, s. 102, 115, 164). I situasjoner hvor intervjuere har en tanke om at det holdes tilbake informasjon, kan man ved kvalitativ forskning velge å bevisst stille slike spørsmål for å skaffe denne informasjonen. Ledende spørsmål kan bidra til å redusere eller styrke intervjuets reliabilitet. Ledende spørsmål kan påvirke svarene uten at man er klar over det, når de benyttes som en del av intervjueteknikken uten at man er bevisst på det (Anderssen et al., 1997, s. 97, 164). Problemet med ledende spørsmål er at det er stor sannsynlighet for at spørsmålet vil påvirke intervjuobjektet og lede svaret i en viss retning. Siden intervjuobjektet blir satt i en spesiell psykologisk situasjon kan intervjuobjektet gi spesielle svar (Jacobsen, 2005, s. 256, 367). Ved å bruke slike ledende spørsmål, uten å være bevisst på det, kan det påvirke forskningens reliabilitet i negativ forstand. Siden man ved god forskning bør være opptatt av å få frem sannheten, skal man være forsiktig med å stille slike spørsmål. God bruk av ledende spørsmål er oppfølgingsspørsmål, for å verifisere intervjuernes tolkninger av hva som ble sagt underveis i intervjuet (Anderssen et al., 1997, s. 97).

Vi har kun deltatt på ett av intervjuene, hvor vi fulgte intervjuguiden og stilte de spørsmål vi ønsket svar på, med tanke på hva som allerede forelå av informasjon i datamaterialet. Det ble ikke stilt andre ledende spørsmål enn eksempelvis “...forstår jeg deg slik at ...”, da det var første gang vi deltok på et intervju og var derfor uerfarne. Slike verifiseringsspørsmål er med på å styrke reliabiliteten underveis i transkriberingen, da feiltolkninger utelates ved at det er gitt klare svar underveis i intervjuet på hva informanten mente med det han eller hun sa. Gjennom transkribering kan vi bekrefte at samme metodikk er benyttet av de andre intervjuerne som gjennomførte resterende intervju. Det ble stilt verifiseringsspørsmål underveis i intervjuene, samt oppfølgingsspørsmål som eksempelvis “Kan du utdype dette ytterligere?”, hvor det var behov for mer informasjon. Siden denne masteroppgaven skrives gjennom et samarbeid mellom to medstudenter, er transkriberingen gjennomført slik at vi fordelte intervjuene mellom oss.

Vi hadde på forhånd avtalt klare prosedyreinstruksjoner for transkriberingen (Anderssen et al., 1997, s. 103), i form av hvordan man skriver ned uklare ord med tilhørende tidspunkt og nøyaktighet. Ved at to ulike personer transkriberer hver sine intervju inviterer man til fortolkninger og dermed en svekkelse av reliabiliteten til transkriberingen. For å unngå dette burde det vært gjennomført en kvantifisert reliabilitetssjekk ved å la et dataprogram telle antall ulike ord i en og samme uttalelse nedskrevet av de to personene som transkriberer (Anderssen et al., 1997, s. 102). På grunn av tidsbegrensninger ble ikke en kvantifisert reliabilitetssjekk gjennomført underveis i transkriberingen, noe som kan ha senket reliabiliteten. Vi håper og tror at det enorme fokuset som ble holdt, med tanke på nøyaktighet, kan ha bidratt til å unngå å senke reliabiliteten for mye.

Grunnen til at vi ikke tror at transkriberingen har hatt noen stor innvirkning på reliabiliteten i transkriberingen er at vi har de samme oppfatningene av datamaterialet og hva informantene mener om de ulike temaene. Skulle det ha skjedd noen feiltolkninger av hva som er sagt i noen av intervjuene, vil ikke dette ha noen stor betydning for selve oppgaven, da dette kun er detaljer. Uavhengig av detaljene kommer det store og hele bildet av status i norsk samfunnsikkerhet og beredskap på plass. Vi har også spurt hverandre om hjelp underveis i transkriberingen, for å forstå hva som ble sagt i de respektive intervju. Ulike dialekter og noe mumling har ført til at vi har måttet samarbeide om å tyde deler av intervjuene. Det er også utfordringer med reliabilitet i analysedelen, da fortolkninger vil forekomme og at det med kvalitativ forskning kan medføre like mange tolkninger som forskere (Anderssen et al., 1997, s. 115). Siden intervjueren kan betraktes som forskningsinstrument, spiller intervjuerens kvalifikasjoner og erfaring en stor rolle for kvaliteten på intervjuet som gjennomføres (Anderssen et al., 1997, s. 91). En erfaren og godt kvalifisert intervjuer vil derfor kunne gjennomføre intervju av bedre kvalitet enn en intervjuer som mangler disse egenskapene. Reliabiliteten kan derfor tenkes å være avhengig av hvem som gjennomfører intervjuene, og denne personens erfaringer og kvalifikasjoner. For å unngå dette har vi diskutert mye oss imellom for å sikre lik oppfatning av funn underveis i gjennomgangen av datamaterialet. Det er også gjennomført diskusjoner med andre deltakere i prosjektgruppen, hvor det har vist seg å være enighet om de funn som er gjort. I tillegg er det utarbeidet et eget dokument om funn, for å sikre at alle i prosjektgruppen har fått mulighet til å komme med sine synspunkter, nettopp for å utelate feiltolkninger blant prosjektgruppens medlemmer. Disse tiltakene er gjort for å styrke den interne reliabiliteten, hvor forskerne er enige om de funn som gjøres (Bryman, 2012, s. 390).

Forskere vil i all samfunnsforskning ha et engasjement i temaet det forskes på. Dette kan betraktes som støy i prosjektet, da det kan ha en påvirkning på resultatene. Innen kvalitativ forskning kan engasjementet fra forskerne også betraktes som en ressurs. Prosjektets pålitelighet kan derfor styrkes ved at det reflekteres over om forskerne og informanter har noe til felles, eller om kunnskap eller engasjement kan ha noen innvirkning. Påliteligheten kan også styrkes ved at direkte sitater presenteres, noe som lar seg gjøre ved bruk av båndopptaker ved dybdeintervjuer (Tjora, 2012, s. 203-205).

Sitater benyttet i denne masteroppgaven er trukket frem for å fremheve viktige poeng og for å vise samsvar mellom teori og praksis. For eksempel kan anbefalinger fra Gjørsv-kommisjonen gjenspeiles i utsagn fra informantene som bekrefter praktisk utførelse av teori i form av anbefalinger og tiltak. Vi har også forsøkt å holde oss nøytrale gjennom denne oppgaven, ved å prøve å legge frem den informasjonen vi besitter på en best mulig måte. Vi startet denne oppgaven uten å kjenne til aktørenes roller, og vi hadde derfor et nøytralt utgangspunkt.

Relasjoner mellom forskere og informanter og hvordan utvalget av informanter skjer, kan ha betydning for påliteligheten (Tjora, 2012, s. 205). I denne masteroppgaven skal status i norsk samfunnssikkerhet og beredskap studeres, hvor det er valgt å ta utgangspunkt i Norges FBS-er og sentrale aktører i DSB for å få med det nærmeste leddet på nasjonalt nivå. Dette betyr at resultatene burde blitt de samme om en annen forsker gjennomførte det samme studiet, om forskeren hadde tatt kontakt med informanter i samme gruppe som de som er benyttet i denne oppgaven. Det snakkes her om ekstern reliabilitet, om studiet lar seg replikere. Dette er et vanskelig kriterium i kvalitativ forskning, da det er vanskelig å undersøke sosiale forhold på grunn av at de hele tiden forandres (Bryman, 2012, s. 390). Om eksempelvis fem til ti år, er nok ikke situasjonen den samme innen norsk samfunnssikkerhet og beredskap, og det vil bli vanskeligere og vanskeligere å gjenta studiet etter hvert som årene går. Om studiet gjentas kort tid etter at denne oppgaven ble skrevet, kan nok de samme resultater oppnås, men her spiller informantene en viktig rolle. Hadde forskeren valgt å ta utgangspunkt i en annen gruppe informanter enn de som er tatt i betraktning i denne masteroppgaven, kunne resultatene derimot blitt noe annerledes. Eksempelvis kan informanter på kommunalt nivå i de ulike kommunene eller JD komme med andre synspunkter enn de som er tatt i betraktning i denne masteroppgaven, altså FBS-er og DSB.

Status i norsk samfunnssikkerhet vil være fast, uavhengig av hvem man snakker med. Funnene derimot, vil variere og avhenger av hvem man snakker med. Kunsten er å beskrive metoden og dataene grundig, slik at leseren selv kan følge slutningen. Vi forsøker å gjøre en grundig gjennomgang av metoden som er benyttet i denne masteroppgaven, slik at leseren selv kan vurdere hvor relevant innholdet er. Her kunne det vært relevant å legge ved intervjuguidene som ble benyttet, men dette gjøres ikke da vi mener det ikke vil tilføre oppgaven noe og på grunn av at datamaterialet gjengir de spørsmål som ble stilt. I denne masteroppgaven er aktørene valgt ut med tanke på deres posisjon og kunnskaper om norsk samfunnssikkerhet og beredskap, da dette er ildsjeler som brenner for arbeidet sitt. Vi mener derfor det er gjort et naturlig utvalg for å kunne presentere norsk samfunnssikkerhet og beredskap, da de besitter kunnskaper fra sentrale aktører som arbeider med dette til daglig. Det kunne vært interessant å også ha kunnskap om JD sine synspunkter, slik at synspunkter på departementsnivå også kunne blitt tatt i betraktning.

For at det ikke skulle ha vært den minste tvil om at den informasjonene informantene kommer med er bunnsolid, burde aktører på alle nivå vært intervjuet. Her mener vi aktører som representanter på kommunalt nivå, i alle Norges kommuner, representanter fra blålysetatene, andre representanter hos FM enn FBS-er, representanter på nasjonalt nivå, DSB og JD, SMK, sivilforsvaret, POD, PST, og en rekke andre aktører. Dette er ikke gjennomførbart i en masteroppgave, men mye av den informasjonen vi kunne tenke oss å ha tatt med i tillegg til

den informasjonen vi har, kommer med tiden frem av prosjekt NEXUS. Blant annet har vi hatt noe kontakt med en annen gruppe som skriver en parallell masteroppgave i prosjekt NEXUS. Denne gruppen beskriver læring og endring i kommunal sektor innen samfunnsikkerhet og beredskap (Betten & Pettersen, 2015). Vi har ikke hatt tilgang til denne masteroppgaven, men de studerer kommunalt nivå, mens vi studerer regionalt og nasjonalt nivå. Om tiden hadde strukket til burde vi tatt med informasjon fra denne masteroppgaven for å styrke påliteligheten til funnene våre. Dette kan være en ny masteroppgave, som kan trekke sammen paralleller fra disse to masteroppgavene.

I kapittel 7.1 ser vi på Riksrevisjonens undersøkelse av JDs arbeid med samfunnsikkerhet og beredskap, hvor vi vurderer graden av samsvar mellom funnene fra vår analyse og Riksrevisjonens konklusjoner. Denne sammenligningen er med på å styrke påliteligheten av våre funn. En ytterligere styrking av påliteligheten kunne vært gjort gjennom å intervjuer de tre gjenværende FBS-ene i Norge. Siden dette ikke lot seg gjøre er dette en begrensende faktor som er med på å senke påliteligheten noe. De tre gjenværende fylkene er helt alminnelige fylker, hvor deres topografi og befolkningssammensetning likner på de fylkene som er representert. Det er derfor ikke noe spesielt med de tre som tilsier at de kunne tilført datamaterialet ny informasjon. Det er eksempelvis ikke de tre nordligste fylkene i Norge som mangler, eller andre som skiller seg ut. Det er også verdt å nevne at det i det siste gjennomførte intervjuet med en FBS ikke kom frem noen revolusjonerende ny informasjon og vi fikk inntrykk av at vi hadde gått i metning. Det spekuleres derfor i av hvor stor betydning de siste tre FBS-ene egentlig ville hatt for resultatene i denne oppgaven. Dette blir naturligvis kun spekulasjoner, og det beste for et mest mulig reliabelt resultat hadde vært å kunne presentert synspunkter fra alle de 18 FBS-ene i Norge.

4.4.2 Validitet og generaliserbarhet

Validitet omhandler spørsmålet om de funn som gjøres faktisk er svar på spørsmålene som stilles (Tjora, 2012, s. 206). Validitet definerer derfor om funnene er gyldige, dette kan også bekreftes ved et søk i ordboken *Clue*, hvor validitet oversettes til gyldighet. Hvis argumenter synes å være fornuftige, sterke og overbevisende sies de å være valide. Spørsmål som “Måler du det du tror du måler” er relevante denne sammenheng (Anderssen et al., 1997, s. 165). Vi synes det er noe vanskelig å vurdere validiteten til slik forskning, da det ikke finnes konkret teori og sammenligne opp mot, da det er “ny” informasjon som kreves for å finne svar på problemstillingen. Det eneste håndfaste man har er om de teorier man hadde om endringer som har skjedd etter 22. juli 2011 ble bekreftet. Det finnes mye teori om det som studeres i denne oppgaven, men for selve funnene finnes det ikke teori det kan sammenlignes med. Samsvar mellom observasjoner og teoretisk ideer går på den interne validiteten (Bryman, 2012, s. 390) og synes i dette tilfellet å være vanskelig å undersøke.

I følge Bryman (2012, s. 390) omhandler ekstern validitet om funn kan generaliseres til andre områder, vi forstår derfor at generaliserbarhet og ekstern validitet har samme betydning. På grunn av at det i kvalitativ forskning ofte benyttes case-studier og små utvalg, er ekstern validitet problematisk. Funn i denne masteroppgaven lar seg vanskelig overføre til andre land eller organisasjoner. I følge Tjora (2012, s. 208) ses det bort fra generalisering i enkelte prosjekter, da det ikke trenger å være ønskelig å kunne generalisere de funn som gjøres i et prosjekt.

Innen kvalitativ forskning finnes det tre former for generalisering som det kan være verdt å ta en nærmere titt på. Disse er naturalistisk generalisering, moderat generalisering og konseptuell generalisering. Naturalistisk generalisering går ut på at leseren selv kan vurdere gyldighet mot egen forskning ved at det i rapporteringen redegjøres god nok for hva som er studert. Ved moderat generalisering kan forskeren beskrive når resultatene vil kunne være gyldige, med tanke på tid, sted, kontekst og andre variasjoner. Ved konseptuell generalisering kan det utvikles konsepter eller teorier som kan være relevante for andre tilfeller enn de som er studert (Tjora, 2012, s. 208-209).

Ut fra vårt synspunkt, vil det i denne masteroppgaven være mest relevant med naturalistisk- og moderat generalisering. Ved at utførelse av studien er godt beskrevet kan leseren selv avgjøre relevansen. Det er i denne oppgaven forsøkt å beskrive utførelsen så godt det lar seg gjøre. Når det kommer til moderat generalisering, kan resultatene av denne masteroppgaven gjelde situasjoner som er sammenlignbare fylkene imellom. Her kan eksempelvis situasjoner i ulike små kommuner være sammenlignbare. Kommuner som har opplevd de samme utfordringene vil muligens ha gjort forbedringer på de samme områdene. Det er noen områder i resultatene i denne oppgaven som kan overføres til andre situasjoner, men slik vi ser det, er disse områdene begrenset til å være innenfor Norges grenser og mellom kommuner, fylker og liknende.

Det kan også tenkes at andre forskere kan finne det relevant å benytte deler av denne oppgaven i sin forskning. Her kan det være snakk om eksempelvis læringsprosesser i organisasjoner, om hvilke endringer som skjer eller ikke skjer i samfunn etter store påkjenninger. Når det gjelder generalisering, vil det være mest hensiktsmessig om leseren selv vurderer om svarene på en slik problemstilling som den som benyttes her kan benyttes i leserens forskning.

4.5 Etske betraktninger

Tjora (2012, s. 39-40) diskuterer etiske betraktninger. Her kommer det frem at en slags etisk sans bør ligge til grunn i all forskning. Kontakten man har med informantene vil preges av aspekter som respekt, tillit, konfidensialitet og gjensidighet. Et godt utgangspunkt for etisk god forskning er derfor vanlig høflighet. På grunn av at resultater fra samfunnsforskning skal offentliggjøres stilles det krav fra Den nasjonale forskningstekniske komité for samfunnsvitenskap og humaniora (NESH). Kravet til NESH oppfylles gjennom forskningen til NEXUS, da prosjektet er godkjent av nasjonal koordineringsfunksjon for forskning etter 22. juli 2011. Prosjektet er meldt inn til personvernombudet i Norsk også meldt inn godkjent av Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste AS (NSD).

Det er også viktig å være bevisst på forholdet som kan utvikle seg mellom forskere og informanter, da det kan føre til at begge parter kan føle forpliktelse (Tjora, 2012, s. 39-40). Ved benyttelse av intervjuer vil etikken i denne masteroppgaven omhandle presentasjon av data. Informasjonen fra alle informantene skal anonymiseres, slik at meninger og uttalelser ikke kan spores tilbake til den enkelte. Informantene skal kunne trekke seg underveis i intervjuet, men også etter at intervjuet er gjennomført. De kan også be om at deler av intervjuet ikke benyttes (Tjora, 2012, s. 159).

Informantene ble spurt om intervjuet kunne tas opp på bånd, i tillegg til å bli spurt om det var i orden å ta notater underveis i intervjuet. Alle personopplysninger ble behandlet konfidensielt og det er kun deltakere i prosjektgruppen som har hatt tilgang til datamaterialet.

Lydbåndopptak slettes når prosjektet avsluttes. Selv om denne masteroppgaven er tilgjengelig for alle og enhver, vil det ikke la seg gjøre å kunne identifisere enkeltpersoner og deres utsagn og meninger. Informantene deltar frivillig i studien og kan når som helst trekke sitt samtykke, uten å oppgi noen grunn. Studien er tilrådd Personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste. Det har vært svært viktig for oss å ivareta sikkerheten på best mulig måte og å ta alle mulige forhåndsregler for å ta godt vare på informantenes meddelelser. Informantene har vist stor tillit til intervjuerne og har derfor meddelt ærlig informasjon rett fra hjertet. Denne tilliten settes det stor pris på og har bidratt til mye informasjon om status i norsk samfunnssikkerhet og beredskap i Norge etter terrorangrepene 22. juli 2011.

4.6 Oppbevaring av data

Mye av empirien benyttet i denne masteroppgaven er konfidensiell og taushetsbelagt. I oppstarten av oppgaven underskrev vi en taushetserklæring da innsamlet data fra intervju er svært sensitiv. Datamaterialet har kun blitt diskutert inne på eget kontor eller i lukkede rom på SINTEF Teknologi og samfunn. Lydbåndopptak og intervjutranskripsjoner er kun oppbevart på SINTEFs eRoom, og ikke lagret på privat pc eller på andre private lagringsmuligheter. Det er kun medlemmer i prosjektgruppen som har og har hatt tilgang til datamaterialet. Til og begynne med foregikk transkribering av intervju på SINTEF Teknologi og samfunn, inntil vi ble tildelt eget kontor i bygget som heter Gamle Fysikk ved NTNU Gløshaugen. Det var planlagt at det skulle settes inn en ny lås på døra, slik at kun forfatterne hadde tilgang til rommet, men det ble ikke slik. Professorer og andre ved HMS-staben ved NTNU har derfor hatt tilgang til kontoret, men døren har vært låst hver gang rommet ble forlatt.

Transkribert datamateriale ble kryptert og kodet før utskrift. Det finnes derfor ikke sensitiv informasjon om informantene i disse dokumentene. Disse dokumentene og alle andre dokumenter med sensitive opplysninger makuleres før masteroppgaven leveres. Det er ikke mulig å gjenkjenne intervjuobjektene i lys av hvilket fylke de ulike FBS-ene arbeider i. Utskrift av transkribert datamateriale og andre dokumenter fra NEXUS prosjektgruppen ble oppbevart i arkivskap inne på eget kontor. Vi fikk hjelp fra avdelingsingeniør Erling Hove til å overflytte skapet til vårt kontor. Arkivskapet har låsefunksjon som kun vi har nøkkel til. Vi har gjort vårt ytterste, med de tilgjengelige ressursene vi hadde, til å oppbevare data på en sikrest mulig måte.

5 Endringer i fylkesmannsembetene og i DSB etter 22. juli 2011

For å presentere status i norsk samfunnssikkerhet og beredskap i Norge etter 22. juli 2011, vil vi beskrive hva som har skjedd og ikke skjedd etter terrorangrepene. I delkapitlene 5.1 til 5.4 beskriver vi resultater for hvilke endringer vi ser har skjedd når det gjelder endring av risikoerkjennelse og gjennomføringsevne, samt endringer i samvirke mellom FBS-er og DSB sine beredskapsaktører. I tillegg vil vi gjøre rede for hva som har skjedd med sentralisering av ressurser. Vi tar her utgangspunkt i de begrepsavklaringene av ordene risikoerkjennelse, gjennomføringsevne, samvirke, sentralisering som ble gjort i kapittel 2. Det er datamaterialet som ligger til grunn for de resultatene vi ser, og vi vil diskutere og trekke inn passende teori der det er relevant.

Bak eventuelle endringer i risikoerkjennelse, gjennomføringsevne og samvirke vil mange prosesser være i spill. Kapittel 6 beskriver noen av disse prosessene, med sikte på å trekke frem forhold som kan komplisere læring etter hendelser og øvelser med forankring i teori om læring og beslutningstaking fra delkapittel 3.2. Beskrivelsen av prosessene med forankring i teori bidrar til å forstå de endringene som har skjedd, og hva som ikke har skjedd, i kjølvannet av terrorangrepene. Vi vil også beskrive hvorfor sentralisering av ressurser kan være i strid med gode prinsipper for risikostyring.

5.1 Risikoerkjennelse

I dette delkapitlet benyttes vår tilnærming til risikoerkjennelse ved å beskrive hva som har skjedd og ikke skjedd etter 22. juli 2011. I Casebeskrivelsen i kapittel 2 ble det redegjort for hva vi legger i ordet risikoerkjennelse. Vi ser også risikoerkjennelse i sammenheng med Pidgeon og Turner (1997, s. 49) sitt uttrykk "*A way of seeing is always a way of not seeing*", som beskrevet i delkapittel 3.1.2.3. Den "mentale vekkelsen" for at terror kan skje i Norge, og at vi dermed ikke er i det trygge hjørnet av verden, er en type *way of seeing*. Samtidig innebærer dette en *way of not seeing* for at andre hendelser kan inntreffe, som eksempelvis naturhendelser, pandemier og storulykker. En kan vanskelig erkjenne noe man ikke ser eller ikke har fokus på. Ved å ha flere *ways of seeing* etablerer man evne til å se flere forhold for å unngå *ways of not seeing*, slik at man kan erkjenne at flere hendelser kan inntreffe slik at arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap blir med helhetlig og ikke bare rettet mot terror. Westrum (1993, s. 402) sier at man bør oppfordre aktører til å se og tolke flere forhold, ettersom man oppnår ulikhet i måten man ser forhold på, som dermed kan være avgjørende for erkjennelse av risiko.

I dette delkapitlet er vi i første fase av IRGCs modell for risikohåndtering, se Figur 5. I denne fasen gjør man en kartlegging og en vurdering av risiko som søker å bli satt ut i handling, det vil si Gjennomføringsevne, som vist i Figur 5. Det er en knapp overgang mellom hva en har erkjent av risiko og hva som settes ut i handling. Informasjon fra datamaterialet overlapper noe om dette temaet, derfor vil dette delkapitlet inneholde noe som omhandler risikoerkjennelse og noe som omhandler gjennomføringsevne. Vi benytter informasjon fra informantene for å beskrive gjennomgående trekk når det gjelder eventuelle endringer i risikoerkjennelse etter terrorangrepene 22. juli 2011.

5.1.1 Hva har skjedd etter 22. juli 2011?

I dette delkapitlet vil vi presentere hva som har skjedd i fylkesmannsembetene og i DSB etter 22. juli 2011. Det er informanter fra DSB og FBS-er som fra sitt ståsted meddeler endringer som har skjedd, og ikke skjedd, etter terrorangrepene. Delkapitlene er delt inn i erkjennelse av at Norge er ikke lokalisert i et trygt hjørne av verden (5.1.1.1), ROS-analyser som sentral arena for risikoerkjennelse (5.1.1.2) og lærdommer om risikoerkjennelse (5.1.1.3), og til slutt et delkapittel om hva som ikke har skjedd etter 22. juli 2011 (5.1.2). Vi runder av dette delkapitlet med en oppsummering i delkapittel 5.1.3.

5.1.1.1 Erkjennelse av at Norge er ikke lokalisert i et trygt hjørne av verden

Vi ser tydelig at både FBS-ene og informantene fra DSB, samt JD, har innsett at Norge ikke befinner seg i den trygge delen av verden der terror ikke kan inntreffe. Risikoerkjennelsen hos informantene er endret i form av en “mental vekkelse” etter at samfunnet har stått ovenfor omfattende terrorhandlinger. Fra datamaterialet forstår vi at det er ulik risikoerkjennelse ved nivåene i forvaltningen, og vi henviser da til JD, DSB og FBS-er som befinner seg på ulike nivå i Rasmussens sosiotekniske system (1997, s. 185). Vi har forstått at JD har erkjent og tatt innover seg at terrorangrep kan inntreffe i Norge, noe som synes å ha rettet fokus mer mot terror enn de andre hendelsene som også kan skje i Norge, eksempelvis storulykker, pandemier og naturhendelser. I motsetning til JD, ser DSB ut til å ha erkjent og tatt innover seg at andre hendelser, på lik linje med terror, kan inntreffe. FBS-ene har i likhet med DSB både erkjent og tatt innover seg at andre hendelser kan inntreffe, på lik linje med terror.

På grunn av erkjent risiko rundt terror og andre hendelser har informantene klare formeninger om hva som må gjøres for å styrke norsk samfunnssikkerhet og beredskap på regionalt og kommunalt nivå. Ressurser begrenser dem i å få gjennomført de tiltak de ønsker, med tanke forebyggende arbeid som øvelser og læring fra tidligere øvelser og hendelser. Erkjennelse av risiko er noe av det viktigste som har skjedd etter 22. juli 2011. Enkelte av FBS-ene hevder at det før terrorangrepene ikke var uvanlig at aktører innen samfunnssikkerhet ved ulike nivå i Norge kunne uttrykke “dette kan ikke skje her” under øvelser og ved diskusjoner om samfunnssikkerhet og beredskap. Slike holdninger har endret seg etter 22. juli 2011, og kommende sitat fra en av FBS-ene tydeliggjør dette.

“Terroren 22. juli har gitt denne erkjennelsen av at ekstremt grusom terror også kan skje i Norge.”

FBS-ene er enige i at risikoerkjennelsen er endret. Som følge av dette er FBS-ene samstemt om at det er enklere å arbeide med beredskap nå enn før terrorangrepene. Risiko for terrorangrep i Norge er satt høyere på agendaen hos alle nivå i beredskapshierarkiet, det vil si hos ledere i regjeringen, departementer, direktorater, samt ledere på lavere nivå på beredskapsfeltet. Som en følge av den “mentale vekkelsen” om at terror kan oppstå i Norge også er dette en endring som har skjedd etter 22. juli 2011. At øvre hold i forvaltningen fokuserer mye på terror kan ses i sammenheng med *A way of seeing is always a way of not seeing*, som Pidgeon og Turner (1997, s. 49) sier. Det betyr at når eksempelvis JD orienterer mye av fokuset på terrorangrep, synes det å ha medført mindre fokus på andre hendelser som kan inntreffe.

En ulempe med at risiko er satt høyt på agendaen er at FBS-ene opplever økte krav til rapportering fra myndighetene. FBS-ene opplever krav til rapportering om tema som ikke var viktig å rapportere om før terrorangrepene. Dette kan ses i sammenheng med metaforen “tveegget sverd”, som betyr at det kan være lettere å få gehør for hva som berører seg innen samfunnssikkerhet og beredskap, men gevinster har ofte en pris. Ulempen er økt rapportering og flere henvender seg til FBS-er for å spørre om tema som angår samfunnssikkerhet og beredskap. Økte krav om rapportering kommer vi tilbake til i underkapittel 5.2.1.1

5.1.1.2 ROS-analyser som sentral arena for risikoerkjennelse

Selv om det har skjedd en “mental vekkelse” i Norge er det ikke nødvendigvis samsvar mellom erkjennelse av risiko og å overføre erkjennelse til handling. I følge Gjörv-kommisjonen ligger utfordringen i å skape bedre samsvar mellom ord og handling på sikkerhetsområdet i samfunnet (NOU 2012:14, 2012, s. 458). Vi vil nå beskrive hvordan informantene beskriver ROS-analyser som sentral arena for risikoerkjennelse for hva som settes ut i handling av utarbeidelse av planverk, gjennomføring av øvelser, samt ivaretagelse av læringspunkter fra øvelser og hendelser, som FBS-ene mener er nøkkelen til hvordan de skal forberede seg til fremtidige hendelser.

Som følge av terrorangrepene 22. juli 2011 ser vi tydelig at FBS-ene er mer bevisst på å ha en rød tråd i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. Den røde tråden starter fra den “mentale vekkelsen” siden FBS-ene har tatt innover seg at terrorangrep kan inntreffe og dermed ser de verdien av å ha en rød tråd fra å ta innover seg at terrorangrep kan inntreffe, til å lage beredskapsplaner, utarbeide øvelser, samt ivareta læring fra øvelser. Det betyr at det har skjedd en endring i bevisstheten av hvor viktig det er at beredskapsarbeidet skal være mer helhjertet gjort, og at de ønsker denne røde tråden for å bedre håndteringsevnen. FBS-ene ser at det er viktig for deres egen del. Kommende sitat stammer fra en FBS som forklarer at det er viktig å ha beredskapsplaner som man bruker, og ikke bare noe som kan vises frem på tilsyn.

“Jeg har en kollega som pleide å si at det er ikke bare å legge en plan, du må huske hvor du har lagt den også”

I kjølvannet av terrorangrepene har enkelte kommuner erkjent risiko på en annen måte enn FBS-er og informantene fra DSB. Ettersom terrorangrepene beviste at omfattende terror kan oppstå i Norge, har det i noen kommuner skjedd en “mental oppvåkning” om at alle andre hendelser inntreffe. Noen kommuner har svart på sin “mentale oppvåkning” ved å fylle ROS-analysen med mange flere scenarier enn før 22. juli 2011. Antallet scenarier er så høyt at det ikke er mulig å følge opp alle med planverk, øvelser eller ivaretagelse av læringspunkter. Det kan også tolkes at kommuner ønsker å fylle inn mange scenarier siden de venter tilsyn av FM. Det har ingen hensikt ettersom håndteringsevnen av fremtidige hendelser ikke vil forbedres av den grunn. På regionalt og lokalt nivå i store deler av landet er det ikke prioritert å gjennomføre øvelser for terror med påfølgende ivaretagelse av læringspunkter.

Det er JD som styrer hvor bevilgningene skal settes inn, og ifølge FBS-ene oppleves beredskapsarbeidet som hendelsesstyrt. Fra datamaterialet forstår vi at JDs fokus på terror styrer ressursene i retning forberedelser til fremtidige terrorangrep, ettersom erkjennelse i toppen av forvaltningen styrer fordeling av midler. Det kan forklare hvorfor verken fylkesmannsembetene eller kommunene ikke har fått økte bevilgninger etter 22. juli 2011. Det er ressurser som er nøkkelen til gjennomføringsevne. Det betyr at FM med kommuner, nødetater, frivillige organisasjoner og eventuelle andre aktører ikke får gjennomført øvelser som svar på “mental vekking” for at terrorangrep kan skje i Norge. Det ser vi i sammenheng med at det oppstår ulike risikohåndteringer, og dermed ulike målkonflikter som hemmer gjennomføringsevnen, det å sette erkjent risiko ut i handling. I tillegg finnes ulike kulturer og strukturer som påvirker hvordan man erkjenner risiko, gjennomføringsevne og samvirke, som nevnt i kapittel 3.1.2.3. Disse faktorene gjør at det blir vanskelig å få alle aktørene til å jobbe mot et felles mål. Rasmussens teori om samfunnet som et sosioteknisk system (Rasmussen, 1997, s. 185), sier noe om hvordan risiko styres basert på hvor beslutningstaking skjer. JD befinner seg i øvre del av Rasmussens sosiotekniske system, se Figur 6, og beslutter hva som skal skje på underliggende nivå. Regionalt og lokalt nivå opplever målkonflikter med å sette sin erkjennelse ut i handling som følge av knapphet i ressurser som begrensende faktor for gjennomføringsevne.

5.1.1.3 Lærdommer om risikoerkjennelse

Både FBS-er og informantene fra DSB har uttrykt en bekymring ovenfor JD og PST sitt store fokus på terror etter 22. juli 2011. Fokuset innebærer at beredskapsarbeidet på nasjonalt nivå orienteres for mye mot at nasjonen skal håndtere en “ny” 22. juli 2011, som innebærer blindflekker for andre hendelser som kan inntreffe. Dette er et eksempel på “*A way of seeing is always a way of not seeing*”, som Pidgeon og Turner (1997, s. 49) sier. Ifølge FBS-ene har de tatt lærdom om risikoerkjennelse fra USA som opplevde at orkanen Katrina herjet i New Orleans fire år etter terrorangrepene 11. september 2001 (9/11). Etterarbeidet fra 9/11 fokuserte på at USA skulle være bedre rustet til å håndtere en “ny” 9/11, altså var fokuset på den forrige hendelsen fremfor den neste, som medførte blindflekker i beredskapsarbeidet for andre mulige hendelser. I ettertid kan det se ut til at USA var ute av stand til å forstå hva som skjedde da Katrina inntraff, og hadde begrensede evner til å håndtere skadene Katrina

medførte (Perrow, 2007, s. 111-114). Det fremkommer av Gjørsv-kommisjonens rapport at anbefalingene ser ut til å være rettet mot terror, altså den forrige hendelsen. Siden det på nasjonalt nivå er valgt å ruste opp de avdelinger som arbeider med å forebygge terror, fremkommer det at de fokuserer på den forrige hendelsen og ikke de neste som kan inntreffe. Det fremkommer av datamaterialet at det kan se ut til at JD ikke har tatt innover seg at det kan skje andre hendelser enn terror. Dette fremkommer av kommende sitat fra informantene fra DSB.

“Neste gang det skjer et terrorangrep på Utøya, mener JD at vi skal være bedre forberedt.”

Ved å plassere risikoerkjennelse i rammeverket for IRGC, ser vi ut fra datamaterialet at JDs tilnærming til risikohåndtering, samt gjennomføringsevne orienteres i stor grad mot terrorangrep. De setter sin erkjennelse for terror ut i handling, men det kan være utfordrende å samvirke om dette når det ser ut til at JD har glemt noen ledd under dem i forvaltningen. Hele forvaltningen vil forberede beredskapsarbeidet til neste gang terror inntreffer i Norge, men også andre hendelser. Det kan være vanskelig å få hele forvaltningen til å jobbe mot felles mål når JD har fokuset på terror og mindre fokus på andre hendelser. Ved å være for mye fokusert på terror utfordrer det hvordan aktører i Rasmussens sosiotekniske system (1997, s. 185) skal samvirke, ettersom andre aktører i forvaltningen vil rette fokuset på andre hendelser også. Det oppstår målkonflikter for hva man kan gjør for å håndtere risiko, samt at etater og organisasjoner har sin kultur og struktur for hvordan de vil håndtere risiko.

Om nasjonalt nivå i større grad hadde tatt innover seg at alle hendelser skjer ute i kommunene og at det kan skje andre hendelser enn terror, ville ressursene kanskje vært prioritert annerledes. Vi vet fra datamaterialet at beredskapsarbeidet er hendelsesstyrt, og at det er krevende å omsette erfaringer fra hva som har skjedd, eksempelvis terrorangrepene 22. juli 2011, til vurderinger av hva som kan skje, og hvilke tiltak man skal iverksette med tanke på disse erfaringene. I motsetning til JD er FBS-ene tydelige på farene ved å fokusere og forbedre beredskapsarbeidet mot den forrige hendelsen, i stedet for å forberede seg på de neste hendelsene som kan skje i fremtiden. FBS-ene har tatt lærdommer om risikoerkjennelse etter blant annet 9/11 i USA, og arbeider målrettet for å unngå blindflekker i beredskapsarbeidet både i fylkene og i veiledning med kommuner. Det vil si at FBS-ene har erkjent risikoen for både terror og et mangfold av andre hendelser, noe som uttrykkes gjennom fylkes-ROS. Hvert år blir FBS-er påminnet om at eksempelvis ekstremvær vil inntreffe, som dermed er grunnlag for at FBS-er har beredskapsplaner for andre hendelser også, i tillegg til tilsiktede hendelser.

DSB ser også ut å ha erkjent at terror og en rekke andre hendelser kan inntreffe i Norge, og utgir Nasjonalt Risikobilde (NRB) med oversikt over mulige scenarier som tilsiktede hendelser, storulykker og naturhendelser (ekstremvær). DSB gjennomfører en rekke øvelser som svar på erkjent risiko for mange ulike scenarier. Det er DSB som organisasjon som utgir NRB, og gjennomfører øvelser deretter. Vi ser at DSB benytter tilførte ressurser etter 22. juli 2011 til å gjennomføre flere øvelser, og det kan se ut til at de arbeider målrettet for å forberede seg på et bredt spekter av hendelser. Om det skyldes lærdommer fra Katrina etter 9/11, er ukjent.

5.1.2 Hva har ikke skjedd etter 22. juli 2011?

Vi vil nå presentere hva som ikke har skjedd etter 22. juli 2011. Risikoerkjennelsen for terror har endret seg, men det er forskjellig hva nasjonalt, regionalt og lokalt nivå kan sette ut i handling som følge av erkjent risiko. Selv om det har skjedd en endring i risikoerkjennelse har det ikke ført til store endringer etter 22. juli 2011. Overordnet vil vi presisere at arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i fylkesembetene er uten store forandringer fra tiden før 22. juli 2011. Eventuelle endringer i arbeidet skyldes ikke alene den “mentale oppvåkningen” etter terrorangrepene, men ifølge informantene må endringene ses i sammenheng med terrortrusselen sommeren 2014, samt ekstremvær som “Dagmar” i 2011, “Hilde” i 2013 og “Ivar” i 2013 som markerte seg langs deler av kysten i Norge.

5.1.2.1 Manglende føringer og veiledninger fra regjering, departement og direktorater

Vi har tidligere nevnt at terrorangrepene 22. juli 2011 beviste at Norge ikke er skjermet for terrorangrep. Likevel har det vært manglende føringer fra departement og direktorat for hvordan FBS-ene skal arbeide med samfunnssikkerhet og beredskap etter terrorangrepene. Dette gjenspeiles i embetsoppdragene og styringsdialogmøtene med DSB. Minst tre av FBS-ene meddeler at de ikke har fått noen veiledning for hvordan de skal arbeide med samfunnssikkerhet og beredskap etter terrorangrepene. Selv om Gjørøv-kommisjonen har uttalt hvor viktig det er ta å lærdom fra 22. juli 2011, var ikke lærings- og evalueringsveilederen fra DSB utgitt i det tidsrom hvor FBS-ene ble intervjuet. Samtidig krever ivaretagelse av læring saksbehandlingsressurser, som FBS-ene ikke er bevilget. Det fremkommer derfor av datamaterialet at regjering, departement og direktorat har vært noe fraværende når det gjelder å legge føringer for videre arbeid etter terrorangrepene og utarbeidelse av veiledere.

5.1.2.2 Atferdsendringer er utfordrende etter sjeldne hendelser

Informant fra DSB meddeler at det er vanskelig å endre atferd i befolkningen, det vil si atferdsendringer som vedvarer i etterkant av alvorlige, men sjeldne hendelser som terrorangrepene 22. juli 2011. Erkjennelsen for at terror kan inntreffe vil ikke være like sterk i befolkningen nå, som den var kort tid etter 22. juli 2011. Kommende sitat fra informanten i DSB beskriver dette.

“Jeg tror nok at en slik hendelse, selv om den var forferdelig for oss, så er ikke det nok til å endre atferd i forhold til de tingene, er jeg redd.”

Dette ser vi i sammenheng med at man faller raskt tilbake til de etablerte antakelsene, premissene og tidligere erfaringer for hvordan man forholder seg til risiko i Norge, ettersom det er lav hyppighet av alvorlige, tilsiktede hendelser. Dermed blir man sjeldent påminnet hva som kan gå galt. Dette ses i sammenheng med at vi har hatt god tillit til det norske samfunnet, vi ønsker mye frihet og for å kunne opprettholde den må vi leve med noe risiko. Tilsiktede hendelser, hvor mange liv går tapt og mange blir skadet, inntreffer sjelden i Norge sammenlignet med land som eksempelvis USA, hvor innbyggerne får en annen opplevelse av denne risikoen. På grunn av at vi ikke har samme situasjon i Norge er det dermed vanskelig å endre atferd som følge av terrorangrepene 22. juli 2011. Kommende sitat fra en av FBS-ene beskriver at fokus på hendelser er stort rett etter at en hendelse har inntruffet, men det tar ikke lang tid før andre oppgaver får fokus.

“Beredskap er veldig ‘HOT’ så lenge noe skjer, eller rett etterpå. Når evalueringsrapporten er skrevet og lagt i skuffen, så dør fokuset. Da er det andre og mer ‘hippe’ ting som er i fokus. Og det kan du se, hvor forebyggende beredskapsarbeid er noe av det mest sexy du kan drive med. Og det som er utakknemlig i vår bransje, det er at jobben vår er at samfunnet skal se likt ut som dagen før, eller helst litt bedre. Har man en ryddig utsikt den ene dagen og like ryddig neste dag, da har du gjort jobben din, men det er det ingen som legger merke til. Da kommer helseoppgaver, oppvekstoppgaver, alt mulig annet som vil ha fokus. Så beredskap er ‘hipt så lenge noe har skjedd.”

Sitatet fra FBS-en forteller at andre tema i samfunnet melder seg og får innpass etterhvert som man faller tilbake til de etablerte premissene, antakelsene og tidligere erfaringer for hvordan man forholder seg til risiko. Fokus på terror ser derfor ut til å viskes ut over tid. Kommende sitat fra en informant fra DSB beskriver dette.

“Vi er litt naive, og vi lever med andre typer risiko også som vi enten ikke vil erkjenne, eller så vil de være kognitiv dissonans for oss alle.”

Kjernen i sitatet fra informanten i DSB er at selv om Norge har stått ovenfor grusom terror, og at vi har erkjent og tatt innover oss hva som faktisk har skjedd, så vil ikke denne erkjennelsen leve for alltid. Vi kan tenke oss til andre hendelser som kan inntreffe, men man må også være klar over at det utenkelige også kan inntreffe. Vi må leve med en viss risiko, men vi ønsker samtidig å ha den på avstand. Det betyr at man raskt faller tilbake til de etablerte antakelser for hvordan man skal forholde seg til verden slik man selv oppfatter den, sammen med tilliten man har til samfunnet.

5.1.3 Oppsummering

Det viktigste som har skjedd etter 22. juli 2011 er den “mentale vekkelsen” for at grusom terror også kan oppstå i Norge. Dette har aktører i alle nivå i forvaltningen erkjent. Vi er ikke skjermet for terror og det som kan skje i andre land kan like godt inntreffe i Norge.

Erkjennelsen av at terror kan inntreffe i Norge legger føringer for hvilke handlinger som settes ut i praksis. Vi ser tydelig at FBS-ene er mer offensive i at beredskapsarbeidet skal ha en rød tråd fra mental vekkelse til det som settes ut i handling, samt ut til læring fra øvelser og hendelser. FBS-ene jobber også målrettet for å være rustet til å håndtere en rekke hendelser, det vil si at beredskapsarbeidet ikke bare orienteres mot den forrige hendelsen som eksempelvis ulykker, katastrofer, ekstremvær etc., men systematisk med et bredt spekter av hendelser som kan inntreffe i sine fylker. Det er målkonflikter som hemmer FBS-ene i å få gjennomført øvelser, samt ivaretagelse av læringspunkter fra hendelser og øvelser for å kunne skape denne røde tråden i beredskapsarbeidet.

Intervjuene ble utført høsten 2014, tre år etter terrorangrepene, og flere FBS-er hadde ikke mottatt føringer fra myndighetene for hvordan de skal arbeide med samfunnssikkerhet og beredskap etter 22. juli 2011. Fokuset på samfunnssikkerhet og beredskap har vært på nasjonalt nivå, og spesielt hos JD og DSB etter 22. juli 2011. Ved at DSB har fått økte bevilgninger etter 22. juli 2011, har de mer handlingsrom for å svare på erkjent risiko med øvelser og ivaretagelse av læringspunkter enn FBS-ene. Fra datamaterialet forstår vi at risikoerkjennelsen for sjeldne hendelser ikke er like sterk til enhver tid. Arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap er “hot” en stund, men at andre oppgaver overtar fokuset straks en går tilbake til samfunnets normalttilstand. Det er naturlig at andre samfunnsoppgaver får mer plass, samt at samfunnet er i kontinuerlig endring noe som medfører erkjennelse for nye risikoer. Samtidig har Norges innbyggere etablert en tillit til samfunnet ettersom vi svært sjelden står ovenfor ekstraordinære hendelser som berører hele befolkningen, slik som terrorangrepene 22. juli 2011. Siden tilsiktede hendelser sjelden inntreffer i Norge, blir man sjelden påminnet slike hendelser og det oppnås derfor raskt en følelse av sikkerhet og man vender raskt tilbake til hverdagen, samt at tilliten til samfunnet gjenvinnes, som kan inngå i den kulturelle omstillingen som skjer etter hendelser. Denne omstillingen inngår i sjette fase til Barry Turner (1976, s. 381), se Figur 3.

5.2 Gjennomføringsevne

I kapittel 2, ble det redegjort for hva vi legger i ordet *gjennomføringsevne*. I rammeverket til IRGC har vi plassert *gjennomføringsevne* sammen med risikoerkjennelse og samvirke, se Figur 5 i kapittel 3.1.2.3. Risikoerkjennelsen og gjennomføringsevne vil være påvirket av kultur og struktur i organisasjoner. Det innebærer individenes *ways of seeing* (Pidgeon & Turner, 1997, s. 49) som forteller hva man ser og dermed retter har fokus på. Det påvirker erkjennelse av risiko som kan legge føringer for hvilke handlinger som kan settes ut i handling for å svare på erkjent risiko. Dette vil legge føringer for omsettelse av erkjennelse til handling, det vil si hva som gjennomføres for å treffe tiltak. Nøkkelen til gjennomføring er ressurstilgangen i organisasjonen, som bestemmer hva som gjennomføres.

5.2.1 Hva har skjedd etter 22. juli 2011?

Dette delkapitlet er delt inn etter hva FBS-ene og informantene fra DSB ser har skjedd etter 22. juli 2011 med tanke på gjennomføringsevne. Vi deler inn kapitlet etter økte krav til FBS-ene (5.2.1.1), interkommunalt samarbeid mellom kommuner (5.2.1.2) og høyere øvingstakt for vilde handlinger (5.2.1.3). Deretter vil det komme et delkapittel om hva som ikke har skjedd etter 22. juli 2011 (5.2.2), med påfølgende oppsummeringskapittel fra hele kapittel 5.2 i kapittel 5.2.3.

5.2.1.1 Økte krav til FBS-ene

Etter terrorangrepene 22. juli 2011 har vi forstått fra datamaterialet at FBS-ene har opplevd økt krav til rapportering fra JD via DSB. Etablering av flere arbeidsplasser i DSB etter terrorangrepene, har påvirket FBS-ene ved økte krav og forventninger til FBS-ene uten at ressursene har fulgt med. Kommende sitat fra informant i DSB bekrefter dette.

“Det er økende krav og forventninger til både rapporteringstakt og innslagspunkt, da vi blir bedt om å daglig rapportere til Justis- og beredskapsdepartementet. Vi støtter oss på Fylkesmennene som skal støtte seg på kommunene. Fylkesmennene har i snitt 2,7 stillinger som jobber med samfunnsikkerhet og beredskap, ingen vaktordning, de har knapt en vakttelefon. Det er jo FBS-ene som gjør alt og er kontaktpunkt gjennom hele året, og på grunn av knapphet i ressurser er det ikke robust nok under. Vi har fått penger i DSB til å styrke oss, men vi ser at de som faktisk håndterer noe er der ute, og de prøver vi å snakke varmt om i enhver anledning, ikke har blitt styrket.”

Sitatet fra informant i DSB forteller at DSB er kjent med hva som er status i fylkene med tanke på knapphet på ressurser som er i utakt med økte krav fra DSB og JD. Det som er nytt fra 2015 er at en ny fylkesmannsinstruks er under produksjon, som skal tydeliggjøre krav og forventninger til FBS-ene. Kommende sitat fra en informant i DSB forklarer dette.

“Det har vært 19 måter å gjøre ting på ute i embetene, og så har gjennom ny fylkesmannsinstruks som trer i kraft i 2015, tydeliggjort krav og forventninger. Det kan hende at Fylkesmannen gjør mer av det vi ønsker, men de kommer ikke til å få særlig mer ressurser, for det er en fellespott hvor Fylkesmannen avgjør selv hva han skal bruke pengene på.”

Sitatet fra en informant fra DSB klargjør at Fylkesmennene selv bestemmer hvordan de skal forvalte pengene. FBS-ene styres først og fremst til å utføre oppgaver som er lovpålagte og som de blir målt på. Vi stiller spørsmål til om tydeligere krav og forventninger i fylkesmannsintruksen som FBS-ene kan måles på er det beste for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. Det er FBS-ene som har formeninger om “hvor skoen trykker” i sin region og har oppfatninger om hvilke usynlige oppgaver som må gjøres for å styrke, samt vedlikeholde arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. Det vil merkes at oppgavene ikke er gjort dersom en hendelse inntreffer. Utførelse av usynlige oppgaver ses i sammenheng med Almklov og Antonsen (2014) sitt studie som viser til at det gjøres en rekke usynlige oppgaver for å opprettholde intakt infrastruktur (Almklov & Antonsen, 2014, s. 480). Dette kan relateres til arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap på regionalt og lokalt nivå. FBS-ene utfører både formelle og uformelle oppgaver som de selv mener er nødvendig for å opprettholde samfunnssikkerhet- og beredskapsarbeidet i gang i sin region. Blant formelle og uformelle oppgaver vil noen av oppgavene være usynlige for alle andre enn FBS-ene.

Denne kunnskapen om hvilke formelle og uformelle oppgaver som bør gjøres på regionalt og lokalt nivå, besitter ikke departementene og direktoratene, men de bestemmer hva FBS-ene skal arbeide med som følge av hva departementene og direktoratene mener er viktig og som de samtidig kan måle Fylkesmennene på. Det er ikke tydelig at mål- og resultatstyring i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap er det samfunnet er best tjent med, ettersom FBS-ene utfører både formelle og uformelle oppgaver som de mener er nødvendig for å vedlikeholde arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. Fimreite et al. (2014, s. 259) viser til at det finnes negative sideeffekter ved mål- og resultatstyring, som fremkommer av studien til Bevan og Hood (2006). Det er dermed departementene og direktoratene som legger føringer for hva FBS-ene skal utføre og dermed måle arbeidet. Gjennom dette ser vi tendenser til et *top-down* styrt regime hvor beslutningene om hva FBS-ene først og fremst skal fokusere på, samt måles på, tas av øvre hold i forvaltningen i Rasmussens sosiotekniske system (1997, s. 185), altså på sentralt nivå. Kommende sitat fra en av FBS-ene forteller at mange arbeidsoppgaver skal gjennomføres, og det viser et ønske om å heve blikket og ha fokus på hva som er gjort, men de mener at knapphet i ressursene hindrer de i evnen til å følge opp arbeidet.

“Vi har såpass mange oppgaver som står på vår liste som vi krysser av når vi er ferdig, når vi har hatt øvelser, tilsyn, osv. Også har vi ikke evnen til å heve blikket og si ‘hva så?’ Hvordan kan vi følge opp dette når vi nå har hatt disse ulike aktivitetene? Hvordan klarer vi å følge opp disse videre, og ha dette litt ‘høyt på banen’? Vi er så glad for at vi er ferdige med en oppgave, og puster lettet ut og setter det på plass i hyllen i stedet, også går vi videre til neste fokus.”

Det fremkommer av dette sitatet fra en FBS at det er behov for saksbehandlingsressurser for å ha mulighet til å kunne ivareta læring i fylker og kommuner, slik at de kan få mulighet til å teste og øve på håndteringsevnen av fremtidige hendelser.

5.2.1.2 Interkommunalt samarbeid mellom kommuner

Fra datamaterialet vet vi at etter 22. juli 2011 har interkommunalt samarbeid vært fremtredende i noen landsdeler. Dette er et svar på erkjent risiko for at katastrofale hendelser kan oppstå i de minste kommuner som ikke har tilstrekkelig ledelsesapparat eller logistikkapparat innen rekkevidde. Ettersom DSB har fått økte bevilgninger etter 22. juli 2011, men at denne økningen ikke har skjedd i kommunene, må ressursene i kommunene benyttes på en enda mer hensiktsmessig måte. I FBS-enes regi har dette blitt løst gjennom å oppmuntre til samarbeid mellom kommunene, for å utnytte hverandres ressurser og å samarbeide om de hjelpemidler de har. For å håndtere flere scenarier samarbeider kommunene og nødetater. Etter 22. juli 2011 er det gjentakende at kommuner samarbeider om etablering av sine ROS-analyser, slik at aktørene blant annet kan klargjøre hvilke ressurser en har til rådighet dersom en hendelse inntreffer. Dette er et godt grunnlag for kriseplaner og beredskapsplaner, samt øvelser som kan styrke kommunenes robusthet i lys av håndtering av hendelser. Sitat fra en FBS sier noe om hvor viktig det er med nettverksbygging og samvirke blant nærliggende kommuner.

“Vi har et godt fundament dersom kommunen har en ROS-analyse, de har en plan, og at vi gjør tilsyn og øvelser ift. det. Men så er det et ressurs spørsmål, om vi klarer å jobbe oss oppover fra det. Og da varierer det nok veldig. Har du et godt samarbeid med andre aktører, kan du få mye hjelp av de i bevisstgjøringsprosesser og i deltakelse og arbeidsfordeling. Jeg tenker at det med samvirke og nettverksbygging er viktigere enn kanskje noe annet.”

Sitatet fra FBS-en viser at tross begrensede ressurser, så er samvirke og nettverksbygging viktig for å håndtere fremtidige hendelser. Det er gjentakende poengtering i datamaterialet at kommunene er svært dyktige til å håndtere hendelser når de skjer. Dette skyldes opparbeidet tillit mellom aktørene, improvisasjon og høy innsatsvilje og hjelp fra frivillige organisasjoner og andre etater. Kommende sitat understreker denne oppfatningen blant FBS-ene.

“Norsk kommunal, lokal beredskap er veldig god. Hver gang det skjer store, eller mindre og uventede, brå hendelser, så hiver norske kommuner og lokalsamfunn seg rundt og håndterer situasjonene med en bra vigør.”

Dermed kan vi si at kommunene er gode til å håndtere hendelser av ulik karakter. I lys av mer interkommunalt samarbeid etter 22. juli 2011, er det all grunn til å forestille seg at kommunene vil fortsette trenden med å løse fremtidige hendelser med en bra vigør. Det må likevel påpekes at FBS-ene danner grunnlaget for den gode håndteringsevnen i kommunene gjennom deres nettverksbyggerolle, råd og gjennomføring av tilsyn. Dette ses som selve kjernen til kommunenes gode håndtering av hendelser.

Kommunene håndterer hendelser i samråd med blålysetater og frivillige organisasjoner i spissen, og er vant til å samvirke for å håndtere ulykker effektivt med knappe ressurser. Samtidig er beredskapen i Norge avhengig av dugnadsånd og ildsjeler, det vil si at Norge er avhengig av det usynlige arbeidet som gjøres innen beredskap, som er der men som ingen forventer. Vi må likevel hevde at håndtering av hendelser omfatter mer enn selve håndteringsprosessen. Riktignok skal liv og helse redde først, men i kjølvannet av 22. juli 2011 er læring fra slike hendelser sentralt. Som tidligere påpekt ser det ikke ut til at slike ressurser er tilgjengelige i fylker og kommuner.

5.2.1.3 Høyere øvingstakt for villedede handlinger

Etter terrorangrepene 22. juli 2011 har kommuner og politi på landsbasis oppnådd bedre samarbeid, noe som har ført til høyere øvingstakt for pågående livstruende vold (PLIVO), hvor skoleskyting er den mest tydelige. I samråd med kommuner har politiet gjort flere kartlegginger av ungdomsskoler og videregående skoler for å bli kjent med det miljøet som finnes i kommunene. Skoleskyting har vært i fokus i flere deler av landet og politiet har gjennomført øvelser for å håndtere slike scenarier. I tiden rett etter terrorangrepene hadde politiet på landsbasis høyere øvingstakt enn før, med hensikt å bli bedre rustet til å håndtere villedede hendelser. Vi besitter ikke kunnskap om det er gjennomført evaluering og læring etter disse øvelsene.

5.2.2 Hva har ikke skjedd etter 22.juli 2011?

Etter å ha sett på hva som har skjedd med gjennomføringsevnen etter 22. juli 2011, vil vi nå se nærmere på noen av områdene hvor det ikke har skjedd noen endring etter terrorangrepene 22. juli 2011 med tanke på gjennomføringsevne.

5.2.2.1 Manglende gjennomføringsevne blant myndighetene

Øvre hold i forvaltningen i Norge er tildelt ekstra ressurser etter 22. juli 2011, men fra datamaterialet forstår vi at gjennomføringsevnen ikke er styrket. Vi besitter ikke informasjon for å kunne si noe om gjennomføringsevnen er styrket dersom terror inntreffer, men det finnes eksempler på at departementer og direktorater krangler om regninger som berører arbeidet til FBS-er, noe som begrenser *gjennomføringsmuligheten* i fylker. Systemet ser ut til å være for sektorisert og beslutninger stanser opp fordi departementene ikke klarer å bli enige om hvem som skal ta regningen ved de ulike bestillingene som sendes ned til FM. Pengene kommer fra samme sted, altså statsbudsjettet, og FBS-ene ser det som relativt ubrukelig at departementene driver interfakturering og sender regninger til hverandre. Departementene kommer med bestillinger til embetsoppdragene uten at ressurser følger med, noe som hemmer gjennomføringsevnen for FBS-ene.

Et konkret eksempel er at flere Fylkesmenn ikke har nødaggregat i sitt fylke. JD er da inne og krangler med andre departement om hvem som skal betale for det, og ressursene stopper opp fordi myndighetene ikke blir enige. Her er det delte meninger om det er JD eller de andre departementene som skal ta hånd om regningen, eventuelt om FM selv skal ta dette ansvaret ved å skjære gjennom og stå for prioriteringene. Dersom FM må skjære gjennom går det på bekostning av egne midler som var tiltenkt andre formål.

To av FBS-ene har oppfatning av at de har så mye gjennomføringsevne som det regelverket og den overordnede myndighet tillater de å ha. Gjennomføringsevnen kan forstås som kulturelatert, med tanke på hvordan departement og andre gir tillit nedover i systemet. En FBS er klar på at gjennomføringskraften er der dersom du får lov til å bruke den. Videre forklarer FBS-en at det ikke nødvendigvis er noe galt med kunnskapen eller evnen til den enkelte myndighet, da man mest sannsynlig har for stramme tøyler dersom gjennomføringsevnen hemmes. FBS-ene mener disse tøyler kommer i form av for stramt regelverk, ettersom overordnet myndighet ikke gir nok frihet og siden det mangler midler. Vi understreker derfor at det er systemet som må studeres om man ønsker mer gjennomføringsevne i forvaltningen. Slik Rasmussens sosiotekniske system (1997, s. 185) beskriver vil begrensninger fra øvre nivå i forvaltningen påvirke underliggende nivå, som beskrevet ovenfor.

Selv om myndigheter på øvre nivå ikke har styrket gjennomføringsevne, gjelder ikke dette FBS-ene da det er de øvre myndighetene som ser ut til å begrense FBS-enes gjennomføringsmulighet som videre fører til begrensninger i deres gjennomføringsevne. Vi belyste også viktigheten av FBS-ene som informasjonskanal fra bunn til topp i forvaltningen. Denne funksjonen vil kunne bli krevende å opprettholde om arbeidspresset på FBS-ene skal fortsette å øke uten at økte bevilgninger følger med. Norsk samfunnsikkerhet er i tillegg et komplekst system, noe som kan skape utfordringer ved at de på topp kanskje ikke er kjent med hva de i skarp ende trenger. De på overliggende nivå har gjennomføringsmulighet, men ser ikke ut til å sette inn de riktige ressursene, da de ikke ser ut til å forstå hva aktører i skarp ende trenger. Den enkelte myndighet må deretter settes i stand til å benytte den gjennomføringskraften som tildeles. Det er også viktig å ta i betraktning at FBS-ene presses til å gjennomføre det de blir målt på. Man må derfor bli målt på de områdene man ønsker å ha fokus på, da det inngår i å ha evne til å si at disse tingene er nødvendige.

5.2.3 Oppsummering

FBS-ene opplever økte krav til rapportering fra DSB. Dette omfatter tema som ikke var viktig å rapportere om før 22. juli 2011, men som plutselig har blitt av større betydning, noe FBS-ene ikke helt forstår. En av informantene fra DSB har uttalt at en ny fylkesmannsinstruks vil tre i kraft i løpet av 2015, hvor det stilles tydeligere krav til fylkesmennene, og dermed FBS-ene. Det forstås at fylkesmennene i større grad skal måles på det de gjør, dermed styres FBS-ene til først og fremst å gjøre det de blir målt på. Det er ikke nødvendigvis det beste for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap, ettersom FBS-ene ser ut til å ha klare formeninger om hva som bør gjøres i sin region.

Etter 22. juli 2011 har interkommunalt samarbeid vært fremtredende i noen landsdeler. Dette ses som svar på erkjent risiko for at katastrofale hendelser kan oppstå i små kommuner med utilstrekkelig ledelsesapparat eller logistikkapparat innen rekkevidde. I en rekke kommuner har det også oppstått bedre samarbeid mellom politi og kommuner, hvor politiet har hatt høyere øvingstakt enn før, med hensikt å bli bedre rustet til å håndtere vilde hendelser i kommuner. Vi ser antydninger til mangel på gjennomføringsevne blant departementer, som vises gjennom at det krangles om hvem som skal ta regninga for noe FBS-er mener de trenger for å ivareta sikkerheten til innbyggerne i sitt fylke. Her har vi eksempelet med krangelen om regningen til nødaggregat som ifølge FBS-ene bør være tilgjengelig i fylkene.

5.3 Samvirke

I Casebeskrivelsen i kapittel 2 ble det redegjort for begrepsavklaringen av ordet samvirke, og i dette delkapitlet tar vi utgangspunkt i det. I IRGCs rammeverk for risikohåndtering, se Figur 5, er samvirke plassert midt i. Det betyr at for å håndtere risiko ved å erkjenne risiko og sette erkjennelsen ut i handling, må aktører samvirke for å håndtere risikoen. Samvirke ses som kommunikasjonen, som er viktig for at alle delene i IRGCs rammeverk skal kunne fungere optimalt. For å løse et problem i fellesskap må man snakke sammen, altså kommunisere.

Vår tilnærming til dette temaet er at bedre samvirke mellom beredskapsaktører oppnås gjennom en rekke faktorer som vil bli presentert i dette delkapitlet. For at aktørene skal håndtere en hendelse sammen med andre, må de virke sammen mot målet om å løse situasjonen på mest mulig måte. Innen samfunnssikkerhet og beredskap har vi som nevnt i kapittel 3, tre hovedprinsipper - ansvarsprinsippet, nærhetsprinsippet og likhetsprinsippet. Gjennom Meld. St. 29 (2011-2012) om samfunnssikkerhet, foreslo regjeringen at samvirkeprinsippet skulle legges til som et fjerde prinsipp, på lik linje med de andre tre etablerte prinsippene. I kjølvannet av terrorangrepene ble *samvirke* innført som det fjerde prinsippet i beredskapsarbeidet (Meld. St. 29, 2011-2012, s. 9). I kommende delkapitler vil vi presentere hva som har skjedd og ikke i forbindelse med samvirke på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå.

5.3.1 Hva har skjedd etter 22. juli 2011?

Vi vil nå beskrive hvilke endringer som har skjedd etter innføringen av prinsippet om samvirke. Det er informanter fra DSB og FBS-ene som fra sitt ståsted forteller hva som har skjedd. Vi deler inn kapitlet etter hva som har skjedd etter 22. juli 2011 med delkapitlene innføring av prinsippet om samvirke (5.3.1.1), politiet viser mer vilje til å samvirke med Fylkesmannen (5.3.1.2) og til slutt et delkapittel om hva som ikke har skjedd etter terrorangrepene (5.3.2). Til slutt oppsummerer vi kapittel 5.3 i siste delkapittel 5.3.3.

5.3.1.1 Innføring av prinsippet om samvirke

I forbindelse med samvirke, har det skjedd ulike endringer på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. Informantene meddeler flere forhold rundt innføringen av samvirke som et prinsipp. JD har samordningsansvaret og samvirke ble innført som prinsipp for å tydeliggjøre regjeringens samlede ansvar for samfunnssikkerhet og beredskap på tvers av sektorgrenser (Meld. St. 29, 2011-2012, s. 9). Det betyr ikke bare at alle må gjøre jobben sin på de ulike områdene, men at aktørene også må samvirke. Alle aktører har ansvar for å samvirke med andre, aktørene kan derfor få berettiget kritikk dersom de ikke samhandler nok. Denne fremtoningen mener FBS-ene kan skyldes 22. juli 2011 og innføringen av samvirke som et prinsipp. I følge Scharpf (1994) er det ofte større ønske om samordning enn det å faktisk bli samordnet. Siden det er vanskelig å måle grad av samhandling, så er det vanskelig å vurdere hvordan myndighetene tar stilling til om aktører lengre ned i forvaltningen utfører en tilstrekkelig samhandling.

FBS-ene meddeler at de fire hovedprinsippene i beredskapsarbeidet sitter relativt godt og er innøvd hos beredskapsaktører på regionalt i det arbeidet de gjør. Dette gjelder også for kommuner som håndterer hendelser sammen med blant annet blålysetater. FBS-ene omtaler prinsippene som de mentale ledelsesverktøyene de har for å håndtere en hendelse, det betyr at det handles ut fra de prinsipper som passer inn i forhold til hendelsen. De påpeker at de tre prinsippene, så vel som samvirke, er kjente prinsipper, ettersom det har eksistert i alle år og "sitter i ryggmargen" siden aktørene styres etter prinsippene i det de gjør. Siden de fire prinsippene er godt etablerte hos beredskapsaktørene på regionalt og lokalt nivå, så vurderer FBS-ene innføringen av det fjerde prinsippet som et noe overilt tiltak fra myndighetene. De ser denne innføringen av prinsippet om samvirke som en konsekvens av samvirke ikke fungerte optimalt 22. juli 2011. Samvirke blir ikke bedre av at et prinsipp innføres. Vi ser at enkelte FBS-er mener det heller skal være et mål enn et prinsipp, at aktørene skal virke sammen med sine respektive ansvarsområder når man håndterer en krise, hendelse eller ulykke, slik de alltid har gjort tidligere. Det forstås fra datamaterialet at innføring av prinsippet kan medføre nye føringer fra myndighetene for *hvordan* man skal samvirke, som kan være i veien for de etablerte måtene for hvordan man har virket sammen på regionalt og lokalt nivå. Innføringen av prinsippet kan ses som en *top-down* beslutning (Jacobsen, 2012, s. 156-157), da aktørene på underliggende nivå ikke får delta i beslutningen og fordi nasjonalt nivå innfører et prinsipp om samvirke, som allerede eksisterer og fungerer på regionalt og kommunalt nivå.

Fra datamaterialet er det tydelig at FBS-ene har delte meninger rundt prinsippet om samvirke. Noen synes det er et greit prinsipp, mens andre mener prinsippet ikke er gjeldende i alle situasjoner, i motsetning til de andre prinsippene som i større grad har universell gyldighet. Man velger den muligheten som ikke bryter med prinsippene, eller i alle fall den mulighet som bryter med færrest av prinsippene. Samtidig kan prinsippet om samvirke komme i konflikt med ansvarsprinsippet, da det finnes tilfeller hvor samvirke ikke skal tilstrebes, tvert imot. Ved slike situasjoner mener noen av FBS-ene at prinsippbruken derfor forkludres ved å innføre et prinsipp man ikke alltid kan følge, altså samvirke. På bakgrunn av det som nå er presentert ser det ut til at innføringen av prinsippet var et noe overilt tiltak etter 22. juli 2011, da det ikke fungerer like godt i praksis som det kan se ut til i teorien. Det fremkommer av datamaterialet at det er andre faktorer som er mer elementære for et godt samvirke, som det er viktigere å innfri fremfor å innføre samvirke som et prinsipp. Ifølge FBS-ene foreligger det noen kriterier for et godt samvirke. Noen av disse er at aktørene som skal samvirke må være klar over hvilken rolle de ulike aktørene har i både normalsituasjon og under krisehåndtering. Ansvarsfordelingen må være tydelig, aktørene må være i stand til å gjennomføre sine oppgaver og alle aktører må være klar over når det er behov for dem og ikke, altså når de skal være tilgjengelige. Kommende sitat fra en FBS beskriver dette.

“Gjennom øvelser lærer aktører å kjenne sin besøkestid. Om de ikke kjenner denne, kan de uansett si at ‘her er vi støttende, vi er tilgjengelig, men vi har ikke noen aktiv rolle i forhold til denne typen hendelse’. Dette er også grei informasjon å ha med seg i krisehåndtering. Så får aktørene som deltar på øvelsen leve med at øvelsen ikke ga de maksimalt utbytte, men de fikk lært litt om andre organisasjoner.”

Ved å ha tilgjengelige ressurser og tilstrekkelig med tid til å holde øvelser som omfatter flest mulig aktører, får regionalt og lokalt nivå gjennomgått hvem som er tilgjengelig og hvem som besitter hvilken kompetanse som vil være nødvendig for å håndtere de ulike hendelser som kan inntreffe. I følge Berlin og Carlström (gjengitt etter Fimreite et al., 2014, s. 23) kan det oppstå organisatoriske barrierer mellom instanser og aktører som skal samvirke, og dette kan problematisere samvirke. For å unngå dette viser Berlin og Carlström (gjengitt etter Fimreite et al., 2014, s. 23) at tydelig regulering og tillit mellom de involverte kan føre til godt samvirke mellom aktørene. Fra datamaterialet vet vi at FBS-ene ser viktigheten av å virke sammen for å unytte den kompetansen beredskapsaktører besitter for å håndtere ulykker, hendelser og katastrofer på best mulig måte. For å kunne gjøre dette er FBR en viktig møteplass. FBR eksisterer for å skape samhandling på tvers av ulike organisasjoner og etater, hvor FM er hovedorganisasjonen. FM skal bidra til at aktørene tar beslutninger på tvers av kunnskapsområdene sine. Blant beredskapsaktørene inngår blant annet FBS-er, kommunenes beredskapsaktør, blålysetater, frivillige organisasjoner, Siviltforsvaret, Forsvaret etc.

FBS-ene har også før terrorangrepene inntraff benyttet FBR som et viktig samhandlingsform for å bli bedre til å samvirke. Selv om de ønsker å benytte slike fora så ofte som mulig, benyttes de for sjelden på grunn av manglende ressurser. Dette ses i sammenheng med viktigheten med å ivareta læringspunkter som har vært sentralt etter terrorangrepene 22. juli 2011. Flere av FBS-ene mener de har blitt enda mer bevisste på samvirke, men at kriteriene nevnt ovenfor er viktigere enn selve innføringen av prinsippet. Det er ikke selvsagt at

innføringen av et prinsipp, uten å legge føringer for det, vil føre til endringer i kriteriene beskrevet ovenfor. For å bli svært gode på samvirke kreves det, ifølge flere FBS-er, nære relasjoner, tillit og ressurser til å øve sammen med de man kommer til å måtte samarbeide med i fremtidige hendelser og man må vite hvem man skal kontakte ved ulike anliggender.

Fra IRGCs rammeverk for risikohåndtering, se Figur 5, har vi plassert samvirke i midten av figuren, som viser at samvirke mellom aktører er en nøkkel for å håndtere risiko. FBS-ene etablerer godt samvirke ved å dyrke relasjoner og tillit til hverandre, samt at man vet hva de ulike aktørene kan bidra med i en fremtidig hendelse. FBR er et nyttig forum for å tydeliggjøre roller og ansvar. Via tydelig ansvarsfordeling og kjennskap til hvem som gjør hva, og hvilke ressurser man har til rådighet for å gjennomføre det som er nødvendig legger man grunnlaget for godt samvirke. Via FBR blir aktørene kjent med organisasjonenes kultur for "hvordan vi gjør det her" (Deal & Kennedy, 1982, s. 4), samt hvilken struktur de ulike organisasjonene/etatene har. Med struktur mener vi det organisasjonene har til rådighet med tanke på kvalifikasjoner hos medarbeiderne, samt tilgjengelige ressurser, i likhet med Bolman og Deal (2009, s. 76, 86).

5.3.1.2 Politiet viser mer vilje til å samvirke med Fylkesmannen

I kjølvannet av terrorangrepene 22. juli 2011 ser vi at FM samhandler bedre med andre beredskapsaktører, hvor blant annet politiets rolle trekkes frem. Flere FBS-er bekrefter at FM og politiet har fått bedre samarbeid etter 22. juli 2011. Politiet viser mer vilje til øvelser, og deltar dermed oftere på øvelser i regi av FM, samt andre beredskapsaktører. Enkelte FBS-er forteller at det har skjedd endringer internt i politiet med tanke på hvordan de ønsker å gjennomføre ting. FBS-ene bekrefter at politiet er flinkere til å hente inn ressurser fra andre aktører som kan bidra til å avlaste dem i administrative saker i en krisehåndtering. Politiet har blitt en tydeligere beredskapsaktør, og er mer søkende etter samarbeid og relasjoner, som ifølge FBS-ene er svært viktig for å kunne samvirke på en god måte. Videre opplever FBS-ene at politiet er mer på tilbudssiden og politiet har en forståelse av at de ikke klarer alt selv. I større grad enn før kaller politiet inn FM for å dra nytte av den kommunekunnskapen de besitter. Det er også en styrke at politiet bidrar i alle fora, med tanke på blant annet etablering og oppdatering av fylkes-ROS. Det kommer frem at FBS-ene oppfatter at politiet anerkjenner i større grad at Forsvaret har en rolle som bør brukes dersom det oppstår en krise. Vi forstår at politi og Forsvaret har et bedre utgangspunkt for å virke bedre sammen i en krise. I tillegg er Heimevernsdistrikter og politidistrikter er tettere på hverandre enn de har vært noen gang.

5.3.2 Hva har ikke skjedd etter 22. juli 2011?

Vi ser at selv om Norge ikke lengre befinner seg i den trygge delen av verden, er det mye som ikke har skjedd. Det er sentralt nivå som har innført prinsippet om å samvirke, men det er de selv på sentralt nivå som har problemer med å innfri og virke sammen med aktører. Samvirke fungerer godt på regionalt og lokalt nivå, noe det også gjorde før terrorangrepene 22. juli 2011. FBS-ene har uttalt at de tror innføringen av prinsippet skyldes at Gjørsv-kommisjonen har presisert viktigheten med samvirke. Vi vil nå presentere noen områder som ikke ser ut til å være forandret med tanke på samvirke etter 22. juli 2011. Noen av disse områdene var det naturlig å eksemplifisere i forrige delkapittel, og disse to kapitlene vil derfor til en viss grad overlappe.

5.3.2.1 Samvirke er komplisert på sentralt nivå

I følge enkelte av FBS-ene er innføringen av det nye prinsippet et noe overilt tiltak, som gjenspeiler regjeringens behov for å gjøre noe etter terrorangrepene. JD har samordningsansvar, men lykkes ikke å skape noen formell struktur for hvordan samvirke skal skje i krisehåndtering på sentralt nivå. Det fremkommer av datamaterialet at samvirke på sentralt nivå ikke er forbedret etter terrorangrepene. FBS-ene meddeler å har opplevd få endringer med tanke på samvirke på departement- og direktoratnivå. Den eneste klare endringen som FBS-ene har lagt merke til, er at direktoratene og departementene har klart å forenkle embetsoppdragene som sendes til FM. Det er ikke entydig om dette skyldes terrorangrepene, eller om forenklingen skjer i takt med generell samfunnsendring. Det er JD som er ansvarlig for krisehåndtering, men i en krisehåndtering kan KSE bidra med støtte til lederdepartementet og Kriserådet (Regjeringen, 2015c). I enkelte situasjoner er det naturlig at Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) lar Helsedirektoratet ta seg av håndteringen av hendelsen, og så holder HOD seg på det politiske nivå. Dette betyr at det skjer kryss på linjene, hvor det i enkelte departement er departementet selv som håndterer, men hos andre departement er det direktoratet som håndterer. Slike ulikheter kan skape utfordringer med tanke på hvem eksempelvis HOD skal samarbeide med i en krise. Skal de samarbeide med DSB som egentlig er litt utpå siden, eller samarbeide direkte med JD som håndterer store deler av hendelsen? Sektorene har forskjellige måter de håndterer hendelsene på, noe som FBS-ene anser som en utfordring for effektiv krisehåndtering.

Selv om det eksisterer utfordringer for samhandling på sentralt nivå, har departementer og direktorater blitt styrket med økt kapasitet etter 22. juli 2011, i motsetning til fylkesmannsembetene. Siden det på sentralt nivå har skjedd en betydelig styrking, skulle man tro det ville ha bidratt til bedre samvirke mellom aktører horisontalt på nasjonalt nivå, og vertikalt ned til regionalt og lokalt nivå. I følge kommende sitat fra en av informantene fra DSB er det ikke analogt at økt kapasitet styrker samvirke på sentralt nivå.

“Når vi kommer til krisehåndtering, så er det komplisert. Det er kanskje mest komplisert, fordi det per i dag ikke er noen struktur for samordning og samarbeid på direktoratsnivå. Hver gang, både i øvelser og under hendelser, så blir det en problemstilling, på grunn av at rapporteringen går i kanaler fra ytre etater, og til departement, til fagdepartement, derfra til JD og så tilbake og ned igjen. Det er samordning på kommunalt nivå og på fylkesnivå, men ikke på vårt nivå. Ikke noe formalisert i hvert fall.”

Sitatet forklarer at det ikke finnes noen struktur for hvordan samordning og samarbeid skal skje. Selv om JD har samordningsansvaret, er det tydeligvis vanskelig å etablere et fungerende samvirke mellom de ulike sektorene blant myndighetene. DSB er kjent med at kommuner og fylker samordner med sine knappe ressurser, men selv om sentralt nivå er styrket fremkommer det av datamaterialet at de har mye å gå på når det kommer til samvirke. I følge DSB er det manglende struktur for samhandling på sentral nivå. Siden departementer og direktorater er vesentlig styrket men at denne styrkingen ikke har skjedd på regionalt og lokalt nivå, opplever FBS-ene en ubalanse i form av mer forventninger til å være til stede for myndighetene.

“Vi finner ikke tilsvarende styrkingen lokalt, og da har vi fått en ubalanse som jeg synes vi sliter litt med. Det gjør vi. Hvis vi går ned til kommunene for eksempel, så var det noen kommuner som ville ta tak i denne forventingen. Vi etablerte da en vaktordning, et kommunestyrevedtak, med en vaktordning med vår kommunale ledelse, rådmann, kommunale sjefer osv. Det kostet oss 600 000,- i året, og vi måtte riktig nok forlate den. Denne vaktordningen ble etablert på grunn av at kommunene følte det var forventet fra myndighetene. Du har noen overordnede som etterspør informasjon, som kommer med ulike føringer, pålegg og forventinger. Og denne ubalansen mener jeg vi kan peke på etter 22. juli 2011.”

Vi ser at krisehåndtering fungerer godt lokalt med de knappe ressursene. Ettersom aktørene i fylker og kommuner er dyktige på samvirke, så er det ikke rart at kommunene sjelden får kritikk for måten de håndterer hendelser. Vi ser at økte krav og forventninger fra myndighetene kan komplisere regionalt og lokalt nivå sine evner til å håndtere kriser, på grunn av ubalansen i form av økte krav og forventninger som nevnt ovenfor.

5.3.2.2 Samarbeidsproblemer mellom DSB og PST

Poenget med samvirke er at det er viktigere enn noen sinne å fungere sammen for å skape en effektiv krisehåndtering. DSB har vist ønske om bedre samarbeid med eksempelvis PST, men ifølge informant fra DSB ønsker ikke PST å involvere seg med andre. Dette bekreftes av informant fra DSB i kommende sitat.

“Vi har ønsket å ha PST inne for å delta i scenarioutvikling, men det har de ikke villet. Ja, de gjorde det i første utgave som var før 22. juli 2011. Etter det har de ikke ønsket å være med. De leser gjennom og kommenterer på det vi skriver i NRB, så langt er de involvert, men de har ikke ønsket. De skylder på at de ikke har tid og ressurser. Altså, de sier ikke at de ikke vil, men det er klart at prioritering bunner jo alltid ut i et eller annet.”

Det er ikke nødvendigvis at samarbeid med PST alene er nøkkelen til effektiv krisehåndtering, men PST er en av aktørene som bidrar sterkt i å skape trygghet i samfunnet. Vi ser viktigheten av å virke sammen, slik som i fylker og kommuner med sine samarbeidsaktører. Vi ser derfor ikke ulempene med å knytte sammen kompetansen til direktorater og departementer i Norge, slik at kriser håndteres effektivt. Dette gjelder også blant annet et samarbeid mellom PST og DSB.

5.3.3 Oppsummering

Det er delte meninger om innføringen av samvirke som prinsipp, da det ikke lar seg gjøre å følge prinsippet i alle situasjoner. Det fremkommer av datamaterialet at aktører på regionalt og lokalt nivå generelt sett er og har vært gode på samordning, også før 22. juli 2011. Etter terrorangrepene har FBS-ene ytret ønske om å benytte FBR oftere enn før terrorhandlingene skjedde, men dette lar seg ikke alltid gjennomføre på grunn av begrensede ressurser. Politiet er flinkere til å hente inn ressurser fra andre aktører, og har samtidig blitt en tydeligere beredskapsaktør, som ser verdien av samarbeid og relasjoner, samt at de har en forståelse av at de ikke klarer alt selv. Politiet involverer FM oftere for å dra nytte av kommunekunnskapen de besitter. Det er også en styrke at politiet bidrar i alle fora, med tanke på blant annet etablering og oppdatering av fylkes-ROS.

På sentralt nivå er det ikke etablert noen klar struktur for krisehåndtering med tanke på samvirke. Det er tilfeller hvor departementet selv håndterer krisen, men hos andre departement er det direktoratet som tar seg av krisehåndteringen. Det fremkommer av datamaterialet at slike ulikheter kan skape utfordringer med tanke på hvem som skal samarbeide med hvem i en krise. Sektorene har forskjellige måter å håndtere hendelser på, noe som FBS-ene anser som en utfordring for effektiv krisehåndtering. Etter 22. juli 2011 har departementer og direktorater blitt styrket med økt kapasitet, i motsetning til Fylkesmennene. Vi ser at det ikke er analogt at en økt kapasitet styrker samvirke, det er derfor en rekke kriterier som må være på plass. Selv om JD har samordningsansvaret, ser det ut til å være vanskelig å etablere et fungerende samvirke mellom de ulike sektorene blant myndighetene. DSB er kjent med at kommuner og fylker samordner med sine knappe ressurser. Økt kapasitet blant myndighetene får konsekvenser for FBS-ene i form av økte krav fra sentralt nivå og de knappe ressursene FBS-ene og kommunene er i stand til å svare med. DSB har vist ønske om bedre samarbeid med eksempelvis PST, men ifølge informant fra DSB ønsker ikke PST å involvere seg med andre. Det fremkommer av datamaterialet at direktorat og departement kan ha en del å lære fra regionalt og kommunalt nivå når det kommer til samvirke. Det er oppsiktsvekkende at aktører på sentralt nivå ikke mestrer samvirke med tanke på ressurstilførselen etter 22. juli 2011, når aktører på regionalt og lokalt nivå, med de knappe ressursene de besitter, er de som presterer best når det oppstår hendelser. Sentralt nivå har i bunn og grunn selv innført et prinsipp de ikke klarer å rette seg etter. Det betyr at de har innført et prinsipp som allerede fungerer på regionalt og lokalt nivå, men som de ikke får til å fungere på sentralt nivå.

5.4 Sentralisering

I dette delkapittelet vil vi beskrive hva som har skjedd og hva som ikke har skjedd med tanke på sentralisering etter 22. juli 2011. Vi tar her utgangspunkt i de begrepsavklaringene av ordet sentralisering som ble gjort i kapittel 2. Kapittelet om hva som har skjedd er delt inn i to underkapitler som beskriver de to betydningene vil legger i ordet sentralisering. En rekke ledende politikere og forskere har uttalt et ønske om økt sentralisering av norsk krisehåndteringsledelse enn det som har vært tradisjonelt i Norge. Ifølge Dyndal og Simonsen (2013) anbefales en desentralisert ledelse innen sektorene både fra norsk tradisjon og et teoretisk håndteringsperspektiv, altså krisehåndteringsteori. Dette må komme i tillegg til en godt utviklet samordningskultur og prosedyrer (Dyndal & Simonsen, 2013). Vi har hatt et kritisk blikk på denne kilden da den kommer fra et nettidsskrift, men vi har vurdert kilden til å være anvendelig på grunn av dens innhold og forfattere.

Bakken og Hærem (2011) mener at en sentralisert organisasjons evne til å løse oppgaver vil gradvis reduseres dersom usikkerheten og kompleksiteten til situasjonen øker. Dette betyr at desentralisering vil kunne øke relevansen av responsen, redusere responstiden og gi ulike enheter mulighet til å ta initiativ ved en usikker og kompleks situasjon. Temaet sentralisering hører derfor med som ett av de fire temaene for å kunne diskutere den pågående sentraliseringsdebatten innen norsk samfunnsikkerhet og beredskap. Terrorangrepene 22. juli 2011 kan ha vært et påskudd for å sentralisere ressurser, da det i Norge opereres med lederdepartement, hvor det i likhet med ansvarsprinsippet fungerer slik at det er departementet med underliggende enheter som er mest berørt av krisen som skal ta rollen som lederdepartement. Det konstitusjonelle ansvarsforholdet endres ikke i en slik situasjon, da alle departementer beholder ansvaret for sine respektive saksområder (Dyndal & Simonsen, 2013). Med bakgrunn i den pågående sentraliseringsdebatten og teori som tilsier at det i slike komplekse situasjoner skal desentraliseres, vil vi nå presentere hva som har skjedd etter 22. juli 2011 med tanke på sentralisering. Etter å ha lest Gjørsv-kommisjonenes rapport finner vi ingen argumenter for at sentralisering er til det beste for å håndtere krisesituasjoner. Dette kan tyde på at rapporten kan fortolkes dit en selv ønsker. Vi vil benytte datamaterialet for å skissere hva informanter fra DSB og FBS-ene besitter av informasjon på dette området.

5.4.1 Hva har skjedd?

I dette delkapittelet beskrives det hva som har skjedd med tanke på sentralisering innen norsk samfunnsikkerhet og beredskap. Sentralisering er i dette delkapittelet delt inn i underkapitlene sentralisering i form av bevilgede ressurser (5.4.1.1) og sentralisering i form av sammenslåing av fylker, kommuner og politidistrikt (5.4.1.2). Sistnevnte underkapittel er det inn i fordeler og ulemper ved eventuelle sammenslåingsprosesser. Hva som ikke har skjedd med tanke på sentralisering innen norsk samfunnsikkerhet og beredskap beskrives i delkapittel 5.4.2.

5.4.1.1 Sentralisering i form av bevilgede ressurser på sentralt nivå

Ifølge FBS-ene er hovedinntrykket at det har blitt en voldsom ressurstilførsel ved økning av ressurser til samfunnssikkerhet og beredskap, spesielt med tanke på beredskap. Det fremkommer av datamaterialet vårt at det meste av ressursene har havnet hos blant annet politiet. Det har også skjedd en ressursøkning i blant annet DSB, gjennom en budsjettøkning på 45 millioner kroner fra 2013 (Riksrevisjonen, 2015, s. 7). Denne opprustningen har ført til at flere arbeider med oppgaver som å utarbeide blant annet veiledere på dette fagområdet. Som et resultat av dette, forventet FBS-ene avlastning, bistand og hjelp. Opprustningen har derimot vist seg å resulterte i flere arbeidsoppgaver for FM og større etterspørsel etter bidrag og bistand til FBS-ene fra DSB. Kommende sitat fra en av FBS-ene beskriver denne situasjonen.

“Konkret etter 22. juli 2011 har det medført en økt ubalanse, sentral krisehåndtering har blitt i vesentlig grad styrket. Kapasiteter sentralt er bygget opp for å overvåke, rapportere og informere.”

FBS-ene ser på denne situasjonen som svært utfordrende da ressursene ikke ser ut til å ha fulgt med ned til regionalt nivå. Midler som ble bevilget til DSB, stoppet opp der, da de begynte å ansette folk og så ut til å tro at det skulle skape forbedret beredskap i Norge. Den økte ressursflyten har derfor stoppet opp på departement- og direktoratnivå, som har resultert i at lite havner på regionalt og kommunalt nivå. Som nevnt i kapittel 3.1.2.5 skal den strategiske toppen sørge for at organisasjonen leverer de oppgaver den skal, på en effektiv måte. De skal i tillegg sørge for at underliggende aktører har det de trenger for å gjøre den jobben de skal (Mintzberg, 1979, s. 25). Fra et teoretisk perspektiv burde JD mestre samordningsrollen på grunn av styrking av sentralt nivå. Ifølge informanter i DSB ser ikke dette ut til å være tilfellet, da det ikke synes å ha skjedd betydelige forbedringer av JD samordningsrolle. Siden det er JD som finansierer FM (Riksrevisjonen, 2015, s. 55), burde det ifølge denne teorien fulgt med ressurser ned til regionalt og kommunalt nivå. Vi forstår det slik at det er snakk om forbyggende ressurser, da det ut fra Gjørsv-kommisjonens rapport kan se ut til at trykket ikke var størst på sentralt nivå, men at det kanskje er kommunene som har størst behov for opprustning. En *top-down* fordeling av beslutningsmyndighet (Jacobsen, 2012, s. 156-157), er den beslutningsmyndigheten som benyttes i Norge. Det kan her se ut til at sentralt nivå kunne hatt nytte av en mer *bottom-up* fordeling av beslutningsmyndighet (Jacobsen, 2012, s. 170-171), da det ut fra datamaterialet vårt kan se ut til å mangle informasjon om behovene i skarp ende siden det ikke er tilført ressurser på regionalt og lokalt nivå. En *bottom-up* fordeling av beslutningsmyndighet kunne bidratt til at sentralt nivå fikk informasjon fra skarp ende om hva som trengs. Det kan se ut til at kommunene er i stand til å håndtere hendelser når de skjer, men det er de forebyggende ressursene som synes å mangle. Det faktum at ressursflyten har stoppet opp i direktoratet, kan ifølge FBS-ene ha bidratt til dårlig kommunal selvtillit og samvittighet knyttet til krisehåndtering i kommunene. I flere kommuner har de planer og oppgaver de vet er viktige, men som de blir ubekvem med da de på grunn av manglende ressurser ikke får mulighet til å prioritere i hverdagen.

En side av saken er hva som følger med av midler i budsjettet fra JD til FM, og en annen side av saken er hvordan FM selv velger å prioritere innenfor sine budsjetter. Begge faktorene er med på avgjøre hvorvidt sektorene skal styrkes eller ikke, innad i embetene. I slike situasjoner mener FBS-ene at andre departement og direktorater med linjer inn mot FM, er flinkere til å gi klare og sterke signal, tilbakemeldinger, krav og forventninger enn JD innen området samfunnssikkerhet og beredskap. I disse uttalelsene er det noe som kan tyde på at JD har et forbedringspotensial på disse områdene. Sentralisering i form av sentral styrking kan ha ført til en oppstramning av embetsoppdrag fra JD, som FBS-ene har etterlyst i mange år, og det er enighet blant FBS-ene om at dette ikke henger sammen med 22. juli 2011, men stammer fra en etterlysning over tid. JD fikk også tydelig kritikk fra Gjørvt-kommisjonen angående embetsoppdrag. Ved utarbeidelse av embetsoppdrag til blant annet POD, kunne de tidligere komme med 70 punkter som skulle prioriteres, som fremkommer av følgende sitat fra en av FBS-ene.

“Prioriteringer kan man ikke gjøre hvis man har 70 punkter, men hvis du har 7, 10 eller 12 punkter.”

Det lar seg ikke gjøre å prioritere blant 70 punkter. Kommer man derimot med 7-12 punkter, da kan man begynne å prioritere, og dette er ifølge FBS-ene noe JD nå har tatt innover seg. FBS-ene mener at fordelingen av ressurser sikkert har skapt bedre beredskap på noen områder, eksempelvis terror, men at sentraliseringen som skjer gjør at ressurser flyttes til en annen type beredskap som ikke ser ut til å være noe bedre enn før 22. juli 2011. Norge som nasjon er bedre rustet til å møte liknende hendelser som terrorangrepene, da store og tunge hendelser er i fokus. Ute i distriktene og det som berører FBS-ene til daglig, mener FBS-ene at beredskapen kan være svekket da det er mindre fokus på de hendelsene de kan rammes av mer eller mindre hver dag. Her kan det trekkes en parallell mot 9/11 og orkanen Katrina, hvor beredskapen i USA var innrettet mot at 9/11 aldri skulle skje igjen, hvor de rettet hele sitt fokus mot å avdekke og forebygge etc. Alle ressurser ble satt inn med dette som formål, hvor det ikke ble tatt i betraktning at også andre hendelser kunne skje. Fire år etter 9/11, kommer det en orkan mot New Orleans, Katrina. Det kan virke som at USA var ute av stand til å forstå hva som skjedde, og ute av stand til å håndtere det før det gikk veldig lang tid (Perrow, 2007, s. 111-114). Et liknende scenario kan være en fare norsk beredskap også, hvor Norge som helhet blir utrolig god på å håndtere det neste terrorangrepet, men hvor man glemmer naturkatastrofer og andre hendelser som garantert kommer til å skje.

Siden norsk samfunnssikkerhet og beredskap er et komplekst system, viser teori vi er kjent med at det bør fokuseres på desentralisering fremfor sentralisering, for å styrke de som håndterer hendelsene i kommunene ved at aktørene får de ressurser de trenger og mer beslutningsmyndighet (Aven et al., 2004, s. 62). Krisehåndtering krever rask kommunikasjon, noe som ikke nødvendigvis er tilfellet om beslutningsmyndigheten ligger langt oppe i hierarkiet. Man må i slike tilfeller gjennom en lang og kompleks kjede av aktører for at beslutninger skal tas, som videre må bringes ned til operativt nivå.

Det fokuset som har vært på styrking av sentral krisehåndtering kan ifølge FBS-ene være et bidrag til at det har skjedd en form for forskyvning av fokus, hvor det ser ut til å være en oppfatning av at kompetanse på sentralt hold er viktigst. I virkeligheten er det stikk motsatt, hvor det er den som sitter der det skjer som skal kunne rekke ut hånden og få det verktøyet som trengs for å løse situasjonen. Det skal ikke være nødvendig at denne personen hele tiden må ha fokus oppover mot direktorat og departement for å informere og rapportere. Det er den kompetansen som er der det skjer og de organisatoriske tiltakene som avgjør hvordan situasjonen håndteres der og da. Sentralt vil man ha noen påvirkningsmuligheter på enkelte områder, men det er ikke de som håndterer selve hendelsen og må takle den først, da alle hendelser skjer i kommunene og ikke på sentralt nivå. Ifølge Mintzberg (1979, s. 25) skal sentralt nivå sørge for at de i skarp ende har det de trenger for å gjøre den jobben de skal. Det fremkommer av datamaterialet at dette ikke ser ut til å være tilfellet på regionalt og lokalt nivå.

I Oslo 22. juli 2011 eksploderte bomben i regjeringskvartalet, hvor det kan sies at sentralt nivå ble rammet, men hendelsen skjedde tross alt i Oslo kommune, som selvsagt ender opp med å måtte håndtere hendelsen sammen med nødetatene. Det er ikke det sentrale nivået som er ute i felten og håndterer hendelsene som skjer, og det er denne oppfatningen FBS-ene mener sentralt nivå kan ha. Sentralisering er også med på å utfordre nærhetsprinsippet, siden sentralisering kan se ut til å gå i motsatt retning av prinsippet som sier at kriser skal håndteres på lavest mulig nivå (Meld. St. 29, 2011-2012, s. 39). I følge Bakken og Hærem (2011) kan sentralisering fungere godt i enkle og stabile omgivelser. Med en gang en hendelse blir usikker og kompleks vil en desentralisert struktur fungere bedre, da hendelsen må løses ved en rask inngripen av lokale enheter (Bakken & Hærem, 2011). Den pågående sentraliseringsdebatten ser ikke ut til å følge denne teorien, da en desentralisert struktur vil ifølge teorien kunne fungere bedre enn en sentralisert struktur ved terror og andre komplekse hendelser. I følge FBS-ene har ikke kommunene fått midler til å kunne styrke sin beredskap, men de er tildelt flere oppgaver, hvorav Lov om kommunalberedskapsplikt er en av dem. Midlene som tildeles blant annet DSB er ikke øremerket og det mangler vilje og det settes ikke av nok ressurser til å trene og optimalisere. I etterkant av terrorangrepene 22. juli 2011 så vi at Hole kommune presterte godt og håndterte hendelsen på en god måte. Kommende sitat fra en av FBS-ene ser ut til å kunne beskrive at dette er tilfellet i de fleste av landets kommuner.

“Det er mange svakheter i norske kommuner, men når det først smeller, så er de fantastiske i håndteringsevnen.”

På grunn av at kommunene håndterer hendelser godt, er det som nevnt ovenfor først og fremst ressurser til forebygging som kreves, for å få mulighet til å lære av hendelser. For å trekke læringspunkter fra hendelser man har opplevd kreves det tid og ressurser for å kunne sette seg ned og diskutere disse, for videre å ta med seg resultatet inn i en forbedring av allerede eksisterende planverk og prosedyrer.

5.4.1.2 Sentralisering i form av sammenslåing av fylker, kommuner og politidistrikt

Den kommende politireformen foreslår en reduksjon i antall politidistrikt, hvor regjeringen ønsker å redusere dagens 27 politidistrikt til 12 (Regjeringen, 2015a, 2015b). På grunn av at det skjer en sentralisering av politiet spekuleres det blant FBS-ene om det vil skje en sentralisering i form av sammenslåing av fylker og kommuner også. Sentralisering kan føre til at flere ressurser frigis, men en slik organisering vil også gå på bekostning av mange av dagens funksjoner. Det fremkommer av datamaterialet at det er både fordeler og ulemper ved sentralisering og sammenslåing av fylker og kommuner, disse fordelene og ulempene vil bli presentert i kommende avsnitt. En annen masteroppgave som er tilknyttet prosjektet NEXUS har tatt for seg læring og endring i kommunal sektor, hvor styrker og svakheter med store og små kommuner diskuteres mer inngående. Det fremkommer av samtaler med denne gruppen at aktører på kommunalt nivå stort sett er fornøyde med FBS-ene og den jobben de gjør, men at det ser ut til å spille en rolle hvor stor stillingsandel aktørene på kommunalt nivå har innen samfunnsikkerhet og beredskap (Betten & Pettersen, 2015). Vi vil i denne masteroppgaven presentere de fordeler og ulemper ved sentralisering, i form av sammenslåing, som fremkommer av vårt eget datamateriale.

Fordeler ved sammenslåing

Noen av FBS-ene ser frem til å få i stand en kommunesammenslåingsprosess, da det ved noe større kommuner kan bli bedre forutsetninger for å leve opp til de krav som finnes i lover og forskrifter. Ved sentralisering vil man få flere som arbeider med en større prosentandel av den kommunale beredskapen. Noen av FBS-ene mener det hadde vært meget gunstig om mange av kommunene blir så store at de kan ha en dedikert beredskapssjef, som kun har beredskapsansvar og som skal sørge for at kommunene er “oppe og går” på beredskap. Det trenger ikke nødvendigvis å føre til noen bedre håndtering av den grunn, da det ikke er noe tydelig mønster på hverken at små kommuner er bedre på krisehåndtering, eller at store kommuner er bedre på krisehåndtering. En av FBS-ene beskriver dette i kommende sitat.

“Min erfaring er at det er vanskelig å sette likhetstegn mellom godt beredskapsarbeid og størrelse på kommunen.”

Ifølge FBS-ene er det noen små kommuner som klarer seg bra, som prioriterer beredskap høyt, er gode på å forbyggende arbeid, beredskapsplaner og har gode rutiner. Tilsvarende finnes det store kommuner med beredskapssjef som ikke mestrer de oppgavene de burde, som ikke har disse tingene på plass. Noen av FBS-ene tror likevel at en sammenslåing vil være fordelaktig. FBS-ene mener man ved sammenslåing av kommuner fjerner seg litt fra lokalsamfunnet, men at man kan få flere ressurser til å drive godt forebyggende arbeid. I dag er det for lite ressurser i fylker og kommuner rundt omkring, som beskrevet av en av FBS-ene i kommende sitat.

“Ressursene i kommunene er for små i forhold til forventningene fra sentralt hold om hvordan kommunene skal være.”

Det kreves at FBS-ene besitter en enormt bred kompetanse for å kunne sette seg inn i det brede spekteret av utfordringer de kan møte ute i kommunene. En sammenslåing kan føre til at det vil kunne bli bedre systemer, da større kommuner fører til mer kompleksitet, som videre stiller økte krav til systemene som benyttes. En slik situasjon vil bety forskjeller mellom de ulike kommunene og FBS-ene mener slike forskjeller må gjenspeiles i planer og beredskapsarbeidet. Ulik kommunestørrelse byr også på noen utfordringer når det gjelder tilsyn, da det ifølge FBS-ene ubevisst vil være noe høyere forventninger til store kommuner enn små kommuner, selv om det ikke skal være slik.

Ulemper ved sammenslåing

Utsatte egenskaper ved det systemet som finnes i dag er at det finnes både formelle og uformelle samhandlingsformer blant aktørene i fylker og kommuner. For flere av FBS-ene betyr sentralisering å trekke ut viktige ressurser som en kommunal kriseledelse ville ha å spille på når en hendelse inntreffer, og den lokale beredskapen kan forsvinne. Lensmann og brannsjef som er lokale ressurser også når de har fri, vil ved en sammenslåing plutselig være borte. Slikt personell besitter en kunnskap om hverdagen og hva som rører seg rundt omkring i kommunene, og slik kunnskap erstattes ikke av en profesjonell operasjonssentral timevis unna. En av FBS-ene har klare meninger om hva sentralisering vil føre til når det gjelder beredskap, som beskrevet i kommende sitat.

Det er ingen tvil om at sentralisering vil føre til en svekkelse av beredskapen totalt sett.”

I følge FBS-ene vil noe av lokalkunnskapen aktører på lokalt nivå besitter, kunne kompenseres for gjennom datasystemer etc. I tillegg er det en rekke ting de mener tekniske systemer aldri vil kunne erstatte. På sikt i en sammenslåingsprosess kan de miste verdifull lokalkunnskap, dugnadsånd og frivillighet. Sammenslåingsprosesser kan medføre at aktører i skarp ende ikke fanger opp informasjon som eventuelt kan bidra til å minimere omfanget av hendelser, eller forhindre at hendelser skjer i eksempelvis lokalsamfunn. Her refereres det til Barry Turner sitt utsagn, “*someone somewhere do actually know something*” (Grøtan et al., 2010, s. 72-73), som betyr at i granskninger av hendelser kommer det frem at det var noen som hadde informasjon som kunne minimert omfanget eller unngått at hendelsen inntraff. Evne til å fange opp slik informasjon, samt å formidle denne informasjonen til noen som kan håndtere risikoen, kan være et faremoment ved en eventuell sammenslåingsprosess. Pliktfølelsen som gjør at aktører på regionalt og lokalt nivå bruker av sin fritid utenfor sin arbeidstid ikke vil være den samme. Ifølge FBS-ene er denne pliktfølelsen innebygd hos de som har arbeidet med beredskap over lengre tid, da mennesker i lokalsamfunnet har en forventning om at noen griper inn når det skjer noe. Om den som griper inn har fri eller er på jobb er uinteressant i slike situasjoner. Omdømme spiller også en viktig rolle for FBS-ene, da de kan få et rykte på seg om at de ikke bryr seg hvis de ikke rykker ut når noe skjer. Et slikt rykte er naturlig nok ikke ønskelig og FBS-ene tar derfor byrden og reagerer i likhet med mange andre aktører i beredskaps-Norge, de tar av fritiden sin for å være tilstede når noe skjer, som beskrevet av en av FBS-ene i kommende sitat.

Det kan fort bli et bilde jeg personlig ikke er villig til å komme i, da tar jeg heller på meg byrden og agerer.“

Disse uformelle oppgavene og frivilligheten er svært viktige, og dette er noe man ifølge FBS-ene må være svært bevisst på underveis i en sammenslåingsprosess. Ved sentralisering får man lengre avstander, begrenset antall folk på jobb, og mange andre er ikke å få tak i. I følge FBS-ene verner man mye mer om sin fritid nå enn tidligere, som vil føre til at de som er på vakt må kommunisere og håndtere. FBS-ene tror ikke det er dette man ønsker å oppnå, men de ønsker å påpeke at en slik situasjon raskt kan bli en konsekvens ved sentralisering, da blant annet den viktige pliktfølelsen kan forsvinne som nevnt tidligere. Sentraliseringen setter også båndene mellom uformelle kontakter i fare. I fylker og kommuner er de tett på hverandre og aktørene kjenner hverandre godt, da de har mye kontakt med hverandre i hverdagen og treffes ofte, noe som fører til at de håndterer hendelser bedre når de inntreffer. Sentralisering kan derfor gå på bekostning av samvirke og relasjonsbånd, da viktige relasjoner kan forsvinne og håndteringsevnen som gjør at de lykkes utfordres, som beskrevet av en av FBS-ene i kommende sitat.

“Jo mer man sentraliserer, dess større fare er det for at de uformelle båndene rives over, som igjen går utover håndteringsevnen.“

FBS-ene er bekymret for hva en slik situasjon kan ha å si for fremtidens beredskap om slike relasjonsbånd rives. Sammenslåing fører til at det blir lengre til aktørene, som resulterer i at de må begynne på “skrætsj” for å bygge opp den gode strukturen på nytt for å skape samhandling. Det vil i en periode kunne bli en utfordring. I tillegg er aktører som er kjent med de samme geografiske områdene kjent med hvor skoen trykker. De har en ekte forståelse, da de er aktør i det samme samfunnet som de man skal samarbeide med. Motivasjonseffekten er også en viktig faktor å være klar over, da denne kan reduseres i en sentraliseringsprosess, grunnet geografiske avstander. Flere av FBS-ene mener det er en klar fordel med et desentralisert politi, da det ligger en forebyggende effekt i å ha muligheten til å “snappe opp” ting. Ved sentralisering mener FBS-ene at de vil miste øyne og ører de tidligere har hatt, som nevnt ovenfor, hvor man kan stå i fare for å miste evnen til å fange opp informasjon, man kan få dårligere kontroll og en dårligere oppdagelsesevne i forhold til potensielle hendelser. Når det kommer til politireformen og sentralisering, så meddeler noen av FBS-ene at kommunene er bekymret for at det blir for sentralisert, slik at de ikke får ressursene tilgjengelig når de trengs. Det fremkommer av teori fra Bakken og Hærem (2011) at det kan være grunn til bekymring da de mener desentralisering vil kunne være med på å redusere responstiden i en usikker og kompleks situasjon. Dette betyr i realiteten at en sentralisering vil kunne forlenge responstiden Bakken og Hærem (2011) viser til. Denne bekymringen blant noen av kommunene mener FBS-ene henger igjen fra dårlige erfaringer med forrige politireform, hvor intensjonen var at det skulle være mer synlig politi i kommunene, men slik ble det tvert imot. Det er derfor et gap mellom forventinger, mellom politiets forventninger og mellom kommunale forventninger, i forhold til politireformen.

Kapasiteten til å involvere seg litt utover kjerneoppgavene forsvinner jo mer man sentraliserer. FBS-ene er av den oppfatning at de og andre aktører blir knakende gode på å håndtere den ene hendelsen som aldri kommer til å skje på akkurat den samme måten, men generalismen, lokalkunnskapen og forståelsen som gjør at man kan være en effektiv brikke i dette spillet, kan forsvinne. I en slik sentralisering- og sammenslåingsprosess som nå kan skje, mener FBS-ene det er svært viktig å ta vare på det som allerede finnes av gode løsninger og ordninger som fungerer, slik at de ikke mister noe av det man allerede har. En av FBS-ene uttrykte resultatet av en sentraliseringsprosess svært godt ved kommende utsagn.

“You win some, you loose some.”

5.4.2 Hva har ikke skjedd?

Som nevnt i forrige delkapittel har ressursflyten stoppet opp i direktoratet, det har derfor ikke blitt tilført ressurser på regionalt og kommunalt nivå, til den beredskapen FBS-ene arbeider med. Selv om det har vært en utvikling av faget og en økt bevissthet i forhold til tilsiktede hendelser både i kommuner og region, så har det ikke ført til økte stillingsressurser, som en av FBS-ene beskriver i kommende sitat.

“I kjølvannet av 22. juli 2011 så skjedde det en styrking av DSB med omtrent 27 nye stillinger. Hadde disse stillingene blitt fordelt på fylkene, hadde det betydd en økning i bemanningen på 25 prosent, altså fra tre til fire personer, noe som betyr en betydelig kapasitetsøkning. Sånn er det vel i de fleste andre fylker, det ville betydd noe å økt bemanningen med 25 til 35 prosent styrke av kapasiteten utover hos fylkesmennene. Men allerede i tildelingene og styrkingene har det stoppet for begge to. Det er altså ubalanse mellom sentralt nivå, den nasjonale beredskapen, og den beredskapen ute som skal produsere dette her.”

Ifølge FBS-ene har det egentlig vært en realnedgang, noe også Riksrevisjonen beskriver. Antall årsverk som benyttes til samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid i embetene, er redusert med 30 prosent siden 2003, fra 4,5 årsverk per embete til 3,2 årsverk per embete i 2013 (Riksrevisjonen, 2015, s. 90). Ved økte ressurser til DSB, skjedde derfor ikke den avlastningen FBS-ene hadde håpet på, som nevnt i kapittel 5.4.1.1. Det kan se ut til at DSB har brukt disse midlene kun på å styrke direktoratet, noe som også Riksrevisjonen ser ut til å beskrive. Fylker og kommuner må prioritere de ressursene de har, og synes å må ende opp med å måtte nedprioritere noen oppgaver.

I kapittel 5.2.1.1 ble det nevnt at FBS-ene opplever økte krav til rapportering. FBS-ene mener etterspørselen av informasjon fra FM skyldes den mentale vekkelsen på sentralt nivå. Krisekommunikasjon og rapportering går alt for mye oppover, til statsråden på toppen. En av FBS-ene mener dette er et sykdomstegn i norsk beredskap, hvor det sektoriserede og konstitusjonelle ansvaret hos den enkelte statsråd kan være med å vanskeliggjøre en del oppgaver. Direktoratene er opptatte av å forskyve oppover og bygge opp om statsrådets ufeilbarlighet, noe som FBS-ene ikke er særlig opptatte av. I stedet for at informasjonen går nedover til den som skal utføre oppgaven, går den til direktorat og videre oppover.

Den viktigste linken i krisekommunikasjon, er linken mellom den som trenger hjelp og den som skal hjelpe. I følge FBS-ene fungerer denne linken bra, men fra og med deres nivå og oppover fungerer det ikke på samme måte. I følge Mintzbergs modell fra Figur 8 (Mintzberg, 1979, s. 20), kan dette bety at krisekommunikasjon fungerer fra midtlinjen og ned til operativ kjerne, men ikke fra midtlinjen og opp til den strategiske topp.

For at aktører på sentralt nivå skal ha noe å informere om til statsrådene må de få informasjon fra fylkene og kommunene, utenom det politiet rapporterer. Denne informasjonsutvekslingen må derfor skje via fylkesmennene. Siden det ikke har skjedd en styring av fylker og kommuner, fører det til en skjevbalanse mellom de som er på toppen og de som er i bunnen av forvaltningen, hvor det vil bety fra Mintzbergs modell fra Figur 8 (Mintzberg, 1979, s. 20) at det strategiske topp er styrket, uten at det har fulgt med midler til midtlinjen og operativ kjerne. Det er også verdt å merke seg at ifølge Mintzberg (1979, s. 25) skal den strategiske topp sørge for at organisasjonen leverer de oppgaver den skal, på en effektiv måte. Gjennom å styrke sentralt nivå fremkommer det av datamaterialet vårt at en slik endring kan vanskeliggjøre arbeidet hos aktører på midtlinjen og operativt nivå. En av FBS-ene beskriver at et faremoment er at fokus blir å rapportere til overliggende nivå ved beredskapshendelser, slik at det blir et hovedtiltak, når oppmerksomheten burde vært stikk motsatt, altså rettet mot hvordan man best mulig kan hjelpe den enkelte innbygger. Fokus ser derfor ut å bli mer rettet mot å rapportere fremfor å håndtere på regionalt og lokalt nivå.

Det er utfordrende for FBS-ene å også holde blikket mot å bidra til å redde liv og helse, når de samtidig tvinges til å rette blikket det andre veien, å rapportere oppover. Økte krav til at rapporteringen skal gå raskere enn tidligere og at FBS-ene skal fokusere mer på rapportering enn håndtering, resulterer i at hovedoppgaven til FBS-ene blir å rapportere fremfor å håndtere, noe de selvsagt ikke ønsker. Slik blir det når oppgaver for produksjonshastigeten styrkes, uten at oppgaveløsningskapasiteten styrkes. I følge Mintzbergs modell (Mintzberg, 1979, s. 20), se Figur 8 i kapittel 3.1.2.5, vil derfor den strategiske toppen styrkes betraktelig og midtlinjen og operativt nivå får problemer med å svare på alle oppgaver. Det fremkommer også av datamaterialet vårt at det etableres 24/7-ordninger på alle nivå over regionalt nivå (FBS-enes nivå), men det forventes at FBS-ene skal være tilgjengelig døgnet rundt, uten at det har skjedd noen opprustning i form av ressurser på regionalt og lokalt nivå. Forventningene har derfor økt med ressursene på sentralt nivå, noe som gir FBS-ene og underliggende nivå en del unødvendige utfordringer, som beskrevet i kommende sitat fra en av FBS-ene.

“Hovedoppgaven blir å rapportere fremfor å håndtere, der ønsker vi ikke å være.”

Når JD utøver gjennom direktoratet, ved for eksempel tilsyn av fylkesmennene, så er det ifølge FBS-ene ikke slik at JD og direktoratet kommer sammen for å ha møte med FM, slik det er i andre departement. Etter en av FBS-enes mening har justissektoren en annen tilnærming på dialog med fylkesmennene enn de andre departementene, om hvordan status i Norge er. FBS-ene ønsker at departementet, beredskapsendringene i justis, var med direktoratet “ut på tur” og fikk høre hvordan status i Norge ser ut fra fylkenes ståsted. FBS-ene mener dette er en svakhet og noe som ikke har kommet på plass, da andre departement har fått det til, men ikke justissektoren. En annen svakhet hos JD er ifølge FBS-ene

krisekommunikasjon, som ikke fungerer like bra hos JD og DSB, som i kommunene. Ifølge FBS-ene kan det tyde på at det ikke har skjedd noen forbedring her.

Når det gjelder ressurser, mener FBS-ene det må være en fordeling av ressurser, alt kan ikke befinne seg i Oslo-området, eksempelvis politihelikopter etc. Helt konkret fremkommer det av datamaterialet at det ser ut til å ha blitt en økt ubalanse, da sentral krisehåndtering er vesentlig styrket, og det er bygget opp kapasiteter sentralt for å overvåke, rapportere og informere. Det ser ut til å være etablerte mekanismer for hvordan samhandling skal foregå på sentralt hold, men det ser ikke ut til å ha vært en tilsvarende utvikling lokalt, eller regionalt, bortsett fra de skarpe kapasitetene til politiet. Ifølge FBS-ene stilles det også spørsmål ved den skarpe opprustningen i politiet, da det kan se ut til å de bevilgede midlene har stoppet opp i POD. Beslutningsmyndigheten som har foregått er en *top-down* strategi (Jacobsen, 2012, s. 156-157), hvor overliggende nivå tar beslutninger uten å inkludere aktører i skarp ende, for å kontrollere at beslutninger som tas er til det beste for aktører på alle nivå i hierarkiet. Ved å ha etablert omfattende vaktordninger etterspørres det mer informasjon og det etableres en økt forventning til FM og andre myndigheter fra sentralt nivå. Ubalansen får det utslaget at man ikke har den samme tilstedeværelsen, en usikkerhet og etterspørsel etter klare, statlige forventninger. Det fremkommer av uttalelser fra FBS-ene at det ikke er nok kapasitet til å håndtere, respondere og utføre, da kommunene ikke har de samme forutsetningene for å håndtere slik de har i overliggende nivå. Dette beskrives godt i et utsagn fra en av FBS-ene i kommende sitat.

“Det blir som å ringe til noen i andre enden som ikke tar telefonen.”

Noen av FBS-ene mener beredskapen er styrket i de store og mellomstore byene, men kan være svekket i ute i distriktene. Sentralisering fører ifølge FBS-ene til at den utøvende biten i kommunene blir svakere, på grunn av lengre avstander og manglende lokalkunnskaper. Dette gjør at en del statlige oppgaver blir overført fra staten til kommunene, hvor aktører kan ha flere hatter som omfatter å være eksempelvis brannsjef, kriseledelsens forlengede arm, operativ leder samtidig som de andre funksjonene skal ivaretas. Omorganiseringen i politiet ser ut til å skje for å imøtegå noe av kritikken som har kommet, men hvor man ifølge FBS-ene kanskje glemmer av kunden som bor ute i kommunene, i alle fall ute i distriktene. FBS-ene mener fokuset etter 22. juli 2011 har vært politisk og for mye rettet mot sentralt nivå, og ikke ned mot skarp ende og kommunenivå. Oppfølgingen har handlet om andre ting enn det FBS-ene sysler med til daglig. FBS-ene synes å være svært opptatte av at beredskapsressursene ikke bare må rettes mot å kunne håndtere en “ny 22. juli”, men være forberedt til å håndtere den ukjente hendelsen man ikke vet hva kommer til å bli. Det bør stilles spørsmål ved hva det har å si for norsk samfunnsikkerhet og beredskap at vi fokuserer mye på terror og trusler, når naturhendelser og store ulykker og naturkatastrofer vil skje hyppigere enn terror. Terrorangrepene 22. juli 2011 må inngå som en del av denne forberedelsen, men hovedfokuset må være på den ukjente hendelsen. Det er ingen hendelser som har blitt oversett i Norge, men værhendelsene vil alltid være et faktum, de kommer til å skje. Noen av FBS-ene ser på det som skremmende at man er i ferd med å organisere beredskaps-Norge slik at det store fokuset på terror bidrar til at man ikke blir i bedre stand til å håndtere disse andre

hendelsene som man vet kommer til å skje. Det kan se ut til at fylker og kommuner er et glemt ledd i opprustningen. Som informanter i DSB selv har uttalt, er samfunnssikkerhet- og beredskaps-Norge organisert som en *bodybuilder* som kun har trent overkropp men som har “glemt” å trene underkroppen, styrket på toppen og med det svakeste ledd, ressursmessig, i bunn.

“Vi tegner noen ganger et bilde av en kroppsbygger, med en fantastisk overkropp med veldig spinkle bein, han har ikke kjørt beinpress, markløft eller knebøy noen gang, han er veldig god på biceps curl og benkpress og da blir det et litt vaklete system.”

Dette utsagnet viser at informanter i DSB er klar over situasjonen på regionalt og lokalt nivå. De vet altså hvordan status er ute i landets fylker og kommuner, og at den lokale beredskapen ikke ser ut til å være forbedret etter det terrorfokus som har vært. DSB er klare over at regionalt og lokalt nivå er et glemt ledd i opprustningen, og at det ikke vil bevilges flere ressurser til disse nivåene. DSB synes kommunene klarer seg godt, men informantene fra DSB er klar over at regionalt og kommunalt nivå ikke er styrket etter 22. juli 2011, med tanke på økte ressurser. Det er bekymringsfullt at det svakeste leddet er lengre nede, enn lengre oppe, altså at det svakeste ledd er kommunene rundt omkring i fylkesmannsembetene. FBS-ene mener det er noen som ikke har tatt dette innover seg, da direktorat og departement henviser til at det er et kommunalt ansvar. Det kan ifølge FBS-ene nesten se ut som at politikerne “gambler” på at det ikke skjer noe i deres område i den perioden de sitter, med tanke på deres prioriteringer.

Det kan stilles spørsmålsteget ved hvorfor det pågår en sentraliseringsdebatt når relevant sikkerhetsteori, refererer til desentralisering i komplekse situasjoner. I tillegg viser et av hovedfunnene i forskning på kommandostrukturer at sentralisering ofte er feil respons på endring av styringsform etter situasjoner som terrorangrepene 22. juli 2011 (Bakken & Hærem, 2011). Tross manglende styrking i skarp ende, presterer kommunene jevnt over ganske godt. Det som kan bli resultatet av en eventuell sentralisering, er at prosessen kan fjerne det som holder den norske beredskaps-”*bodybuilderen*” opp på beina, da det ikke har skjedd noen styrking regionalt eller lokalt. Her kan knærne til kroppsbyggeren ses som FBS-ene og kommunene ses som ankene. Om ankene ikke får det de trenger for å håndtere hendelser, bryter systemet sammen. Uten funksjonelle ankler klarer ikke kroppsbyggeren å bevege seg, og det er de færreste som kan å gå på hendene. Det lar seg heller ikke gjøre at sentralt nivå, som er styrket, skal ute i felt for å håndtere hendelser. Håndtering skjer på operativt nivå, og utføres av aktører ute i kommunene der hendelser skjer. Nøklene til hvorfor det faktisk går bra vil bli presentert i kapittel 7.

5.4.3 Oppsummering

Sentralisering av norsk samfunnssikkerhet og beredskap i form av styrking på toppen av forvaltningen med økte ressurser til DSB har ført til en skjevbalanse. Denne skjevbalansen kan fremstilles som en “*bodybuilder*” med enormt små ben i forhold til overkroppen. Sentraliseringen har skapt økte forventinger til FM som har gitt ringvirkninger i form av store utfordringer og økt arbeidsbelastning, da det ikke har fulgt med tilsvarende ressurser til de økte kravene. FBS-ene forstår hva som bør gjøres med tanke på læring, men de mangler ressurser til å gjennomføre de oppgavene de ønsker for å kunne ivareta denne læringen. Her forstår vi det slik at det først og fremst er mangel på ressurser til forebyggende arbeid. Det fremkommer av datamaterialet vårt at regionalt og lokalt nivå har fått flere oppgaver og færre ressurser. Riksrevisjonen bekrefter også en reduksjon i antall årsverk som benyttes til samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid i embetene (Riksrevisjonen, 2015, s. 90).

Sentralisering i form av sammenslåing av fylker, kommuner og politidistrikt vil ifølge FBS-ene føre med seg både fordeler og ulemper. Fordelene er at det vil frigis flere ressurser, og ulempene er at man kan miste mye underveis i en slik omstillingsprosess. De er svært opptatte av at man må ta vare på de funksjonene man allerede har og sørge for at de også fungerer etter en eventuell endring. Det er mange av dagens funksjoner de mener det vil være utfordrende å beholde etter en eventuell sentraliseringsprosess. FBS-ene uttrykker en uro for ivaretakelsen av de funksjonene som faktisk holder norsk samfunnssikkerhet på bena i sentraliseringsprosessen som skjer. DSB har gitt uttrykk for at det ikke vil bevilges midler ned til regionalt og kommunalt nivå, noe som er bekymringsfullt med tanke på hvor sårt disse nivåene kan se ut til å trenge flere ressurser.

Vi har nå presentert det vi ser har skjedd i fylkesmannsembetene og i DSB i årene etter 22. juli 2011. En rekke prosesser har vært i spill og vi ser at det har ført til endringer i norsk samfunnssikkerhet og beredskap. I prosessene oppstår det beslutningssituasjoner, samt situasjoner som beredskapsaktørene kan lære fra. Disse prosessbeskrivelsene kan bidra til å gi en forståelse for hva som har skjedd og hva som ikke har skjedd i årene etter terrorhandlingene. I kapittel 3.2 presenterte vi teori som beskriver individuelle begrensninger, læringsteorier og teori om hvordan beslutninger kan skje. Kapittel 3.1 inneholder teori som beskriver utfordringer med beslutningstaking og kompleksitet for samfunnssikkerhetsstyring. I kapittel 6 vil vi benytte teori fra kapittel 3.2 til å forklare hva som ligger bak prosessene som påvirker beslutningssituasjoner, samt hva som kan komplisere læring på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå innenfor de fire valgte temaene. Ved å knytte sammen det vi ser som har skjedd og ikke skjedd etter 22. juli 2011 i kapittel 5, med teori fra kapittel 3.2, kan vi forklare for hva som kan komplisere læring, som beskrives i kommende kapittel.

6 Hva kan komplisere læring på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå?

I dette kapittelet vil vi analysere de funn vi har gjort i datamaterialet, som ble presentert i kapittel 5. Kapittelet er delt inn i to hoveddeler hvor vi først skal se på *garbage can*-beslutningstaking (6.1) og deretter enkeltkretslæring og dobbeltkretslæring (6.2). Disse to kapitlene er delt inn i tre underkapitler som tilsvarer de fire valgte temaene risikoerkjennelse, gjennomføringsevne, samvirke og sentralisering, hvor de to førstnevnte er slått sammen til et og samme kapittel da de overlapper hverandre. I de tre underkapitlene i delkapittel 6.1 vil det presenteres eksempler fra datamaterialet som beskriver situasjoner hvor de tre ulike beslutningsstilene *flight*, *oversight* og *resolution* inngår. I delkapittel 6.2 har vi samme inndeling som i delkapittel 6.1, hvor det gis eksempler på enkeltkretslæring og dobbeltkretslæring. Det er ikke noen klar inndeling med tanke på de to læringsutfallene, da enkeltkretslæring og dobbeltkretslæring overlapper hverandre, i likhet med risikoerkjennelse og gjennomføringsevne. Kapittel 6.2.1 vil derfor ikke følge den samme ryddige strukturen som de påfølgende delkapitlene, 6.2.2 og 6.2.3. Selv om delkapittel 3.2 i teoridelen starter med en beskrivelse av læring og de to læringsutfallene enkeltkrets- og dobbeltkretslæring, starter vi med *garbage can*-beslutningstaking i dette kapittelet da beslutningsstilene kan være med å avgjøre hva resultatet av læringsutfallene blir, henholdsvis *enkeltkretslæring* og *dobbeltkretslæring*.

Vi vil nå forklare hva som kan komplisere læringsprosesser etter hendelser. Prosessene som beskrives forankres i teori om menneskelige begrensninger, perspektiver for læring og beslutningstaking fra kapittel 3.2, hvor perspektivene som trekkes frem er valgt fordi endringer etter 22. juli 2011 åpenbart vil handle om læring, og fordi valg og implementering av tiltak nødvendigvis må innebære beslutningsprosesser. Temaene risikoerkjennelse, gjennomføringsevne og samvirke vil også her benyttes i sammenheng med IRGCs rammeverk for risikohåndtering fra delkapittel 3.1.2.3. Deretter vil vi beskrive hvordan beslutningsprosesser har innvirket på sentraliseringsdebatten, samt læringsprosesser ved sentralisering av ressurser.

Læring fra hendelser og øvelser, kan inngå Barry Turners sjette fase, kulturell omstilling (Turner, 1976, s. 381), se Figur 3. Derfor blir både hendelser og øvelser tatt i betraktning i denne oppgaven. I etterkant av hendelser vil det være naturlig å benytte ressurser for å unngå at samme, eller lignende hendelse skal inntreffe, samt at man søker å styrke beredskapen for å kunne håndtere fremtidige hendelser, men det finnes forhold som kan komplisere læring fra hendelser. Det vil vi belyse i dette kapittelet. Granskninger av hendelser inviterer til læringsprosesser, det samme gjør evalueringsrapporter av øvelser. Det er i fasen kulturell omstilling (Turner, 1976, s. 381), at organisasjoner, etater, samfunn etc. vender tilbake til hverdagen med granskningsrapporter som gir grunnlag for læringsprosesser. Evalueringer fra øvelser nedfeller læringspunkter som også kan passe inn i Barry Turners sjette fase (Turner, 1976, s. 381), ettersom læringspunkter kan manifestere seg ved at aktører får ny forståelse av hvordan man skal håndtere fremtidige hendelser.

I delkapittel 3.1.2.3 presenterte vi IRGCs rammeverk for risikohåndtering hvor risikoerkjennelse, gjennomføringsevne og samvirke ble plassert inn. Risikoerkjennelse kan forankres i teori om *ways of seeing* og *ways of not seeing* (Pidgeon & Turner, 1997, s. 49) og Westrum (1993, s. 402) sin argumentasjon for å oppmuntre til å se mer for å oppnå forskjellighet. Erkjent risiko er grunnlaget for overføring av erkjennelsen ut i handling (gjennomføringsevne), og her vil det oppstå læringsprosesser og beslutningssituasjoner på veien. Teori om hvorfor beslutninger kan få begrenset rasjonalitet, teori om *garbage can*-beslutningstaking, samt ulike former for læring er benyttet for å beskrive de prosessene som skjer. Vi skal se at dette kan påvirke hvordan aktører samvirker om å håndtere risiko. Med dette i betraktning er det mulig å forstå forhold som kompliserer læring fra hendelser, samt øvelser. IRGCs rammeverk for risikohåndtering er nyttig i dette kapitlet, og når vi nevner risikoerkjennelse, gjennomføringsevne og samvirke ser vi for oss IRGCs rammeverk i praksis for det som skjer i håndtering av risiko, som vist i Figur 5.

6.1 Garbage can beslutningstaking

I dette delkapitlet vil vi se nærmere på eksempler på de tre beslutningsstilene *flight*, *oversight* og *resolution* der de passer inn. Vi har argumentert for at risikoerkjennelse er grunnlaget for overføring av erkjennelse til handling (gjennomføringsevne), og at disse to temaene derfor kan overlape i datamaterialet. Det er tilfellet i dette delkapitlet også, derfor knyttes risikoerkjennelse tett opp til gjennomføringsevne i ett og samme underkapittel (6.1.1). Evne til læring etter 22. juli 2011 handler også om gjennomføringsevne siden det oppstår læringsprosesser og beslutningsprosesser i overgangen fra erkjent risiko til erkjennelsen settes ut i handling. Videre skal vi også se på eksempler på beslutningsstilene fra datamaterialet under kapitlene samvirke (6.1.2) og sentralisering (6.1.3).

6.1.1 Risikoerkjennelse og gjennomføringsevne

I Gjørsv-kommisjonens første tiltak var endring i risikoerkjennelse og gjennomføringsevne to av anbefalingene. For å relatere risikoerkjennelse, gjennomføringsevne og *garbage can*-beslutningstaking til problemstillingen, vil vi ut fra datamaterialet beskrive hvordan *garbage can*-beslutningstaking påvirker læringsprosessen. Det vil i dette delkapitlet (6.1.1) presenteres fire eksempler fra datamaterialet som viser at problemer og løsninger ikke møtes på en rasjonell måte, som videre betyr at beslutningene som tas ikke ser ut til å løse noen problemer. I de fire kommende eksemplene vil vi illustrere de tre *garbage can*-beslutningsstilene.

Læringspunkter fra Øvelse Oslo i 2006 ble ikke ivaretatt

Etter terrorangrepene i USA 11. september 2001 innså aktører fra hele forvaltningen at det utenkelige kan skje, men vi forstår at få tok innover seg at terrorangrep kan skje på norsk jord. Terrorangrepene i Madrid og i London, henholdsvis år 2004 og 2005, medførte frykt for at terroranslag mot transportmidler kunne ramme norsk jord, men likevel var det vanskelig å ta innover seg, at terrorangrep kunne inntreffe i Norge. I oktober 2006 ble Øvelse Oslo gjennomført for å lære av, og teste krisehåndteringen av flere terroranslag mot transportmidler som inntreffer med korte mellomrom. Terrorangrepet i Madrid dannet bakkeppet for gjennomføring av Øvelse Oslo, og vi forstår derfor at beredskapsaktører i forvaltningen erkjente at terroranslag kunne inntreffe i Norge. Identifiserte læringspunkter fra Øvelse Oslo omfattet ifølge datamaterialet blant annet begrenset ressursoversikt underveis, svakheter i varsling av aktører, manglende samvirke mellom aktører, samt svakheter i informasjonsdeling. DSB skriver i sin evaluering av øvelse Oslo at oppfølgingen av læringspunktene er viktig i sine felles bestrebelsler og motivasjon for å kunne håndtere fremtidige utfordringer på best mulig måte (Bjørneboe, Frisch, Lea, Refvik, & Røsjorde, 2007, s. 6). I kjølvannet av terrorangrepene 22. juli 2011 er det tydelig at enkelte læringspunkter fra Øvelse Oslo ikke har manifestert seg. Det kan forstås at læringspunkter fra 2006 ikke ble ivaretatt og at man vendte raskt tilbake til hverdagen. I denne sammenhengen har man ikke tatt innover seg at læringspunktene fra Øvelse Oslo kunne være av betydning for fremtidige hendelser siden man ikke tok innover seg at terrorangrep kan skje i Norge, samt at beslutningstakere innen beredskap så ut til å vende raskt tilbake til hverdagen, uten å implementere store endringer. Vi forstår at det har oppstått en problemflukt fra læringspunktene, og dermed et eksempel på bruk av beslutningsstilen *flight*. Læringspunktene ble sendt videre uten at de ble ivaretatt, dermed fant ikke problemene en løsning, og vi kan anslå at problemet fortsetter å lete etter en løsning.

Vi ser også at det finnes eksempel på beslutningsstilen *oversight* i kjølvannet av 22. juli 2011. Som svar på at øverste del av forvaltningen har stort fokus på at vi skal være bedre forberedt neste gang terrorangrep skjer i Norge, har departementer og direktorater blitt styrket med blant annet flere stillinger, som ses som et forsøk på å finne en løsning på problemet med at terror kan inntreffe i Norge. Den løsningen kan ses som beslutningsstilen *oversight*, ettersom det er en løsning som tilpasses problemet. Det er ikke aktører i øverste del av forvaltningen som håndterer fremtidige hendelser, da det er i kommunene hendelser inntreffer. Ved å etablere flere stillinger i øvre del av forvaltningen styrkes nødvendigvis ikke håndteringen på lokalt nivå, og det kan se ut til at man løser feil problem.

Når problemene sendes videre via *flight* eller at beslutningsstilen *oversight* velges, klarer man ikke å gjennomføre læringsformene dobbeltkretslæring eller deuterolæring, som Argyris (1992, s. 8-9) og Argyris og Schön (1996, s. 27-28) argumenterer for. Bruksteoriene (Argyris & Schön, 1974, s. 7; 1996, s. 13-14) endres ikke, problemene løses ikke, og det kan være vanskelig å danne en ny forståelse for hvordan man skal forbedre sine handlinger i en reell hendelse. Problemflukt og beslutningsstilen *oversight* viser at problemer ikke løses og det kan være utfordrende å lære eller å forbedre håndteringsevnen.

“Dette kan ikke skje her” - et tabubelagt utsagn som søkte etter en tilpasset løsning

Fra datamaterialet vet vi at før 22. juli 2011 et det eksempler på at beredskapsaktører har forsøkt å benytte beslutningsstilen *oversight*. Det ble brukt i forbindelse med en øvelse med en FBS hvor aktørene uttrykte “Dette kan ikke skje her”. Uttalelsen har forankring i risikoerkjennelsen med *ways of not seeing* (Pidgeon & Turner, 1997, s. 49) for enkelte hendelser som var gjeldende før 22. juli 2011. Eksemplet med denne beslutningsstilen kan også ses i sammenheng med at aktørene også kan ha flytende deltakelse i øvingsforumet, som kan skape uklare rammer for hvorfor man øver på de ulike scenarier. Varierende bruk av tid og innsats i forkant, samt på øvelser, er et eksempel på flytende deltakelse. Dette kan ses i sammenheng med den (marginale) tiden aktører har vært til stede for å få informasjon som forankres i viktigheten av øvelsene, som kan smitte over til manglende ønske om innsats i øvelsen. Flytende deltakelse i forbindelse med øvelser ses i sammenheng med at Cohen et al. (1972, s. 1) som beskriver organisasjoner som et organisert anarki med ulike betingelser, som eksempelvis flytende deltakelse, som videre kan spille inn og påvirke beslutningssituasjonen. Dette ble beskrevet i delkapittel 3.2.7.1. Samtidig kan Heath og March (1994, s. 8-11) sine teorier om menneskelige begrensninger tas i betraktning, som beskrevet i kapittel 3.2. Heath og March (1994, s. 8-11) forklarer at individer har blant annet begrenset informasjonstilgang, oppmerksomhet, forståelse og hukommelse, som vi anslår kan påvirke endring i risikoerkjennelsen. Deling av informasjon, samt informasjonsflyt, er av betydning for erkjennelse av risiko som utvikler flere *ways of seeing* (Pidgeon & Turner, 1997, s. 49), samt for å unngå eller minimere utfall av fremtidige hendelser (Grøtan et al., 2010, s. 72-73). Dette er derfor et viktig poeng for å forstå hvorfor det gjennomføres øvelser. utfordringer med å dele informasjon, samt hvordan man forstår informasjonen og konteksten er av betydning for hvordan problemer og løsninger møtes.

Menneskelige begrensninger samt faktorer som kan komplisere informasjonsdeling som Heath og March (1994, s. 8-11) presenterer, kan lede til ikke-rasjonelle beslutninger, som utsagnet om at “Dette kan ikke skje her”. Utsagnet kan ses som et initiativ til *garbage can*-beslutningsstilen *oversight*, i lys av at aktørene ikke hadde tatt innover seg de hendelser som kan inntreffe. Aktørene her kan ha hatt flytende deltakelse og dermed manglende innsikt i øvelsen, og forsøkte dermed å tilpasse en løsning med å foreslå å avslutte øvelsen. Bak det tenkte ønsket om *garbage can*-beslutningsstilen *oversight* fra aktørene kan det være manglende innsikt i de bakenforliggende årsakene til at det øves, og dermed kobles det straks til en tilpasset løsning (et valg) om at øvelsen er urelevant. Aktøren benytter da lite tid og energi til det faktiske problemet og søker beslutningsstilen *oversight*. Invitasjonen til beslutningsstilen *oversight*, altså å avslutte øvelsen, kan ses i sammenheng med at aktøren ikke hadde erkjent eller tatt innover seg at øvingstemaet var relevant, dermed var det manglende grunnlag fra erkjent risiko til å overføre denne til handling. Siden øvelser handler om å teste og øve på sin håndteringsevne i en reell hendelse, forekommer det her ingen dobbeltkretsler når det tas en beslutning ved *oversight*, og dette viser hva denne type beslutningsstil kan ha å si dersom man unngår å ta innover seg, eller ikke erkjenner risiko. Denne type beslutning kan føre til at man unngår å øve og teste håndteringsevnen på fremtidige hendelser av ulikt omfang.

Ikke-rasjonelle beslutninger begrenser gjennomføringsevnen

I organisasjoner tas beslutninger til enhver tid og vi vil vise et eksempel på hvordan beslutninger får begrenset rasjonalitet. I kommende avsnitt eksemplifiserer vi hvordan *garbage can*-beslutninger kan forløpe når myndighetene sender regninger mellom seg, slik at problem og løsning ikke finner hverandre. Dette beviser manglende gjennomføringsevne i direktorater og departementer som påvirker om FM (og FBS-ene) får midler til å gjennomføre viktig tiltak som innbyggerne er tjent med for å ivareta samfunnssikkerheten. Et eksempel på det er tilgang til nødstrøm, som vil være svært avgjørende dersom et utkantstrøk mister strømtilgang. Dette har FBS-ene tatt opp med myndighetene, og det har oppstått krangler mellom direktorat og departement om hvem som skal ta regningen for nødaggregat. Krangelen viser at myndighetene ikke har tatt risikoen innover seg, i motsetning til FBS-ene som har tatt innover seg hva konsekvensene for strømmangel kan medføre. En kombinasjon av mangel på erkjennelse av risiko og hvem som skal forvalte nødaggregat ut fra sine midler, begrenser FBS-enes gjennomføringsevne. En regning som sendes på kryss og tvers av myndighetene, er et eksempel på beslutningsstilen *flight*. Det betyr at regningen, som i denne sammenhengen er problemet, fortsetter søke etter en løsning. Det kan ta lang tid før problem og løsning finner hverandre, og det åpnes opp for at problemer og løsninger kan møtes ved beslutningsstilen *resolution* eller ved beslutningsstilen *oversight*. I dette eksemplet fortsetter problemet å søke etter en løsning til FBS-ene tar grep selv, og benytter sine knappe ressurser for å finansiere nødaggregatet. Da møtes problemet og løsningen som *resolution*, ettersom FBS-ene må benytte sine ressurser for å løse problemet. Eksemplet med nødaggregat kan ikke nødvendigvis generaliseres til andre problemstillinger, men det beviser hva som kan komplisere gjennomføringsevnen til FBS-er.

Eksempelet fra datamaterialet om at myndighetene i øvre del av forvaltningen sender regninger mellom seg, kan ha betydning for samfunnssikkerhet og beredskap på regionalt og lokalt nivå. Her synes det å se ut til at myndighetene ikke har erkjent risiko, og tar beslutningsstilen *flight* slik at gjennomføringsevnen hemmes. Erkjennelsen fra myndighetene settes ikke ut i handling, og FBS-en må ta grep om å overføre sin erkjennelse ut i handling, tross ressursknapphet. I denne sammenhengen ser det ut til at FBS-en søker å gjennomføre enkeltkretslæring. FBS-en fikser et problem som har meldt seg, men det er ikke nødvendig å endre *governing variables*, som Argyris (1992, s. 8) referer til. I kapittel 3.2. viste vi til at enkeltkretslæring kan være nyttig for å fikse problemer som ikke er svært komplekse, og dette er et eksempel på det.

Oppfordring til å unngå beslutningstaking

En FBS har forklart at det finnes en frykt i offentlig forvaltning for at det skal benyttes sanksjonsmuligheter dersom man har gjennomføringsevne og tar beslutninger. Eksempelet stammer fra en tid rett etter terrorangrepene 22. juli 2011, hvor en avdelingsdirektør i et departement tok en beslutning og gjennomførte en nødvendig handling. Avdelingsdirektøren gikk litt utover sine fullmakter og dermed mistet han jobben sin. FBS-en forteller at dette oppleves som en påminnelse om hva som kan skje dersom en tar nødvendige beslutninger som berører samfunnssikkerhet og beredskap. Effekten av dette er at det oppfordres til å ikke ta beslutninger, som hemmer gjennomføringsevnen. Sitatet fra FBS-en bekrefter dette:

“Det er flere eksempler på at man har mekanismer som gjør at du ikke oppfordrer til initiativ og beslutningstaking, men heller det motsatte.”

Sitatet fra FBS-en gir en forståelse for at det er en utfordring å få aktører til å skjære gjennom og ta beslutninger dersom dette eksemplet får leve som en påminnelse om at man kan miste jobben som følge av gjennomføringsevnen. Gjørv-kommisjonens anbefaling om endring i gjennomføringsevne blir krevende å få til når dette eksempelet har gjort seg gjeldende. Dersom beslutningstakere i øvre del av forvaltningen vegrer seg for å ta beslutninger, men heller velger beslutningsstilen *flight* fra løsninger på grunn av frykten for å miste jobben sin, da har vi et alvorlig problem blant myndighetene i Norge. Ved å unngå å ta beslutninger som på grunn av frykt for å miste jobben, ser man at det finnes mekanismer som kompliserer å sette erkjent risiko ut i handling. Sett i IRGCs rammeverk for risikohåndtering blir ikke problemer håndtert, og det kan stanse opp i fasen for risikoerkjennelse. Det betyr at hendelser i større grad kan inntreffe fordi man ikke har satt erkjennelse ut i handling, og risiko blir ikke håndtert, samt at det skjer ingen læringsprosesser. Etter å ha sett på beslutningstaking i forbindelse med risikoerkjennelse og gjennomføringsevne beveger vi oss nå inn på det tredje temaet, samvirke.

6.1.2 Samvirke

I dette delkapittelet vil vi se nærmere på to av beslutningsstilene, i forbindelse med samvirke. *Garbage can*-beslutningene *oversight* og *flight* får ringvirkninger i samvirke med andre aktører og vi vil nå presentere våre funn av disse to beslutningsstilene. Samvirke kan ses som hvordan aktører fra ulike organisasjoner og blålysetater skal virke sammen og samarbeide i forkant av, og under en hendelse. Fra kapittel 5.3 vet vi at FBS-er fra enkelte regioner ser at bruk av FBR er viktigere enn noen sinne. Det innebærer blant annet klare roller, ansvarfordeling, at aktørene kjenner hverandre, samt hvilke løsninger og hvordan den enkelte aktør finner raske og passende løsninger mens aktørene virker sammen. Samarbeid på tvers av etater, med underliggende etater i skarp ende, vil naturlig forekomme som et resultat av de ryggmargsrefleksene som er trent opp og forteller hva en bør foreta ved ulike kriser. Arbeidsforløpet og vedtatte beslutninger vil utarte seg som følge av den risikoerkjennelsen og den gjennomføringsevnen en har.

Dersom det er tatt beslutninger ved *oversight* eller ved *flight* i forbindelse med erkjennelse av, samt å ta innover seg risiko, vil det påvirke gjennomføringsevnen som følge av utriggede ryggmargsreflekser for hva en kan se og ta inn over seg. *Garbage can*-beslutningsstilene *flight* og *oversight* i forbindelse med risikoerkjennelse kan dermed føre til samme beslutningsstiler når aktører skal sette erkjennelsen ut i handling, samt samvirke, som vi har satt i sammenheng med IRGC sitt rammeverk, se Figur 5. I delkapittel 5.1.1.1, hvor vi viste til at aktører har uttalt at “dette kan ikke skje her”, kan føre til at aktørene ikke øver eller har planverk for ulike situasjoner eller liknende. Dette kan lede til uvisshet om hvordan en skal håndtere ulike hendelser som videre legger føringer for *garbage can*-beslutninger når en skal samvirke. I en fremtidig hendelse kan aktører finne tilpassede løsninger på problemer ved beslutningsstilen *oversight* uten at problemet løses. Det kan også oppstå problemflukt (*flight*) fra problemer siden det er ukjent hvilken løsning man skal koble til problemet. Problemet sendes videre blir søkende etter en løsning. Det åpnes da for andre muligheter å løse problemet på, og problemet løses dermed ikke. På grunnlag av dette kan det forstås at *garbage can*-beslutninger i risikoerkjennelse kan lede til ringvirkninger for gjennomføringen når aktører skal virke sammen i en krise. Begrensinger i forståelse, samt begrensninger i å dele kompleks informasjon som berører problemet som Heath og March (1994, s. 8-10) sier, kan medføre at individer ikke forstår hva man skal foreta av valg, og problemer løses ikke, som videre kan komplisere læringsprosesser, slik Argyris (1992, s. 8-9) sier.

6.1.3 Sentralisering

Før 22. juli 2011 var det en rekke strømmer fra aktører som talte for sentralisering av ressurser i Norge. Sammenslåing av politidistrikt har vært en del av den offentlige debatten, som videre har ført til spekulasjoner blant informantene angående sammenslåing av fylker og kommuner. I kjølvannet av terrorangrepene 22. juli 2011 har disse strømmene, som ses som problemer som leter etter en løsning, fått enda mer fokus. Det betyr at da terrorangrepene 22. juli 2011 inntraff, fant problemene en type løsning, det vil si at terrorangrepene kan ses som et påskudd til å sentralisere ressursene. Politidistrikter slås sammen, noe som på sikt også kan skje med Norges fylker og kommuner. Gjennom datamaterialet og teori om sentralisering er vi kjent med at det finnes fordeler og ulemper med sentralisering. I kjølvannet av 22. juli 2011 har fordelene med sentralisering blitt mer vektlagt enn de negative sidene ved sentralisering. Både positive og negative sider fremkommer av datamaterialet vårt, og FBS-ene er svært tydelige på at man i en sentraliseringsprosess må være oppmerksom på å ta vare på det som allerede fungerer. Dette er viktig da man kan stå i fare for å miste mange av de gode egenskapene man har opparbeidet seg ved å være desentralisert. Vi forstår dette som beslutningsstilen *oversight* hvor det er benyttet for lite tid til selve problemet, og det dannes en løsning som tilpasses problemet, men problemet trenger dermed ikke å være løst. Ved å sentralisere ressurser styrkes ikke nødvendigvis håndteringsevnen av fremtidige hendelser, ettersom hendelser inntreffer på lokalt nivå at det er aktører på lokalt nivå som i første hånd skal håndtere de hendelser som skjer. I denne oppgaven har vi beskrevet hvor viktig lokalkunnskap er, og ved sentralisering av ressurser så kan blant annet denne kunnskapen gå tapt.

6.2 Enkeltkretslæring og dobbeltkretslæring

Dette kapitlet er delt inn i tre hoveddeler som tilsvarende de fire temaene vi har valgt. Under hvert enkelt delkapittel vil det gis eksempler på enkeltkretslæring og dobbeltkretslæring. I første delkapittel (6.2.1), skal vi se nærmere på temaene risikoerkjennelse og gjennomføringsevne. På grunn av at risikoerkjennelse og gjennomføringsevne i stor grad overlapper hverandre vil det ikke komme noen klar inndeling av kapitlet med tanke på enkelt- og dobbeltkretslæring. Videre skal vi se på temaet samvirke i delkapittel 6.2.2 og sentralisering i delkapittel 6.2.3. I disse to underkapitlene vil det først presenteres eksempler på enkeltkretslæring, før vi videre ser på eksempler på dobbeltkretslæring. Vi skal nå gå nærmere inn på de to læringsutfallene i forbindelse med risikoerkjennelse og samvirke i kapittel 6.2.1, som er delt inn i to hovedeksempler hvor vi vil presentere eksempler på dobbelt- og enkeltkretslæring i hvert av de to eksemplene.

6.2.1 Risikoerkjennelse og gjennomføringsevne

Vi relaterer risikoerkjennelse, gjennomføringsevne og læringsprosesser til problemstillingen, ved å beskrive læringsprosesser i tilknytning til erkjent risiko som settes ut i handling. Det innebærer hvordan en har analysert, vurdert risikoen basert på *ways of seeing* eller *ways of not seeing*, som (Pidgeon & Turner, 1997, s. 49) sier, samt også ved å oppfordre andre til å se flere forhold slik at man oppnår forskjellighet, som Westrum (1993, s. 402) argumenterer for. Endring i risikoerkjennelsen kan være læring i seg selv, men evnen til å sette erkjennelsen ut i handling vil påvirke om en kan lære fra det en gjør. Dette vil vi relatere dette til læringsteori fra Argyris (1992), Argyris og Schön (1974, 1996), samt Schön (2001) i kapittel 3.2, hvor enkeltkretslæring, dobbeltkretslæring, deuterolæring og refleksjon i praksis er sentralt.

“Mental vekkelse” og ressursknapphet kompliserer dobbeltkretslæring

Den “mentale vekkelsen” kan berøre *governing variables* (Argyris & Schön, 1974, s. 7; 1996, s. 13-14), hvor mennesker sine bruksteorier inngår. Det er mennesker bruksteorier som utgjør organisasjonens bruksteorier, altså de *governing variables* som legger føringer for erkjennelse av risiko og de handlinger man gjør. “Mental vekkelse” etter terrorangrepene betyr endringer i bruksteorier, som kan bety at risiko erkjennes på en annen måte etter 22. juli 2011. Fra datamaterialet vet vi at beredskapsaktører i kommuner, samt FBS-er har tatt risikoen for terror innover seg, som videre har ført til en erkjennelse for at et bredt spekter av hendelser kan inntreffe i Norge. Dermed har det skjedd endringer i *governing variables*, og videre i de bruksteoriene disse menneskene har. Som følge av endringer i bruksteoriene, har ROS-analyser endret seg, ettersom ROS-analyser er en sentral arena for erkjennelse risiko. Vi vet at enkelte kommuner har svart på den “mentale vekkelsen” ved å fylle inn mange flere scenarier i sin ROS-analyse etter 22. juli 2011. Her ser vi en antydning til enkeltkretslæring, som kan se ut til å skyldes at de ikke har ressurser til å øve på scenariene, eller å sette av til tid å systematisk lære fra øvelsene. Ut fra datamaterialet ser vi en vilje blant FBS-ene til å bevisst

bevege seg i retning dobbeltkretslæring, men hvor ressurser ser ut til å være en begrensende faktor, heller enn at de ikke er klare over hvordan man kan oppnå dobbeltkretslæring.

På grunn av ressursknappheten begrenses gjennomføringsevnen på regionalt og lokalt nivå. Likevel har aktører på lokalt nivå erkjent at flere hendelser kan inntreffe, noe som viser tegn til endringer i bruksteoriene. FBS-ene har også tatt innover seg at terrorangrep kan inntreffe i Norge, og ønsker å gjennomføre øvelser som svar på den erkjennelsen. Ressurser er ofte nøkkelen til gjennomføringsevne, men som nevnt tidligere begrenser ressursknapphet FBS-enes gjennomføringsevne med tanke på øvelser. Samtidig har FBS-ene tatt innover seg at et bredt spekter av hendelser kan inntreffe i sin region, hvor spesielt naturhendelser inngår. Det vil si at FBS-ene sin gjennomføringsevne med hensyn til arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap blir hemmet på grunn av knappe ressurser, samt at mål- og resultatstyring i embetsoppdragene styrer der FBS-ene til å gjøre. Informant fra DSB bekrefter økte krav og knapphet på ressurser på regionalt og lokalt nivå i kommende sitater.

“Satsingen har vært på sentral krisehåndtering og den oppbyggingen spesielt i JD, har jo sin bakgrunn i 22. juli som bakteppe, men også mot de intenderte handlingene. Vi ser i liten grad det samme fokus på samme prioritering i de andre forvaltningsnivåene. Det har vært litt på nivå 2, men veldig lite på nivå 3 altså fylkesmenn, og enda mindre på nivå 4 ned på kommuner. Det er veldig politisk fokus på det, men det sildrer i liten grad ned i systemet på laveste nivå.”

“Ressursbiten i forhold til fylkesmannen er en utfordring, det blir et spill for galleriet hvis de skal utføre en jobb med kvalitetskrav som vi er med å sette.”

Sitatene fra informant i DSB bekrefter at øverste del av forvaltningen er styrket for å kunne håndtere fremtidige terrorangrep. Selv om fremtidige hendelser inntreffer i kommuner, er det departementer og direktorater som er betydelig styrket etter 22. juli 2011. Det gjør at aktører på regionalt og lokalt nivå begrenses av muligheten for å svare på erkjent risiko, ettersom det er øvre del av forvaltningen som er styrket. Begrenset mulighet til å gjennomføre øvelser, betyr at håndteringsevnen ikke testes eller øves på, samt at muligheter for dobbeltkretslæring kan utebli, og dette kan videre komplisere læring. FBS-ene forteller også at på generelt grunnlag er det mangel på saksbehandlingsressurser, som gjør at etter øvelser, tilsyn og hendelser synes det å ikke være rom for å ivareta læringspunkter. Evalueringsrapporter settes i hylla på grunn av at nye oppgaver venter, hevder flere av FBS-ene. Dermed begrenses gjennomføringsevnen for å kunne iverksette tiltak for å lære, ettersom det finnes et bredt spekter av arbeidsoppgaver, samt økte krav fra øvre del av forvaltningen. Kommende sitater fra informant i DSB bekrefter ressursknappheten som gjør at FM, og dermed FBS-ene, får utfordringer i sin hverdag for å imøtese krav fra øvre hold i forvaltningen.

“I forhold til fylkesmannen og kommuner så er vi flinke til å stille krav, vi har et lovverk, vi har et forskriftsverk, og man kan stille seg spørsmål til om det i hele tatt er mulig å oppfylle de krav og forventninger i disse to stedene gitt den ressursituasjonen og de ‘hullene’ som vi finner hos flere fylkesmenn.”

“DSB har ikke vært tydelig nok i forhold til de kravene som vi stiller til å ha et nivå som gjør at oppgavene kan håndteres. Det har nok vært en klar link mot JD som ikke har vært villig til å finansiere dette på en høvelig måte. Mens andre departement har trått til, og kommet med penger langsmed nye oppgaver, så har JD gjemt seg bak at nye oppgaver ikke skal kreve nye og flere midler. Det er en uredelig måte å operere på. De som ikke tror at Lov om kommunal beredskapsplikt og Sivilbeskyttelsesloven også har en kostnadsdimensjon, det er uren prat, det er å lure hverandre, men det er også noen av betingelsene som JD legger til grunn, og det er ikke bra.”

De to sitatene fra informant i DSB ses i sammenheng med ressursknappheten til FBS-ene. Ettersom samfunnet er i stadig endring og det stilles større krav til regionalt og lokalt nivå, ser det ut til at ressurser må følge samme vei, slik at hele forvaltningen kan være beredt på fremtidige hendelser. Vi ser at mangel på saksbehandlingsressurser på regionalt og kommunalt nivå begrenser blant annet FBS-enes muligheter til å gjennomføre dobbeltekretslæring. Det fremkommer av datamaterialet at dette er noe de ønsker, men som de fleste rett og slett ikke har mulighet til å få gjennomført. Dersom det på regionalt og lokalt nivå i denne forbindelse hadde vært ressurser og derfor muligheter for dobbeltekretslæring som gir endringer i bruksteorier, samt deuterolæring for generalisering av nye læringsstrategier, samt refleksjon i praksis, hadde det vært mulig å optimalisere hva en gjør, hvorfor man gjør det man gjør, stille spørsmål til nye måter å løse oppgaver på, samt lære fra det man har gjort. Dette ville bidratt til å legge grunnlaget for å styrke den generelle beredskapen.

“Mental vekkelser” i DSB åpner for øvelser og læring

Fra datamaterialet vet vi at det har skjedd en “mental vekkelser” i DSB også, som vi ser i sammenheng med endringer i bruksteoriene. Det er det ikke tydelig om DSB som organisasjon har tatt innover seg, eller erkjent at terror kan inntreffe, men vi forstår at noen aktører i DSB i alle fall har erkjent at terrorangrep kan inntreffe i Norge. Vi ser dermed at risikoerkjennelsen har endret seg, og at DSB har mottatt 45 millioner ekstra etter 22. juli 2011 (Riksrevisjonen, 2015, s. 80). Tilførte ressurser åpner for at erkjent risiko enklere kan settes ut i handling. Informant fra DSB har bekreftet høy øvingstakt etter 22. juli 2011, samt at læring fra øvelser har blitt viktigere enn noen sinne, som vi forstår at kan gi opphav til flere endringer i bruksteoriene til DSB som organisasjon, som videre kan legge til rette for dobbeltekretslæring.

Ifølge informant fra DSB så har endrede bruksteorier i lys av læring, *Way Forward* fått en posisjon etter øvelser i regi av DSB. *Way Forward* ble gjeldende etter øvelsen SkagEx i september 2011, kort tid etter terrorangrepene inntraff i Norge. *Way Forward* er en type ordning som unngår at evalueringsrapporter fra øvelser “gulner” og glemmes, men at det lages en skisse av hva som skal skje videre etter evalueringsrapporten. *Way Forward* er en oppfølgingsplan av hvem som skal utføre og kvittere ut ulike evalueringpunkter, slik at man forbedrer seg fra øvelse til øvelse. Informant fra DSB forklarer praksisen med kommende sitat.

“Før har vi bare skrevet evalueringsrapporter og vært ferdig med det, og så tok vi initiativ til Way Forward, og nå følger vi opp Way Forward.”

Fra sitatet fra informanten i DSB kan det forstås at *Way Forward* er et nytt verktøy for læring, som følger opp evalueringsrapporten. DSB har dermed muligheten til å ivareta læringspunkter, og benytte verktøy som kan endre *governance variables*. Gjennom dette eksempelet ser vi at DSB har et godt utgangspunkt for dobbeltkretslæring. Fra øvelser som SkagEx vil en rekke aktører involveres, og det vil kunne oppstå en rekke læringsprosesser underveis. Dobbeltkretslæring, refleksjon i praksis og deuterolæring med så mange sentrale aktører synes å være et fundamentalt utgangspunkt for å endre måter å håndtere hendelser på, hvor *governance variables* endres, og man kan styrke sin håndteringsevne av en reell hendelse. Sett i lys av rammeverket til IRGC ser vi at erkjent risiko har ført til en stor øvingstakt, og gjennomføringsevnen er sterk med tanke på øvelser. Vi forstår at det skjer læringsprosesser på veien, men på grunn av høy øvingstakt har ikke læringsprosessene blitt ivaretatt, og dermed kompliseres læring etter øvelser. Det ser ut til at DSB er klar over dette, og at de vil i større grad ta vare på læringspunkter med *Way Forward* som utgangspunkt.

6.2.2 Samvirke

Når det gjelder samvirke i forvaltningen er det et markant skille mellom samvirke på nasjonalt nivå og samvirke på regionalt og kommunalt nivå. I kjølvannet av terrorangrepene 22. juli 2011 ble det innført et nytt hovedprinsipp for beredskapsarbeidet. Prinsippet om samvirke har forankring i samordningsinstruksen som ble lansert for å klargjøre JDs rolle i samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet. JD er i førersetet som videre setter krav til underliggende direktorater og etater i forvaltningen (Fimreite et al., 2014, s. 71). Innføringen av prinsippet samvirke omtales av FBS-er som noe overilt, og det ligger ikke klare føringer for hvordan dette skal benyttes i praksis. I følge Fimreite et al. (2014, s. 245-256) er det uklart hvordan samvirkeprinsippet kan bli med i det konstitusjonelle ansvaret dersom en krise inntreffer. Samvirkeprinsippet blir utfordret av ansvarsprinsippet, og ansvarsprinsippet blir utfordret når kriser håndteres på tvers av sektorene, ettersom etater og organisasjoner blir involverte.

Videre viser Fimreite et al. (2014) til at prinsippet om samvirke mangler tilstrekkelig autoritet og det kan ses som et “uforpliktende symbolsk virkemiddel” (Fimreite et al., 2014, s. 75). Det kan ses i sammenheng med de uklare føringene for hvordan aktører skal forholde seg til prinsippet om samvirke, i en krise, eller i hendelser som er benevnelsen i denne oppgaven. Når en hendelse inntreffer er hensikten at aktørene skal samarbeide og virke sammen. Fimreite et al. (2014, s. 74) argumenterer for at det er komplekse saksområder som behandles på tvers av fagdepartementene, hvor ansvaret omfatter at en skal fylle inn de ansvarsområdene som andre departement ikke har ansvar for, og ikke å ta grep om andre fagdepartementer sine ansvarsområder. Regjeringen er i førersetet for samfunnssikkerhet på tvers av sektorgrensene, men få virkemidler overskrider intensjonen om styrking av samordningen (Fimreite et al., 2014, s. 74). Denne problematikken forplantes til fylkesmannsembetene som bekrefter de svake virkemidlene for innføring av prinsippet. Prinsippet mangler en forankring

i hvordan det skal benyttes i praksis i beredskapsarbeidet. Vi vil i de kommende avsnittene gi eksempler på enkeltkretslæring og dobbeltkretslæring innen samvirke mellom aktører i forvaltningen.

Enkeltkretslæring

Med betraktningene om prinsippets mangelfulle forankring til hvordan det skal fungere i praksis, så kan innføring av prinsippet ses som enkeltkretslæring. Det trenger ikke å forekomme noen læring av å innføre prinsippet, men innføringen ses som et forhastet svar på et problem. Sett i lys av IRGCs rammeverk for risikohåndtering, taler risikoerkjennelsen på sentralt nivå for at samvirke bør innføres som prinsipp, og erkjennelsen settes ut i handling. I overgangen mellom risikoerkjennelse og gjennomføringsevne, skjer enkeltkretslæring, ettersom man ikke endrer noen *governing variables* for hvordan man skal gå frem for å samvirke. Som Argyris (1992) påpeker, kan enkeltkretslæring skje når det oppstår avvik handlinger og ønskede konsekvenser, og man justerer kun handlingene for å oppnå ønskede konsekvenser.

Læring kan også skje dersom det oppstår samsvar mellom handlinger og ønskende konsekvenser (Argyris, 1992, s. 8) Innføringen av prinsippet samvirke kan ses som et forsøk på å justere avviket, altså at samvirke mellom enkelte beredskapsaktører var kritikkverdig under krisehåndteringen 22. juli 2011, slik at neste gang en hendelse inntreffer, så har vi mye bedre samvirke mellom aktører. Innføringen av prinsippet berører ikke noen etater eller organisasjoner sine bruksteorier eller *governing variables*, og det åpner ikke for dobbeltkretslæring, deuterolæring eller refleksjon i praksis. Samtidig får man ikke et bedre samvirke av at en overordnet myndighet som JD kommanderer at underliggende departement, direktorat med tilhørende organisasjoner skal samordnes. I tillegg kan innføringen av samvirke kan ses som urelevant for regionalt og lokalt nivå, som har et allerede et godt etablert samvirke og håndterer hendelser på en god måte når de inntreffer. Det som kompliserer læring her er at det ikke stilles spørsmål til hvorfor samvirke ikke fungerte optimalt 22. juli 2011, og tar grep om svarene og håndterer problemet derifra. Dette vil kunne åpne for å endre *governing variables*, som videre legger føringer for hva organisasjonen gjør i håndtering av hendelser.

Dobbeltkretslæring

Innføringen av prinsippet om samvirke ses som enkeltkretslæring, og det er ingen tegn som tilsier at samvirke fungerer bedre etter innføringen av prinsippet. Fra datamaterialet vet vi at de på øvre hold i forvaltningen ikke klarer å samordne seg, i motsetning til regionalt og lokalt nivå som har samvirket over lang tid. FBS-er synes å samordne kommuner, nødetater, Forsvaret, Sivilforsvaret og andre statlige organ på en utmerket måte. Dersom innføringen av prinsippet om samvirke skal fungere i øvre hold i forvaltningen, må man studere rotårsakene til hvorfor det ikke fungerer. Dobbeltkretslæring åpner for endringer i bruksteoriene til departement og direktorat kan endre “måten vi gjør det på her” som Deal og Kennedy (1982,

s. 4) sier, det vil si at den måten man samvirker med andre på kan endres. Vi har også argumentert for nytten av deuterolæring hvor aktører i øvre hold av forvaltningen kan vurdere hvorfor man ikke lykkes i samvirke med andre aktører. Det åpnes da for fremstilling av nye strategier for læring, evaluering og generalisering av nye læringsstrategier. I kombinasjon av refleksjon i praksis kan aktørene reflektere over hva de faktisk foretar som medførte de ulike handlingene, og hva man kan gjøre for å oppnå ønskede konsekvenser.

6.2.3 Sentralisering

Sentralisering av ressurser er ikke en anbefaling fra Gjørsv-kommisjonen, men er tatt med som et av de fire temaene da det er gjennomgående i datamaterialet. Diskusjonen om å sentralisere ressurser har vært pågående før terrorangrepene 22. juli 2011, men i kjølvannet av terrorangrepene har denne debatten skutt fart. Vi vil i de kommende avsnittene presentere eksempler fra datamaterialet på enkeltkretslæring og dobbeltkretslæring innenfor sentralisering.

Enkeltkretslæring

Sentralisering av ressurser kan medføre at beredskapsaktørene i en storby kan respondere raskere, samt håndtere en hendelse mer effektivt. Ettersom alle hendelser inntreffer i en kommune (NOU 2012:14, 2012, s. 75), er det ikke nødvendigvis nyttig å sentralisere ressursene. Sentralisering av ressurser medfører økt myndighet til ledere i sentrale posisjoner, men det trenger ikke å løse krisehåndtering på lokalt nivå. Ved å se for seg Figur 1 “Oversikt over organiseringen av samfunnssikkerhet på nasjonalt, lokalt og regionalt nivå av Jenssen (2014)”, så nytter det ikke å flytte på myndighetsnivå, samt gjøre noen “bokser” større i form av økt tilførsel av ressurser i administrative stillinger for å løse kriser mer effektivt. Dette justerer ikke avviket mellom utførte handlinger i krisehåndteringen 22. juli 2011 og de konsekvensene handlingene medførte. Sentralisering av ressurser kan derfor ses som en enkeltkretslæring, det oppnås en følelse av å ha gjort noe med problemet, men ettersom tiltaket ikke håndterer noe problem på regionalt og lokalt nivå, ser vi en tendens til enkeltkretslæring. Det er kjent at det er nødetatene som håndterer hendelser, men administrative stillinger i departement og direktorat økes. Erkjennelsen av at fremtidige hendelser skjer i kommuner, og at lokalt nivå skal håndtere dem, synes å være svak. Det ser ut til at øvre hold i forvaltningen håndterer feil problem siden erkjennelsen settes ut i handling ved å styrke sentralt nivå.

Dobbeltkretslæring

Sentralisering av ressurser vil ikke løse krisehåndtering på lokalt nivå. Dobbeltkretslæring i denne sammenhengen bør være endringer i organisasjonens *governing variables* for endring av eksempelvis blålysetatene sine bruksteorier, dersom målet er å oppnå forbedringer i krisehåndteringsfasen i takt med et samfunn i endring. Vi argumenterer også for deuterolæring og refleksjon i praksis for helhetlig læring av hva man gjør i ulike situasjoner, slik at man kan vurdere sammenhenger i hva som utføres i hendelser. Det skaper mental refleksjon som inviterer til nye måter å håndtere hendelser på. Siden sentralt nivå ikke ser ut til å åpne for dobbeltkretslæring ved sentralisering av ressurser, vil det være vanskelig å lære fra beslutningen om å sentralisere.

Vi har nå sett at det fortsatt beslutninger får begrenset rasjonalitet, det oppstår *garbage can*-beslutningstaking og enkeltkretslæring benyttes. Det betyr at vi ikke alltid løser opprinnelige problem, men heller tar beslutningsstilene *flight* og *oversight* fra problemer og dermed unngår problemet eller finner tilpassede løsninger. Det kan ses som dårlige grunnlag for håndtering av fremtidige hendelser. Noen eksempler på det som kompliserer læring på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå er både problemflukt på nasjonalt nivå, menneskelige begrensinger i form av å forstå sammenhenger mellom handling og konsekvens, å finne tilpassede løsninger til problemer uten å løse dem, og begrensede ressurser for å gjennomføre øvelser og å lære fra dem. Likevel er det noen nøkler som gjør at fremtidige hendelser kan håndteres på en god måte. Det skal vi se nærmere på i kommende kapittel.

7 Nøklene til norsk samfunnssikkerhet og beredskap

Hittil i oppgaven har vi presentert hva som er status i norsk samfunnssikkerhet og beredskap etter 22. juli 2011. I kapittel 5 er det skissert hvilke endringer som har skjedd, i lys av endring i risikoerkjennelse, gjennomføringsevne og samvirke. Dette er tre områder hvor Gjørvt-kommisjonen foreslår at det bør gjøres endringer. Det er også kartlagt hvilke endringer som har skjedd med tanke på sentralisering. De endringene som har skjedd fremkommer av datamaterialet vårt, og underveis i kapitlet har empiri og teori blitt satt i sammenheng. I kapittel 6 ble det presentert hva som kan komplisere læring på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. Det er ønske om å lære etter hendelser, men ressursbegrensninger kan være hemmende for noen aktører på regionalt nivå, mens høy øvingstakt kan virke hemmende på nasjonalt nivå.

Norsk samfunnssikkerhet og beredskap er et komplekst system på grunn av krav fra flere hold i forvaltningen, hvor mange aktører skal samarbeide for å ivareta samfunnet på best mulig måte. Aktørene skal forberede seg til fremtidige hendelser, håndtere uforutsette hendelser og håndtere hendelser som de vet vil inntreffe. I den skarpe enden, hvor hendelsene skjer, blir det ikke tilført ekstra ressurser tross økte krav i form av rapporteringskrav fra øvre hold i forvaltningen. Bevilgningene har økt betydelig i DSB som samsvarer med økte krav til underliggende aktører i forvaltningen. Ettersom det enkle, strukturelle bildet av organiseringen av samfunnssikkerhet ikke er like enkelt likevel, hva er det som er nøklene til norsk samfunnssikkerhet og beredskap som gjør at hendelser håndteres på en hensiktsmessig måte? Informasjon fra datamaterialet er benyttet for å kunne presentere nøklene til norsk samfunnssikkerhet og beredskap i delkapittel 7.2. Videre har vi gjort noen funn i datamaterialet vårt som viser at det ikke er noen rød tråd mellom de ulike risikohåndteringsprosessene som skjer i forvaltningen. Eksistensen av en slik rød tråd er egentlig en forutsetning for at IRGC-rammeverket skal fungere på samfunnsnivå der en må håndtere forholdet mellom flere samtidige risikoer. I kapittel 7.3 ønsker vi derfor å lansere en modifisering av eksisterende teori med utgangspunkt i vår analyse.

Gjennom delkapittel 7.2 gjør vi viktige beskrivelser av hva som fungerer innen norsk samfunnssikkerhet og beredskap, til forskjell fra Riksrevisjonens rapport. Noen få uker før denne oppgaven går i trykk kommer Riksrevisjonen med flengende kritikk av norsk samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid. Rapporten finner en del av de samme utfordringene som vi har gjort i vår studie, men rapporten mangler informasjon om hva som gjør at beredskapen i Norge fungerer likevel, tross den dårlige tilstanden på sentralt nivå. Før vi presenterer nøklene til norsk samfunnssikkerhet og beredskap vil i imidlertid se nærmere på Riksrevisjonens undersøkelse av JDs arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap. Formålet med denne gjennomgangen er å vurdere graden av samsvar mellom funnene fra vår analyse, og Riksrevisjonens konklusjoner.

7.1 Riksrevisjonens undersøkelse av JDs arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap

Rett før denne masteroppgaven skulle ferdigstilles publiserte Riksrevisjonen en rapport hvor de har gjort en undersøkelse av Justis- og beredskapsdepartementets arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap. På grunn av at vi studerer mye av det samme som Riksrevisjonen har vi valgt å kort diskutere våre funn opp mot Riksrevisjonens funn. Hovedfunnene i Riksrevisjonens rapport (2015, s. 8) er:

- Alvorlige svakheter i utøvelsen av samordningsansvaret svekker samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet.
- Svakheter ved JDs styring og oppfølging av DSB.
- DSBs virksomhetsstyring bidrar i begrenset grad til god mål- og resultatoppnåelse.

Vi har valgt å ta se våre funn opp mot i Riksrevisjonens undersøkelse av JDs arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap for å “teste” gyldigheten av de endringene vi har presentert i kapittel 5. Etter terrorangrepene 22. juli 2011 har JD fått et tydeligere og større ansvar for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap, og i etterkant av terrorangrepene ble det iverksatt mange tiltak for å styrke beredskapen og samordningsrollen til departementet. Selv om det ble iverksatt tiltak, er det fortsatt utfordringer på flere områder i dette arbeidet. Noen av utfordringene har vært kjent over lang tid, eksempelvis utfordringer med intern samordning i departementet og samordning av departementets underliggende virksomheter (Riksrevisjonen, 2015, s. 88). Ut fra datamaterialet vårt ser vi at selv om det har skjedd en styrking av sentralt nivå, klarer de fortsatt ikke å samordne seg. Sentralt nivå innførte også samvirkeprinsippet etter 22. juli 2011, et prinsipp som er godt kjent og praktisert av regionalt og lokalt nivå før 22. juli 2011, men som sentralt nivå fortsatt ikke mestrer å følge. Når det gjelder samordning av departementets underliggende virksomheter viser datamaterialet at PST ikke ser ut til å ønske å involvere seg med andre aktører, når DSB har vist ønske om bedre samarbeid med PST.

Rapporten viser til svakheter i samordning mellom JD og DSB, hvor svakheter i samordningsansvaret svekker samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet. JD har styrket sin samordningsrolle etter 22. juli 2011, men DSB viser til at det er utfordrende å samordne, samt at dialogen med JD sitt samordningsansvar er mangelfull. Selv om JD har fått betydelig ressurstilgang etter 22. juli 2011, har de ikke styrket sin samordningsrolle. Styrking av samordningsrollen til JD har ikke ført til økt effektivisering eller forbedring i kvaliteten på arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap (Riksrevisjonen, 2015, s. 88). Dette ses i sammenheng med ett av våre funn, at departementene og direktoratene sender rapporter frem og tilbake i mellom hverandre etter øvelser og hendelser, som gjenspeiler ingen formalisert struktur på samordning.

Rapporten forteller at embetsstyringen er noe forbedret, det vil si at embetsoppdraget på samfunnssikkerhet- og beredskapsområdet er forbedret med tanke på tydelighet for FM (Riksrevisjonen, 2015, s. 90). Dette samsvaret med FBS-ene, som synes embetsoppdragene er mer tydelig og presist enn tidligere. På den andre siden blir FM tildelt flere krav, og det er høyere forventninger til FM sitt arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap (Riksrevisjonen, 2015, s. 90). Tross knappe ressurser og flere krav en tidligere, vil ikke JD tildele mer ressurser. Det bekrefter informant fra DSB da vi samlet inn datamaterialet til oppgaven vår. Rapporten bekrefter at det ikke er samsvar mellom forventninger og styringssignaler fra DSB og de ressursrammene fra JD, noe vi også har sett. I rapporten blir det flere ganger påpekt hvor viktig jobb FM gjør i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap, og at FM har en viktig rolle som bindeledd mellom sentrale myndigheter og lokale myndigheter (Riksrevisjonen, 2015, s. 90). Fra datamaterialet vet vi at FM utfører både uformelle og formelle oppgaver for ivareta samfunnssikkerhet og beredskap, som innebærer oppgaver som det ikke finnes formelle prosedyrer for.

Ifølge informantene i datamaterialet har ikke Fylkesmennene fått de nødvendige ressurser for å ha kapasitet til å kunne sikre læring etter hendelser. Dette er noe Fylkesmennene ønsker, men som de i dag har begrenset med ressurser for å kunne gjennomføre. Ifølge rapporten er det usikkert om man har hatt tilstrekkelig effekt av tiltakene for å sikre god læring etter øvelser (Riksrevisjonen, 2015, s. 91). Ifølge datamaterialet vårt er problemet i Fylkesmannsembetene at det ikke har fulgt med tilstrekkelige ressurser for å kunne iverksette disse tiltakene, da det kun har skjedd en økning av ressurser på sentralt nivå. Ifølge Riksrevisjonens rapport har ikke JD noen oversikt over gjentakende læringspunkter og det viser seg at mange av de samme læringspunktene går igjen fra en hendelse til en annen (Riksrevisjonen, 2015, s. 91). Dette er noe vi også ser fra datamaterialet vårt, da informant fra DSB har uttalt at mange av læringspunktene fra Øvelse Oslo i 2006 var de samme som ble identifisert etter terrorangrepene 22. juli 2011. Siden flere av de samme læringspunktene dukker opp etter øvelser og hendelser, kan det se ut til at JD og DSB ikke har ivarettat læringspunktene, men ikke gått godt nok i dybden for å oppnå dobbeltkretslæring. Det ser ut til at enkeltkretslæring er gjentakende, uten at det etterforskes hva som er rotårsakene til at samme problem viser seg i nye hendelser og øvelser. I oppgaven har vi argumentert for dobbeltkretslæring, deuterolæring og refleksjon i praksis, som kan være nyttig for å unngå gjentakende problemstillinger i fremtidige hendelser og øvelser, slik at man oppnår effektiv krisehåndtering.

I tillegg mangler JD kontroll over hvordan DSB benytter sine ressurser (Riksrevisjonen, 2015, s. 91), noe som kan være med å forklare hvorfor deler av bevilgningene ikke har dryppet ned på regionalt og lokalt nivå. Det fremkommer også av Riksrevisjonens rapport at JD har ansvaret for å samordne andre departements styringssignaler og for å tildele ressurser til fylkesmannsembetene på beredskapsområdet (Riksrevisjonen, 2015, s. 55). Om overflødige midler fra DSB kunne vært overført til regionalt og lokalt nivå i stedet, er det verdt å merke seg det som står i dette utdraget fra DSBs årsrapport for 2013 (DSB, 2014a, s. 3):

“Totalt mindreforbruk ved utgangen av 2013 på 16,9 mill kr søkes overført til 2014. Mindreforbruket skyldes hovedsakelig ekstra tildeling til gradert samband på 5,5 mill kroner samt DSBs andel av resultat på post 40 med 4 mill kroner. Resterende mindreforbruk kan forklares med delårsvirkning i tilknytning til ansettelsene av 27 nye årsverk etter rammeøkningen.”

Om “mindreforbruket” det refereres til i utdraget kunne blitt overført til regionalt og lokalt nivå, hadde dette betydd mye for samfunnssikkerhet- og beredskapsarbeidet i skarp ende. En bedre kontroll av DSB fra JDs side kunne kanskje bidratt til dette? Dette er bare spørsmål vi ønsker å stille for å få økt oppmerksomheten rundt hvor midlene har tatt veien, når det viser seg at sentral opprustning ikke har ført til en forbedret status i norsk samfunnssikkerhet og beredskap. Riksrevisjonens rapport styrker våre funn, da vi er inne på mye av det samme. Vi tør påstå at Riksrevisjonen bekrefter det bildet vi hadde dannet oss av norsk samfunnssikkerhet og beredskap gjennom datamaterialet vårt, men at rapporten viser at status på nasjonalt nivå er enda dårligere enn vi trodde. Riksrevisjonens rapport etterlater en del ubesvarte spørsmål. Når det viser seg at det ikke står riktig godt til med nasjonal samfunnssikkerhet og beredskap, noe FBS-ene kanskje trodde hadde blitt forbedret, stiller vi spørsmålet: “Hva er det som gjør at beredskapen i Norge fungerer likevel, tross den dårlige tilstanden på sentralt nivå?”

Gjennom å beskrive nøklene til norsk samfunnssikkerhet og beredskap vil vi forsøke å svare på dette. I tillegg til å presentere status i norsk samfunnssikkerhet og beredskap presenterer vi hva som kan komplisere læring, samt en beskrivelse av hva som gjør at ting fungerer på regionalt og lokalt nivå.

7.2 Takket være regionalt og lokalt nivå fungerer norsk samfunnssikkerhet og beredskap likevel

I dette delkapittelet ønsker vi å presentere hvorfor norsk samfunnssikkerhet og beredskap fungerer. Her må vi påpeke at innsatsen på regionalt og lokalt nivå får det til å fungere på tross av, og ikke på grunn av den sentrale styrkingen av norsk samfunnssikkerhet og beredskap. Det fremkommer av datamaterialer av aktører i skarp ende er gode på å håndtere hendelser, men de ser ut til å mangle ressurser til forebyggende arbeid.

7.2.1 Fylkesberedskapssjefene som knutepunkt

For å gjøre det klart og tydelig fortjener FBS-ene i Norge og alle andre aktører på regionalt og lokalt nivå enhver ildsjelpris. FBS-ene er knutepunktet i forvaltningen fra departementer og direktoratet i butt ende, til kommuner i skarp ende, hvor de holder beredskapshjulene i gang. Med denne betraktningen er det et paradoks at denne rollen ikke er fremhevet i organisering av samfunnssikkerhet på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. Som vi kan se finnes det heller

ingen rollebeskrivelse av hva en FBS gjør, det eneste vi kunne finne av informasjon var i en stillingsutlysning hos FM i Vestfold som søkte ny FBS. Dette er et funn i seg selv. FBS-ene er underlagt FM, og kan til tider ses på som FMs både høyre og venstre hånd ved utførelse av oppgaver på FMs ansvarsområder. Rollebeskrivelsen forteller at FBS-ene skal lede og koordinere arbeidet innenfor fagområdet ved embetet. Bak denne beskrivelsen finnes en rekke formelle og uformelle oppgaver som FBS-ene tar grep om siden de er involvert i kommunenes arbeid og fungerer som et bindeledd til andre aktører som blant annet Forsvaret, Sivilforsvaret, DSB, blålysetatene og andre regionale etater.

7.2.2 FBS-ene initierer aktiviteter, gir råd og skaper relasjoner mellom aktører

Det finnes eksempler i datamaterialet vårt som viser at det blant alle aktørene i forvaltningen, var først på regionalt nivå, hos FM, en klarte å samordne sektorene. I tråd med rollen som bindeledd mellom en rekke aktører, vil det føre med seg en nettverksbyggende rolle for å knytte sammen aktører som er avgjørende for et fungerende samspill i krig og fred. Dette kan legge føringer for de mange formelle og uformelle oppgavene FBS-ene utfører. Aktører fra ulike hold henvender seg til FBS-ene fordi de vet at FBS-ene gir råd og får ting gjort. Det viser den viktige rollen Fylkesmannen med tilhørende FBS-er, har og kommer klart frem i en uttalelse fra en av FBS-ene i datamaterialet.

“Det er nok en frustrasjon ute hos Fylkesmennene at mellom alle sektorene i Norge, er Fylkesmannen det første nivået en greier å samordne på. Jeg husker han gamle Helsetilsynsdirektøren, som sa at han takket hver eneste kveld Gud for at han skapte Fylkesmannen.”

Med evnen til å samordne sektorer, vil det følge med en del uformelle oppgaver. FBS-er er kjent med rollene til andre sektorer, etater og andre aktører, og vil dermed ha en orientering om hva deres arbeid innebærer. På grunn av at FBS-ene har en slik “stålkontroll” over hva alle de ulike aktørene driver med, kommer etater ofte til FBS-ene for å spørre om råd, veiledning, eller de ber FBS-ene om å initiere et eller annet. FBS-ene forteller dermed hva ansvaret til noen av aktørene er, og ifølge FBS-ene er det nettopp dette noen trener, de trenger å bli fortalt hva de skal gjøre. Sett i lys av den bindeleddsfunksjonen FBS-ene har, blir de involvert i en rekke omstendigheter i sin region. Bindeleddsfunksjonen bidrar til at FBS-ene skaper relasjoner mellom aktørene som videre etablerer sterke bånd som danner grunnlag for hvordan de løser eventuelle fremtidige kriser. Dette kan ses som kjernen i hva som gjør at aktører fra flere etater, samt kommuner, sammen håndterer hendelser svært bra.

7.2.3 Betydningen av FBS-er sine mange “hatter”

I rollen som FBS har de ulike “hatter”. Disse hattene benyttes som en metafor på de varierte og allsidige oppgavene de utfører. I tillegg til å være en tilsynsmyndighet ovenfor kommuner og eksempelvis oppfyllelse av Lov om kommunal beredskapsplikt, har FBS-ene også en veiledningsrolle. Det betyr at FBS-ene skal rettlede kommuner til hvordan de kan oppfylle krav i forskrifter og lovverk, dette gjøres med “veiledningshatten” på. Litt senere tar de på seg “tilsynshatten” og peker på eventuelle forbedringer som må gjøres. Praktisk talt betyr dette at FBS-ene først kan være med å veilede et arbeid de selv skal føre tilsyn med i etterkant. FBS-ene får dermed en dobbeltrolle som innebærer den noe mindre formelle rollen som veileder for kommunene og den formelle tilsynsrollen hvor de ser kommunene i kortene. Selv om FBS-ene fører tilsyn med kommunene er de en svært viktig ressurs for kommunene i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap.

Sammen med dobbeltrollen med både å drive veiledning, for så å føre tilsyn på arbeidet i etterkant fører med seg både fordeler og ulemper. Fordelene er at FBS-ene får muligheten til å se utviklingen i kommunene, slik at de selv får være med på å lære de opp gjennom veiledning, for å så å se om de har klart å løse oppgaven på egen hånd i etterkant ved å føre tilsyn. FBS-ene får dermed innblikk i hva de ulike kommunene har utfordringer med, slik at de kan veilede dem i riktig retning. Siden FM og kommuner er opptatte av å ha gode relasjoner og en vennskapelig tone, kan det være en ulempe for FM å skulle føre tilsyn med kommunene, da det kan være krevende å ha rollen med å gi pålegg og tydeliggjøre brudd på krav i en slik situasjon. En nøkkel til norsk samfunnssikkerhet og beredskap er helt klart at FBS-ene bidrar med veiledning til kommunene, og sørger for at blant annet ROS-analyser holder en god standard ved å følge opp det arbeidet de gjør. Om FBS-ene ikke hadde tatt rollene som både veileder og tilsynsmyndighet, er det ikke godt å vite hvem som skulle hatt kontroll på om kommunene oppfyller de kravene de skal.

7.2.4 Kommuner og FBS-er er avhengige av hverandre

Kommuner og FBS-er jobber tett sammen i krig og fred. Hendelser som inntreffer skjer i en eller flere kommuner, og håndteres av beredskapsapparatet i det lokaliserte området. Kommunene er ansvarlige for de lokale beredskapsressursene, som kan ses som en fungerende grunnmur i innbyggernes trygghet og sikkerhet (NOU 2012:14, 2012, s. 75). I lys av de knappe ressursene i kommuner og i fylkesembetene, blir FBS-ene tvunget til å finne nye løsninger på hvordan sikkerhet og trygghet kan ivaretas i krig og fred. Et eksempel på dette er at kommuner samarbeider for å utnytte den knappe ressurstilgangen, for å klare å oppfylle kravene om helhetlig ROS-analyse. FBS-ene er, som nevnt ovenfor, involvert i dette arbeidet da de veileder og fasiliteter samarbeidet.

Kommunene er vant til å forholde seg til flere ulike aktører da de tvinges til å samarbeide med andre etater og nærliggende kommuner for å løse problemstillinger knyttet til samfunnssikkerhet og beredskap. Gjennom dette arbeidet dannes det et nettverk av aktører bestående av blant andre ulike blålysetater, frivillige organisasjoner og FBS-er. Dette

nettverket gjør at kommunene gjennomfører en god koordinering av arbeidet med å håndtere situasjoner når det først smeller. Relasjonsbåndene i slike nettverk styrkes gjennom ulike øvelser som videre er med på å bidra til at kommunene blir gode på å håndtere et mangfold av situasjoner. Det viser seg at kommunene sjelden får kritikk for sin håndtering av hendelser og dette skyldes at kommunene er svært gode når det først smeller. Bak denne gode prestasjonen ligger det en god dose ildsjelkrefter, på grunn av at enkeltpersoner kan ha flere roller i en kommune og at alle hjelper til når noe skjer. En kan ikke sitte hjemme fordi man har fri, man trækker heller til fordi man som regel kjenner noen involverte og fordi man ønsker å hjelpe hverandre. Et godt samarbeid mellom etatsgrenser, et solid nettverk på tvers av organisasjoner og lokalkunnskap om kommunen er derfor nøkkelfaktorer for at kommuner jevnt over presterer godt i krisehåndtering. I noen tilfeller kan den gode håndteringen være over forventet evne, med tanke på frivilligheten som noen ganger kan se ut til å kompensere for manglende ressurser.

Gjørsv-kommisjonen understreker at for å lykkes er det viktig med samvirke internt i kommunen, men også samvirke mellom lokal og sentral krisehåndtering (NOU 2012:14, 2012, s. 75). Datamaterialet viser at kommunene løser krisehåndtering på en bra måte som følge av den grunnmuren de har opparbeidet seg, men man kommer ikke unna den viktige samordningsfunksjonen FBS-ene besitter som bindeledd mellom kommuner, etater og sentrale myndigheter. FBS-ene er kjent med den smale ressurstilgangen i kommunene, men på den andre siden er de klare over at kommunene er svært gode på krisehåndtering. Likevel skaper dette uromomenter for FBS-ene da det er mangel på forebyggende ressurser. FBS-ene er kjent med hvilke svakheter som finnes innen samfunnssikkerhet og beredskap, og tillater seg å utføre flere oppgaver enn hva den formelle arbeidsbeskrivelsen tilsier.

7.2.5 FBS-ene innfrir selv om ressursene ikke øker i takt med kravene fra departementer og direktorater

Sentral aktør fra DSB meddeler at fylkesmannsembetene ikke får en større andel ressurser tross økte krav til rapportering og endret trusselbilde etter 22. juli 2011. Det har derfor skjedd en styrking av sentralt nivå, men ikke på regionalt og lokalt nivå. Dette ses som en *top-down* styring (Jacobsen, 2012, s. 156-157) hvor sentralt nivå ikke ser ut til å ta hensyn til underliggende nivå, for å se hva de trenger. Ved å styrke sentralt nivå har vi sett at det ikke nødvendigvis fører til en styrking av generell samfunnssikkerhet og beredskap i Norge. Her ser det ut til at en *bottom-up* styring (Jacobsen, 2012, s. 170-171) hadde vært mer hensiktsmessig, da sentralt nivå ville fått muligheten til å forhøre seg med de i skarp ende om hva det er behov for der.

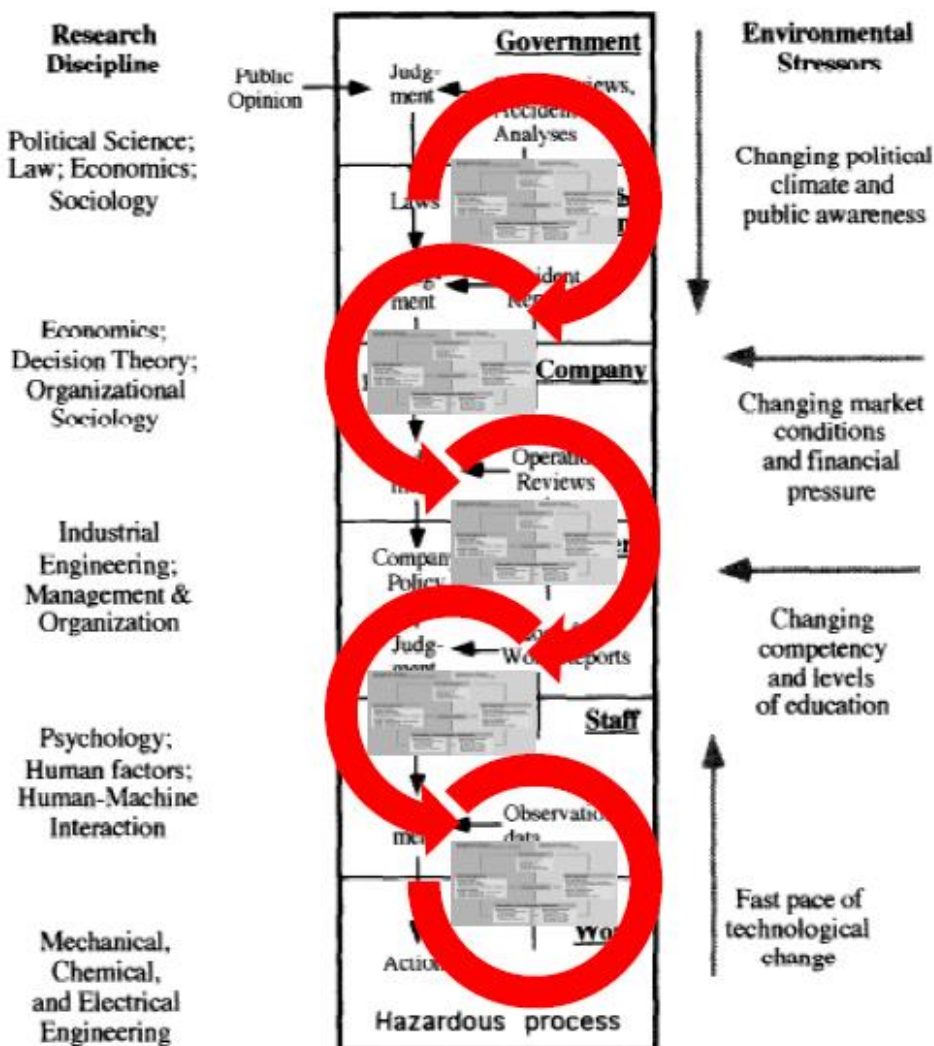
Som vi ser er det behov for flere ressurser til forbyggende arbeid på regionalt og lokalt nivå. Med tanke på beslutningstaking kan dette kan ses som beslutningsstilen *oversight*. Sentralt nivå ser ut til å ha løst feil problem, da de finner en tilpasset løsning til problemet med å styrke på toppen, i stedet for å løse det faktiske problemet, å tilføre ressurser til forbyggende arbeid på regionalt og lokalt nivå. Selv om de økte kravene skaper mer arbeid for FBS-ene prøver de å gjøre det beste ut av situasjonen. Norges fylker er ulike og har forskjellige utfordringer, men det stilles de samme krav til alle fylker og kommuner, uavhengig av størrelse og ressurstilgang. Enkelte fylker har erkjent at det er svært sannsynlig at ras og flom inntreffer, mens andre fylker vier stor plass til terrorangrep i by i deres beredskapsplaner. Dette betyr at beredskapsplanene vil variere, da det er ulike måter å ivareta krisehåndteringen på, noe som skuldes at utfordringene varierer i de ulike fylker og kommuner.

FM som organisasjon i de ulike fylkene forvalter pengene etter hva departementene og direktoratene krever og forventer. Dette betyr at det i hvert enkelt fylke avgjøres hva pengene skal brukes på. Siden pengesekken ikke strekker til utfører FBS-ene en del uformelle oppgaver, da de vet hvor skoen trykker, altså hvor utfordringene er størst. Samtidig opplever FBS-ene en økende forventning om å være tilgjengelig døgnet rundt, og DSB krever en mye mer detaljert rapportering enn tidligere. Til dette er det heller ikke tildelt flere ressurser. Det viser seg at FBS-ene er tildelt mange nye oppgaver, uten at ressursene følger med. Det står stor respekt av FBS-ene finner seg i dette, siden det rustes opp og tildeles flere ressurser på sentralt nivå men ikke hos dem. FBS-ene med sine ildsjelkrefter oppfylder kravene fra øvre hold i forvaltningen, men besitter likevel dårlig samvittighet for andre områder som bør få oppmerksomhet. De viser også et ønske om å lære fra hendelser og øvelser, men når bevilgningene ikke strekker til og et mangfold av arbeidsoppgavene må løses, blir en presset til å haste til neste oppgave i stedet for å ivareta læringen systematisk.

Dette delkapittelet startet med en tydelig presisering av at FBS-er og andre aktører på regionalt og kommunalt nivå fortjener enhver ildsjelpris. Argumentene for det er at FBS-ene strekker seg langt for å gjennomføre både formelle, og ikke minst uformelle oppgaver, for å ivareta sikkerhet og trygghet i fylker og kommuner. FBS-er er de som holder beredskapshjulene i gang i kommunene, både via tilsyn og veiledning, men også gjennom øvelser. Kommuner og FBS-er er avhengige av hverandre for å håndtere hendelser sammen med blålysetater, frivillige organisasjoner, Forsvaret, Sivilforsvaret, samt statlige og fylkeskommunale organ. FBS-ene viser stor vilje til systematisk læring etter hendelser og øvelser. Behovet for å heve blikket og zoomer litt ut fra omstendighetene, og gjennomføre dobbeltkretslæring er ønsket. Det er ressursene som begrenser da de blir presset til å haste videre til de neste arbeidsoppgavene på listen. Det er frivilligheten blant aktører ute i Norges fylker og kommuner som holder norsk samfunnssikkerhet og beredskap på beina. En sentral aktør blant disse er FBS-ene. FBS-ene fyller en viktig funksjon gjennom å være viktige bindeledd i det komplekse nettverket av aktører innen norsk samfunnssikkerhet og beredskap. I neste delkapittel ønsker vi å presentere vårt bidrag fra analysen, da vi har sett fra datamaterialet at det mangler en rød tråd mellom de ulike nivåene i forvaltningen.

7.3 Norsk samfunnssikkerhet i et risikostyringsperspektiv

Gjennom å ha studert de fire temaene risikoerkjennelse, gjennomføringsevne, samvirke og sentralisering har vi sett hvor vanskelig det er å få nivåene i norsk samfunnssikkerhet til å henge sammen. Ved å se på spesielt risikoerkjennelse og gjennomføringsevne har vi sett at det ikke nødvendigvis er noen sammenheng mellom de risikohåndteringsprosessene som foregår på de ulike nivåene i norsk samfunnssikkerhetsarbeid. Dette skjer på grunn av forskjellig risikoerkjennelse på de ulike nivåene i forvaltningen, som videre legger føringer for hva som gjennomføres. Ulik risikoerkjennelse vil derfor resultere i ulike risikohåndteringsmodeller, som videre er forskjellige på de ulike nivåene i forvaltningen. Vi ønsker å lansere modellen i Figur 11 som en syntese mellom Rasmussens sosiotekniske modell for risikostyring (Rasmussen, 1997, s. 185), og IRGCs modell for risikohåndtering (Renn, 2006, s. 13).



Figur 11: Syntese mellom Rasmussens sosiotekniske modell (Rasmussen, 1997, s. 185) for risikostyring, og IRGCs modell for risikohåndtering (Renn, 2006, s. 13) som beskriver en serie risikohåndteringsprosesser som henger sammen for å skape en rød tråd fra topp til bunn i samfunnssikkerhetsarbeidet.

En figur med en serie risikohåndteringsprosesser som henger sammen viser hva som egentlig må til hvis det skal være en rød tråd fra topp til bunn i samfunnssikkerhetsarbeidet. Vi ønsker å lansere denne modellen på grunn av at vår analyse viser at samfunnssikkerheten ikke følger den enkle nivåmodellen til Rasmussen og at IRGCs modell for risikohåndtering i realiteten er en rekke ulike analyser og prosesser på forskjellige nivå i forvaltningen. Formålet med denne oppgaven var ikke å skulle komme med forslag til hva som må gjøres, men å presentere status i norsk samfunnssikkerhet og beredskap.

Status er at de ulike risikohåndteringsprosessene per i dag ikke henger sammen. Nøkklene til å virkelig forbedre norsk samfunnssikkerhet ligger i å bli bedre i stand til å skape sammenheng i serien med atskilte risikohåndteringsmodeller, slik at topp forstår bunn i forvaltningen, og omvendt. En sammenheng i serien med atskilte risikohåndteringsmodeller må til for å kunne styrke generell samfunnssikkerhet og beredskap i Norge.

8 Oppsummering

Formålet med denne oppgaven har vært å kartlegge status i norsk samfunnssikkerhet og beredskap etter terrorangrepene på regjeringskvartalet og på Utøya 22. juli 2011. Det har vært fokus på status i Norge med informasjon fra fylkesmannsembetene og DSB som utgangspunkt. Oppgaven er en del av prosjekt NEXUS ved SINTEF Teknologi og samfunn og Institutt for industriell økonomi og teknologiledelse (IØT) ved NTNU.

Oppgaven er avgrenset til hva som har skjedd etter 22. juli 2011, hvor vi har tatt utgangspunkt i risikoerkjennelse, gjennomføringsevne, samvirke og sentralisering i fylkesmannsembetene og DSB. De tre første temaene er sentrale i Gjörv-kommisjonens første anbefaling og var gjennomgående i intervjuene med FBS-ene og DSB, på lik linje med sentralisering. Datamaterialet og den pågående sentraliseringsdebatten i Norge gjør at sentralisering også er et viktig tema for denne oppgaven. I tillegg har vi presentert hva som kan komplisere læring på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. Til slutt har vi presentert hva som er nøklene til at hendelser håndteres på en god måte. Vi vil nå oppsummere de viktigste funnene i oppgaven vår.

Hovedfunn

Det viktigste som har skjedd i norsk samfunnssikkerhet og beredskap etter 22. juli 2011 er den “mentale vekkelsen” hos aktører i hele forvaltningen for at terrorangrep også kan skje i Norge. JD har erkjent, og tatt innover seg at terror kan skje i Norge. Denne erkjennelsen synes på sentralt nivå å ha styrt hovedfokuset mot terror, som gir mindre fokus på de andre hendelsene som skjer i Norge, som eksempelvis storulykker og naturhendelser. Ved å rette fokus mot det ene, kan det gå på bekostning av det andre, og FBS-ene er opptatte av at leddene over synes å ha glemt en del av risikobildet. Dette kan antas å være grunnen til at det ikke har skjedd noen økning i ressurser til regionalt og lokalt nivå, heller tvert imot. Dette kan ha ført til at vi er bedre forberedt på terror nå enn før 22. juli 2011, men vi har ikke grunnlag for å si at generell samfunnssikkerhet og beredskap er dårligere enn før terrorangrepene. DSB og FBS-ene har derimot erkjent og tatt innover seg at andre hendelser skjer på lik linje med terror, og de har klare formeninger om hva som må gjøres for å styrke norsk samfunnssikkerhet og beredskap på regionalt og lokalt nivå. Selv om aktører på regionalt og lokalt nivå mener å ha klart for seg hva som skal til, er gjennomføringsevnen begrenset på grunn av manglende ressurser. Det store fokuset på terror på sentralt nivå ser ut til å kunne ha begrenset forståelsen for hva som må gjøres for å styrke den generelle beredskapen. Vi har sett at risikoerkjennelse legger føringer for hvilke handlinger som bør settes ut i praksis for å håndtere risiko, men ressurser på regionalt og lokalt nivå kan være en begrensende faktor for hva som faktisk blir gjennomført.

Etter 22. juli 2011 er nasjonalt nivå blitt betydelig styrket, hvor fokuset har vært på å håndtere en “ny 22. juli”. Det bekreftes av informanter i DSB at de har utnyttet ressurstilførselen til blant annet høy øvingstakt på flere ulike typer øvelser, men det ser ut til at dette kan ha gått på bekostning av læring. Nasjonalt nivå er robust med tanke på ressurser, men det hjelper ikke å styrke sentralt nivå når forbedringene ikke synes å følge etter i form av eksempelvis bedre samvirke. I tillegg skjer hendelsene i kommunene, og den generelle beredskapen i Norge behøver ikke å bli bedre av kun å styrke sentralt nivå. Vi har også sett at selv om nasjonalt nivå er styrket, ser det ut til at beslutninger stopper høyt oppe i forvaltningen, og gjennomføringsevnen ser ikke ut til å være forbedret.

Med tanke på beslutninger så har vi sett at *garbage can*-beslutningsstilene *flight* og *oversight* kan trekkes frem som kilde til hva som kan komplisere læring på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. Mennesker har begrensninger i forståelsen av problemer, samt begrensninger med å dele kompleks informasjon. Det avgjør om man forstår sammenheng mellom handlinger og konsekvenser. Dette er noen av faktorene som påvirker de valgene individer og grupper tar, som avgjør om problemer løses, og som påvirker læringsutfallet. I denne masteroppgaven er det eksempler på at beslutningstakere, spesielt på nasjonalt nivå, ser ut til å unngå problemer, eller å finne tilpassede løsninger til problemer som ikke fører til at problemet løses. Svak risikoerkjennelse for aktuelle problemer kan ses som et bakteppe for de overnevnte *garbage can*-beslutningsstilene. Konsekvensene av dette kan være at problemer innen samfunnssikkerhet og beredskap blir vanskelige å håndtere. Det kan bety at erkjent risiko på sentralt nivå skaper utfordringer med å sette erkjennelsen ut i handling for underliggende nivå, hvor knappe ressurser på regionalt og lokalt nivå synes å være en årsak til at aktørene gjennomføringsevne begrenses. Dobbeltkretslæring etter øvelser og hendelser er viktig for å styrke håndteringsevnen og samvirke i reelle hendelser, dette gjelder spesielt for nødetatene i kommunene som skal håndtere fremtidige hendelser. Enkeltkretslæring synes ofte å bli benyttet i hele forvaltningen, og kan føre til at de samme fremgangsmåtene i håndteringen gjentas, uten at norsk samfunnssikkerhet og beredskap forbedres.

Gjørsv-kommisjonen presiserte i sin rapport hvor viktig det er å lære etter hendelser. Etter 22. juli 2011 har DSB innført *Way forward* hvor hensikten er at evalueringsrapporter etter hendelser og øvelser skal følges opp av de ansvarlige, slik at evalueringer og læringspunkter ikke overses, men blir ivaretatt. Flere av FBS-ene ønsker at det skal gjennomføres øvelser i sin region for å øve og teste håndteringsevnen hos nødetater, frivillige organisasjoner og kommuner. Dette har ikke FBS-ene fått gehør for. Fra Øvelse Oslo i 2006 vet vi ut fra datamaterialet vårt at det ble påpekt en rekke læringspunkter, hvor de samme læringspunkter viser seg å gå igjen etter terrorangrepene 22. juli 2011 også. Dette beviser hvor viktig det er å teste beredskapen både regionalt og lokalt, og å ivareta læringspunkter. Vi har argumentert for nytten av dobbeltkretslæring, deuterolæring og refleksjon i praksis for at fremtidig beredskap stadig skal forbedre seg, slik at fremtidige hendelser kan håndteres på en mer effektiv måte.

Ut fra teori om styringsformer og fra datamaterialet ser vi at sentralisering av ressurser ikke ser ut til å styrke den generelle beredskapen i Norge, i tillegg til at denne styringsformen utfordrer nærhetsprinsippet. FBS-ene mener det har skjedd få endringer i fylkesmannsembetene og kommunene etter 22. juli 2011. De har imidlertid hatt god håndteringsevne av hendelser også før terrorangrepene, i tillegg til at de ikke har fått tilført ressurser til å gjøre store endringer. Det er kommunene med tilhørende nødetater og frivillige organisasjoner som i første hånd skal håndtere fremtidige hendelser, men dette ser det ikke ut til at JD har tatt betraktning ved ressursfordelingen. En informant fra DSB har uttrykt at beredskapen ikke er robust nok på underliggende nivå, men at det likevel ikke skjer noen ressurstilførsel på regionalt og kommunalt nivå for å kunne håndtere fremtidige hendelser mer effektivt.

FBS-ene har en god evne til å samordne beredskapsaktører på regionalt og lokalt nivå, og FBS-ene mener at de utfører denne oppgaven på en utmerket måte. Gjennom dette arbeidet knytter de sterke relasjoner mellom aktører i nødetater, kommuner, frivillige organisasjoner, Sivilforsvaret og andre aktører. Godt samvirke skaper tillit mellom aktørene på regionalt og lokalt nivå, da de vet hvem de skal kontakte i ulike situasjoner, og ved hjelp av improvisasjon håndterer de hendelser på en god måte, tross ressursknapphet. FBS-enes samordningsrolle er viktig for å opprettholde relasjonsbåndene mellom beredskapsaktørene på regionalt og lokalt nivå.

9 Konklusjon

Norsk samfunnssikkerhet og beredskap etter terrorangrepene 22. juli 2011 kan sammenlignes med en *bodybuilder* som kun har trent overkropp, men som har glemte å fokusere på underkroppen. Nasjonalt nivå er betydelig styrket, og dette utgjør den godt trente overkroppen. FBS-ene i Norge utgjør knærne, og er et knutepunkt mellom nasjonalt nivå og kommunene. De tynne ankene til *bodybuilderen*, anses som kommunene og viser at det har skjedd en skjev fordeling av ressurser som har ført til økte krav fra nasjonalt nivå til regionalt og lokalt nivå. Det er bekymringsfullt at det svakeste leddet, ressursmessig, finnes på det nivået i forvaltningen som faktisk skal håndtere de hendelser som skjer ute i kommunene. Denne fordelingen av ressurser er informanter i DSB klare over, men det er uvisst om JD er av den samme oppfatningen. I tillegg må vi legge til en uttalelse fra Statsminister Erna Solberg i media i uke 23 (2015) at SMK er ytterligere styrket, tidligere med én sikkerhetsrådgiver, som nå er blitt til minst tre (Moen, Sørstahl, & Thoner, 2015). Dette viser en ytterligere styrking av sentralt nivå. Ved å se på arbeidet etter 22. juli 2011, spesielt med tanke på styrkingen av sentralt nivå, ser det ut til at sentralt nivå fokuserer på å bli bedre på å håndtere den forrige katastrofen, terrorangrepene 22. juli 2011, i stedet for den neste katastrofen (*The next disaster*), som prosjekt NEXUS omhandler.

Vi har dannet oss et bilde av status i norsk samfunnssikkerhet og beredskap, hvor det viser seg at regionalt og lokalt nivå generelt sett har en god håndteringsevne, tross knapphet i ressurser. Ut fra datamaterialet og det som foregår på nasjonalt nivå i forvaltningen i dag, kan det se ut til at *bodybuilderen* skal fortsette å trene overkropp, uten å ta hensyn til status på regionalt og lokalt nivå. Styrkingen av nasjonalt nivå synes å ikke ha vist til bedre problemløsning og det ser ut til å være problematisk å lære fra hendelser. *Garbage can*-beslutningsstilene *flight* og *oversight* trekkes spesielt frem som kilde til hva som kan komplisere læring på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. Beslutningstakere på nasjonalt nivå ser ut til å unngå problemer, eller å finne tilpassede løsninger til problemer, uten at selve problemet løses. Slike beslutningsstiler kan se ut til å skyldes svak risikoerkjennelse for de aktuelle problemene. Dette ser vi i sammenheng med at aktører på regionalt og lokalt nivå begrenses i å sette erkjent risiko ut i handling, noe som ikke er et godt utgangspunkt for håndtering av fremtidige hendelser.

I følge datamaterialet ser det ikke ut til å stå særlig bra til på nasjonalt nivå, og Riksrevisjonens rapport fra mai 2015 viser at det står dårligere til hos JD og DSB enn det vi trodde. Riksrevisjonens rapport bidrar til å styrke reliabiliteten til våre funn, og i denne masteroppgaven mener vi å kunne presentere informasjon Riksrevisjonen ser ut til å mangle. Gjennom å beskrive nøklene til norsk samfunnssikkerhet og beredskap mener vi å kunne svare på hva det er som gjør at beredskapen i Norge fungerer likevel, tross tilstanden på sentralt nivå. Vi har derfor svaret på hva som gjør at denne *bodybuilderen* i det hele tatt står på beina, og hvorfor hendelser faktisk håndteres på en god måte. FBS-ene utfører både formelle og uformelle oppgaver for å opprettholde beredskapen på regionalt og lokalt nivå. FBS-ene og informanter fra DSB mener regionalt og kommunalt nivå er de eneste som mestrer samordningsrollen i norsk forvaltning, og nasjonalt nivå kan ha en del å lære fra regionalt og kommunalt nivå når det kommer til samvirke. Noen av nøklene er derfor

relasjonsbånd mellom aktørene som håndterer hendelser, frivillighet, tillit og improvisasjon. Selv om øvre del av forvaltningen er betydelig styrket, og at sentralt nivå synes å være bedre forberedt på terror, ser det ikke ut til at den generelle beredskapen i Norge er styrket.

9.1 Videre arbeid

Underveis i utformingen av denne masteroppgaven ser vi viktigheten av at aktører på alle nivå snakker sammen, slik at eksempelvis overliggende nivå har innsikt i hva underliggende nivå har behov for. Dette er viktig for å unngå en *top-down* styrt kommunikasjon hvor beslutninger som tas høyt opp i hierarkiet ikke er til det beste for underliggende nivå. Gjennom en slik styring av kommunikasjon ser vi også viktigheten av at eksempelvis veiledere følger med de rapporter som utgis, nye oppgaver og føringer som legges for underliggende nivå. I denne masteroppgaven burde vi tatt med informasjon fra aktører i kommuner rundt omkring i Norge, blålysetater, andre representanter hos FM, representanter på nasjonalt nivå (JD, flere fra DSB, SMK, sivilforsvaret, POD, PST) i tillegg til FBS-ene og DSB, for å kunne si noe om deres oppfatning av de temaene vi har presentert.

En annen masteroppgave, som inngår i prosjekt NEXUS, har studert læring og endring i kommunal sektor innen samfunnssikkerhet og beredskap (Betten & Pettersen, 2015). Hadde vi hatt tid og mulighet til å skrive en større masteroppgave enn de 30 studiepoengene denne oppgaven omfatter, ville vi spurt om å få innsyn i datamaterialet til denne gruppen for å styrke våre funn ytterligere. Vi burde også tatt med informasjon fra JD, men dette området ble dekket av Riksrevisjonens rapport.

Det området vi nå har studert inneholder mange flere spennende tema det er verdt å ta en nærmere titt på. Det er derfor mye mer som kan studeres på dette feltet, for blant annet videre masteroppgaver i samarbeid med NEXUS. Her kunne det vært nyttig å trukket paralleller fra denne masteroppgaven og masteroppgaven til Betten og Pettersen (2015).

9.2 Til ettertanke

Vi har forsøkt å være bevisste på å tenke på hele kjeden av aktører innen norsk samfunnssikkerhet og beredskap, da vi i denne masteroppgaven kun presenterer synspunkt fra FBS-ene og sentrale aktører i DSB. Vi er derfor klare over at disse aktørene har sine synspunkt på saken, og vi har forsøkt å forholde oss kritiske til den informasjonen som har blitt gitt. Men tanke på den fortroligheten vi har lagt merke til mellom intervjuere og informanter vurderer vi innholdet i datamaterialet til å være pålitelig, selv om vi har vinklingen fra kun to nivå i forvaltningen. Vi skulle gjerne sett at vi også hadde hatt blant annet SMKs, departementenes, kommunenes og blålysetatenes syn på de temaene vi har diskutert.

Vi har erfart at man ved å ta et dypdykk i norsk samfunnssikkerhet og beredskap har blitt kjent med svært viktig arbeid som virker usynlig, men som er essensielt for at norsk samfunnssikkerhet og beredskap fungerer. Vi har også blitt kjent med FBS-enes rolle, som ikke har noen formell stillingsbeskrivelse tilgjengelig på internett, noe som er et funn i seg selv. Vi er spente på å se hvilken retning utviklingen til norsk samfunnssikkerhet og beredskap tar, med tanke på Riksrevisjonens rapport etc. Vi håper på å kunne ha bidratt med noe nyttig informasjon til de aktørene som har mulighet til å gjøre de endringer som kreves for å skape et mer robust system enn det vi har i Norge i dag.

Referanser

- Albrechtsen, E. (2003). *Security vs safety (NTNU-notat)*. NTNU. Lastet ned fra <http://www.iot.ntnu.no/users/albrecht/rapporter/notat%20safety%20v%20security.pdf>
- Almklov, P. G., & Antonsen, S. (2014). Making work invisible: New Public Management and operational work in critical infrastructure sectors. *Public Administration*, 92(2), 477-492. doi: 10.1111/padm.12069
- Anderssen, T., Kvale, S., & Rygge, J. (1997). *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Ad notam Gyldendal.
- Antonsen, S. (2009). Fra empiri til teori - casestudier som metode i organisasjonsforskning. I Trond Øystein Kongsvik & Irene Lorentzen Hepsø (Red.), *Forskning som endringsverktøy i organisasjoner: forståelse og utvikling av praksis* (s. 155-169). Trondheim: Tapir akademisk forl.
- Argyris, C. (1992). *On organizational learning*. Oxford: Blackwell.
- Argyris, C., & Schön, D. A. (1974). *Theory in practice: Increasing professional effectiveness*. Oxford, England: Jossey-Bass.
- Argyris, C., & Schön, D. A. (1996). *Organizational learning II: theory, method, and practice*. Reading, Mass.: Addison-Wesley.
- Aven, T., Boyesen, M., Njå, O., Olsen, K. H., & Sandve, K. (2004). *Samfunnssikkerhet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Aven, T., Hovden, J., Kruke, B. I., & Olsen, O. E. (2005). Samfunnssikkerhet - forsøk på en begrepsfesting (Vol. 2005/034, s. 17 bl. : fig.). Stavanger: Rogalandsforskning.
- Bakken, B. T., & Hærem, T. (2011). Sentral kontrollsvikt, *Dagens næringsliv*.
- Betten, T., & Pettersen, K. V. (2015). *Samfunnssikkerhet og beredskap - læring og endring i kommunal sektor*. (Mastergradsavhandling, NTNU), Betten, T. & Pettersen, K. V., Trondheim.
- Bevan, G., & Hood, C. (2006). What's measured is what matters: Targets and gaming in the English public health care system. *Public Administration*, 84(3), 517-538. doi: 10.1111/j.1467-9299.2006.00600.x
- Bjørneboe, G. Aa. , Frisch, J., Lea, J. A., Refvik, V., & Røsjorde, H. J. (2007). *Øvelse Oslo 2006 - Evaluering*. Tønsberg: Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB).
- Bolman, L. G., & Deal, T. E. (2009). *Nytt perspektiv på organisasjon og ledelse: strukturer, sosiale relasjoner, politikk og symboler*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Bouckaert, G., Peters, B. G., & Verhoest, K. (2010). *The coordination of public sector organizations: shifting patterns of public management*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Bryman, Alan. (2012). *Social research methods*. Oxford: Oxford University Press.
- Christensen, T., & Læg Reid, P. (2008). The Challenge of Coordination in Central Government Organizations: The Norwegian Case. *Public Organization Review*, 8(2), 97-116. doi: 10.1007/s11115-008-0058-3
- Cohen, M. D., March, J. G., & Olsen, J. P. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1), 1-25. doi: 10.2307/2392088

- Dalland, Olav. (2007). *Metode og oppgaveskriving for studenter*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Deal, T. E., & Kennedy, A. A. (1982). *Corporate cultures: the rites and rituals of corporate life*. Reading, Mass.: Addison-Wesley.
- DSB. (2013). ROS-analyser. Lastet ned 07.06.2015, fra <http://www.dsb.no/nn/Ansvarsomrader/Regional-og-kommunal-beredskap/ROS-analyser/>
- DSB. (2014a). *DSBs årsrapport for 2013 - Rapport til Justis- og beredskapsdepartementet 31.1.2014*. Tønsberg: Direktorat for samfunnssikkerhet og beredskap
- DSB. (2014b). *Nasjonalt risikobilde*. Tønsberg: Direktorat for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB).
- DSB. (2015). Om DSB. Lastet ned 25.02.2015, fra <http://www.dsb.no/no/toppmeny/Om-DSB/>
- Dyndal, G. L., & Simonsen, S. (2013). *Krisehåndtering*. Lastet ned 12.05.2015, fra <http://www.minervanett.no/krisehandtering/>
- Fimreite, A. L., Langlo, P., Lægreid, P., & Rykkja, L. H. (2014). *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering*. Oslo: Universitetsforl.
- Fioretti, G., & Lomi, A. (2008). The garbage can model of organizational choice: An agent-based reconstruction. *Simulation Modelling Practice and Theory*, 16(2), 192-217. doi: <http://dx.doi.org/10.1016/j.simpat.2007.11.010>
- Fylkesmannen. (2015a). Fylkesmennene. Lastet ned 07.05.2015 fra <http://www.fylkesmannen.no/Om-Fylkesmannen/Fylkesmennene/>
- Fylkesmannen. (2015b). Om Fylkesmannen. Lastet ned 09.06.2015, fra <http://www.fylkesmannen.no/Om-Fylkesmannen/>
- Grøtan, T. O., Guttormsen, G., Herrera, I. A. , Rosness, R., Sterio, T., Størseth, F., . . . Wærø, I. (2010). Organisational accidents and resilient organisations: Six perspectives. *STF38 A17034*, 141 s. : fig. https://www.sintef.no/globalassets/upload/teknologi_og_samfunn/sikkerhet-og-palitelighet/rapporter/sintef-a17034-organisational-accidents-and-resilience-organisations-six-perspectives.-revision-2.pdf
- Heath, C., & March, J. G. (1994). *A primer on decision making: how decisions happen*. New York: Free Press.
- Hokstad, P., Jersin, E., Rosness, R. , Steiro, T., & Tinmannsvik, R. K. . (2002). *"Risiko på tvers" (RPT): gjennomgående og helhetlig strategi for risikovurdering på HMS-området* Vol. STF38 A01435. (s. 94 bl. : ill.).
- Hovden, J. (1998). *Sikkerhetsforskning: en utredning for NFR*. Trondheim: Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, Fagseksjon for HMS, Institutt for industriell økonomi og teknologiledelse.
- Hovden, J., Kruke, B. I., & Olsen, O. E. (2007). Societal Safety: Concept, Borders and Dilemmas. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 15(2), 69-79. doi: 10.1111/j.1468-5973.2007.00509.x
- IRGC. (2008). *An introduction to the IRGC Risk Governance Framework* Hentet fra http://www.irgc.org/IMG/pdf/An_introduction_to_the_IRGC_Risk_Governance_Framework.pdf

- Jacobsen, D. I. (2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Kristiansand: Høyskoleforl.
- Jacobsen, D. I. (2012). *Organisasjonsendringer og endringsledelse*. Bergen: Fagbokforl.
- Jenssen, K. A. (2014). *Organisering av norsk samfunnssikkerhet*. Trondheim: Internt teknisk notat til prosjekt NEXUS.
- Kjellén, U. (2000). *Prevention of accidents through experience feedback*. London: Taylor & Francis.
- Knudsen, Ø., & Torkildsen, P. O. (2015). *Tildelingsbrev 2015*. Justis- og Beredskapsdepartementet Lastet ned fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/23751a30c2a24f23ac8f646973dc9bf4/2015/dsb.pdf>.
- Kärki, F. U., Njølstad, O., Refsdal, N. O. , Ryste, M. E., & Stang, L. (2014). Terrorangrepene i Norge 2011. *Store norske leksikon*. Lastet ned 18.11.2014, fra https://snl.no/Terrorangrepene_i_Norge_2011
- Meld. St. 17. (2001-2002). *Samfunnssikkerhet*. Lastet ned fra <https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/stmeld-nr-17-2001-2002-/id402587/>.
- Meld. St. 22. (2007-2008). *Samfunnssikkerhet*. Lastet ned fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/ff6481eba7bf495f8532c2eeb603c379/no/pdfs/stm200720080022000dddpdfs.pdf>.
- Meld. St. 29. (2011-2012). *Samfunnssikkerhet*. Lastet ned fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/bc5cbb3720b14709a6bda1a175dc0f12/no/pdfs/stm201120120029000dddpdfs.pdf>.
- Meld. St. 37. (2004-2005). *Flodbølgekatastrofen i Sør-Asia og sentral krisehåndtering*. Lastet ned fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/4867117e76b94e948426aa25d895cbde/no/pdfs/stm200420050037000dddpdfs.pdf>.
- Mintzberg, H. (1979). *The structuring of organizations: a synthesis of the research*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- Mintzberg, H. (2010). *Mintzberg om ledelse*. København: L&R Business.
- Moen, G. S., Sørzdahl, E., & Thoner, K. (2015, 03.06). Beskylder Erna Solberg for ansvarspulverisering, *Tv 2*. Lastet ned fra <http://www.tv2.no/a/6998290>
- Morgan, D. L. (1998). *The focus group guidebook* (Vol. 1). Thousand Oaks, Calif.: Sage.
- NOU 2000:24. (2000). *Et sårbart samfunn* Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/1c557161b3884335b4f9b89bbd32b27e/no/pdfa/nou200020000024000dddpdfa.pdf>
- NOU 2006:6. (2006). *Når sikkerheten er viktigst* Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/c8b710be1a284bab8aea8fd955b39fa0/no/pdfs/nou200620060006000dddpdfs.pdf>
- NOU 2012:14. (2012). *Rapport fra 22. juli-kommisjonen* Hentet fra <http://www.regjeringen.no/pages/37994796/PDFS/NOU201220120014000DDDPDFS.pdf>
- Perrow, C. (2007). *The next catastrophe: reducing our vulnerabilities to natural, industrial, and terrorist disasters*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

- Pidgeon, N. F., & Turner, B. A. (1997). *Man-made disasters*. Oxford: Butterworth-Heinemann.
- POD. (2011). *PBS I: Politiets beredskapssystem del I - Retningslinjer for politiets beredskap* (Vol. nr. 2011/4). [Oslo]: Politiet, Politidirektoratet.
- Politiet. (2011). Opprettelsen av Politidirektoratet. Lastet ned 06.05.15, fra https://www.politi.no/politidirektoratet/om_pod/historie/
- PST. (2015). Oppgaver. Lastet ned 06.05.15, fra <http://www.pst.no/oppgaver/>
- Rasmussen, J. (1997). Risk management in a dynamic society: A modelling problem. *Safety Science*, 27(2-3), 183-213.
- Regjeringen. (2015a). Politiets oppgaver og organisering. Lastet ned 11.05.2015, fra <https://www.regjeringen.no/nb/tema/lov-og-rett/kriminalitet-og-politi/innsikt/politiet/id713373/>
- Regjeringen. (2015b). Foreslår reform av politiet. Lastet ned 11.05.2015, fra <https://www.regjeringen.no/nb/aktuelt/foreslar-reform-av-politiet/id2398895/>
- Regjeringen. (2015c). Krisestøtteenheten. Lastet ned 23.05.2015, fra <https://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/org/avdelinger/kbs/kse/id709278/>
- Renn, O. (2006). *Risk Governance - Towards an integrative approach* Hentet fra http://www.irgc.org/IMG/pdf/IRGC_WP_No_1_Risk_Governance_reprinted_version.pdf
- Riksrevisjonen. (2015). *Riksrevisjonens undersøkelse av Justis- og beredskapsdepartementets arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap*. Bergen: Fagbokforlaget AS.
- Scharpf, F. W. (1994). Games real actors could play positive and negative coordination in embedded negotiations. *Journal of theoretical politics*, 6(1), 27-53.
- Schein, E. H. (1992). *Organizational culture and leadership*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Schön, D. A. (2001). *Den reflekterende praktiker: hvordan professionelle tænker, når de arbejder*. Århus: Klim.
- Sivilbeskyttelsesloven. (2010). *Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret*. Lastet ned fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2010-06-25-45>.
- Tjora, A. H. (2012). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Turner, B. A. (1976). The Organizational and Interorganizational Development of Disasters. *Administrative Science Quarterly*, 21(3), 378-397. doi: 10.2307/2391850
- Westrum, R. (1993). Cultures with Requisite Imagination. I John A Wise, V. David Hopkin & Paul Stager (Red.), *Verification and Validation of Complex Systems: Human Factors Issues* (Vol. 110, s. 401-416): Springer Berlin Heidelberg.