

MASTEROPPGAVE

Emnekode:

Navn / kandidatnr.:

..KL360E.....Anne Stemland.Olsen/2.....

Beredskap og krisehåndtering hos forvaltere av kritiske samfunnsfunksjoner

Dato: 02.12.2019

Totalt antall sider: 57

Forord

Denne masteroppgaven markerer endelig slutten på mastergradsstudiet i Samfunnssikkerhet og kriseledelse. Jeg har gjennom arbeidet med fag så vel som masteroppgave fått solid kunnskap hva gjelder beredskap, samfunnssikkerhet og kriseledelse. Jeg vil takke veileder Jan-Oddvar Sørnes for gode og konstruktive tilbakemeldinger, spesielt når deadline nærmet seg. Jeg vil også takke informantene mine for at de stilte opp og gjorde gjennomføringen av forskningsprosjektet.

Til mann og barn, tusen takk for all støtte og spesielt for at dere holdt ut med meg i sluttspurten.

Bodø 02.12.19

Anne Stemland Olsen

Sammendrag

Beredskapsarbeid blir stadig viktigere i en tid der samfunnet står ovenfor stadig endrede trusler og utfordringer. DSB publiserte i 2016 rapporten *Kritiske samfunnsfunksjoner – Hvilken funksjonsevne må samfunnet opprettholde til enhver tid*. Rapporten tar for seg hvilke funksjoner som er nødvendige for å ivareta befolkningen og samfunnets grunnleggende behov, og hvilke aktører som forvalter og er ansvarlige for disse. Formålet med oppgaven var å få innsikt i beredskapsarbeidet hos de identifiserte aktørene fra rapporten. Jeg valgte følgende overordnede problemstilling:

Hvordan jobber forvaltere av kritiske samfunnsfunksjoner med beredskap og krisehåndtering?

Jeg utarbeidet i tillegg tre forskningsspørsmål for å bidra til å svare ut problemstillingen:

- *I hvilken grad er aktørene i stand til å håndtere uønskede hendelser?*
- *Hvordan organiseres beredskapsarbeidet hos aktørene?*
- *Hvilke faktorer påvirker et godt beredskapsarbeid hos aktørene?*

Som metode for oppgaven valgte jeg en kvalitativ metodetilnærming med intervju som undersøkelsesdesign. Jeg utformet løst strukturerte intervjuguider og gjennomførte dybdeintervjuer med fem informanter. Disse representerte hver en virksomhet som forvaltet en eller flere kritiske samfunnsfunksjoner. Analyseprosessen ble gjennomført ved bruk av *stegvis-deduktiv metode*.

Etter analyseprosessen satt jeg til slutt igjen med tre kjernefunn i tillegg til et noe overraskende sekundært funn i den ene kategorien. Jeg fant at beredskapsarbeidet hos samtlige av virksomhetene var organisert i en sirkulær prosess, altså en kontinuerlig prosess som aldri stopper. Det var selvfølgelig ulikheter mellom virksomhetenes prosesser som følge av deres egenart og oppdrag, men i grovt inneholdt prosessene de samme fasene og stegene: risikovurdering, utarbeidelse av planverk og identifisering av behov, trening og øving samt håndtering av hendelser, og evaluering med videre implementering av læring.

Jeg fant videre at virksomhetene med høyest operativt preg hadde en høyere terskel for etablering av kriseledelse og stab en enkelte av de andre virksomhetene. Jeg fant videre at dette skyldtes at deres driftsorganisasjoner i normalsituasjon var svært robuste og dermed i stand til å håndtere hendelser som måtte oppstå. Sekundært relatert til kriser, fant jeg at krisebegrepet ble lite brukt av informantene, og at den bruken som var framsto noe vilkårlig.

Jeg fant videre at man kunne stille seg spørsmålet om hvorvidt bruken av krisebegrepet i relasjon til beredskapsarbeid var noe overdrevet, fordi beredskapsarbeidet ikke bare er til for håndtering av kriser, men et større spekter av hendelser, inkludert kriser.

Til sist fant jeg at flere faktorer som påvirket beredskapsarbeidet i informantenes virksomheter. Den mest sentrale påvirkningsfaktoren fant jeg å være ressurstilgang, herunder økonomi, personell, tid og kompetanse. Andre påvirkningsfaktorer var samvirke, kommunikasjon, og fokus og bevissthet, spesielt på ledernivå i virksomhetene. I tillegg fant jeg at påvirkningsfaktorene kunne ha effekt på hverandre og kombinert med hverandre.

Jeg konkluderer til slutt med at virksomhetens beredskapsarbeid basert på den sirkulære prosessen bidrar til at de oppnår og har god beredskap med en bevist evne til å håndtere uønskede hendelser.

Innholdsfortegnelse

Forord	1
Sammendrag	2
1. Innledning	7
1.1 Bakgrunn	7
1.2 Problemstilling og forskningsspørsmål	8
1.3 Avgrensninger i oppgaven	8
1.4 Oppgavens oppbygning	8
2. Kontekst	9
2.1 Samfunnets kritiske funksjoner	10
2.2 Prinsipper for samfunnssikkerhet og beredskapsarbeid	13
3. Teori	14
3.1 Krise	14
3.1.1 Definisjoner	14
3.1.2 Ulike typer kriser	16
3.1.3 Krisens faser	18
<i>Figur 2. Krisens faser som sirkulær prosess av Engen et al. (2016:s.265) og Kruke (2015)</i>	19
3.2 Beredskap	20
3.2.1 Definisjoner	20
3.2.2 Beredskapsprosessen	21
3.2.3 Øvelse	23
4. Metode	24
4.1 Valg av metode	24
4.2 Intervju	25
4.2.1 Utvalg og rekruttering	25
4.2.2 Gjennomføring	26

4.3	Databehandling	27
4.3.1	Analyse	27
4.4	Reliabilitet, validitet og generaliserbarhet	29
4.4.1	Reliabilitet	29
4.4.2	Validitet	30
4.4.3	Generaliserbarhet	30
5	Funn	31
5.1	Kontinuerlige beredskapsprosesser	31
5.1.1	Refleksjon	35
5.2	Aktørenes robusthet	36
5.2.1	Refleksjon	38
3	Påvirkningsfaktorer	39
5.3.1	Refleksjon	41
5.4	Oppsummering	41
6	Drøfting	41
6.1	Kontinuerlig beredskapsprosess	42
6.2	Hendelser og kriser	44
6.3	Påvirkningsfaktorer	46
6.4	Oppsummering	47
7	Oppsummering og konklusjon	48
7.1	Svar på forskningsspørsmål	48
7.1.1	I hvilken grad er aktørene i stand til å håndtere uønskede hendelser?	48
7.1.2	Hvordan organiseres beredskapsarbeidet hos informantenes virksomheter?	48
7.1.3	Hvilke faktorer påvirker et godt beredskapsarbeid hos aktørene?	49
7.2	Oppsummering og konklusjon	49
7.3	Anbefaling videre forskning	51
	Litteraturliste	52

Vedlegg:

Vedlegg 1. Informasjonsskriv

Vedlegg 2. Intervjuguide

Liste over figurer

Figur 1	DSBs 3 kategorier av kritiske samfunnsfunksjoner
Figur 2	Figur 2 Oversikt over utledning av kritiske samfunnsfunksjoner
Figur 3	Krisen som lineær prosess
Figur 4	Figur 2. Krisens faser som sirkulær prosess av
Figur 5	Beredskap som sirkulær prosess
Figur 6	Beredskapsprosessen i relasjon til krisefaser
Figur 7	Modell som viser beredskapsprosessen hos informantenes virksomheter

1. Innledning

1.1 Bakgrunn

Terrorangrepene 11. september 2001 i New York, Anders Behring Breiviks angrep på regjeringskvartalet og Utøya 22. juli 2011, vannproblemene på Askøy i juni 2019 og et massivt strømutfall i Meløy i november 2019. Alle disse hendelsene er, til tross for åpenbare ulikheter, eksempler på uønskede hendelser som har krevd mobilisering av beredskap når de har inntruffet. Samfunnet står i dag overfor trusler og utfordringer som stadig endrer seg, samtidig som vi også kan sies og blir mer og mer sårbare fordi vi har en økende avhengighet til enkelte samfunnsfunksjoner, som for eksempel forsyning av kraft og EKOM tjenester. Direktoratet for sikkerhet og beredskap (DSB) publiserte i 2016 rapporterte *Samfunnets kritiske funksjoner*, hvor formålet var å kartlegge hvilke funksjoner som var kritiske for samfunnet, der man ved eventuelle bortfall eller svekkelse i funksjonen ville få svært store konsekvenser for samfunnet.

Årsaken til at jeg ønsker å undersøke beredskapsarbeidet hos nettopp virksomheter som forvalter kritiske samfunnsfunksjoner er sammensatt. Min interesse for beredskapsfagfeltet generelt skyldes nok i stor grad de 11 årene jeg var ansatt i først forsvaret og deretter politiet. Jeg jobber i dag som rådgiver hos Fylkesmannen i Nordlands beredskapsseksjon og møter gjennom jobb representanter fra virksomheter som forvalter mange av de kritiske funksjonene DSB definerer i sin rapport. Fylkesmannsembetet er for øvrig også en av disse forvalterne. Avgjørende for mitt valg er også at jeg gjennom jobb deltar i håndteringen av hendelser som rammer disse samfunnsfunksjonene.

1.2 Problemstilling og forskningsspørsmål

Hensikten med dette forskningsprosjektet er å få mer inngående kunnskap i beredskapsarbeidet som gjøres hos virksomheter som forvalter kritiske samfunnsfunksjoner. Problemstillingen jeg ønsker å belyse i denne oppgaven er som følger:

Hvordan jobber forvaltere av kritiske samfunnsfunksjoner med beredskap og krisehåndtering?

Med andre ord, hvordan jobber de ulike aktørene både når det gjelder forebygging og forberedelse, altså beredskap, og når hendelser faktisk inntreffer. For å beste mulig kunne besvare problemstillingen har jeg utformet følgende forskningsspørsmål:

- *I hvilken grad er aktørene i stand til å håndtere uønskede hendelser?*
- *Hvordan organiseres beredskapsarbeidet hos aktørene?*
- *Hvilke faktorer påvirker et godt beredskapsarbeid hos aktørene?*

1.3 Avgrensninger i oppgaven

Denne oppgaven vil gå inn på hvordan beredskapsarbeid gjennomføres hos informantenes virksomheter. Med beredskapsarbeid menes her da alt beredskapsrelatert arbeid, inkludert håndtering av hendelser og kriser. Jeg har valgt en svært åpen problemstilling og forholdsvis åpne forskningsspørsmål, men avgrenser arbeidet noe med å ha et utvalg som består av totalt fem personer. Jeg avgrenser ytterligere ved å begrense hvor dypt jeg går inn på hver enkelt organisasjon både i kapittel 2. Kontekst og i framstillingen av funn og drøfting. Dette betyr selvfølgelig ikke at ikke mer dyptgående data er generert, men heller at jeg vil være bevisst og kritisk i behandlingen og framstillingen av materialet.

1.4 Oppgavens oppbygning

Oppgaven er bygd opp i syv kapitler som jeg vil forklare her. Innledningsvis i oppgavens første kapittel forklarer jeg bakgrunnen for valg av tema og aktualiserer dette. Jeg presenterer også den overordnede problemstillingen for oppgaven og de tre operasjonaliserte forskningsspørsmålene jeg vil forsøke å besvare. Jeg redegjør også for avgrensninger jeg har gjort i arbeidet relatert til omfang og tematikk.

I oppgavens andre kapittel vil jeg sette den kommende forskningen i kontekst. Jeg presenterer relevant bakgrunnsinformasjon funnet gjennom dokumentstudier. Dette innebærer en delvis gjennomgang av DSBs rapport *Kritiske infrastrukturer* fra 2016, relevante offentlige

dokumenter og en gjennomgang av de norske prinsippene for beredskap og samfunnssikkerhet.

I kapittel tre redegjør jeg for teori som vil være relevant for drøftingen av funnene gjort i forskningen. Dette teoretiske rammeverket er noe større enn det som faktisk blir benyttet i selve drøftingen, men relevant fordi det belyser det teoretiske rammeverket som er relevant for den overordnede problemstillingen.

I kapittel fire gjennomgår jeg forskningsmetoden som er benyttet i oppgaven. Jeg redegjør for valg av metode, valg av informanter, innsamling av data, analyseprosess og videre presentasjon av funn og drøfting. Jeg diskuterer i tillegg også kvalitetskriterier relevante for oppgavens kvalitet.

I kapittel fem presenterer jeg kjernefunnene fra den analyseprosessen. Jeg viser disse ved hjelp av forklaringer og sitater fra informantene. Jeg reflekterer også over betydningen av funnene generelt og i forhold til oppgavens problemstilling og oppsummerer til slutt for å gi en kort sammenstilling av resultatet fra forskningen.

I kapittel seks drøfter jeg funnene fra det foregående kapittelet sett i lys av det teoretiske rammeverket fra kapittel tre. Jeg ser også dette opp mot oppgavens overordnede problemstilling og de tre forskningsspørsmålene. Her vil jeg også oppsummere og sammenfatte til slutt.

I oppgavens syvende og siste kapittel svarer jeg først ut de tre forskningsspørsmålene jeg har forsøkt å svare på i forskningen. Etter dette vil jeg konkludere og oppsummere oppgaven i forhold til den overordnede problemstillingen. Avslutningsvis kommer jeg med noen anbefalinger for eventuell videre forskning.

2. Kontekst

Jeg vil i dette kapittelet forsøke å sette den kommende forskningen i kontekst og med det gi et hensiktsmessig bakteppe resultatene som analysearbeidet vil avstedkomme. Først vil jeg redegjøre for DSB rapport *Samfunnets kritiske funksjoner (2016)* fordi denne i stor grad ligger til grunn for valg av problemstilling og utvalg av informanter i forskningen. Jeg vil gi en redegjørelse for rapportens premisser og innhold samt en gjennomgang av relevante forhold for de fem ulike virksomhetene som informantene i forskningen representerer.

Jeg vil videre gi en kort beskrivelse for de fire prinsippene arbeidet med beredskap og samfunnssikkerhet bygger på i Norge.

2.1 Samfunnets kritiske funksjoner

DSB publiserte i 2016 rapporten *Samfunnets kritiske funksjoner*. Rapporten hadde som formål å identifisere hvilke funksjoner i samfunnet som er kritiske og hvilken funksjonsevne disse til enhver tid må opprettholde av hensyn til samfunnssikkerheten. Hensikten med rapporten var å bidra til og legge til rette for et mer målrettet og fokusert samfunnssikkerhetsarbeid.

Definisjonen på *kritiske samfunnsfunksjoner* fra NOU 2006:6 legges til grunn i rapporten:

De funksjoner som er nødvendige for å ivareta befolkningens og samfunnets grunnleggende behov. Disse grunnleggende behovene ble igjen definert som mat, vann, varme, trygghet og lignende.

Disse samfunnsfunksjonene beskrives videre i rapporten som grunnpilarer for samfunnets robusthet. En av grunnforutsetningene for klassifiseringen av de ulike samfunnsfunksjonene som kritiske er at de er funksjoner samfunnet ikke kan klare seg uten i syv døgn eller kortere uten at dette truer befolkningens sikkerhet og/eller trygghet. Rapporten deler i første fase de kritiske samfunnsfunksjonene inn i tre kategorier som vist i figuren under.

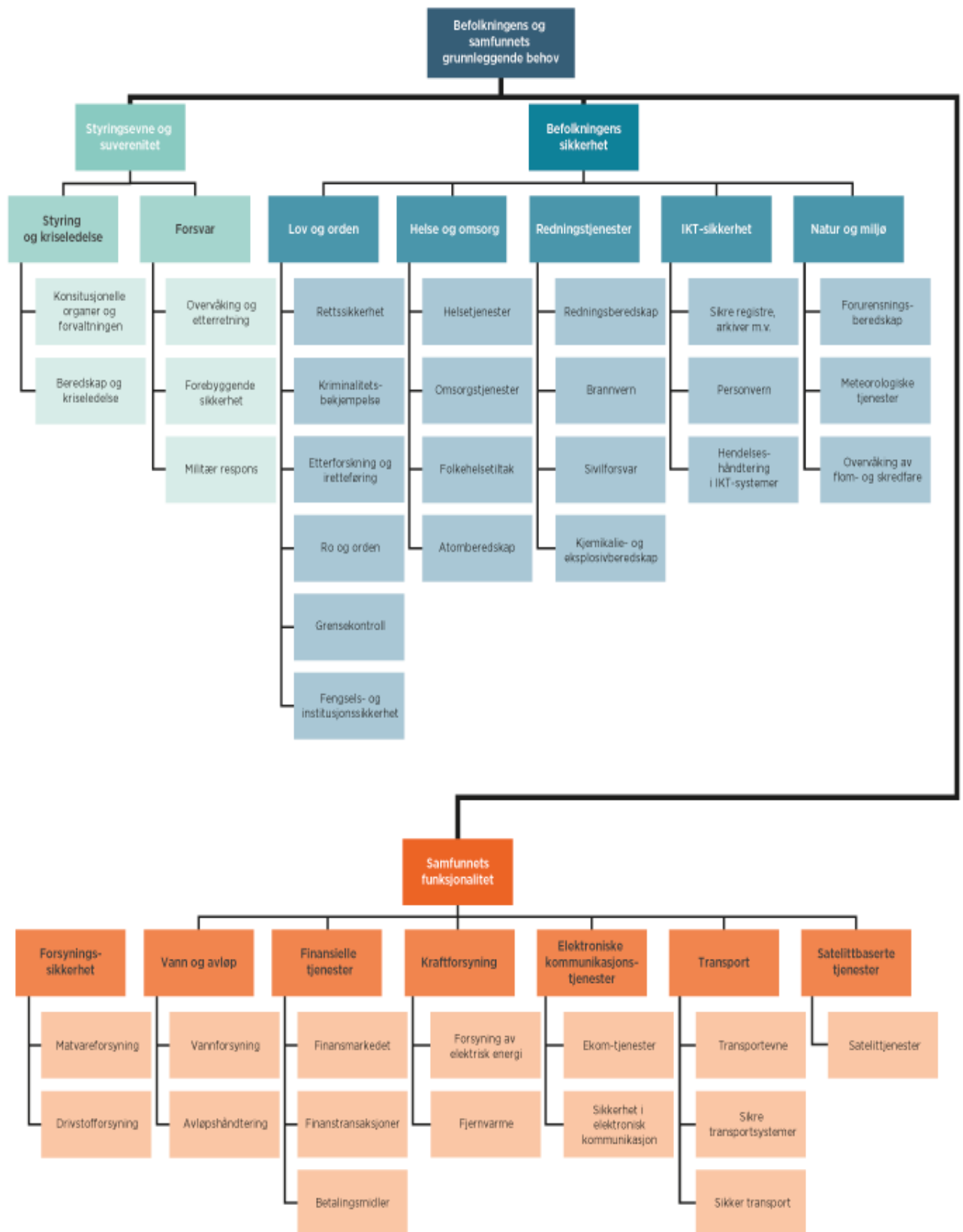


Figur 1. DSBs 3 kategorier av kritiske samfunnsfunksjoner (DSB, 2016, s. 28)

De tre kategoriene innbefatter funksjoner som:

- Utgjør grunnleggende rammebetingelser for at andre samfunnsfunksjoner skal kunne ivaretas
- Har en direkte betydning for samfunnets evne til å ivareta befolkningens grunnleggende sikkerhet
- Har en indirekte betydning for samfunnets evne til å opprettholde befolkningens sikkerhet

I andre fase av rapporten brytes de tre overnevnte kategoriene ned i kritiske samfunnsfunksjoner som så beskrives ved hjelp av kapabiliteter og definert kritisk funksjonsevne. Utledningen av de kritiske samfunnsfunksjonene vises i figuren under:



Figur 2 Oversikt over utledning av kritiske samfunnsfunksjoner (DSB, 2016, s. 9)

Jeg vil videre presentere en kort oversikt som viser hvilke kritiske samfunnsfunksjoner og iboende kapabiliteter de fem aktuelle virksomhetene i den kommende forskningen har ansvaret for eller på annet vis er involvert i:

- *Politi*: Styring og kriseledelse, herunder beredskap og kriseledelse. Lov og orden, herunder rettssikkerhet, kriminalitetsbekjempelse, etterforskning og irettføring, ro og orden samt grensekontroll. Redningstjeneste, herunder redningsberedskap
- *Fylkesmannen*: Styring og kriseledelse, herunder konstitusjonelle organer og forvaltningen og beredskap og kriseledelse. Helse og omsorg, herunder helsetjenester, omsorgstjenester og folkehelseiltak. Redningstjeneste, herunder redningsberedskap og kjemikalie- og eksplosivberedskap
- *Kommunen*: Styring og kriseledelse, herunder beredskap og kriseledelse. Helse og omsorg, herunder helsetjenester, omsorgstjenester og folkehelseiltak. Redningstjeneste, herunder redningsberedskap og kjemikalie- og eksplosivberedskap. Natur og miljø, herunder forurensningsberedskap. Forsyningssikkerhet, herunder matforsyning og drivstofforsyning. Vann og avløp, herunder drikkevannsforsyning og avløpshåndtering. Transport, herunder transportevne, sikre transportsystemer og sikker transport.
- *Statens vegvesen*: Transport, herunder transportevne, sikre transportsystemer og sikker transport
- *Kraftselskapet*: Kraftforsyning, herunder forsyning av elektrisk energi.

Som oversikten viser forvaltere de aktuelle virksomhetene til dels svært mange ulike kritiske samfunnsfunksjoner. Kommunen er her i en absolutt særklasse med tanke på antall. Ansvaret for disse samfunnsfunksjonene må legges til grunn i virksomhetenes beredskapsarbeid, og er en avgjørende årsak til at nettopp de er informanter i dette forskningsprosjektet.

2.2 Prinsipper for samfunnssikkerhet og beredskapsarbeid

Arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i Norge er organisert etter fire sentrale prinsipper (Justis- og beredskapsdepartementet, 2012).

Ansvarsprinsippet som innebærer at den myndighet eller virksomhet som til daglig har ansvaret for et område også har ansvaret for nødvendige beredskapsforberedelser og for å håndtere uønskede hendelser på ansvarsområdet.

Likhetsprinsippet som innebærer at organiseringen man opererer med under kriser skal være så lik som mulig den daglige organiseringen

Nærhetsprinsippet som innebærer at uønskede hendelser og kriser skal håndteres på lavest mulig nivå, meningen med dette er at den som er nærmest krisen i utgangspunktet vil være den med best forutsetninger for å håndtere den

Samvirkeprinsippet som innebærer at myndighet, virksomhet eller etat alle har et selvstendig ansvar for å sikre best mulig samvirke med relevante aktører i beredskapsarbeidet, inkludert håndtering av hendelser og kriser.

Engen et al. (2016) stiller spørsmål ved om de overnevnte prinsippene faktisk gir en så klar og enstydig ansvar- og rollefordeling som de er ment å gjøre. De spør videre om man det kan oppstå en motsetning i fastsettingen av ansvarsforhold og silotenkning i ansvars- og likhetsprinsippene som ikke lar seg kombinere med behovet for koordinering på tvers av virksomhets og ansvarsgrenser som samvirkeprinsippet fordrer.

3. Teori

I dette kapittelet vil jeg gjennomgå teori som er relevant for oppgavens problemstilling og forskningsspørsmål. Jeg vil presentere et teoretisk grunnlag som er knyttet til sentrale begreper i oppgaven, herunder krise, beredskapsprosess og øvelse. Det teoretiske grunnlaget er valgt ut fra oppgavens problemstilling, forskningsspørsmål og analyseprosessen som er gjennomført. Dette vil være det teoretiske rammeverket når empirien skal drøftes i kapittel 6.

Jeg vil først redegjøre for ulike definisjoner på krisebegrepet og en uønsket hendelse, dernest vil jeg se på ulike typer og klassifiseringer av kriser. Tilslutt ser jeg på fasene i en kriseprosess og hva disse innebærer. Videre vil jeg presentere teori relevant for beredskapsarbeidet. Først ved å se på ulike definisjoner på beredskap, videre ved å gå inn i beredskapsprosessen alene og i relasjon til kriser. Tilslutt vil jeg også presentere teori som omhandler øving.

3.1 Krise

3.1.1 Definisjoner

Det finnes mange ulike definisjoner av hva en krise er eller innebærer og jeg har her valgt å presentere et utvalg som definerer begrepet ut fra et samfunnsperspektiv. Ordet krise kommer fra det greske *krisis* og betyr avgjørende vendepunkt eller plutselig vending (Engen et al., 2016, s. 260). Sårbarhetsutvalget (NOU 2000:24, s. 19) beskrev begrepet slik:

En krise er en hendelse som har et potensial til å true viktige verdier og svekke en virksomhets evne til å utføre viktige samfunnsfunksjoner

Fimreite, Lango, Læg Reid og Rykkja (2011, s. 14) beskriver en krise ved å vise til Arjen Boins definisjon fra 2008:

En alvorlig trussel mot grunnleggende samfunnsstrukturer eller sentrale verdier knyttet til sikkerhet, velferd, liv og helse som krever en rask reaksjon under stor grad av usikkerhet.

Magne Aarset (2010, s. 263) går noe dypere og sammenfatter flere definisjoner på følgende måte: *En krise starter når det inntreffer en uønsket hendelse som kan føre til:*

- *At mennesker skades eller dør*
- *Alvorlig skade på strukturer eller eiendom*
- *Tap av viktig programvare eller prosedyrer*
- *Stort finansielt tap*
- *Alvorlig tap av omdømmet til en person, organisasjon, bransje eller interessenter*
- *Alvorlig skade på miljøet*

Rosenthal, Charles og t'Hart krisen definerer krisen slik:

En alvorlig trussel mot strukturer, verdier og normer i et sosialt system som under tidspress og usikkerhet gjør det nødvendig å foreta kritiske beslutninger (1989, s. 10).

En siste definisjon står Weiseth og Kjeserud (2011, s. 21) for:

En situasjon som stiller så store krav at organisasjonens ressurser og rutiner ikke strekker til

De overnevnte seks er et utvalg av definisjonene som finnes av krisebegrepet. Felles for alle disse definisjonene er at de peker på hvordan en uønsket hendelse kan ramme og svekke en virksomhet eller et samfunn og kritiske samfunnsfunksjoner negativt. Definisjonene peker også på hvordan beslutninger vil måtte tas under tidspress og ulik grad av usikkerhet og hvordan type påvirkning disse vil ha, for eksempel alvorlig skade på strukturer eller mennesker. Spesielt definisjonene til Boin og Rosenthal m.fl synes å være relevante for problemstillingen i denne oppgaven, da de peker særskilt på strukturer, system og funksjoner i samfunnet som rammes av krisen.

En *uønsket hendelse* karakteriseres av som å ha eller kunne ha forårsaket skader på sentrale verdier, herunder mennesker, materiell, miljø eller omdømme (Engen et al., 2016). En uønsket hendelse kan videre være ulike hendelser med varierende alvorlighetsgrad, f.eks. en ulykke, krise eller katastrofe kan være mange ting, en ulykke, en krise, en katastrofe. Det som skiller disse fra hverandre er størrelse eller omfang og hvilke ressurser som trengs for å

håndtere den. I tillegg måles den også på effekten den har på den rammede, være seg individ, struktur, virksomhet eller samfunn (Quantarelli, 2000). Engen et. al. (2016) forklarer ulikhetene mellom de tre overnevnte hendelsestypene. En ulykke er gjerne en mindre hendelse der omfanget kan håndteres av lokale responsstrukturer mens en krise vil være av større omfang, dermed krever den også en mer omfattende reaksjon av strukturene som skal håndtere den. En katastrofe vil være av enda større omfang som forårsaker skader på infrastruktur og krever håndtering av mer omfattende kapasiteter, gjerne på nasjonalt nivå, eller til og med internasjonalt. Engen et.al. (2016) peker videre på at denne måten å karakterisere og beskrive hendelser på i utgangspunktet er best egnet til å beskrive naturskaptede hendelser, som for eksempel flom, skred, eller orkan. Det argumenteres for at ondsinnede hendelser som f.eks. terror, eller andre menneskeskaptede hendelser som f.eks. teknologiske ulykker på bakgrunn av nødvendig mobiliseringsnivå bør regnes som en krise. Alle de overnevnte hendelsestypene vil være relevante sett i forhold til beredskapsarbeid.

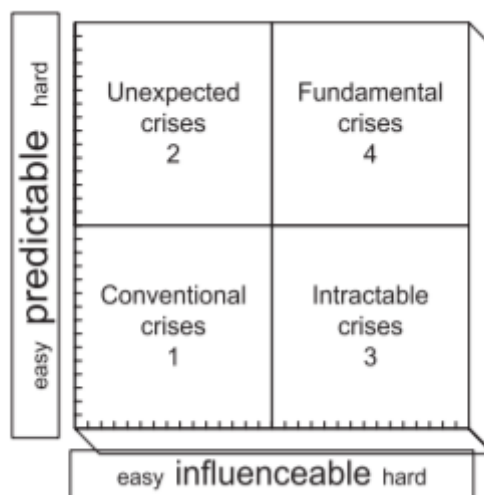
3.1.2 Ulike typer kriser

I likhet med antall definisjoner på begrepet krise, finnes det også svært mange måter å beskrive krisetyper på, altså karakteristikker ved krisene som for eksempel størrelse, hastighet og forutsigbarhet. Det er også naturlig å anta at krisens karakteristikker påvirker evne og mulighet til effektiv håndtering (Kruke, 2017). Engen et al. (2016) beskriver en vanlig inndeling der skillet går mellom ondsinnede handlinger og utilsiktede hendelser. Utilsiktede hendelser deles videre inn i: naturkatastrofer, forurensning, teknologiske kriser, sosiale kriser og politiske kriser. Ondsinnede hendelser har sin opprinnelse i noens intensjon om å utføre dem, typiske eksempler er for eksempel terrorhandlinger, krig og ordinær kriminalitet. Skillet, eller klassifiseringen mellom de ulike typene krise faller altså tilbake på krisens årsak. En annen vanlig klassifisering utgår fra krisens utviklingshastighet og hvor lang tid det tar før den termineres. For eksempel vil et jordskjelv, eller en orkan oppstå hurtig og manifesteres tydelig, mens andre kriser, for eksempel klimakriser, kan sees å være langsommere, en kryptende krise (t'Hart & Boin, 2001)

Utviklingen og håndteringen av en krise vil påvirkes av flere faktorer. I hovedsak ser man da på det forebyggende beredskapsarbeidet og forberedelser før krisen inntreffer. I den sammenhengen må man se på robustheten i samfunnet eller virksomheten i forkant av krisen. En annen viktig påvirkningsfaktor er krisen i seg selv (Engen et al., 2016). Denne vil påvirke effektiviteten i reaksjonen og responsen til krisen. I Rosenthal et als. (1989) klassifisering beskrives krisen å oppstå som overraskende, uforutsette, uhåndterlige og enestående

fenomener. Et viktig aspekt ved denne klassifiseringen er at den gir lite mulighet til å påvirke krisens utvikling med gode beredskapsforberedelser. Oppsummert peker den på en forståelse av kriser som hendelser som er vanskelige å påvirke.

I et beredskapsperspektiv er den deterministiske klassifiseringen til Rosenthal et al. (1989) lite hensiktsmessig. Stephan Gundels (2005) klassifisering basert på forutsigbarhet og påvirkningsmulighet er derimot svært relevant i beredskapssammenheng. Figuren nedenfor viser Gundels matrise der krisene er klassifisert etter deres forutsigbarhet og påvirkbarhet (Gundel, 2005).



Figur 1. Gundels krisematrix som viser klassifikasjon av kriser (2005, s. 112)

Krisens påvirkbarhet forteller noe om muligheten man har til å påvirke utviklingen, og med det enten stanse, eller redusere konsekvensene krisen medfører (Engen et al., 2016). Gundel (2005) klassifiserer krisene i matrisen slik:

- Unexpected crises: Uventede kriser er vanskelig å forutse, men har høy grad av påvirkbarhet når de først inntreffer. De kjennetegnes som sagt ved at det er vanskelig eller umulig å forutse, og dermed er det heller ikke gjort forebyggende tiltak.
- Conventional crises: Konvensjonelle kriser er lette å forutse og har kan sies å ha høy grad av påvirkbarhet. I tillegg er sannsynligheten for at slike kriser inntreffer og sannsynlige konsekvenser i form av tap og skade på både mennesker, materiell og omdømme godt kjent. Til tross for at konsekvensene av denne type krise i noen tilfeller er forholdsvis

store, ansees de som håndterbare av de involverte. Denne formen for krise oppstår i stor grad i teknologiske systemer og tekniske konstruksjoner. Et eksempel på en konvensjonell krise er passasjerfergen Estonias forlis i 1994.

- **Fundamental crises:** Fundamentale kriser er den farligste krisen. Den er vanskelig å forutse og er vanskelig å påvirke. Denne typen krise er sjelden, men representerer et enormt skadepotensial. Et eksempel på en fundamental krise er terrorangrepene i USA 11. september 2001.
- **Intractable crises:** Uløselige kriser kjennetegnes ved at de er enkle å forutse, men svært vanskelige å håndtere. Kompleksiteten i den godt kjente risikoen gjør at det er vanskelig å iverksette beredskapstiltak. Ulykken på atomkraftverket i Tsjernobyl i 1986 er et godt eksempel på en uløselig krise.

3.1.3 Krisens faser

En krise kan videre beskrives ved å se på dens forløp. Det finnes her, i likhet med selve begrepet, mange ulike måter å forklare dem på. Boin et al. (2005) beskriver et kriseforløp i fem faser:

- Kriseerkjennelse
- Krisebeslutninger
- Krisekommunikasjon
- Kriseavslutning
- Kriselæring

Engen et al. (2016) viser en annen måte beskrive krisens faser på, i form av fellestrekkene ved flere ulike teoretiske syn. Her vises krisen som en lineær prosess med tre hovedfaser.

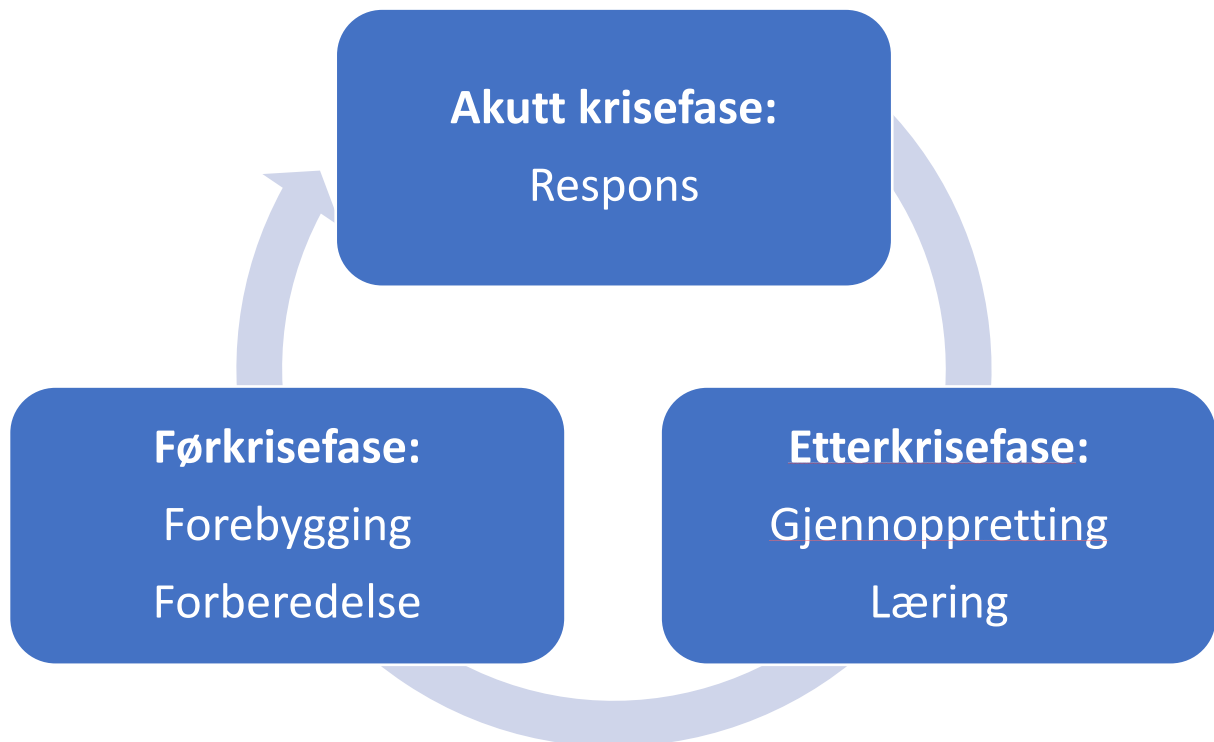
Førkrisefasen, akuttfasen og etterkrisefasen som vist i figur 3 under:



Figur 3.. Krisen som lineær prosess av Engen et. al (2016, s. 264)

I denne fremstillingen har krisen en definert start og slutt og noe som av mange vil kritiseres for å være en forenklet framstilling av krisens forløp (Engen et al., 2016).

En annen framstilling av kriseforløpet presenteres av både Kruke (2015) og Engen et al. (2016). Her introduseres det *utvidede krisebegrepet* der krisen beskrives som en sirkuler prosess som vist i figur 2.



Figur 2. Krisens faser som sirkulær prosess av Engen et al. (2016:s.265) og Kruke (2015)

Som modellen viser, må man se alle fasene av krisen i sammenheng med hverandre. Det er en klar sammenheng mellom hva som gjøres før krisen inntreffer i form av forberedelser og forebyggende tiltak og hvordan håndteringen av kriser som oppstår vil forløpe. Dette påvirker igjen også muligheten for etterarbeid, evaluering og læring i etterkrisefasen. Ved å anse krisen som en sirkulær prosess aksepterer man at man etter en krise vil befinne seg i førkrisefasen til den neste krisen som kommer (Engen et al., 2016). Nettopp her kommer poenget med denne teoretiske tilnærmingen inn. Formålet med den sirkulære kriseprosessen er at man etter en endt krise ikke skal tilbake til samme tilstand som før. Man vil i den påfølgende førkrisefasen, ved hjelp av læring og prioritering av ressurser etter forrige krise, være på et mer robust nivå

og ha høyere motstandsdyktighet enn før (Kruke, 2012). Denne teoretiske tilnærmingen vil bidra til en helhetlig tilnærming til beredskapsarbeidet i en virksomhet, dette vil bli ytterligere forklart i neste delkapittel som omhandler beredskapsteori.

3.2 Beredskap

3.2.1 Definisjoner

Engen et al. (2016) hevder at beredskap i grovt betyr å være forberedt. Altså at man er forberedt på å håndtere en ekstraordinær, uforutsett og alvorlig hendelse. Ivar K. Lunde (2014, s. 37) gir en mer praktisk orientert definisjon og beskriver beredskap på følgende måte:

Tiltak for å forebygge, begrense eller håndtere uønskede hendelser og kriser.

Til slutt vil jeg inkludere Perry og Lindells (2003, s. 338) definisjon:

Emergency preparedness refers to the readiness of a political jurisdictions to react constructively to threats from the environment in a way that minimises the negative consequences of impact for the health and safety of individuals and the integrity and functioning of physical structures and systems.

De overnevnte er tre ulike beskrivelser av hva beredskap er. Engen et al. (2016) forklarer videre at formålet med beredskap er å forutse mulige trusler og utfordringer slik at disse igjen kan håndteres på en effektiv måte, for så å etablere ressurser og utstyr for å håndtere disse. På en annen måte kan man forklare det slik at beredskap handler om å etablere systemer og sørge for mulighet til å håndtere restrisiko for samfunnet der denne finnes.

Engen et al. (2016) peker på at god beredskap skapes av flere aktiviteter som grovt kan fordeles i fire faser:

- Det må gjennomføres risikoanalyser i den hensikt å skaffe til veie en oversikt over mulige trusler, farer og utfordringer som historisk sett har, eller i fremtiden kan, påvirke samfunnet. Her viser forfatterne til Perry og Lindell (2003)
- Det må gjennomføres en beredskapsanalyse med det formål å gi rammene det skal etableres en beredskap for og samtidig finne hensiktsmessig dimensjonering for disse
- Formulering av en beredskapsplan som skal dokumentere beredskapen som etableres på bakgrunn av de gjennomførte analysene, ved å vise til nødvendig organisering, ressurser og utstyr
- Relevant trening og øving, samt mobilisering av beredskapen i reelle situasjoner vil gi grunnlag for evaluering av den etablerte beredskapen

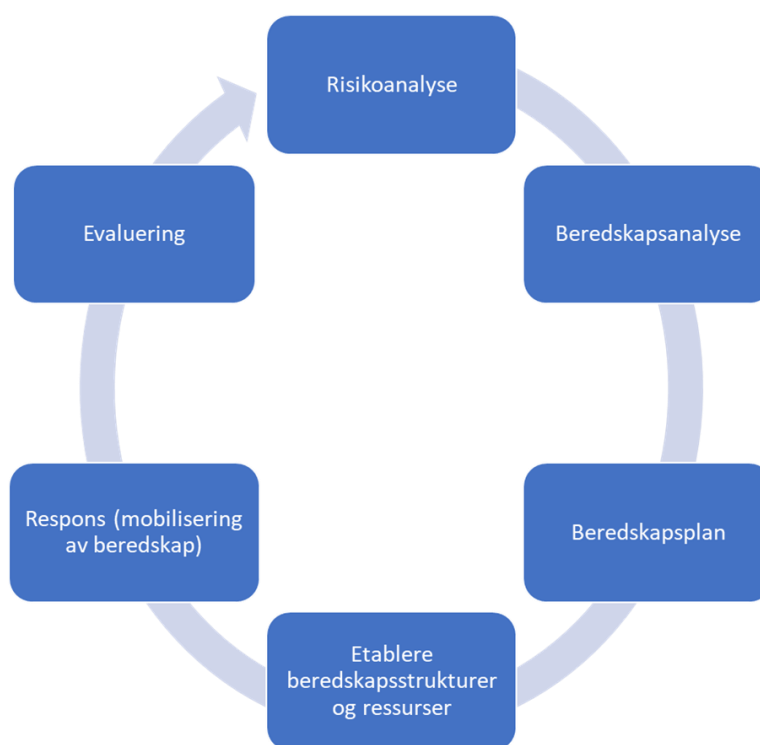
3.2.2 Beredkapsprosessen

Målet med beredkapsarbeid er å forberede seg på krisene man ikke kan forebygge (Engen et al., 2016). Beredkapsarbeid foregår ideelt sett i faser som nevnt i kapittelet ovenfor.

Innholdet i denne prosessen varierer noe avhengig av teorien man ser på. Gillespie og Colignon (1993) beskrev beredkapsprosessen på følgende måte:

The achievement of emergency preparedness takes place through a process of planning, training and exercising accompanied by the acquisition of equipment and apparatus to support emergency action.

En annen og grundigere måte å beskrive prosessen på kan illustreres som i figuren under.



Figur 5. Beredskap som sirkulær prosess(Engen et al., 2016, s. 284)

Det er denne sirkulære prosessen jeg tar utgangspunkt i videre. Engen et al. (2016) starter med å forklare behovet for gjennomføring av risikoanalyser for å kartlegge potensielle trusler og med det beskrive aktuell risiko. Hensikten med risikoanalysen er å etablere et risikobilde som et resultat av en årsaks- og konsekvensanalyse av identifiserte trusler og farer. Med identifisering og vurderingen av disse fastsetter man utvalget av potensielle uønskede hendelser man vil etablere beredskap for. Beredkapsanalysen innebærer å definere et register av uønskede hendelser man skal etablere beredskap for, etablere funksjonskrav for

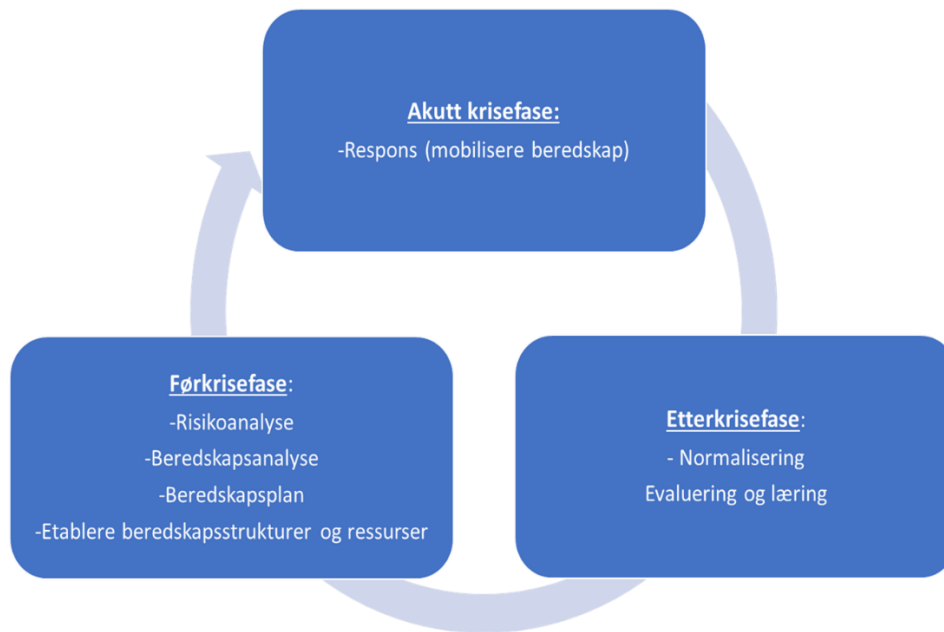
beredskapen og også identifisere tiltak for å dimensjonere beredskapen. Et resultat av analysen skal derfor være å identifisere de ytelseskravene beredskapen skal møte i tilfelle av de gitte hendelsene. Mer håndfast skal resultatet av de to innledende analysene være en oversikt over de farene man skal etablere beredskap for og en oversikt over ressursbehovet i møte med disse. Kartleggingen av ressursbehovet skal vise hvilke tilgjengelige ressurser man har, både egne og tilgjengelige via eksterne, og videre etablere hvilke tilleggsbehov som eksisterer for å oppnå det ønskede ressursnivået.

Beredskapsplanen utarbeides med bakgrunn i de tidligere gjennomførte analysene. Planen beskriver hvilken beredskap som er nødvendig for å håndtere de definerte hendelsene fra analysene. Den skal med det si noe om ansvarsforhold og beslutningstaking, hvilke beredskapsstrukturer som skal etableres og hvilke beredskapsressurser som skal tildeles. Perry og Lindell (2003) presiserer at beredskapen ikke er sikret bare fordi det eksisterer en plan og peker dermed på en av de vanligste fallgruvene i beredskapsarbeid, nemlig at fokuset blir ensidig på produksjon av skriftlig planverk og ikke det faktum at planverk i bunn og grunn bare er et verktøy i beredskapsprosessen: *Preparedness is dynamic and contingent upon process* (Perry & Lindell, 2003, s. 338). Beredskapsplanen skal sikre at responsen når en krise oppstår er planlagt, forutsigbar, effektiv og koordinert og legger med det grunnlaget for etablering av beredskapsstrukturer (Engen et al., 2016).

Beredskapsorganisasjonen implementeres videre enten i forbindelse med reelle hendelser eller som en del av øvelser og trening, altså ved respons på en hendelse, virkelig eller som en del av øvelser. Siste fase, som også er kritisk for at prosessen blir sirkulær, innebærer læring fra håndtering av hendelser, øvelser og trening ved hjelp av evaluering, og at de identifiserte erfaringene og læringspunktene blir tatt med videre og brukt i oppdatering av analyser og planverk. Dette sikrer en kontinuerlig prosess som aldri er ferdig, der det hele tiden vil være mulighet og behov for forbedring (Engen et al., 2016).

Engen et al. (2016) forklarer også hvordan beredskapsfasene er en naturlig del av krisefasene som ble vist gjennomgangen av kriseteori (figur 3). Dette bunner i at formålet med beredskap, som tidligere nevnt, er å håndtere nettopp de krisene som ikke kan forebygges.

Beredskapsfasene relatert til krisens faser illustreres i figuren under, der framkommer det at beredskapsarbeidet i hovedsaken foregår i førkrisefasen.



Figur 6. Beredkapsprosessen i relasjon til krisefaser (Engen et al., 2016, s. 286)

3.2.3 Øvelse

Øvelser er som vist tidligere i dette kapittelet en svært sentral del av beredkapsprosessen. Engen et al. (2016) presiserer at trening på mange måter handler om enkeltferdigheter og at treningen dermed danner grunnlag for å øve. Det er rimelig å anta at trening og øving i beredkapsammenheng vil ha en effekt på håndteringen av en uønsket hendelse. Disse aktivitetene kan ansees som et bindeledd mellom planverk og etablering av beredkapsorganisasjonen og som en del av en sammenhengende prosess med planlegging, trening, øving og dernest oppdatering av planverk og beredkapsstruktur. Øvelser er en viktig arena for læring og en kritisk faktor i forbedringen av beredskapen, de fungerer som en effektiv måte å teste beredkapsorganisasjonen og beredkapsplanleggingen.

Perry og Lindell (2003) peker på at premissene for beredkapsarbeidet er dynamiske. Sårbarhet, trusler og strukturer endrer seg over tid, øvelser er dermed viktige for å fange opp disse endringene og med det identifisere behov for oppdatering i beredkapsplanverk, strukturer og ressurser. En annen svært viktig faktor ved øvelser er at det gir muligheten til å teste kvaliteten på samvirke mellom ulike personer, enheter og organisasjoner. Samvirke og samarbeid på øvelser vil bidra til å skape relasjoner mellom aktører og individer som også vil jobbe sammen når uønskede hendelser skal håndteres (Engen et al., 2016).

Det finnes ulike typer øvelser sett i forhold til omfang, metodikk, målsetninger og begrensninger. Disse gir ulike muligheter for effekt og utbytte og er også ulike med hensyn til hvilke ressurser som kreves for å gjennomføre dem. Den minst komplekse øvelsen er en table-top, også kalt skrivebordsøvelse, eller diskusjonsøvelse. Dette er som sagt en lite kompleks og også lite ressurskrevende øvelsesform hvor deltagerne ved hjelp av planverk og verktøy øves ved å diskutere handlinger og beslutninger i møte med et gitt scenario. En noe mer krevende øvelsestype er den funksjonelle øvelsen. Den gir større muligheter for testing av planverk i utvalgte deler av beredskapsorganisasjonen og innebærer også muligheter til å implementere beslutninger og iverksette tiltak i deler av organisasjonen. Denne typen øvelse kan også innebære bruk av markører og reelt utstyr. En svakhet med denne øvelsestypen er at den gir lit mulighet til å teste samvirke i særlig grad. Til sist har man en fullskala øvelse. Denne varianten er kompleks og ressurskrevende, men også den som har potensiale for størst utbytte fordi den kan teste hele planverket og beredskapsorganisasjonen og også samvirke med andre aktører.

4. Metode

Formålet med dette kapittelet er å presentere de metodiske valgene jeg har gjort i arbeidet med denne oppgaven. Jeg vil først forklare og forsvare mitt valg av metode for oppgaven, dette inkluderer blant annet valg av metode og undersøkelsesdesign, fremgangsmåte for innsamling og analyse av data samt en diskusjon rundt reliabilitet, validitet og generaliserbarhet. Jeg vil også belyse enkelte utfordringer jeg møtte på i arbeidet med oppgaven og potensielle feilkilder.

4.1 Valg av metode

Aksel Tjora (2010, s. 19) beskriver hovedforskjellen på kvantitativ og kvalitativ forskningsmetode slik: *At kvalitative metoder framhever innsikt, mens de kvantitative fremhever oversikt, eller at kvalitativ forskning søker forståelse, mens kvantitativ søker forklaring.* Kort fortalt er det som altså, et spørsmål om innsikt versus oversikt.

Problemstillingen i oppgaven er som tidligere nevnt: *Hvordan arbeider forvaltere av kritiske samfunnsfunksjoner med beredskap og krisehåndtering?* Med bakgrunn i problemstillingen og karakteristikkene på henholdsvis kvantitativ og kvalitativ forskningsmetode ble det tidlig klart for meg at det ville være mest hensiktsmessig å benytte et kvalitativt forskningsdesign.

En svært viktig faktor når man skal velge undersøkelsesmetode er de praktiske forholdene rundt data innsamlingen. Dette fordi all forskningsaktivitet kan sies å være preget av begrensede ressurser, som igjen påvirker de metodiske mulighetene man har (Tjora, 2010). I arbeidet med denne oppgaven var det faktum at jeg sannsynligvis ville kunne rekruttere et tilstrekkelig antall relevante informanter en svært viktig årsak til at jeg valgte intervju som primær metode for innsamling av data. Dette er det mest brukte verktøyet for innsamling av kvalitative data, og intervjuet er videre en svært fleksibel metode, som muliggjør fyldige og detaljerte beskrivelser fra informantene (Johannessen, Christoffersen & Tufte, 2011). Rent teoretisk er dybdeintervjuet som metode forankret i et fenomenologisk perspektiv hvor man som forsker søker å forstå informantenes opplevelser og deres refleksjoner rundt disse (Spradley, 1979).

Jeg valgte i tillegg å gjennomføre dokumentstudier for å finne informasjon ut over det som kunne genereres gjennom intervjuene. Aktuelle dokumenter er blant annet NOUer, stortingsmeldinger, forskrifter og lovverk, rapporter og veiledere. Ifølge Tjora (2010) er det svært vanlig å benytte dokumenter som tillegg- eller bakgrunnsdata. Funn fra dokumentstudiene er i hovedsak brukt som nettopp dette, tilleggsdata for å belyse kontekst og berike bakgrunn for oppgavens tema og problemstilling. Et svært viktig aspekt ved dokumentstudiet som metode i denne oppgaven er at det bidro til en økt forståelse for hvordan den historiske utviklingen på beredskapsfagfeltet kan ha påvirket måten informantene har gjort sine observasjoner og videre refleksjoner på. Tjora og Willis (2006, s. 85) beskriver det som en mulighet for økt *historisk følsomhet* som kan kompensere for *nåtidigheten* som oftest preger intervju og observasjoner. Materialet fra dokumentstudiet er i hovedsak presentert i kapittel 2, Kontekst.

4.2 Intervju

4.2.1 Utvalg og rekruttering

Ifølge Tjora (2010) er hovedregelen for utvalg til denne typen undersøkelsesdesign at man tilstreber å finne informanter som kan uttale seg reflektert om temaet, i dette tilfelle beredskapsarbeid og krisehåndtering. Johannessen et. al. (2011) beskriver denne typen strategisk utvelgelse som en vurdering av hvilken målgruppe, og hvem i denne, som må delta i en undersøkelse for å få samlet nødvendig data. Når det gjaldt antall mulige informanter valgte jeg å la oppgavens omfang være en begrensende faktor, og jobbet videre ut fra en tanke om fem til sju informanter (Johannessen et al., 2011). Disse hadde jeg igjen svært god mulighet til å finne i mitt eget nettverk gjennom min rolle som rådgiver ved Fylkesmannens

beredskapsseksjon. Jeg tok videre utgangspunkt i DSBs rapport *Samfunnets kritiske funksjoner* (2016) for å finne hvilke informanter som var aktuelle i kraft av å representere virksomheter som forvaltet en eller flere kritiske samfunnsfunksjoner.

Med bakgrunn i overnevnte strategiske utvelgelse tok jeg i første omgang uformell kontakt med seks potensielle informanter som alle representerte ulike relevante virksomheter og fikk utelukkende positiv tilbakemelding. Etter at prosjektet var godkjent hos Norsk senter for forskningsdata sendte jeg ut et informasjonsskriv (vedlegg 1) der jeg informerte om prosjektet. Her presiserte jeg blant annet forhold vedrørende personvern. Jeg fikk igjen positivt svar fra alle de forespurte informantene og avtalte deretter tidspunkt for intervju innenfor en periode på 14 dager. Den ene informanten trakk seg i forkant av sitt intervju, og ønsket likevel ikke å delta som informant. Jeg vurderte det slik at fem informanter var tilstrekkelig for å kunne belyse problemsstillingen sett i lys av oppgavens omfang.

Informantene som til slutt ble intervjuet har alle inngående kunnskap om beredskapsarbeid i sine respektive virksomheter i kraft av sine stillinger og arbeidsoppgaver. Informantene tilhører følgende virksomheter:

- Kraftselskap
- Nordland politidistrikt
- Bodø kommune
- Fylkesmannen i Nordland
- Statens Vegvesen region Nord

Disse virksomhetenes knytning til problemstillingen er tidligere belyst i kapittel 2. Kontekst. Jeg finner det ikke hensiktsmessig å beskrive informantene ytterligere, da dette vil redusere deres anonymitet.

4.2.2 Gjennomføring

Jeg valgte å benytte meg av dybdeintervju, også kalt semistrukturert intervju når jeg skulle gjennomføre datainnsamlingen. Dette er den mest utbredte formen for intervjuer i den kvalitative forskningsmetoden og kan også kalles delvis strukturert, eller intervjuguide-basert (Johannessen et al., 2011). I forkant av intervjuene utformet jeg en løst strukturert intervjuguide (vedlegg 2) basert på tre-fase strukturen Tjora (2010) anbefaler, altså med oppvarmings-, refleksjons- og avrundings spørsmål. Jeg tok utgangspunkt i oppgavens problemsstilling og forsknings spørsmål og utformet forholdsvis åpne spørsmål med et håp om at informantenes refleksjoner skulle drive samtalen. Videre utformet jeg også en rekke

oppfølgingsspørsmål for å sikre at jeg fikk informantene til å reflektere rundt spørsmålene om det skulle bli nødvendig. Jeg var også forberedt på at intervjusituasjonen kunne utvikles avhengig av retningen samtalen tok, for eksempel ved at informantene kunne ta opp nye relevante tema.

Intervjuene ble med ett unntak gjennomført på informantenes arbeidssted. Jeg benyttet lydopptaker under intervjuene for å sikre fullt fokus på samtalen. Dette hadde jeg informert om informasjonsskrivet tidligere, i tillegg startet jeg med å verifisere at hver informant samtykket til dette. Jeg gjennomgikk også prosessen med databehandling og forhold rundt anonymisering. Informantene var også i forkant blitt informert om at de ville bli anonymisert, men at jeg ikke kunne utelukke at de kunne gjenkjennes basert på innhold. På bakgrunn av muligheten for gjenkjenning valgte jeg også å informere om at jeg ville gi dem mulighet til sitatsjekk før oppgaven ble levert (Tjora, 2010). Intervjuene varierte fra 40 til 72 minutter og jeg satset i forkant på å få til en uformell atmosfære under intervjuene med rom for refleksjon og eventuelle digresjoner hos informantene. Dette erfarte jeg at lyktes godt. Det resulterte også i svært innholdsrike intervjuer med lite behov for oppfølgingsspørsmål fra min side. Her er det viktig å påpeke at min allerede eksisterende relasjon til informantene kan ha medvirket til dette, jeg vil belyse dette aspektet i slutten av kapittelet.

4.3 Databehandling

Intervjuene ble gjennomført i løpet av en periode på to uker. Jeg transkriberte lydopptakene fortløpende og valgte å gjøre dette ordrett. Tjora (2010) påpeker at det er fornuftig å gjøre dette detaljert fordi man underveis ikke nødvendigvis vet hva som er viktige tema og dermed ikke vet hva som vil ha betydning i analysen. Da jeg begynte analysearbeidet, viste dette seg å være en fornuftig avgjørelse da jeg gjorde interessante funn jeg ikke nødvendigvis hadde sett for meg i forkant.

4.3.1 Analyse

Tjora (2010) beskriver en stegvis-deduktiv (SDI) metode som viser kvalitativ forskning som etappevis. Man jobber seg stegvis gjennom datagenerering, bearbeiding av data, koding, kategorisering, konseptutvikling, diskusjon rundt konsept og til teori. I prosessen kan man befinne seg på flere steg samtidig, noe jeg spesielt erfarte under prosessen med behandling av analysedata. Gjennom kodingen og den videre kategorisering gjorde jeg funn som ikke nødvendigvis svarte ut de opprinnelige forskningsspørsmålene, men som absolutt var interessante i lys av oppgavens overordnede problemstilling. Dette gjorde at jeg gjennomgikk

koding og kategorisering i flere runder, og også at forskningsspørsmålene flere ganger endret seg og utviklet seg. Dette styrker den gjennomførte prosessen ved det at det innsamlede datamaterialet er angrepet fra flere ulike vinkler og med dette blitt behandlet og vurdert så uttømmende som praktisk mulig. Jeg fant også at den svært åpne tilnærmingen til intervjuet genererte mer data enn jeg antar en mer fokusert tilnærming ville gjort. Dette gjorde den videre prosessen mer arbeidskrevende, men må også kunne tenkes å ha styrket kvaliteten på det innsamlede materialet (Tjora, 2010). Jeg benyttet meg at dataprogrammet NVIVO i prosessen med koding og kategorisering, noe som var en stor fordel, både for effektiviteten og sporbarheten i prosessen

Jeg endte til slutt opp med et kodesett bestående av 45 koder. De første gjennomgangene kodet jeg ut fra begreper jeg fant i materialet, noe som er et effektivt virkemiddel for å unngå å dra med egne eventuelle bias inn i analysearbeidet. Videre hentet jeg inspirasjon til ytterligere koding fra relevant teori og relevante dokumenter (Tjora, 2010). Da jeg var ferdig med siste gjennomgang av materialet satt jeg igjen med fire kategorier som var relevante for oppgavens problemstilling, hvorav jeg etter hvert vurderte to av dem å være forholdsvis sammenfallende.

Som en hovedregel vil kategoriene danne utgangspunkter for hva vi vil ha som hovedtemaer i analysen (Tjora, 2010, s. 160) Jeg endte til slutt opp med følgende kategorier, altså hovedtemaer:

- Beredskapsprosess
- Håndtering av hendelser og kriser
- Faktorer som påvirker beredskapsarbeid

Disse hovedtemaene representerer kjernefunnene mine fra den empiriske analysen og jeg presenterer dem i kapittel 5. Funn. Målet med formidlingen er ifølge Tjora (2010, s. 170) å gi leseren et innblikk i funnene fra undersøkelsen og forskningen slik at de selvstendig kan bedømme dens troverdighet. Dette har jeg valgt å gjøre ved å i stor grad benytte meg av direkte utdrag fra analysematerialet i form av sitater og forklaringer på informantenes uttalelser. I den videre presentasjonen av kjernefunnene har jeg også reflektert over betydningen av disse, for på den måten å gjøre en empirisk analyse. Dette bidrar til å videre styrke drøftingen av funnene opp mot det teoretiske rammeverket jeg har lagt til grunn i oppgaven.

Jeg gjennomfører drøftingen av funnene opp mot teorien i kapittel 6. Drøfting. Her har jeg lagt til grunn relevant teori fra det teoretiske rammeverket jeg presenterte i teorikapittelet. Dette er ikke uttømmende, altså er det flere teorier som presenteres i teorikapittelet enn de som benyttes i drøftingen. Jeg fant det likevel nødvendig å inkludere flere teorier i teorikapittelet for å belyse det teoretiske grunnlaget i oppgaven ytterligere. I tillegg nevnes også noe teori som ikke inngår i det teoretiske rammeverket, men som likevel er relevant fordi det belyser mer uventede funn. I drøftingen diskuterer jeg de tre kjernefunnene og et sekundært funn fra beredskapsprosesskategorien. Disse funnene treffer ikke nødvendigvis forskningsspørsmålene helt nøyaktig, men heller noe videre. Jeg viser til relevansen i forhold til forskningsspørsmålene og problemstillingen, men drøfter også de ytterligere aspektene ved funnene. Til slutt gir jeg en ytterligere konkretisering av forskningsspørsmålene i konklusjonskapittelet.

4.4 Reliabilitet, validitet og generaliserbarhet

Ofte benyttes de tre kriteriene reliabilitet (pålitelighet, validitet (gyldighet), og generaliserbarhet som indikatorer på kvalitet (Tjora, 2010, s. 175). Tjora (2010) påpeker videre at transparens, eller gjennomsiktighet er et viktig krav til all forskning. I denne oppgaven har jeg prøvd å ivareta denne gjennomsiktigheten ved å være åpen om valg jeg har tatt underveis i forskningen og faktorer som kan ha påvirket resultatene.

4.4.1 Reliabilitet

Tjora (2010) presiserer at reliabiliteten, eller påliteligheten i et forskningsprosjekt styrkes ved å vise til konteksten undersøkelsen er gjennomført i. For å styrke denne oppgavens pålitelighet er det dermed nødvendig å belyse potensielle påvirkningsfaktorer. Alle forskere tar med seg en eller annen form for engasjement i forhold til temaet inn i forskningen. I mitt tilfelle er mitt utgangspunkt preget av min bakgrunn fra både forsvar og politi og min nåværende rolle som rådgiver innen beredskap hos Fylkesmannen i Nordland. Jeg innehar kunnskap og erfaringer som er ervervet gjennom rollen jeg har og tidligere har hatt. Dette gjør at jeg kan inneha bias, altså forutinntatthet som jeg tar med meg inn i forskningen. Dette er noe jeg hele tiden har vært bevisst på under forskningsarbeidet, og dermed forsøkt å unngå negativ påvirkning på forskningen i form av forfortolkning. Samtidig er det viktig å påpeke at min bakgrunn og medbrakte kunnskap også kan være ressurs i dette forskningsarbeidet. I presentasjonen av funnene i oppgaven har jeg tydeliggjort hva som er direkte hentet fra empirien, og hva som er mine egne refleksjoner for å bidra til å styrke påliteligheten.

Et annet aspekt som kan påvirke forskningen er min relasjon til informantene i undersøkelsen. Ingen av informantene er ukjente og jeg møter dem ved ulike anledninger i jobbsammenheng, det kan selvfølgelig også tenkes at informantene følte seg forpliktet til å stille opp. Samtidig har også denne relasjonen utvilsomt hatt en positiv effekt på gjennomføringen av intervjuene fordi jeg ikke trengte å gjøre særlige grep for å sikre en god og trygg atmosfære som kunne stimulere til refleksjon.

4.4.2 Validitet

Når man vurderer forskningen validitet, altså gyldighet, ser man på hvorvidt svarene man får faktisk besvarer spørsmålene vi stiller (Tjora, 2010, s. 179). Dette kan man gjøre ved å se på det Kvale (1997) omtaler som *kommunikativ og pragmatisk gyldighet*. Sistnevnte er i denne sammenhengen lite relevant, men den kommunikative gyldigheten testes i denne forskningen ved at jeg sammenholder funn og analyse opp mot tidligere forskning og teorier innenfor samme tematikk.

4.4.3 Generaliserbarhet

Tjora (2010, s. 180) skriver at: *En eller annen form for generalisering er et eksplisitt eller implisitt mål innenfor det meste av samfunnsforskningen*. I denne forskningen har generalisering ikke vært målet, men også heller ikke mulig å oppnå i forstand av begrepets tradisjonelle betydning. Dette er en følge av utvalget av informanter og dets karakter og også et bevisst valg fra min side. Informantene representerer 5 svært ulike virksomheter som på mange måter ikke kan sammenlignes, men kun har det tilfelles at de forvalter en eller flere kritiske samfunnsfunksjoner og dermed har et beredskapsansvar.

Tjora forklarer videre hvordan generalisering er en sentral del av en SDI-forskningsmodell og presenterer også tre former for generalisering: *Naturalistisk generalisering, moderat generalisering og konseptuell generalisering*. Sistnevnte må sies å være ligge nærmest min tilnærming til forskningen da: *Målet med kvalitativ forskning er å utvikle innsikt knyttet til et fenomen, og hvor denne innsikten kan testes ved en form for konsept- eller teoriutvikling* (Tjora, 2010, s. 181). Tjora (2010, s. 187) påpeker videre at: *Denne formen for generalisering hever blikket fra den empiriske casen ved å stille spørsmål som: Finnes det noen begreper som fanger opp sentrale trekk ved observasjoner og funn?* I dette tilfellet ved at funnene som blir gjort relatert til de ulike virksomhetene, må kunne antas å ha en viss overførbarhet til andre like virksomheter i like situasjoner.

5 Funn

I dette kapittelet vil jeg presentere kjernefunnene fra den empiriske analysen. Funnene favner noe videre enn de tre operasjonaliserte forskningsspørsmålene og vil i så måte bidra til en ytterligere/grundigere besvarelse av oppgavens problemsstilling. Jeg vil til hvert funn reflektere rundt betydningen av dette, koblingen til det teoretiske rammeverket vil komme i det påfølgende drøftingskapittelet.

Funnene er basert på hovedtemaene i det innsamlede datamaterialet som framkom i kategoriseringen under analysearbeidet. Prosessen jeg gjennomførte for å komme frem til disse er presentert i det foregående metodekapittelet, her har jeg også belyst potensielle feilkilder og påvirkningsfaktorer som kan ha virket inn på forskningsarbeidet.

Jeg har valgt å omtale funnene tematisk, jeg har altså analysert data fra intervjuene samlet og ikke i særlig grad fokusert aktørspesifikt. Det første funnet jeg presenterer viser hvordan de ulike informantenes virksomheter organiserer og gjennomfører sitt beredskapsarbeid. Funn nummer to dreier seg om ulikheter i aktørenes handlingsmønster når hendelser oppstår. Til slutt omhandler det tredje funnet faktorer som har påvirkningseffekt på aktørenes beredskapsarbeid i både positiv og negativ retning.

5.1 Kontinuerlige beredskapsprosesser

Gjennom intervjuene med de 5 informantene fikk jeg relativt inngående kunnskap til hvordan deres respektive virksomheter organiserer og gjennomfører sitt beredskapsarbeid og jeg kommer her til å gjengi dette i den detaljgrad som er nødvendig for å presentere funnet.

Alle informantene ble spurt om hvordan deres virksomhet forholdt seg til risiko og vurdering av denne. Med bakgrunn i virksomhetenes oppdrag og funksjon var svarene fra informantene varierte. Informanten fra Fylkesmannen redegjorde for utførelse og revisjon av Fylkes-ROS, altså risiko- og sårbarhetsanalysen for Nordland fylke som Fylkesmannen er ansvarlig for å gjennomføre og publisere. Informanten fra Bodø kommune forklarte hvordan de gjennomførte ROS-analyse på overordnet nivå ved å kartlegge risiko og sårbarhet i kommunen, et arbeid som alle avdelinger i kommunen deltok i. Her presiserte informanten at de ulike sektorene i kommunen også hadde sine ulike krav til egne ROS-analyser eller andre former for risikovurdering, for eksempel innen utdanning, helse og teknisk drift.

Informanten fra kraftselskapet ville ikke selv påstå at de hadde gjennomført noen fullstendig ROS-analyse, men pekte på at deres overordnede direktorat, NVE, nå hadde gått bort fra

begrepet og heller brukte risikovurdering noe informanten mente var et mindre skremmende begrep: *Beredskapsplaner skal bygges på risikovurderinger. Dette har NVE hjemlet i Kbf Kraftberedskapsforskriften.* Informanten fortalte videre at det var gjennomført en del ulike risikovurderinger på forsyningssikkerhetssiden med de mest sannsynlige scenarioene men påpekte også at det på ingen måte var en uttømmende oversikt. Informanten forklarte dette videre slik: *I risikovurdering inngår vurdering av sannsynlighet basert på blant annet historiske data. Alt som ikke kan forhindres, kan skje! Derfor skal vi ha tenkt gjennom hva vi gjør når det skjer og beskrive dette i tiltaksplaner.*

Politiet er i risikovurderingsøyemed i en særstilling i forhold til de andre virksomhetene da de har et eget særorgan, Politiets sikkerhetstjeneste (PST) som utarbeider trusselvurderinger hvert år. I tillegg forklarte informanten fra politiet at de får jevnlig trusselvurderinger fra PST og at de selv gjør en vurdering av risiko på alle ordrer som lages samt egne ROS-analyser for større arrangementer, som f.eks. festivaler. Informanten fra SVV fortalte om deres system, vei-ROS og hvordan denne prosessen ble gjennomført fra nasjonalt nivå helt ned til lokalt nivå. Informanten forklarte videre at denne prosessen var svært fokusert på fremkommelighet med lite fokus på andre konsekvenser enn dette. Når det gjaldt gjennomføring av prosessen forklarte informanten at det ikke ble involvert aktører utenfor egen virksomhet og at dette i stor grad skyldtes at de hadde egne fagmiljøer for de ulike feltene; *Alle har sitt, man er delt inn i fagmiljø, ras, skred, bro, veikonstruksjon, fergekai. Så det er, når du driver med ROS så knytter du til deg de fagmiljøene du trenger.*

Alle informantene redegjorde for egen virksomhets beredskapsplanverk, men på dette temaet var det store forskjeller på detaljnivået til de ulike informantene, noe som i hovedsak skyldtes sikkerhets- og skjermingshensyn. Når det gjaldt mer praktiske organisering og fordeling av oppgaver i beredskapsøyemed var informantene derimot nokså åpne rundt egen virksomhet og ga forholdsvis detaljerte beskrivelser av egen organisasjon. Informanten fra politiet forklarte blant annet hvordan deres virksomhet skal være organisert med en overordnet fellesoperativ enhet i hvert politidistrikt og både beredskapsplanleggere og operative planleggere i hvert politistasjonsdistrikt, altså et nivå ned. Der er hensikten er at den fellesoperative enheten, som navnet tilsier, skal ha et overordnet ansvar og knytte sammen arbeidet planleggerne i politistasjonsdistriktene gjør.

Informanten fra Fylkesmannen forklarte hvordan de i embetet i det daglige er organisert i en beredskapsseksjon. Denne er den samme som fungerer som krisestab, ledet av fylkesberedskapssjefen, når hendelser håndteres og kriseledelsen er involvert, sistnevnte ledes

av Fylkesmannen selv. Informanten pekte her også på oppgaven de har med oppfølging av kommunenes beredskapsarbeid og forpliktelser. I tillegg er det hos Fylkesmannen etablert et forum for samfunnssikkerhet, som ifølge informanten skal fungere som en tverrfaglig ressursgruppe med kontaktpersoner innen de andre fagavdelingene i Fylkesmannsembetet.

Hos SVV er arbeidet organisert på regionalt nivå med regionveisjefen som øverste ansvarlig, da også for beredskapsarbeidet. Informanten beskriver det videre slik: *Så har man da regional beredskapsledelse, eller beredskapsstab. Tidligere kalte man dette for kriseledelse/stab, men så gikk man bort fra ordet krise fordi det fikk for negativt fokus.* Denne beredskapsledelsen består av lederne på regionalt nivå, og skal videre støttes av en beredskapsstab. Informanten redegjorde også for den praktiske håndteringen av hendelser helt ut i de lokale leddene som også ved normal drift er preget av høy beredskap.

Kraftselskapet har ifølge informanten et beredskapsplanverk som beskriver hvordan organisasjonen skal agere om det iverksettes, med beredskapsledelse som skal etableres og definerte roller og personell. Informanten beskriver det videre slik: *Vi foretar planlagte utbedringer i nettet basert på tilstandsdata, men vil likevel oppleve feil og komponentsvikt. Disse håndteres som beredskapshendelser. Ved større eller sammenfallende hendelser kan driftssentralen sette beredskap for å få bistand fra resten av organisasjonen.* Det ble videre redegjort for hvordan hendelser håndteres i den daglige driften ved hjelp av driftssentral og lokale entreprenører.

Informanten fra Bodø kommune redegjorde for organiseringen i kommunen og pekte på at man på mange måter kunne anse en kommune for å være den største beredskapsaktøren i samfunnet, fordi alle deler på en eller annen måte hadde en beredskapsfunksjon, ikke bare det overordnede nivået. Dette ble oppsummert slik: *Byen skal jo tenke sikkerhet og beredskap på det meste.* Videre forklarte informanten hvordan kommunen i beredskapsøyemed er organisert med en kriseledelse og en krisestab som settes ved behov, i tillegg til en sikkerhetssjef og en ansatte med ansvar for å følge opp beredskapsarbeidet på overordnet nivå.

På spørsmål om øvelsesaktivitet i beredskapsøyemed var informantene samstemte på viktigheten av dette, tilnærmingen til øvelser var dog svært varierende, både i mengde og form. Et viktig skille her er intern øvingsaktivitet og deltagelse i større beredskapsøvelser på regionalt eller nasjonalt nivå. Her redegjorde informantene fra henholdsvis Fylkesmann, politi og SVV for deltagelse og gjennomføring av NATO-øvelsen Trident Juncture i 2018.

Informanten fra Fylkesmannen fortalte om flere større nasjonale øvelser de neste årene, mens

informanten i politiet kunne fortelle om regelmessig deltagelse i nasjonale øvelser som blant annet Gemini og Nordlys. Informanten fra politiet kunne også fortelle om hvordan det på lokalt nivå opereres med faste treningsuker for det operative personellet, i tillegg til deltagelse i øvelser med kommuner og andre beredskapsaktører.

Informanten fra Bodø kommune fortalte om høy øvingsaktivitet i fagetatene, ofte med samarbeid med andre aktører, men mindre aktivitet på overordnet nivå. Sistnevnte skyldtes at det for å organisere større øvelser som gjerne da involverer kriseledelsen krever mer ressurser, da det gjerne skal være tverrsektorielt og av større omfang. Informanten fra SVV forklarte at de ble øvet på alle nivå i organisasjonen, men at det internt i hovedsak ble kjørt skrivebordsøvelser. I kraftselskapet fortalte informanten at det hadde vært øvet noe, og skulle øves mer, men at dette var blitt noe nedprioritert på grunn av stor arbeidsmengde. Det dreide seg da i hovedsak internt i beredskapsorganisasjonen om skrivebordsøvelser, men også feltøvelser i samarbeid med andre aktører, f.eks. politi.

I likhet med spørsmålet om øvelser, var også alle informantene samstemte når det kom til viktighet og behov for evaluering av både øvelser og faktiske hendelser. Igjen var det også forholdsvis store variasjoner i hvordan dette faktisk ble gjennomført hos de ulike virksomhetene. Informanten fra Bodø kommune beskriver en strukturert tilnærming til evaluering etter hendelser og øvelser med intervjuer, sammenfatning med forskrifter og lovverk, planlegging og gjennomføring av oppfølging og implementering av læring både når det kommer til forebedringspotensiale og velfungerende faktorer. Informanten fra Fylkesmannen forteller at de evaluerer de aller fleste hendelser de er involvert i, både egen håndtering og også den eventuelle kommunens om hendelsen er av en slik art. Informanten mener at det ligger potensiale for mye bra læring i det å gjennomføre en evaluering, mens en utfordring er å følge opp og å gjennomføre eventuelle identifiserte forbedringsbehov. En annen utfordring informanten peker på er deling av kunnskap med andre er svært viktig, men noe som gjøres for lite uten at det egentlig finnes gode grunner for dette. Av den grunn har også beredskapsseksjonen ved FMNO begynt å offentliggjøre sine evalueringsrapporter på sine egne nettsider.

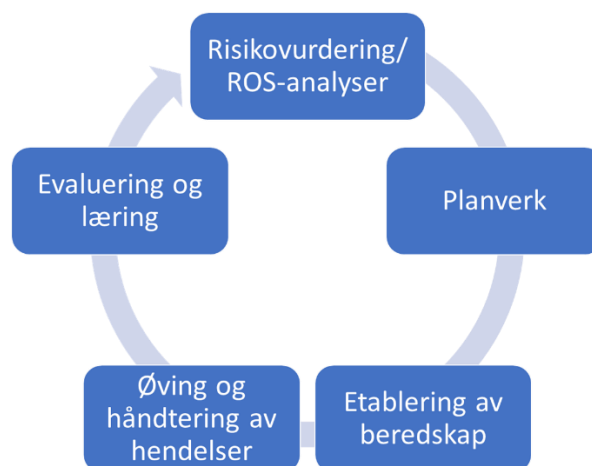
Politiets informant sa følgende: *Vi evaluerer, eller har sagt at vi skal evaluere alle redningsaksjoner med dødsfall, omkomne, eller ulykker.* Informanten pekte på utfordringer i ulike evalueringsformer, med for eksempel hot wash up eller debrief, og viste til at en grundig evaluering krever en plan for gjennomføring og oppfølging av læringspunkter. Videre mente

informanten også at det var ulike behov for evaluering, og pekte i den sammenheng på hendelser der flere aktører jobbet sammen, eksempelvis redningsoperasjoner med ressurser fra politi, brann, redning og frivillige aktører som Røde Kors, Norsk Folkehjelp og lignende.

Informantene fra kraftselskapet fortalte om evaluering av hendelser som større strømutfall eller andre feil, der de etterpå gikk tilbake for å se hvordan dette var håndtert, hva som fungerte og hva som kunne vært bedre. Informanten påpekte også at om de etter øvelser identifiserte endringsbehov av en viss alvorlighetsgrad sørget for å gjøre de nødvendige endringene i planverket. Informanten fra SVV pekte på at det ikke holdt å bare identifisere behov for endring eller forbedring, lærdommen må også settes inn i system. Informanten oppsummerte det slik: *Du er nødt til å pakke det inn i systemet for å få organisasjonen til å lære, det nytter jo ikke at det går en tre fire stykker rundt med lysende ideer viss du ikke får de andre med.*

5.1.1 Refleksjon

Beredskapsarbeidet som beskrives av informantene fremstår å være en kontinuerlig prosess i større eller mindre grad, Prosessen stopper altså ikke opp, men er gjenstand for kontinuerlig revisjon og ideelt sett forbedring. Denne antagelsen styrkes spesielt når man ser på informantenes uttalelser om evaluering og videre læring i sine respektive organisasjoner. Her inkluderer samtlige evaluering etter hendelser så vel som øvelser. Dette peker videre på at håndtering av hendelser i ulike størrelser, inkludert kriser, er en del av den kontinuerlige beredskapsprosessen i en virksomhet. Prosessen jeg finner beskrevet i intervjuene innebærer dermed, i grovt, risikovurdering, utarbeidelse av planverk og identifisering av behov, trening og øving samt håndtering av hendelser, og evaluering med videre implementering av læring. En modell av prosessen vil se slik ut:



Figur 7 Modell som viser beredkapsprosessen hos informantenes virksomheter

I forlengelse av dette er det interessant å se på bruken av krisebegrepet i informantenes beskrivelse av egen virksomhets beredkapsarbeid. Samtlige informanter bruker ordet krise svært sjeldent, og når det gjøres fremstår det noe vilkårlig. Uønsket hendelse, hendelse eller situasjon synes å være foretrukne begreper hos informantene. Informanten fra SVV påpekte sågar at virksomheten bevisst hadde gått bort fra bruken av ordet kriseledelse fordi det ble for mye fokus på selve krisebegrepet. Alle virksomhetene som er representert i oppgaven virker, ut fra informantenes uttalelser, å ha forholdsvis høy grad av beredskap i sin daglige drift. Det må også påpekes at dette for enkelte av virksomhetene, i særdeleshet politiet virker å være rimelig selvsagt, all den tid politiet er den organisasjonen det er med det oppdraget det har. Det er rimelig å anta at den forholdsvis høye beredskap i virksomhetene i alle fall til dels skyldes det faktum at de forvalter kritiske samfunnsfunksjoner.

5.2 Aktørenes robusthet

Under intervjuene redegjorde alle informantene for prosessen med håndtering av hendelser og kriser i tillegg til organisering for beredskap i sine respektive organisasjoner. De ulike organisasjonene opererer her med ulike begreper, herunder blant annet *å sette stab, etablere kriseledelse, krisestab, beredskapsledelse, sette beredskap*. Begrepene brukes når informantene beskriver hvordan deres organisasjon agerer når hendelser oppstår og må håndteres. I denne sammenhengen er det ikke begrepet som er viktig, men hva det betyr at organisasjonen gjør. Informantene brukte også gjennomgående begrepene *krise* og *hendelse* om hverandre uten å gjøre noe aktivt skille på dem. For enkelhets skyld vil jeg i det videre nå benytte begrepene *kriseledelse* og *hendelse*, dette innbefatter da større og mindre uønskede hendelser, inkludert kriser og det organisatoriske grep som iverksettes for å håndtere situasjonen.

Alle informantene fortalte først om hvordan sine respektive virksomheter fungerer i normal drift før vi gikk videre inn på beredskap og håndtering av hendelser, da noe teoretisk, men i hovedsak med bakgrunn i reelle hendelser de siste årene. Fordi informantene representerer ulike typer aktører, med svært ulik grad av det man kan kalle operativt virksomhet/preg var det som forventet store forskjeller her. Flere av informantene fortalte også om håndtering av de samme hendelsene, noe som var veldig interessant fordi man fikk flere ulike perspektiver på håndtering av samme hendelse. Spesielt interessant er det, som dette funnet dreier seg om,

at det framkommer store variasjoner i hvor terskelen ligger for å etablere kriseledelse når hendelser oppstår.

Informanten hos Fylkesmannen fortalte at de hadde lavere terskel for å innkalle FBR og ved hendelser sammenlignet med andre fylkesmannsembeter. Videre sa han også at: *Det å utnytte de uværene som kommer til å faktisk sette krisestab, samle kriseledelsen og FBR er veldig nyttig for da trimmer du organisasjonen til det skjer noe virkelig stort.* Informanten fortalte også at de under håndteringen av ekstremværet Ylva i november 2017 valgte å ikke innkalle FBR eller kriseledelsen mens de i april 2018 valgte å gjøre det når været igjen førte til en utfordrende situasjon med en historisk høy skredfare på Helgeland. Informanten redegjorde i tillegg for andre hendelser der kriseledelsen og FBR hadde blitt innkalt de siste årene.

Informanten fra Bodø kommune fortalte at de i beredskapssammenheng opererer med tre ulike håndteringsnivåer, *situasjonsovervåkning, krisehåndtering og normalisering.*

Informanten fortalte om flere ulike hendelser der kriseledelsen ble satt, blant annet i forbindelse med innbrudd i et kommunalt vannverk i januar 2018. Informanten uttalte i forbindelse med denne hendelsen: *Det var jo krise, kriseledelsen ble innkalt, og ble etter hvert delvis permittert slik at det var de viktigste mest relevante/berørte som satt igjen. Da ble det satt en mindre krisestab med relevante aktører. Både fra interne og eksterne, for det var jo viktig.*

Informanten fra politiet fortalte at politiets operasjonssentral i det daglige fungerer som stab og lokal redningsledelse under hendelser og operasjoner, og at alle hendelser først håndteres der. Det ble videre forklart slik: *Vi har bygd operasjonssentralen slik at den tar flere og flere av disse tingene som vi satte stab på før.* I tilfellene der det nå ble etablert stab, altså utover normalsituasjon, var det i hovedsak fordi operasjonssentralens øvrige oppdragsmengde ble for stor eller at en hendelse ble for stor eller langvarig slik at det ble nødvendig å skille ut håndteringen av denne. Informanten redegjorde også for den strategiske funksjonen til politiets lokale redningssentral (LRS), her aktører utenfra deltar, blant annet

Fylkesberedskapssjefen hos FMNO. Informanten fra politiet mente også at bruken av FBR som samhandlingsarena bidro til at de ved flere tilfeller ikke hadde behov for å sette stab eller innkalle LRS fordi de fikk ivaretatt sine behov gjennom møtene i FBR.

Informanten fra kraftselskapet sa følgende: *Det skal være store omfattende feil eller flere sammenfallende større feil som gjør at driftssentralen ikke klarer å håndtere det, det er først da at beredskapsplanverket slår inn. Når normaldrift ikke er nok.* Videre sa han også: *Etter*

y2k (årtusenskiftet) har vi ikke hatt hendelser som har krevd setting av beredskap.

Kraftselskapets driftssentral håndterer alle hendelser som oppstår i det daglige i ved hjelp av lokale entreprenører de har avtaler med. Informanten var tydelig på at deres normaldrift var så robust at den håndterte det meste som oppsto. Det ble også presisert at det til tross for dette kunne skje at f.eks. utfall av strøm ikke ble utbedret så hurtig som ønskelig når det andre påvirkningsfaktorer slo inn, som f.eks. værforhold i kombinasjon med brudd på sjøkabler.

Informanten fra SVV mente at de hadde en forholdsvis høy terskel for å sette stab eller beredskapsledelse og forklarte videre at det i SVVs region Nord foreløpig ikke hadde vært hendelser eller situasjoner som der dette hadde vært nødvendig. Dette ble til dels forklart med at de hadde høy beredskap i sin daglige drift. *Veitrafikksentralene (VTS) er på en måte navet i den operative beredskapen* fortalte informanten, og viste til hvordan deres system er bygget opp på de lokale nivåene helt ned til byggeledere på ulike veikontrakter og lokale entreprenører. Informanten sa også: *Det må jo sies det at hendelser oppstår jo hver dag, spesielt i vintersesongen.* I tillegg forklarte informanten at SVV i sitt system iverksetter en OBS-fase viss en situasjon antas å bli krevende, Dette mente informanten skjer anslagsvis 1-2 ganger per år og innebærer økt rapportering fra lokalt nivå og oppover i deres krisestøtteverktøy, Vei-CIM. Fasen er ment å være forberedelse til eventuell etablering av stab og beredskapsledelse.

5.2.1 Refleksjon

Informantene fortalte alle forholdsvis inngående om hvordan deres egne virksomheter håndterer hendelser som oppstår. De ulike virksomhetene er som tidligere nevnt svært ulike i sin daglige drift og sine oppgaver og dette synes å ha en åpenbar innvirkning på hvordan hendelser håndteres. Jeg vil peke på uttalelsene til informantene fra Fylkesmannen og kraftselskapet som to ytterpunkter som viser rekkevidden i variasjoner på terskelen for håndtering av hendelser ved å etablere kriseledelse. Det må også påpekes at informanten fra Fylkesmannen virker å ha et veldig bevisst forhold til dette, og peker selv på fordelene ved å operere slik i form av treningsutbytte for både FBR og organisasjonens kriseledelse og krisestab. Da kan man anta at det i de hendelsene informanten har fortalt om ikke nødvendigvis var slik at det måtte etableres kriseledelse for å evne håndteringen, men at dette var foretrukket. Informanten fra Bodø kommune forteller også om flere hendelser der kriseledelsen har blitt samlet, men fremhever også at det som er avgjørende for dette er at hendelsene har et tverrsektorielt tilsnitt, altså at de berører flere av kommunens fagetater og ansvarsområder.

Informantene fra politiet, kraftselskap og SVV forteller om en høyere terskel for å etablere stab eller kriseledelse, der kraftselskapet og SVV som nevnt fremstår som de absolutte ytterpunktene da de henholdsvis én gang (kraftselskapet), eller aldri (SVV) har etablert sin kriseledelse. Disse forteller samtidig om en normalt tilstand der hendelser kontinuerlig eller ofte oppstår og dermed i større grad vil være en del av den daglige driften sett i forhold til Fylkesmannen eller Bodø kommune. De virker med bakgrunn i det overnevnte dermed å være slik at virksomhetene med størst grad av operativt preg i hovedsak baserer seg på robuste driftsorganisasjoner i sin hendelsehåndtering, slik at også hendelser ut over normal størrelse kan håndteres uten større tiltak.

3 Påvirkningsfaktorer

Samtlige informanter fortalte i intervjuene om hva de anså som utfordringer og suksesskriterier for godt beredskapsarbeid i sine virksomheter. Enkelte tema ble tatt opp av samtlige informanter, mens andre ble nevnt av enkelte. Av dette analys materialet framkom flere faktorer som kan påvirke beredskapsarbeidet i både positiv og negativ retning.

Informantene var samstemte når det kom til betydningen av ressursmangel når det kom til beredskapsarbeidet i virksomhetene. Informanten fra kraftselskapet uttalte følgende: *Økonomi skal ikke være tema i beredskap, men det er jo faktisk et tema når man skal begynne å bygge opp et beredskapslager og en beredskapsorganisasjon. Skal man bygge det for å ta alle mulige hendelser så vil det ikke bli samfunnsøkonomisk forsvarlig.* Informanten forklarte ytterligere hvordan det var utfordrende å finne et dimensjonerende nivå for virksomhetens beredskap som var tilstrekkelig samtidig som det var gjennomførbart og mulig å forsvare økonomisk. Flere av informantene pekte på det økonomiske aspektet ved gjennomføring av øvelser. Informanten fra politiet pekte i tillegg på at det under redningsaksjoner ofte kom spørsmål om det økonomiske ansvaret fra de ansvarlige kommunene.

Informanten fra politiet sa videre: *Utfordringene til politiet det er jo ressurser, vi er jo midt i denne nærpelitireformen så det er jo mange funksjoner som er der på papiret, men ikke er besatt, sånn som beredskapsplanleggere. Vi mangler mye ressurser på planleggingssiden.* Informanten fortalte også om en økende mengde beredskapsrelaterte oppgaver samt utstrakt bruk av overtid på operasjonssentral og stor belastning for det operative personellet på bakken i den daglige driften. Når det gjaldt robusthet og mulighet for å styrke organisasjonen ved hendelser der det krevdes fortalte informantene at det aldri hadde vært et problem å få tak i

ekstra personell, men påpekte samtidig svakheten ved at det skulle basere seg på lojalitet og frivillighet.

Informanten fra Fylkesmannen pekte på tid og ressurser som to store utfordringer for beredskapsarbeid. Det samme gjaldt informanten fra kraftselskapet. Vedkommende ønsket gjerne å bruke mer tid på beredskapsrelatert arbeid, men fortalte om høy belastning når det gjaldt driftsrelaterte oppgaver i virksomheten. Dette hadde blant annet ført til at to planlagte øvelser foreløpig ikke var gjennomført.

Informantene fra SVV og kommunen pekte på behovet for fokus og bevissthet i virksomheten som en viktig faktor for beredskapsarbeidet. Informanten fra kommunen uttalte: *Det at beredskap prioriteres, både av den administrative ledelsen og ordføreren det er utrolig viktig,* Informanten forklarte videre hvordan effekten av dette fokuset ble: *Det er noe sånt positivt. Vi må lære av, ha fokus på, og vi må få evaluere. Vi må prate om det, vi må følge opp. Og dette er jo faktisk et suksesskriteria for at det skal bli et levende arbeid, overordnet.* Videre pekte informanten også på behovet for rett kompetanse i virksomheten som en suksessfaktor.

Samtlige informanter pekte på effekten samvirke med andre beredskapsaktøren har på en virksomhets beredskapsarbeid. Flere av informantene hadde deltatt på øvelse Trident Juncture i 2018 og pekte på hvordan arbeidet med denne øvelsen hadde ført til bedre relasjoner med andre beredskapsaktører. Dette hadde igjen påvirket evnen til samvirke under håndtering av hendelser i etterkant på en positiv måte. Informanten fra Fylkesmannen forklarte også viktigheten av at aktørene som samvirket fant en gjensidig nytte av dette. Samtlige informanter snakket om viktigheten av relasjoner og kjennskap til andre beredskapsaktører på personnivå, og hvordan samvirke bidro til dette.

Informanten hos kommunen sa følgende: *Jeg har jo et inntrykk av at skal det fungere så er det veldig personavhengig egentlig, sånn at hvis du har personer som ikke evner samarbeid så er du litt ille ute sånn sett. Det handler om å faktisk bruke litt energi på å bli kjent med folk.*

Informanten forklarte videre viktigheten av å faktisk ha kjennskap til aktørene man skulle samvirke med, og hvordan manglende forståelse for andre aktørers rolle og oppgaver kunne ha en negativ effekt på beredskapsarbeidet. Informanten fra Fylkesmannen presiserte også at det var betraktelig enklere å ta kontakt med andre beredskapsaktører når man kjente personene som jobbet der.

5.3.1 Refleksjon

Uttalelsene fra informantene peker på flere faktorer som vil ha effekt på beredskapsarbeid i en virksomhet. Jeg vil påstå at det ikke er hensiktsmessig å definere noe som enten en negativt eller en positivt faktorer, da funnene her viser at de kan ha effekt i begge retninger avhengig av om faktoren er til stede eller fraværende.

Uttalelsene fra informantene viser at ressurstilgang er den mest sentrale påvirkningsfaktoren. Her er det også viktig å se at informantene har flere oppfatninger av hva en ressurs er. Det som framkommer i intervjuene er at både tradisjonelle ressurser, som økonomi og arbeidskraft, men også tid og kompetanse er svært viktige faktorer. Det er også interessant å se hvordan bevissthet og fokus på beredskap i virksomheten fremheves som en viktig påvirkningsfaktor fordi dette er et aspekt som kan påvirke andre identifiserte påvirkningsfaktorer, som f.eks. den overnevnte ressurstilgangen. Det er nærliggende å anta at en virksomhet med stort fokus på beredskapsarbeid i større grad vil allokere nødvendige ressurser til arbeidet enn en med lavere fokus. Samvirke fremheves av informantene å være en viktig faktor med stort potensiale for positiv effekt på beredskapsarbeidet i virksomhetene, både i forberedende faser og under håndtering av hendelser. I forlengelse av dette framkommer også kommunikasjon å være en faktor med potensiell stor påvirkningseffekt, spesielt i håndtering av hendelser.

5.4 Oppsummering

I dette kapitlet har jeg presentert kjernefunnene fra analyseprosessen. Jeg fant i arbeidet med det innsamlede materialet at de representerte virksomhetene hadde beredskapsprosesser som, til tross for grunnleggende ulikheter i virksomheter, var relativt like med henhold til faser og bestanddeler. Disse har jeg oppsummert i figur 6. Videre fant jeg at virksomhetenes grunnleggende robusthet i driftsorganisasjon påvirket hvor terskelen (og behovet) for etablering av kriseledelse lå når det kom til håndtering av hendelser. Et sekundert og interessant funn med hensyn til nettopp krise var at begrepet ble lite og til dels vilkårlig brukt av informantene. Til sist fant jeg flere faktorer som påvirker beredskapsarbeidet i de representerte virksomhetene, der den mest sentrale faktoren var ressurstilgang

6 Drøfting

I dette kapitlet vil jeg drøfte de empiriske funnene analyseprosessen resulterte i, i lys av det teoretiske rammeverket jeg presenterte i kapittel 3 Teori. Formålet med denne drøftingen er å

til slutt kunne gi svar på forskningsspørsmålene for på den måten å kunne svare ut oppgavens overordnede problemstilling:

Hvordan jobber forvaltere av kritiske samfunnsfunksjoner med beredskap og krisehåndtering?

Jeg vil bruke tilnærmet samme struktur som i kapittel 5. Funn når jeg nå skal gjennomføre drøftingen. Det vil si at jeg først vil se på beredskapsprosessen hos informantene og tolke dette ved hjelp av teori som forklarer behov for beredskap, beredskapsfasene og deler av prosessen. Videre vil jeg se på håndteringen av hendelser og kriser hos aktørene og belyse dette ved hjelp av teori om krisebegrepet og krisehåndtering. Til slutt vil jeg se på påvirkningsfaktorer sammenholdt med teori rundt beredskap og krisehåndtering. Når jeg drøfter de ulike funnene vil jeg også vise til annen forskning eller dokumentasjon vedrørende temaene som kan støtte opp om, eller på annet vis berike diskusjonen.

6.1 Kontinuerlig beredskapsprosess

I teorikapittelet presenterte jeg flere definisjoner på begrepet beredskap. En enkel betydning av begrepet mener Engen et. al.(2016) grovt sett er, «å være beredt», og med det menes å være forberedt på å måtte håndtere en ekstraordinær situasjon. En annen definisjon er «*Tiltak for å forebygge, begrense eller håndtere uønskede hendelser og kriser*» (Lunde, 2014, s. 51)

Informantene i oppgaven representerer 5 ulike virksomheter som alle forvalter kritiske samfunnsfunksjoner. Dette er definert som funksjoner det er særlig viktig å unngå brudd i fordi samfunnet ikke kan klare seg uten i 7 døgn, eller kortere, uten at dette vil true befolkningens sikkerhet og/eller trygghet (DSB, 2016). Med bakgrunn i det kan man hevde at virksomhetene er åpenbare beredskapsaktører som har et ansvar, både lovpålagt og implisitt fra samfunnet, til å sikre egen funksjon selv når de utsettes for ekstraordinære påkjenninger. Informanten fra kraftselskapet påpekte i intervjuet sitt at det eneste som var sikkert var at: *Det er ingenting som ikke kan skje*. Behovet for å etablere og å ha en beredskap er dermed gitt. Behovet for beredskap kan ytterligere forsvares ved å se på Charles Perrows (1989) «*normal accidents*» teori. Her beskrev han hvordan høyrisikosystemer, f.eks. kjernekraftverk og demninger genererte normalulykker, normale fordi de var uunngåelige og dermed uforutsigbare og ustoppelige. Kort sagt er det uunngåelig at uønskede hendelser oppstår. Selv om Perrow tok utgangspunkt i det han definerte som høyrisikosystemer, kan man hevde at teorien til tross for dette er overførbar til virksomhetene representert i oppgaven, og i særdeleshet virksomhetene med størst operativt preg, som f.eks. kraftselskapet. Behovet for

beredskap kan også forklares med Aarsets (2010) påstand om at en krise er uforutsigbar men ikke uventet og at det han kaller gode virksomheter vet at de vil rammes, men ikke omstendighetene, altså når og hvordan.

I analysen fant jeg at beredskapsarbeidet i informantenes virksomheter var en kontinuerlig prosess som besto av risikovurdering, utarbeidelse av planverk, etablering av beredskap, trening, øving samt håndtering av hendelser og tilslutt evaluering og læring, dog med noe ulike fokus og innsats i de ulike fasene. Dette funnet samsvarer til dels med flere teorier om hvordan beredskap oppnås i en virksomhet. Perry og Lindell (2003) beskriver beredskapsplanlegging som dynamisk og betinget av kontinuerlig prosess, med særlig fokus på det sistnevnte. De peker også videre på Gillespie og Colignon (1993) som hevder at beredskap oppnås ved planlegging, trening og øving samtidig som det etableres tilstrekkelige ressurser og strukturer for nødvendig handling. Begge disse tilnærmingene samsvarer som sagt til dels med funnet i analysen, i hovedsak da på det faktum at prosessene jeg fant synes å være kontinuerlige.

Informantene gjorde i intervjuene liten forskjell på øvelser og håndtering av faktiske hendelser når det kom til evaluering og læring. Dette er også årsaken til at jeg i modellen (Figur 5.1 som vist i forrige kapittel) presenterer øving og håndtering av hendelser på samme sted i prosessen. Sett bort fra hvorvidt situasjonen som fordrer aksjon er reell eller ei, vil beredskapsprosessen likevel være forholdsvis lik i virksomhetene. Det viktigste for å sikre en kontinuerlig og levende prosess vil være evalueringen som gjøres i etterkant av en hendelse eller øvelse og videre implementering av de identifiserte læringspunktene inn i beredskapsprosessen. Jeg vil derfor påstå at det er hensiktsmessig å utvide prosessen til også å inkludere håndtering av hendelse og krise, sett i forhold til beskrivelsene til Perry og Lindell (2003) og Gillespie og Colignon (1993). Dette kan i stor grad støttes av Engen et. al. (2016) modell (Figur 3.1, som vist i teorikapittelet) som viser hvordan beredskapsarbeid i en virksomhet ser ut med utgangspunkt i de ulike fasene i prosessen. Engen et. al (2016) presiserer at planlegging og krisehåndtering er to ulike aktiviteter, men at disse er gjensidig avhengig av hverandre. Det hevdes der videre at målet med beredskapsarbeid er å bli forberedt på håndtering av kriser vi ikke kan forebygge, og at det i forlengelse av dette betyr at beredskapsfasene inngår som en naturlig del av krisefasene (se figur 3.2 i teorikapittelet. Dette kan man igjen hevde at understreker fornuften i at håndtering av hendelser og kriser sidestilles med øvelser i beredskapsprosessen.

Sett i lys av oppgavens problemstilling og utledede forskningsspørsmål vil jeg hevde at funnet som drøftes her er svært relevant og til dels svarer ut forskningsspørsmålet om organisering.

6.2 Hendelser og kriser

Begrepet krise kan, som det beskrives i teorikapittelet, defineres på svært mange ulike måter, og nettopp forståelsen og bruken av begrepet krise vil være sentralt i denne delen av drøftingen. Weiseth og Kjeserud beskriver det som: *En situasjon som stiller så store krav at organisasjonens ressurser og rutiner ikke strekker til* (2011, s. 21), med andre ord er ikke normal driftsorganisasjon tilstrekkelig. Arjen Boins (Fimreite et al., 2011, s. 14) definisjon beskriver en hendelse som rammer et større system eller struktur: *En alvorlig trussel mot grunnleggende samfunnsstrukturer eller sentrale verdier knyttet til sikkerhet, velferd, liv og helse som krever en rask reaksjon under stor grad av usikkerhet.*

I analysen gjorde jeg to funn relatert til håndtering av hendelser og kriser. Først, et sekundært funn i beredskapsprosesskategorien. Dette var at krisebegrepet syntes å være lite og til dels vilkårlig brukt i informantenes egne beskrivelser av beredskapsprosessen og håndtering av hendelser. Begrepene uønsket hendelse, hendelse, eller situasjon virket å være foretrukket foran krise. I mitt primærfunn i kategorien håndtering av hendelser og kriser fant jeg at terskelen for å sette eller etablere kriseledelse og/eller stab i forbindelse med håndtering av hendelser var svært ulik hos informantenes virksomheter. Jeg fant at dette i hovedsak kunne skyldtes at de mest operativt pregede virksomhetene i stor grad baserte seg på svært robuste driftsorganisasjoner i det daglige, noe som igjen førte til at også hendelser utenom det vanlige kunne håndteres i normalorganisasjon.

I teorikapittelet har jeg tidligere forklart hvordan de ulike definisjonene på krisebegrepet alle peker på en uønsket hendelse. Engen et. al. (2016) beskriver dette som en hendelse som har potensiale til å forårsake, eller har forårsaket, skader på sentrale verdier, altså mennesker, materiell, miljø eller omdømme. Videre peker Quantarelli (2000) på ulike typer uønskede hendelser, som for eksempel ulykker, krise og katastrofe, og viser til at det som gjerne skiller disse fra hverandre er størrelse, omfanget og effekt. Med bakgrunn i dette vil jeg hevde at det er grunn til å diskutere nettopp begrepsbruken i beredskapsarbeidet.

Jeg vil påstå at bruken av krisebegrepet i teoretisk forstand, som dimensjonerende i beredskapssammenheng kan være misvisende. Ser man på de to funnene jeg har vist til, framkommer det at virksomhetenes beredskapsorganisasjoner håndterer mange ulike hendelser som går utover normalen, men som ikke nødvendigvis faller inn under de vanligste

teoretiske definisjonene av krisebegrepet. Det framkommer blant annet i analysen at to av virksomhetene hadde etablert kriseledelse henholdsvis én (kraftselskapet) og ingen ganger (SVV region nord). Sett opp mot Weisæth og Kjeseruds (2011) definisjon, der krise knyttes til hendelsens omfang og normalorganisasjons håndteringsevne, kan man påstå at ingen hendelser disse virksomhetene har håndtert kan defineres som kriser. Like fullt fortalte begge informantene om håndtering av en rekke større uønskede hendelser.

Jeg finner til dels støtte for mitt syn hos Lunde (2014) som er kritisk til bruken av krisebegrepet i beredskapsarbeid. Han argumenter for at begrepet er for vagt og uten tydelig retning, i hovedsak fordi det kan defineres og ilegges mange forskjellige betydninger. Lundes påstand om at krisebegrepet er for vagt fordi det kan ilegges så mange ulike betydninger understøttes ved å se på oppgavens teorikapittel, der jeg presenterte seks ulike definisjoner på begrepet krise. Dette sammenfaller også til dels med det som framkom under de ulike intervjuene. Informanten fra SVV påpekte blant annet at de bevisst hadde gått bort fra begrepet *kriseledelse* og *krisestab*, og endret det til *beredskapsledelse* og *beredskapsstab*, nettopp for å unngå et negativt fokus på *krise*. Dette peker igjen på en bevissthet rundt beredskapsarbeidet som går ut over håndtering av hendelser teoretisk definert som kriser.

Hvordan informantenes virksomheter har håndtert, og håndterer uønskede hendelser er en viktig faktor i oppgaven. Det vil bidra til å svare på den overordnede problemsstillingen gjennom forskningsspørsmålet «I hvilken grad er virksomhetene i stand til å håndtere uønskede hendelser?». Funnene som er omtalt ovenfor tyder på at virksomhetene håndterer uønskede hendelser relativt ofte. Relativt, fordi virksomhetene er svært forskjellige, politiet håndterer naturlig nok et mye høyere antall uønskede hendelser enn Fylkesmannen. Like fullt fortalte informantene om en rekke uønskede hendelser deres virksomheter hadde håndtert.

Engen et. als. (2016) peker på hvordan håndtering av kriser, spesielt i den akutte fasen, vil fungere som en test på kvaliteten og relevansen i det tidligere gjennomførte beredskapsarbeidet, altså planverk og trening. Her vil jeg hevde at teorien, selv om den omhandler krisehåndtering, også er overførbar til uønskede hendelser som ikke defineres som krise. I analysen framkom det blant annet et forholdsvis sterkt fokus på øving for å sikre god håndteringsevne hos de ulike virksomhetene. Viktigheten av dette understøttes av Perry og Lindell (2003) som understreker at tilstedeværelsen av en plan ikke garanterer god beredskap, og at en avgjørende faktor for å oppnå god beredskap for hendelser er at planverket faktisk øves. Et annen viktig faktor er hvordan evnen til å lære av erfaringer fra øvelser og håndterte hendelser vil bidra til videre styrking av håndteringsevnen. Kruke (2012) påpeker her at evnen

til å lære av erfaringer gjør en virksomhet mer robust i forkant av neste krise. Erkjennelsen av dette faktumet kommer også i stor grad fram i intervjuene med informantene, når evaluering og læring er tema. Denne bevisstheten i virksomhetene i kombinasjon med det informantene forteller om håndtering av tidligere hendelser og øvelser peker på en evne til å håndtere uønskede hendelser som må antas å være god.

6.3 Påvirkningsfaktorer

Gjennom analyseprosessen fant jeg at ressurstilgang, samvirke, kommunikasjon og bevissthet og fokus i virksomheten var faktorer som ville ha effekt på beredskapsarbeidet i virksomheten. Den mest sentrale av disse faktorene viste seg å være ressurstilgang, noe informantene var samstemte om, og da i særdeleshet mangelen på ressurser. Ser man for eksempel på Engen et al. (2016) sine beskrivelser av hva som gir god beredskap vil jeg hevde at det er åpenbart at beredskapsarbeid er ressurskrevende, både i form av tid, kompetanse, arbeidskraft, og ikke minst økonomiske ressurser.

Mangel på, eller utilstrekkelige ressurser vil derfor ha en potensiell svært negativ effekt på beredskapsarbeidet i en virksomhet. Ser man på beredskapsprosessen som er beskrevet i teorikapittelet viser den i stor grad hvor store ressurser som kan være nødvendig for å få en adekvat prosess. Flere av fasene vil være til dels svært ressurskrevende. De innledende risiko og beredskapsanalysene vil for eksempel kreve både kompetanse og ressurser i form av tid og arbeidskraft. Det samme kan sies om trening og øvelser. Ut fra dette kan man dermed gå ut fra at en utilstrekkelig ressurstilgang potensielt kunne føre til reduksjon i kvalitet i flere av beredskapsprosessens faser. Gjennomføring av beredskapsprosessen i en virksomhet krever vilje og evne fra både ledelse og ansatte, man kan dermed utlede at et sterkt fokus og bevissthet i virksomheten vil ha en positiv effekt på beredskapen som helhet. Dette kan også understøttes ved å se på uttalelsene fra informanten fra Bodø kommune, som fortalte om betydningen fokus fra ledergruppen inkludert ordfører og rådmann hadde på beredskapsarbeidet i kommunen.

22. juli-kommisjonens rapport (NOU 2012:14) identifiserte flere årsaker til svikt i håndtering av hendelsen, en av disse var mangelfulle ressurser. Det ble påpekt at operasjonssentralene i var underbemannet, noe som svekket evnen til styring og koordinering under hendelsen. Bemanningen i Oslo var også så lav at det svekket politiets evne til å gjennomføre objektsikring i henhold til planverk. Rapporten pekte også på flere faktorer som jeg vil hevde at skyldes svikt i beredskapsprosessen. Det var ikke dratt tilstrekkelig lærdom fra

gjennomførte øvelser, og identifiserte forbedringspunkter var ikke implementert i beredskapsarbeidet. Det ble også i forlengelse av dette funnet en manglende evne til å følge de vedtatte planer og prosedyrer. Dette er faktorer som kunne vært forbedret ved økt fokus på beredskapsprosessen, i form av trening, øving, og evaluering. Kommunikasjon ble også påpekt å være en sviktende faktor i håndteringen av hendelsen i tillegg til manglende evne til samhandling. Det er også viktig å merke seg at samvirkeprinsippet i norsk beredskapsarbeid (omtalt i kapittel 2. Kontekst) ble innført som følge av erfaringene fra håndtering av 22. juli. I kort vil jeg hevde at alle de påvirkningsfaktorene fra min analyse er identifisert som viktige faktorer i 22. juli-kommisjonens evaluering av hendelsen.

Et annet interessant aspekt ved de identifiserte påvirkningsfaktorene er at de kan antas å ha en effekt på hverandre og videre også en effekt i kombinasjon med hverandre. Hvordan de kan påvirke selve beredskapsprosessen er allerede belyst. Man kan for eksempel anta at både manglende fokus i virksomheten og manglende ressurser i form av tid, arbeidskraft og økonomi vil svekke en virksomhets evne til å gjennomføre øvelser. Nettopp øvelser er blitt av Perry og Lindell (2003) påpekt å være en kritisk faktor for å oppnå beredskap i en virksomhet. Engen et al. (2016) påpeker videre hvordan øvelser har en positiv effekt på samvirke mellom aktører i beredskapssammenheng. Dette fordi øvelser bidrar til å skape relasjoner både på virksomhets- og individnivå og også kunnskap om samvirkeaktørens rolle og kapasitet. Dette understøtter uttalelsene fra informantene fra henholdsvis Fylkesmannen og Bodø kommune om verdien av personlige relasjoner mellom virksomhetene og kjennskap til samarbeidsaktører.

Sett i lys av oppgavens problemstilling er funnene svært relevante, spesielt med tanke på forskningsspørsmålet som omhandler faktorer som påvirker godt beredskapsarbeid. Jeg vil hevde at dette spørsmålet i stor grad svares ut ved dette funnet og at dette i stor grad styrkes av samsvaret jeg har presentert i teori og rapporten fra 22. juli-kommisjonen.

6.4 Oppsummering

I dette kapitlet har jeg drøftet og gjennomgått de tre kjernefunnene fra analysen jeg har gjennomført. Jeg fant at beredskapsprosessen i virksomhetene i stor grad sammenfaller med prosessen som beskrives av Engen et al. (2016) også når man ser denne relatert til krisefaser. Den sirkulære prosessen befestes av fokuset på evaluering og læring som informantene beskrev. Videre har jeg drøftet betydningen og bruken av krisebegrepet, og finner her, med støtte i teorien, at den implisitte koblingen mellom krisebegrepet og beredskapsarbeid kan

være noe uforholdsmessig fordi beredskapen ikke utelukkende skal håndtere kriser, men også andre typer uønskede hendelser. Til sist har jeg drøftet påvirkningsfaktorene som ble identifisert i analysen og fant der at disse uten unntak var gjenkjennbare i teoriene, og også at disse kunne antas å ha effekt på hverandre og i kombinasjon med hverandre.

7 Oppsummering og konklusjon

I dette siste kapittelet vil jeg først svare ut de tre forskningsspørsmålene som ble presentert i begynnelsen av oppgaven. Jeg vil så gi en oppsummering av arbeidet med oppgaven og konkludere med et resultat opp mot den overordnede problemstillingen. Til sist vil jeg komme med mine tanker rundt eventuel videre forskning.

7.1 Svar på forskningsspørsmål

7.1.1 I hvilken grad er aktørene i stand til å håndtere uønskede hendelser?

Det framkom gjennom analysen at samtlige virksomheter hadde håndtert flere ulike hendelser av ulik alvorlighetsgrad. Et interessant aspekt her var at det viste seg å være relativt store forskjeller i virksomhetenes terskel når det gjaldt håndtering, noe jeg videre fant at skyldtes grad av robusthet i driftsorganisasjonene.

En annen faktor som er viktig i besvarelsen av forskningsspørsmålet er virksomhetenes evne til å lære av erfaring. Evaluering var hos flere av informantene et svært viktig fokusområde, nettopp med det formål å kunne forbedre virksomhetens håndteringsevne. Å fastsette grad av evne til å håndtere uønskede hendelser finner jeg at er vanskelig, men kanskje også lite hensiktsmessig. Ut fra beskrivelser om håndtering av hendelser og beredskapsprosessen i virksomhetene vil jeg hevde at håndteringsevnen må antas å være god.

7.1.2 Hvordan organiseres beredskapsarbeidet hos informantenes virksomheter?

Gjennom det innsamlede datamaterialet fikk jeg god innsikt i de ulike virksomhetenes beredskapsarbeid. Ulikhetene i virksomhetenes natur er åpenbare faktorer jeg har tatt hensyn til i forskningen, men jeg fikk likevel mye kunnskap om hvordan beredskapsarbeidet organiseres. Med noen ulikheter tatt i betraktning, fant jeg at beredskapsarbeidet kunne oppsummeres i den sirkulære prosessen som vist under:



Figur 6 Modell som viser beredskapsprosessen hos aktørene

Det framkom naturlig nok ulikheter i hvordan virksomhetenes beredskapsorganisasjoner rent praktisk var utformet. Fellestrekk var at de hadde mekanismer for håndtering av ekstraordinære hendelser ved etablering av krise/beredskapsledelse og stab og tilførsel av ressurser. Et viktig funn vedrørende organiseringen var at de iverksatte tiltak på ulike tidspunkt og ved ulik belastning på sin normale driftsorganisasjon, basert på virksomhetenes grad av robusthet.

7.1.3 Hvilke faktorer påvirker et godt beredskapsarbeid hos aktørene?

Her fant jeg at informantene opplevde flere ulike faktorer med potensial for å påvirke beredskapsarbeidet i deres virksomheter. Faktorene som framkom var ressurstilgang, samvirke, fokus og bevissthet i organisasjonen og da spesielt hos ledelsen, og til slutt også kommunikasjon.

Den desidert viktigste påvirkningsfaktoren var ressurstilgang, og i dette ligger økonomi, arbeidskraft, tid og kompetanse. Informantene var samstemte om påvirkningen ressurstilgangen hadde på sitt beredskapsarbeid, da spesielt i tilfeller hvor ressurstilgangen var svak eller svekket. I forskningen har jeg ikke fokusert spesielt på hvorvidt faktorene har negativ eller positiv påvirkningseffekt da det avhenger av om faktoren er tilstede eller fraværende.

7.2 Oppsummering og konklusjon

Formålet med dette forskningsprosjektet har vært å besvare følgende problemstilling:

Hvordan arbeider forvaltere av kritiske samfunnsfunksjoner med beredskap og krisehåndtering?

Etter gjennomført forskningsprosess kan problemstillingen med utgangspunkt i forskningsspørsmålene besvares slik:

De aktuelle virksomhetene er alle forvaltere av kritiske samfunnsfunksjoner, og har i kraft av dette et implisitt beredskapsansvar med hensyn til å sikre oppfyllelse av sin funksjon i møte med uforutsette, ekstraordinære uønskede hendelser. Dette ansvaret ivaretas av virksomhetenes beredskapsorganisasjoner. Disse er som følge av ulikheter i virksomhetenes oppdrag og utforming noe forskjellige med tanke på praktisk utforming og behov.

Virksomhetenes beredskapsarbeid ivaretas gjennom en sirkulær prosess som jeg finner er godt forankret i beredskapsteori ved at den ivaretar de ulike fasene som har som formål å sikre god beredskap i en virksomhet. Fasene, eller også stegene, ivaretas og utføres naturlig nok noe forskjellig i de ulike virksomhetene, men innebærer likevel det samme. Risikovurdering eller ROS-analyse, utarbeidelse av beredskapsplanverk med påfølgende etablering av beredskap, respons og mobilisering av beredskapsorganisasjonen, enten ved øvelser eller håndtering av reelle hendelser og til slutt evaluering og læring. Prosessen er som sagt sirkulær, noe som medfører at beredskapsarbeidet er en kontinuerlig prosess der forutsetningen for forbedring alltid er tilstede. Alle virksomhetene har ved flere tilfeller måtte håndtere uønskede hendelser, og ivaretatt dette i henhold til sine planverk og ressurser.

Virksomhetenes beredskapsarbeid påvirkes av ulike faktorer. Den mest sentrale blant disse er ressurstilgang, der fravær eller tilstedeværelse avgjør om påvirkningen blir negativ eller positiv. Ressurser innebærer her flere forskjellige typer. Det som framkom gjennom forskningen er økonomi, tid, personell og kompetanse. Andre faktorer som påvirker beredskapsarbeidet i virksomhetene er fokus og bevissthet på beredskap, og da spesielt fra ledelsesnivå, samvirke med andre aktører og i forlengelse av dette også relasjoner på individnivå og kommunikasjon.

Til slutt vil jeg gi noen refleksjoner over mulige svakheter det gjennomførte forskningsprosjektet. En kanskje åpenbar svakhet med prosjektet er at utvalget av informanter og dermed virksomheter er veldig forskjellig. Det de har felles er i første omgang at de alle forvalter en eller flere kritiske samfunnsfunksjoner, i kraft av sine oppgaver og funksjoner er de likevel svært forskjellige både i måte å operere på og med tanke på hvilke funksjoner de forvalter. Dette var likevel et helt bevisst valg fra min side i begynnelsen av prosjektet, da det var fellesnevneren med kritiske samfunnsfunksjoner som var utløsende for valg av problemstilling. En annen potensiell svakhet ved prosjektet er utformingen av

problemstillingen, denne er svært vid og gir ikke, i alle fall ikke i denne oppgavens omfang, mulighet for et definitivt og uttømmende svar. Jeg vil likevel påstå at jeg gjennom forskningsprosessen og de funnene denne resulterte i oppnådde hensikten med problemstillingen som var å få en mer inngående kjennskap til hvordan beredskapsarbeidet gjennomføres hos de ulike aktørene.

7.3 Anbefaling videre forskning

Dette forskningsprosjektet har vært begrenset i omfang med tanke på størrelsen på selve prosjektet, og dermed også utvalget av informanter. Utvalget har vært begrenset til en informant per type virksomhet, og også kun fem informanter noe som selvfølgelig gir et veldig begrenset bilde. I tillegg har det også vært en geografisk begrensning med det at alle informantene hører til i Nordland og i hovedsak i Bodø. Det kan i fremtiden være av interesse å gå tettere inn på enkeltaktører med et større utvalg informanter som forvalter samme type samfunnsfunksjon. Et annet interessant alternativ vil være å utvide utvalget geografisk og se på virksomheter i et større område. Dette vil øke muligheten for generalisering i funnene og være svært interessant for den vider forståelsen av beredskapsarbeid relatert til forvaltning av kritiske samfunnsfunksjoner.

Litteraturliste

- Aarset, M. (2010). *Kriseledelse*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Boin, A., t'Hart, P., Stern, E. & Sundelius, B. (2005). *The Politics of Crisis Management - Public Leadership Under Pressure*. Cambridge: Cambridge University Press.
- DSB. (2016). *Samfunnets kritiske funksjoner. Hvilken funksjonsevne må samfunnet opprettholde til enhver tid?* (HR 2350). Hentet fra https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/rapporter/kiks-2_januar.pdf
- Engen, O. A., Kruke, B. I., Lindøe, P. H., Olsen, K. H., Olsen, O. E. & Pettersen, K. A. (2016). *Perspektiver på samfunnssikkerhet*. Oslo: Cappelen Damm.
- Fimreite, A. L., Lango, P., Lægreid, P. & Rykkja, L. H. (2011). *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering* Universitetsforlaget.
- Gillespie, D. & Colignon, R. (1993). Structural Change in Disaster Preparedness Networks. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, 11(2), 143-162.
- Gundel, S. (2005). Towards a new typology of crises. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 13(3), 106-115.
- Johannessen, A., Christoffersen, L. & Tufte, P. A. (2011). *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag* (3. utg.). Oslo: Abstrakt forlag.
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2012). *Samfunnssikkerhet* (Meld. St. 29 (2011-2012)).
- Kruke, B. I. (2012). Samfunnssikkerhet og krisehåndtering. Relevans for 22. juli 2011. I *Notat 7/12 til 22. juli kommisjonen*. Stavanger: Universitetet i Stavanger.
- Kruke, B. I. (2015). Planning for crisis response: The case of the population contribution. I(s. 177-185): *ESREL, Safety and Reliability of Complex Engineered Systems*.
- Kruke, B. I. (2017). Styre den som styre skal, eller kan: befolkningens rolle i beredskapsarbeid of i krisehåndtering. I T. Hafting (Red.), *Krisehåndtering - Planlegging og handling* (s. 131-153). Bergen: Fagbokforlaget.
- Kvale, S. (1997). *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Ad notam Gyldendal.
- Lunde, I. K. (2014). *Praktisk krise- og beredskapsledelse*. Oslo: Universitetsforlaget.
- NOU 2000:24. (2000). *Et sårbart samfunn*. Hentet fra www.regjeringen.no
- NOU 2012:14. (2012). *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*.
- Perry, C. (1989). *Normal Accidents*. New York: Basic Books.
- Perry, R. W. & Lindell, M. K. (2003). Preparedness for Emergency Response: Guidelines for the Emergency Planning Process *Disasters*, 27(4), 336-350. <https://doi.org/10.1111/j.0361-3666.2003.00237.x>
- Quantarelli, E. L. (2000). *Emergencies, disaster and catastrophes are different phenomena*. I. Newark, Delaware: University of Delaware Disaster Research Center.
- Rosenthal, U., Charles, M. T. & t'Hart. (1989). *Coping with crises. The management of disasters, riots and terrorism*. Springfield, Illinois: Charles C. Thomas.
- Spradley, J. P. (1979). *The Ethnographic Interview*. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- t'Hart, P. & Boin, A. (2001). Between Crisis and normalcy. The long shadow of post-crisis politics. I U. Rosenthal, A. Boin & L. Comfort (Red.), *Managing crises. Threats, dilemmas, opportunities*. Springfield, Illinois: Charles C. Thomas.
- Tjora, A. (2010). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis* (1. utg.). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Tjora, A. & Willis, E. (2006). *På sosiologisk spor*. Trondheim: Tapir akademisk forlag.
- Weisæth, L. & Kjeserud, R. (2011). *Ledelse ved kriser - en praktisk veileder*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Vil du delta i forskningsprosjektet

”Beredskapsarbeid og krisehåndtering hos forvaltere av kritiske samfunnsfunksjoner”?

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å undersøke hvordan et ulike aktører som forvalter kritiske samfunnsfunksjoner jobber med beredskap. I dette skrivet får du informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

Formål

Forskningsprosjektet er en masteroppgave og avslutning på masterstudiet i Samfunnssikkerhet og kriseledelse ved Nord universitet. Formålet med forskningsprosjektet er som sagt å se nærmere på hvordan ulike forvaltere av kritiske samfunnsfunksjoner arbeider med beredskap. Omfanget av prosjektet er begrenset til aktører som operer på regionalt nivå i Nordland, i tillegg til en kommunal aktør.

Temaer som vil undersøkes er blant annet:

- Risikoanalyse og beredskapsplanverk
- Øvelser, kontinuerlig beredskap, læring
- Hendeshåndtering
- Bevissthet rundt egen organisasjons rolle
- Samvirke med andre aktører innen samfunnssikkerhet og beredskap

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

Nord universitet er ansvarlig for prosjektet.

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Du er blitt spurt om å delta i prosjektet fordi din organisasjon forvalter en kritisk samfunnsfunksjon og du har ansvar for eller er involvert i arbeidet med beredskap. Det forespørres informanter fra minimum 5, maks 10 aktører.

Hva innebærer det for deg å delta?

Deltagelse i prosjektet vil innebære et intervju på ca. en time som det gjøres lydopptak av, samt eventuelle oppfølgingsspørsmål i etterkant. Spørsmålene i intervjuet vil dreie som om din organisasjon og da i hovedsak beredskapsarbeid, planverk, øvelser, hendeshåndtering og samvirke med andre beredskapsaktører

Det er frivillig å delta

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

Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger

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

- Bare student og veileder vil ha tilgang til opplysninger som hentes inn underveis i prosjektet.
- Lydfiler vil etter opptak legges inn på passordbeskyttet pc og i passordbeskyttet fil, disse vil slettes etter transkribering.
- Du vil kunne gjenkjennes i form av din rolle/funksjon i egen organisasjon, men personopplysninger vil ikke benyttes i publikasjon

Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?

Prosjektet skal etter planen avsluttes senest 1. desember 2019. Alle opptak vil slettes innen prosjektslutt

Dine rettigheter

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

- innsyn i hvilke personopplysninger som er registrert om deg,
- å få rettet personopplysninger om deg,
- få slettet personopplysninger om deg,
- få utlevert en kopi av dine personopplysninger (dataportabilitet), og
- å sende klage til personvernombudet eller Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger.

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag fra Nord universitet har NSD – Norsk senter for forskningsdata AS vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Hvor kan jeg finne ut mer?

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

- Nord universitet ved Jan-Oddvar Sørnes (veileder) kan nås på jan-oddvar.sornes@nord.no
- Nord universitets personvernombud Toril Irene Kringen som kan nås på personvernombud@nord.no
- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS, på epost (personverntjenester@nsd.no) eller telefon: 55 58 21 17.

Med vennlig hilsen

Student

Veileder

Anne Stemland Olsen

Jan-Oddvar Sørnes

Vedlegg 2

Intervjuguide

Innledning

- Uformell innledning, løs prat
- Kort introduksjon om meg selv og prosjektet
- Forklare hva jeg skal bruke intervjuet til, taushetsplikt, anonymisering, sitatbruk og mulighet for sitatsjekk, samtykkeskjema
 - husk å gjenta informasjon om lydopptak før dette starter

Informantens bakgrunn

- Kan du fortelle kort om deg selv, hvem er du, jobb utdanning, erfaringer, veien til dagens funksjon?
 - spesielt viktig er tidligere erfaring med sikkerhet- og beredskapsarbeid

Organisasjonen

- Hva tenker du om egen/ din organisasjon som beredskapsaktør?
 - Forvalter av kritisk samfunnsfunksjon?
- Kan du redegjøre for organisering av egen beredskapsorganisasjon?
 - Hvem deltar i arbeidet?
 - Ansvarsforhold fra øverst til nederst (departement, direktorat osv.)
- Hvordan er bevisstheten rundt dette ansvaret i organisasjonen/hos de ansatte?

Beredskapsarbeid

- Hvordan er risikovurderinger/analyser gjennomført?
 - På bakgrunn av hva?

- Hvordan er planverk utformet (kort)?
- Hvordan jobbes det med beredskap i organisasjonen til vanlig?
 - Øvelser?
 - Kompetanseheving?
 - Bevisstgjøring?
- De viktigste faktorene for at din organisasjon skal lykkes i sitt beredskapsarbeid?
- Føringer/signaler/oppfølging fra eget departement/direkorat?

Hendelseshåndtering

- Har dere/din organisasjon måttet håndtere uønskede hendelser? Fortell
 - Fokus på kritisk samfunnsfunksjon?
 - Erfaring? Hva fungerer/fungerer ikke i hendelseshåndteringen i organisasjonen
 - Læring av hendelser
 - Samarbeid/samvirke med andre aktører?

Samvirke

- Hvordan jobber du/dere sammen med andre aktører innen beredskap?
 - Ikke bare blålysetater, f.eks. andre forvaltere av kritiske samfunnsfunksjoner
- Hvordan fungerer dette?
 - utfordringer
 - Fordeler
- Arenaer for samhandling og samvirke? I normalsituasjon og under håndtering av hendelser
 - suksesskriterier?

Systemforståelse/refleksjon

- Hva legger du i din/din organisasjons rolle i samfunnssikkerheten?
 - Viktig for samfunnets funksjon?
- Hva legger du i din/din organisasjons rolle som beredskapsaktør?
- Refleksjoner rundt det å ha ansvaret for kritisk samfunnsfunksjon

Avslutning

Gjenta bruk av informasjon, sitatsjekk, lydopptak osv.

Takke for intervjuet