

MASTEROPPGAVE

Emnekode: SO330S

Kandidat: Amanda R. Åsberg

Beredskap i grenseland

En studie av ivaretagelsen av samvirkeprinsippet mellom beredskapsaktører i grensekommunen Sør-Varanger

Dato: 15. mai 2020

Totalt antall sider: 88

SAMMENDRAG

Beredskap og krisehåndtering verner om samfunnets verdier. Risiko for uønskede hendelser skal reduseres i før-krisefasen, samtidig som aktører forberedes for å møte uventede kritiske situasjoner. Forebyggingen forsøker å forlenge denne fasen, og kanskje kan krise unngås, men en uønsket hendelse vil skje. Dette skal håndteres i akutt-krisefasen og målet er å opprette normalsituasjon. I etter-krisefasen bør håndteringen evalueres og beredskapen forbedres.

Overordnet undersøker avhandlingen hvordan samfunnssikkerhetsaktører ivaretar beredskapen i Norges grensekommune til Russland. Problemstillingen er følgelig ”*Hvor godt er grensekommunen Sør-Varanger beredt til å håndtere kriser som følger av beliggenheten?*” Krisehåndteringsprinsippene er overordnede utgangspunkt for arbeid med beredskap og krisehåndtering. I hvilken grad aktørene ivaretar samvirkeprinsippet i beredskapsfasene vektlegges i denne studien.

Resultatet viser utfordringer knyttet til beliggenheten. Nærliggende trusler er atomuhell, digitale angrep, etterretningsoperasjoner og migrasjonsstrømmer. Grensekommunen har kunnskapsrike individer innad i beredskapsorganisasjonene med gode forutsetninger for tilfredsstillende beredskap og krisehåndtering. Dette fremkommer gjennom eksempler fra tidligere erfaring, fortrinnsvis en brann i en russisk atomubåt i 2011 og Flyktningkrisen i 2015. På en annen side viser undersøkelsen utfordringer knyttet til etablering av felles meningsskaping og situasjonsbevissthet med eksterne nasjonale myndigheter. Avhandlingen avdekker velfungerende uformelle relasjoner for samvirke, men at aktørene mangler flere tiltak i før-krisefasen for ivaretagelsen av samvirkeprinsippet og helhetlig beredskap.

Verdiene samfunnssikkerheten verner om er menneskers helse og liv, samfunnskritisk infrastruktur og grunnleggende liberaldemokratiske prinsipper. Neglisjering av før-krisefasen handler om ressurser. Forsvarlig beredskap er utvilsomt kostbart, men alternativet koster mer.

FORORD

Denne avhandlingen er den avsluttende delen av mastergradsutdanningen i samfunnssikkerhet og terrorismestudier. Resultatet er et produkt av flerfoldige arbeidstimer, vilje og menneskene som valgte å hjelpe meg på veien. Sistnevnte ble særlig viktig de to siste månedene da universitetet, bibliotekene og kontorlassen måtte stenge dørene som følge av COVID-19. Pandemien forstyrret arbeidet, men førte også til et forsterket personlig engasjement for beredskap og krisehåndtering. Kanskje aller viktigst opplevde jeg en enorm støtte, og mottok hjelp og veiledning av både nære, bekjente og fremmede. Det veide opp for utfordringene, og mange fortjener en stor takk.

Først og fremst vil jeg takke informantene for deres verdifulle tid, kunnskap og åpenhet. Dere har min dypeste respekt for arbeidet dere gjør. Tilhørende organisasjoner, Sør-Varanger kommune, Finnmark politidistrikt og Finnmark Heimevernsdistrikt fortjener en takk for tilretteleggingen og tilliten.

Takk til veileder, Torbjørn Pedersen, for troa på prosjektet og all hjelp med avhandlingen.

Medstudenter som har delt notater og diskutert fag fortjener en stor takk. En spesiell takk til Pernille Fagervik som alltid har stilt opp til faglige diskusjoner, motivert meg og som gjorde mange tolvtimersdager på biblioteket overkommelige.

Takk til tante Nina og Onkel Øyvind i Bodø for middagsinvitasjoner, konstant oppreid gjesterom og alle oppmuntrende ord. Støtten og hjerterommet har vært uvurderlig.

Takk til øvrig familie og venner for forståelsen for mine prioriteringer. En ekstra takk til Silje Furulund og Rebecca Larsen for gode råd basert på flere kritiske gjennomganger. Jeg er takknemlig for mammas viktige korrekturlesing og støtten fra pappa og søsken gjennom to travle år. En spesiell takk til Magnus for faglige innspill og en prisverdig tålmodighet.

Kirkenes, 15. mai 2020

Amanda R. Åsberg

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	I
Forord	II
Forkortelser	V
Kap. 1: Innledning	1
1.1 Formål og problemstilling	1
1.2 Studiens tema og kontekst	2
1.3 Grensekommunen Sør-Varanger	4
1.4 Retning for avhandlingen	6
1.5 Oppgavens struktur	7
Kap. 2: Beskrivende begrep og teoretisk tilnærming	8
2.1 Beskrivende begrep	8
2.1.1 Krise som begrep	8
2.1.2 Krisehåndteringsprinsippene	8
2.1.3 Samvirkeprinsippet	9
2.1.4 Beredskapssirkelen	11
2.2 Teoretisk rammeverk	13
2.2.1 Planlegging som prosess	13
2.2.2 Wicked problems	14
2.2.3 Kollektiv bevissthet	15
2.2.4 Meningsskaping	16
2.3 Forklarende perspektiv	18
2.3.1 Det instrumentelle perspektivet	19
2.3.2 Det kulturelle perspektivet	19
2.4 Empiriske forventninger	21
Kap. 3: Metode	22
3.1 Definisjonens påvirkning	22
3.2 Valg av metode	23
3.3 Analyse av dokumenter	24
3.3.1 Utvalg av dokumenter	24
3.4 Kvalitative dybdeintervjuer	25
3.4.1 Utvalg og presentasjon av informanter	26
3.5 Oppsummering av utvalg og metodisk tilnærming	27
3.6 Gjennomføring av intervjuene	28
3.7 Databehandling	29
3.7.1 Teoretisk tematisk analyse	29
3.7.2 Analyse av intervju	29
3.7.3 Presentasjon av empiri	30
3.8 Studiens kvalitet	30
3.8.1 Styrker og svakheter ved forskningsmetoden	31
3.8.2 Pålitelighet	32
3.8.3 Studiens gyldighet	32
Kap. 4: Presentasjon av empiri	34

4.1	<i>Organisasjon</i>	34
4.1.1	Oppbygging	34
4.1.2	Oppgaver og mål	36
4.1.3	Kultur og verdier	37
4.2	<i>Grensekommune</i>	39
4.2.1	Trusler og sårbarheter	39
4.2.1.1	Utenlandske trusler	39
4.2.1.2	Nasjonale trusler	40
4.2.1.3	Digitale trusler	41
4.2.1.4	Kommunale trusler	42
4.2.2	Geografiske utfordringer og muligheter	42
4.3	<i>Før-krisefase: Beredskap</i>	44
4.3.1	Regelverk og planer	45
4.3.2	Øvelser	48
4.3.3	Forum	51
4.4	<i>Akutt-krisefase: Krisehåndtering</i>	52
4.4.1	Refleksjoner rundt krisehåndtering	52
4.4.2	Tidligere erfaring med krisehåndtering	53
4.4.3	Rolleforståelse og ressurser	56
4.4.4	Situasjonsbevissthet	58
4.5	<i>Etter-krisefase: Evaluering</i>	60
4.5.1	Læring	60
4.5.2	Oppdatering av planverk	61
4.6	<i>Restfunn</i>	62
4.7	<i>Oppsummering av empiri</i>	62
Kap. 5:	Analyse og drøfting	65
5.1	<i>Drøfting av forskningsspørsmålene</i>	65
5.1.1	Perspektiver på den geografiske beliggenheten	65
5.1.2	Samvirkeprinsippet i beredskapsfasene	70
5.2	<i>Tolkning i lys av de teoretiske perspektivene</i>	76
5.2.1	Organisering, strukturelle rammer og mål	76
5.2.2	Normer og verdier	78
5.2.3	Konklusjon av perspektivenes forklaringskraft	79
5.3	<i>Empiriske Implikasjoner</i>	80
5.3.1	Det instrumentelle perspektivet og beredskapsfasene	80
5.3.2	Det kulturelle perspektivet, situasjonsbevissthet og meningsskapning	82
Kap. 6:	Avslutning	85
6.1	<i>Momenter til videre forskning</i>	87
Referanser		89
Vedlegg		A
	<i>Informasjonsskriv og samtykkeerklæring</i>	A
	<i>Intervjuguide</i>	D
	<i>Analyserte dokumenter</i>	F
	<i>Godkjenning fra NSD</i>	G

FORKORTELSER

DSB: Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap

E-tjenesten: Etterretningstjenesten

Meld. St: Melding til Stortinget

NOAS: Norsk Organisasjon for Asylsøkere

NOU: Norges offentlige utredninger

NSD: Norsk senter for forskningsdata

NSM: Nasjonal sikkerhetsmyndighet

NUPI: Norsk Utenrikspolitisk Institutt

PLIVO: Pågående livstruende vold

POD: Politidirektoratet

PST: Politiets sikkerhetstjeneste

ROS: Risiko og sårbarhet

UDI: Utlendingsdirektoratet

KAP. 1: INNLEDNING

1.1 FORMÅL OG PROBLEMSTILLING

Usikkerhet er knyttet til uønskede hendelser og kriser. Beredskap og krisehåndtering krever kompetanse, tid og ressurser, og det eksisterer en rekke utfordringer for offentlige organisasjoners arbeid med beredskap og krisehåndtering (Boin, Hart, Stern og Sundelius, 2005). Et av grunnprinsippene i samfunnssikkerhetsarbeid, samvirkeprinsippet, vektlegger et selvstendig ansvar for å sikre best mulig samvirke med relevante aktører i arbeidet med forebygging, beredskap og krisehåndtering (DSB, 2016).

Norges eneste grensekommune til Russland er vert for aktører som utøver en nasjonal rolle fra et relativt lite lokalsamfunn. Sør-Varanger har opplevd flere grenserelaterte uønskede hendelser og kriser, blant annet brann i russiske atomubåter og Flyktningkrisen i 2015. Eksemplene belyser hvilket trusselbilde beredskapsaktører i dette grenselandet står ovenfor og hvordan de forbereder seg til å håndtere fremtidige situasjoner.

Formålet med avhandlingen er å undersøke forutsetninger for ivaretagelse av samvirkeprinsippet, og bidra til kunnskap om hva som utfordrer og fremmer samvirke. Beliggenheten til Sør-Varanger er relevant, og er derfor en stor del av undersøkelsen. I denne avhandlingen sammenlignes synspunkter og erfaringer rundt krisehåndtering og samvirkeprinsippet, og sentrale utfordringer og potensielle løsninger legges frem. Avhandlingen undersøker samfunnssikkerhet- og beredskapsaktører i offentlig sektor, og skal bidra til å øke kunnskap om deres erfaringer og utfordringer angående samvirkeprinsippet de er pålagt å følge. Resultatet av denne undersøkelsen foreslår mulige løsninger for å bedre ivareta samvirkeprinsippet, men er ingen fasit for hvordan aktører innen samfunnssikkerhet og beredskap kan løse utfordringer knyttet til samvirke.

Med utgangspunkt i tema og kontekst tar studien for seg problemstillingen: *”Hvor godt er grensekommunen Sør-Varanger beredt til å håndtere kriser som følger av beliggenheten?”* Ved operasjonaliseringen av denne problemstillingen dukker det opp flere aspekter. For det første spør problemstillingen hvilke trusler aktørene i Sør-Varanger står overfor på grunn av beliggenheten. Videre krever spørsmålet svar på hvem som er relevante beredskapsaktører, og i hvilken grad disse arbeider for god beredskap og krisehåndtering. Sistnevnte begreper er flyktige, da *god* eller *tilfredsstillende* beredskap og krisehåndtering består av svært mange

aspekter. Et av de relevante beredskapskravene i Norge er at krisehåndteringsprinsippene følges. Dette er grunnen til at undersøkelsen tar for seg hvordan aktørene ivaretar samvirkeprinsippet. For å svare på problemstillingen har jeg valgt to forskningsspørsmål.

1. Hvilke geografiske trusler, utfordringer og muligheter står aktører i Sør-Varanger kommune ovenfor? Her vil aktørenes erfaringer og meninger supplere relevante funn fra analyser av dokumenter.

2. Hva hemmer og hva fremmer samvirkeprinsippet *før, under og etter* krise? Dette spørsmålet innebærer i hvilken grad samvirkeprinsippet fungerer i de tre beredskapsfasene. Det vil si hvorvidt samvirke er en del av planverk og beredskapsøvelser, krisehåndtering og evalueringsprosesser ved beredskapsorganisasjoner i Sør-Varanger.

Forskningsspørsmålene er både beskrivende og forklarende. For å besvare spørsmålene har jeg kartlagt lovpålagte krav angående samvirke og beredskapsplikt, gjennomgått beskrivende faglitteratur innen samfunnssikkerhet, funnet forklarende anbefalinger for hvordan prinsippet best ivaretas og innhentet data basert på dokumenter og intervjuer.

1.2 STUDIENS TEMA OG KONTEKST

Samfunnssikkerhet har fått mye oppmerksomhet de siste årene, både av myndigheter, politikere, offentlig og privat sektor, media og lekfolk. Samfunnssikkerhet kan defineres som *"(...) den evne samfunnet har til å opprettholde viktige samfunnsfunksjoner og ivareta borgernes liv, helse og grunnleggende behov under ulike former for påkjenninger"* (Justis- og politidepartementet, 2002, s.4). Denne definisjonen vektlegger statlige institusjoners plikt til å sørge for innbyggernes sikkerhet om samfunnet rammes av uønskede hendelser.

Norge blir relativt sjeldent rammet av større påkjenninger som uønskede hendelser, terrorangrep eller kriser. Det må likevel legges til at risikobildet er i kontinuerlig endring. Årsakene er samfunnsutviklingen nasjonalt og internasjonalt, digitalisering av samfunnsfunksjoner, klimaendringer og globalisering. Derfor er beredskapsarbeid nødvendig.

Et skille i beredskapsarbeid ble skapt etter terrorangrepet i USA 11. september 2001, da hele den vestlige verden gikk inn i kampen mot terror som følge av FNs sikkerhetsråds vedtak om at medlemslandene måtte delta (Engene, 2013). Myndigheter over hele verden har siden den gang investert i beredskapsplanverk, lagd nye sikkerhetsorganisasjoner og krevd ytterligere fokus på beredskapsarbeid både på nasjonalt og lokalt nivå (Perry & Lindell, 2003).

Ansvarsfordelingen rundt hvem som skal planlegge og håndtere denne fremtidsutsikten har også endret seg som følge av terrorangrepet i regjeringskvartalet og på Utøya. Etter 2011 ble det ytterligere fokusert på kommunenes rolle i beredskap, og norske myndigheter understreket at en god kommunal beredskap er en grunnleggende forutsetning for en god nasjonal beredskap (Justis- og beredskapsdepartementet, 2012). I tiden etter terrorangrepet ble det presisert i offentlige utredninger og stortingsmeldinger at det alltid har vært en rekke aktører som skal håndtere ulykker, tilsiktede hendelser og kriser, men at det måtte bli et større fokus på koordinering og samvirke mellom disse (NOU, 2012:14; Justis- og beredskapsdepartementet, 2012) De tre krisehåndteringsprinsippene ble da til fire: ansvarsprinsippet, likhetsprinsippet, nærhetsprinsippet og samvirkeprinsippet (Fimreite, Langlo, Lægreid og Rykkja, 2014).

Samvirkeprinsippet presiserer at alle aktører innen samfunnssikkerhet skal aktivt jobbe for godt samvirke med andre relevante aktører, men det er ikke nedfelt hvordan dette arbeidet skal gjøres. Faglitteraturen vektlegger viktigheten av både implementering av samvirke i planverk, rene samvirkeøvelser og kunnskap om de andre aktørenes roller og ressurser (Sørensen, 2017). Dermed er det interessant å undersøke på hvilken måte arbeidet med samvirkeprinsippet blir gjennomført, og hvordan sentrale aktører opplever samvirkekravet.

I denne avhandlingen undersøkes Sør-Varanger i henhold til hvordan samvirkeprinsippet blir ivaretatt av tre sentrale aktører som representerer både en lokal myndighet, en representantorganisasjon fra nødetatene og en forsvarsgren. *Kommunen* representerer det administrative byråkratiet som skal levere gode tjenester til innbyggerne, samtidig som de er pliktige til å beskytte ethvert individ som oppholder seg innenfor deres geografiske område. *Politiet* er en nødetat med voldsmonopol¹ i fredstid, og som statens sivile maktapparat har organisasjonen en sentral rolle i å ivareta samfunnets sikkerhet. *Heimevernet* er en del av Norges førstelinjeforsvar, og er Forsvarets nasjonale beredskapsstyrke i hovedsak bestående av sivile, og skal under kriser være en hurtig, militær mobiliseringsstyrke.

Studien anvender organisasjonsteoretiske perspektiver og annen relevant faglitteratur og teori. Det empiriske datagrunnlaget inkluderer rapporter, offentlige utredninger, andre relevante dokumenter og kvalitative dybdeintervjuer.

¹ Noen foretrekker begrepet maktmonopol. Statens makt er likevel ikke noe politiet har monopol på, men er fordelt mellom den lovgivende, utøvende og dømmende (Thorsen, 2019). Begrepet maktmonopol kan derfor fremstå misvisende.

1.3 GRENSEKOMMUNEN SØR-VARANGER

Sør-Varanger kommune ligger i østre hjørnet av Troms og Finnmark fylke. Den grenser til Nesseby kommune i vest, Russland i øst og Finland i sydvest. Kommunesenteret Kirkenes er endepunkt for Hurtigruten og E6, og Øst-Finnmarks hovedflyplass ligger noen kilometer utenfor sentrum (Askheim, 2020). Grensekommunen har et stort geografisk ansvarsområde, da de har et totalareal på 3459 km². Befolkningstallet ligger i overkant av 10 000 innbyggere (Askheim, 2020). Avstandene er store og menneskene bor spredt, noe som må tas i beregning når det kommer til utøvelse av strategisk samfunnsikkerhet.

Forventninger om økt aktivitet skaper også beredskapsutfordringer. Med klimaendringene smelter havisen i Arktis, og åpner med det opp Nordøstpassasjen for skipstrafikk hvor første vestlige havn er Kirkenes. Det hevdes at skipslast vil gå 40 prosent raskere fra Asia til Europa ved bruk av denne passasjen i forhold til dagens alternativ, Suezkanalen (Sør-Varanger Utvikling, u.å). I denne sammenheng er det flere som ønsker å bygge den Arktiske Jernbanen mellom Kirkenes og finske Rovaniemi (Antonsen og Bergersen, 2018; Troms og Finnmark venstre; 2019). Jernbanetilknytning til resten av Europa og å inneha første vestlige stopp for skipstrafikk vil utvilsomt gjøre Kirkenes til en ettertraktet havneby. Antall utenlandske hotellgjestedøgn i Sør-Varanger har hatt en økning på 90 prosent fra 2013-2017 (NHO Reiseliv, 2018). Mange av turistene er fra østlige Europa og Asia og tar turen til Sør-Varanger både via Hurtigruten, over den norsk-russiske grensen og via turistbyråer. Det er også økende cruisetrafikk i Barentshavet, og flere turistaktører ønsker å seile i de nordligste områdene (Utne og Vinnem, 2019; Humpert, 2019). Baksiden av medaljen er at de mange turistene skal tas hånd om ved en krise, og den økte skipstrafikken i Barentshavet vil naturligvis kreve ytterligere i beredskapsøyemed. Enkelte spør om det er forsvarlig å ha cruisetrafikk i nordområdene om det ikke gjøres drastiske konsekvensreducerende tiltak (Utne og Vinnem, 2019).

Kommunen er vert til Storskog grensestasjon som er Norges eneste grenseovergang til Russland. Grensen er 198 kilometer og voktes av Garnisonen i Sør-Varanger (Forsvaret, 2019a). Grensevakten patruljerer og overvåker grensen. Oppdraget løses på vegne av politimesteren i Finnmark politidistrikt, da soldatene har begrenset politimyndighet (Instruks om politimyndighet, russisk grense, 2005; politiloven, 1995, § 20). Dette er en særegen sivil-militær avtale, da det krever daglig samvirke for å løse Schengen-oppdraget.

Noe annet som preger Sør-Varanger er det sikkerhetspolitiske. I september 2017 opplevde store deler av Finnmark elektroniske støysignaler. Norsk etterretningstjeneste slo fast at det russiske militæret hadde jammet GPS-signalene i hele østlige Finnmark (Horn, 2017). Årsaken skal ha vært praktisering av elektronisk krigføring under militærøvelsen Zapad. Dette påvirket særlig sivil luftfarts navigasjonssystemer, som mistet GPS signaler i en ukes tid (Horn, 2017; Johansen, 2018). Slike hendelser kan true kritiske samfunnsfunksjoner, som for eksempel ambulansedy-transport og SAR-opdrag.

Det er en utfordring å være nærmeste nabo til Russland. Kolahalvøya er et militært tyngdepunkt, og Barentshavet er det viktigste området for Russlands utplassering av Nordflåten og deres strategiske ubåter (Etterretningstjenesten, 2019). Med andre ord er Sør-Varanger i umiddelbar nærhet til Bastionforsvaret.² Denne russiske Nordflåten har hovedkvarter i Severomorsk i Murmansk fylke (Bakke-Jensen, 2019). Russlands viktigste brigader for elektronisk krigføring har også base i denne byen (Johansen, 2018). Slike installasjoner ligger dermed bare 150 kilometer fra Kirkenes i luftlinje. Nærheten kan utvilsomt skape sikkerhetspolitisk spenning og utfordringer for sivilsamfunnet.

Utover det sikkerhetspolitiske som følge av at Norge er et NATO-land, foreligger det også andre og kanskje ytterligere relevante typer trusler som følge av at kommunen grenser til Russland. 200 kilometer inn i Russland ligger Poljarnye Zori på Kolahalvøya som har et gammelt kjernekraftverk (Hofstad, 2019). Kraftverkets sikkerhet har vært omstridt, og forsøkt stengt. Siden 1993 har Norge vært deltaker i et samarbeidsprosjekt med Russland for å forbedre sikkerheten ved kraftverket, noe som har gitt gode resultater og dermed også grunnlag for forlenget levetid til dette relativt gamle kraftverket (Hofstad, 2019). I et verst tenkelig-scenario, hvor vær og vind ligger til rette, kan en nedsmelting av reaktorene få konsekvenser for befolkningen i Sør-Varanger.

Foruten kjernekraftverket ligger det et smelteverk i Sør-Varangers nærmeste naboby, Nikel. Denne er plassert kun 40 kilometer fra kommunesentrumet Kirkenes. Smelteverket står for utslipp av svoveldioksid, noe som til tider får konsekvenser for innbyggerne på norsk side da luftstrømmen fører med seg potensielt skadelige mengder forurensning.³ I januar 2019 ble

² Finnmark m.m ligger bak de russiske forsvarslinjene om det russiske Bastionforsvaret aktiveres (Forsvarsdepartementet, 2015).

³ Det er komplisert å fastslå nøyaktige tall for forurensningens påvirkning på norsk side. For en oversikt over ulike typer forurensninger, nivåer av ulike helseskadelige stoffer som eksempelvis SO₂ og NO₂, og rapporter, se windy.com og luftkvalitet.info.

innbyggerne i Sør-Varanger bedt om å holde seg innendørs som følge av høy luftforurensning fra smelteverket (Finne, 2019). Innen 2021 vil Norilsk Nickel måtte tilfredsstille nye russiske krav om å ha best tilgjengelig renseteknologi, og i januar 2020 antas det at Nikelverket vil legges ned innen fem til ti år (NRK, 2019).

1.4 RETNING FOR AVHANDLINGEN

Flere dimensjoner av samfunnssikkerhet, som organisasjonens resiliens, kriseledelse og krisekommunikasjon har gradvis blitt synlige i form av å være underlagt vitenskapelige undersøkelser. Denne studiens dimensjon innenfor temaet er samvirke mellom organisasjoner og etater, som er et relativt nyetablert forskningsfelt.

Flere verk av forskere og fagfolk har vært relevante for avhandlingen. Engen, Kruke, Lindøe, Olsen, Olsen og Pettersen (2017) dekker et bredt spekter innen samfunnssikkerhet, blant annet krisehåndteringsprinsippene, faser i beredskapsarbeid, krisehåndtering, ulike beredskapsanalyser og beredskapsplanverk. Samleverket for samvirke av Magnussen, Kristiansen og Carlström (2017) benyttes for forståelsen av samvirkeprinsippet og beredskapsarbeid. Fimreite, Lægreid og Rykkja (2014) har med sitt kritiske blikk på det nyeste krisehåndteringsprinsippet vært bidragsytere i en viktig debatt. I debatten om samvirkeprinsippet utfordrer de andre tre prinsippene stiller jeg meg delvis bak Fimreite et al., (2014). De mener samvirkeprinsippet kan føre til uklarhet og en sentral metaorganisering som ikke nødvendigvis øker samfunnssikkerheten. Risikoen for dette må forholde seg til at samvirke nå er en av de fire krisehåndteringsprinsippene. Dermed er det behov for forskning som avdekker hvordan dette skjer, og hva som eventuelt kan fremme en gunstig ivaretagelse av samvirkeprinsippet.

Avhandlingen benytter forskjellige relevante teoretiske tilnærminger. Både beskrivende begrep og teorier innen samfunnssikkerhet og offentlig styring benyttes. I tillegg blir to teoretiske perspektiver innen administrasjon- og organisasjonsvitenskap benyttet. Valg av perspektiver følger av at både organisasjonskultur og –struktur er vektlagt i flere evalueringer av krisehåndtering (Lægreid og Rykkja, 2014). Gjørsv-kommisjonen viser til en kulturrevolusjon, mens politistudien peker på at selve organisasjonsstrukturen må endres. Motsetningen mellom de to rapportene har inspirert til valg av henholdsvis et institusjonelt og et instrumentelt perspektiv.

Avhandlingen er et lite bidrag til samfunnssikkerhetsforskning og kanskje til bedre samvirke, som Aasland og Braut oppsummerer på følgende måte: ”*Ressursene må finne hverandre med forutsigbarhet og tillit. Det er kjernen i samvirkefenomenet i den norske redningstjenesten gjennom det siste halve hundreåret.*” (Aasland og Braut, 2018, s.195).

1.5 OPPGAVENS STRUKTUR

Målet for oppsettet er å skape en logisk og dyptgående gjennomgang av avhandlingen.

Kapittel 1: Presentasjon av formål og problemstilling, avhandlingens tema, kontekst og retning.

Kapittel 2: Studiens teoretiske og faglige grunnlag legges frem.

Kapittel 3: Forskningsmetode, utvalg og fremgangsmåte presenteres før studiens kvalitet drøftes.

Kapittel 4: Presentasjon av funn i analyser av dokumenter og dybdeintervjuer.

Kapittel 5: Analysekapitlet drøfter empirien opp mot studiens faglige og teoretiske utgangspunkt.

Kapittel 6: Konklusjon, forslag til tiltak og momenter til videre forskning.

KAP. 2: BESKRIVENDE BEGREP OG TEORETISK TILNÆRMING

Avhandlingen reiser spørsmål om hvilke forutsetninger beredskapsaktører i Sør-Varanger har til å kunne håndtere uønskede hendelser og kriser. Problemstillingen og forskningsspørsmålene gjør det nødvendig å forklare flere beskrivende begreper og konsepter som krisebegrepet, samvirke og faser i beredskap og krisehåndtering. Ulike teoretiske tilnærminger vil bli beskrevet, da de kan forklare fenomener som oppstår i ulike beredskapsfaser. Avslutningsvis presenteres de organisasjonsteoretiske perspektivene.

2.1 BESKRIVENDE BEGREP

2.1.1 KRISE SOM BEGREP

Begrepet ”krise” har bred konsensus innen fagfeltet. I utgangspunktet er en krise en uønsket situasjon med høy grad av usikkerhet, og potensielt uakseptable konsekvenser for de enkeltpersoner, organisasjoner eller stater som rammes (Justis- og beredskapsdepartement, 2017). Flere definisjoner spesifiserer krise som 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 (Fimreite et al., 2014). Alle kriser er ulike, men det som går igjen i faglitteraturen er at kriser havner under det som er uforutsett og som påvirker flere deler av samfunnet. Dermed handler det å arbeide med samfunnssikkerhet, uønskede hendelser og kriser rett og slett om håndtering av usikkerhet.

Kriser kan ramme bredt, men det som ofte viser til at en uønsket hendelse kan defineres som en krise er når svært mange organisasjoner opplever følgeshendelser. Under 22. juli fikk både helse, brann, politi, kommuner, vegtrafikksentraler og Telenor egne kriser de måtte løse (NOU, 2012:14). Det å planlegge for og øve på det ukjente, eller en utenkelig sort svane, er en utfordring. Det vi derimot vet angående neste krise er at svært mange aktører skal samvirke for å håndtere den. Dette er både logisk, nyttig, trenbart og ikke minst nedfelt i krisehåndteringsprinsippene som alle norske aktører skal forholde seg til.

2.1.2 KRISEHÅNTERINGSPRINSIPPENE

Ansvarsprinsippet, likhetsprinsippet, nærhetsprinsippet og samvirkeprinsippet er de fire styrende prinsipper som ligger til grunn for all norsk samfunnssikkerhet- og beredskapsarbeid. Ansvarsprinsippet understreker at etaten som har ansvaret for et fagområde i en normalsituasjon også har ansvaret for å håndtere uønskede hendelser på samme område

(Justis- og politidepartementet, 2008). Likhetsprinsippet er en utdyping av ansvarsprinsippet, og stadfester at organisasjonen skal forholde seg lik daglig organisering også under kriser, og at virksomhetene ikke skal endres i forbindelse med krisehåndtering (Justis- og politidepartementet, 2008). Nærhetsprinsippet fokuserer på at alle uønskede hendelser og kriser skal håndteres på et lavest mulig nivå, noe som er begrunnet i at den som har størst nærhet og ansvar ovenfor hendelsen gjennom sitt hverdagslige arbeid også er best egnet til å håndtere hendelsen i kriser. Dette prinsippet bortfaller ved sikkerhetspolitiske kriser (Justis- og politidepartementet, 2008). Samvirkeprinsippet er som nevnt tidligere i oppgaven et krav om at myndigheter, virksomheter eller etater skal sikre best mulig samvirke med andre relevante aktører i arbeidet med forebygging, beredskap og krisehåndtering (Justis- og beredskapsdepartementet, 2012).

2.1.3 SAMVIRKEPRINSIPPET

Samvirke defineres som ”å arbeide sammen for et bestemt mål eller formål” og ”en prosess hvor beredskapsaktører i fellesskap løser felles problemer (Kristiansen et al., 2017, s.11,16, 26). Samvirkeprinsippet beskrives som ”*Myndigheter, virksomheter og etater har et selvstendig ansvar for å sikre et best mulig samvirke med relevante aktører og virksomheter i arbeidet med forebygging, beredskap og krisehåndtering.*” (Justis- og beredskapsdepartementet, 2012, s. 39). Begrepet kan minne om samhandling og samarbeid, men *samvirke* benyttes når ulike organisasjoner, etater og aktører jobber sammen i en krisesituasjon. *Samhandling* og *samarbeid*, på sin side, brukes om internt arbeid på tvers av hierarkier, nivåer og enheter i en organisasjon (Kristiansen et al., 2017). Samvirke er noe annet enn samarbeid og samhandling, da det handler om selvstendige aktører med egne roller og ansvarsområder som jobber under hver sin ledelse, men som også må arbeide sammen for å løse en hendelse på best mulig måte.

Som tidligere nevnt er samvirkeprinsippet det nyeste av krisehåndteringsprinsippene. Likevel er det viktig å påpeke at samvirke ikke er et nytt fenomen, men at samvirkeprinsippet heller er en nedfelt formalisering og forventning til samfunnets aktører. Den historiske utviklingen fra 60-tallets formelle introdusering av samvirkeprinsippet til i dag har ytterligere formet en frivillighetskultur. I 2007 etterspurte en rapport av FORF mer bevisstgjøring rundt viktigheten av samvirke (Kulø, Trondstad, Gladsø, Halvorsen, 2007). En slik bevisstgjøring ble utvilsomt etablert som følge av terrorangrepet i 2011 (Aasland og Braut, 2018; Justis- og politidepartementet, 1962; NOU, 2001).

Samvirkeprinsippet kan forstås som en interaksjon mellom organisasjoner og aktører ikke har samme ansvarsområde, men som i beredskapsøyemed og under krisehåndtering må samvirke mot et felles mål. Det finnes samvirkemodeller som skiller mellom sekvensielle, parallelle og synkrone samarbeidsformer (Kristiansen, Magnussen og Carlström, 2017). Modellen er en måte å bryte ned samvirke til et sett med operative strategier som kan tilpasses til skarpe situasjoner under en uønsket hendelse eller krise (Carlström, 2017). Valg av samvirkestrategi må tilpasses handlingskjeden og hendelsen (Kristiansen et. al., 2017).

Vertikalt og horisontalt samvirke består av formelle og uformelle perspektiver (Sørensen, 2017). Samvirke foregår vertikalt, altså mellom ulike nivåer fra myndigheter som departementer og direktorater til lokalt nivå, og horisontalt mellom ulike organisasjoner som i utgangspunktet ikke har noen direkte tilknytning til hverandre (Carlström 2017).

FORUTSETNINGER FOR SAMVIRKE

Manglende samvirke vil føre til treghet, informasjonssymmetrier, isolasjon og til slutt stagnasjon, noe som utvilsomt får alvorlige konsekvenser i en krisesituasjon. En annen side som er viktig å poengtere er at samvirke også kan være til hinder for organisasjoner om det hindrer egen kjernevirksomhet (Kristiansen et al., 2017).

Forutsetningene for samvirke er at organisasjonene kjenner til hverandres roller, mandater og strukturer, men også de andres kapasiteter og begrensninger (Engen et al., 2017). Dette arbeidet foregår naturligvis i beredskapsplanleggingsprosessen, noe som fordrer frivillighet og ønske om å ivareta samvirkeprinsippet. Hver enkelt aktør må se nytteverdien, og selv ønske å arbeide på tvers av linjer og disipliner for aktørenes felles mål (Andersson, Carlström, Ahgren og Berlin, 2014). Beredskapsplaner må samsvare med planer i andre relevante organisasjoner. Det er også viktig å kartlegge hva som finnes av tilgjengelige eksterne ressurser, kapasiteter og begrensninger hos andre aktører (Engen et al., 2017). Samvirke i forebyggings- og forberedelsesfasene gunstig for å øke kontakten i reelle krisesituasjoner. Her vektlegger forfattere at det er positivt om kriseorganisasjoner benytter lik logikk for risiko- og sårbarhetsanalyser for å utvikle felles forståelse og evne til å samvirke også før hendelsen inntreffer (Carlström og Sørensen, 2017).

I tillegg er det slik at når ulike organisasjoner møtes vil de ta med seg ulike arbeidsmetodikker, prinsipper, et eget språk og sin egen organisasjonskultur. De kan også ha ulike prioriteringer, ønsker, tilnærminger og metoder for å nå målet. En forutsetning for at

samvirke skal fungere og unngå stagnasjon for krisehåndteringen er at disse utfordringene er løst før hendelsen inntreffer (Sørensen, 2017).

Det som særlig vektlegges i faglitteraturen om samvirke er viktigheten av øvelser. Det må øves mye i hver beredskapsorganisasjon, men også mellom aktørene som senere skal samvirke. Nøkkelen og poenget med øvelser er gjenkjenning, da dette gir muligheten til å iverksette tiltak basert på de tidligere erfaringene man har med seg inn i den faktiske uønskede hendelsen (Klein, 1998). Dette kaller Klein (1998) *Recognition-primed decisionmaking*, eller *gjenkjenningsbasert beslutningstaking*, og har likhetstrekk med Weicks beskrivelse av *déjà vu*, som viser til at en hendelse føles gjenkjennelig. Dette står i kontrast til *vu jàdé* eller, en *cosmology episode*, hvor alt som skjer oppleves svært ukjent og forvirrende (Weick, 1985; Weick, 1993).

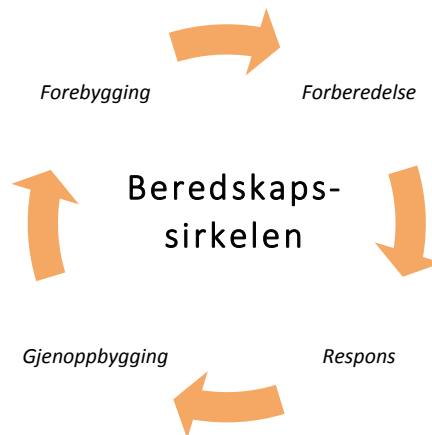
Det er viktig å påpeke at for at øvelser skal fungere og føre til læring må øvingsdeltakerne være forberedt på å tre inn i rollene sine, samt forstå sammenhengen mellom sin egen rolle og de rollene det er aktuelt å samarbeide med (Engen et al., 2017). Samvirkeøvelser er særlig effektive for å styrke graden av samvirke i reelle situasjoner. Disse samvirkeøvelsene bør ha et sterkt fokus på læring og ulike læringselementer som fokus på samvirke, realisme og improvisasjon (Kim, 2013). Det er viktig å prioritere å øve på samvirke, fremfor at hver enkelt organisasjon kun fokuserer på egne mål for øvelsen. Målet med slike øvelser er å styrke fokus på tvers av sektorer, skape felles ledelsesplattformer og skape en tverrsektoriell nysgjerrighet (Andersson, Carlström og Berlin, 2013). Å få øvelsen til å være realistisk er viktig for læringsutbyttet. Det vil være mange ulike aktører til stedet, alt fra skadde, omkomne, tilskuere, frivillige organisasjoner, journalister, blålysetater, pårørende og så videre. Manglende aktører i et øvingsscenario reduserer effekten og relevansen, og kan gi øvingsdeltakerne en falsk følelse av kontroll og mestring (Engen et al., 2017).

2.1.4 BEREDSKAPSSIRKELEN

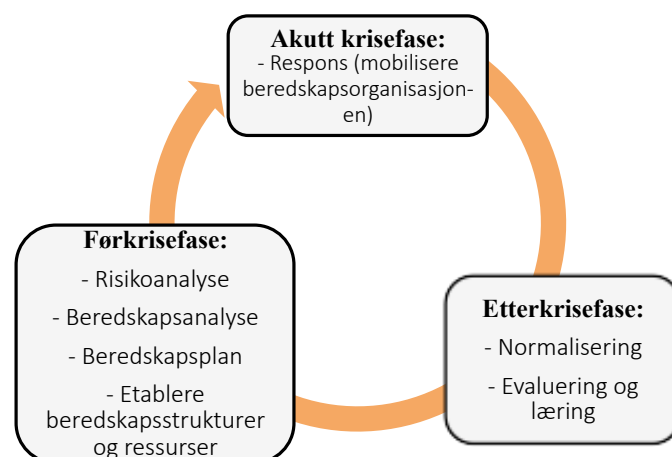
Beredskapssirkelen er mye brukt til å ramme inn beredskapsarbeid. Denne viser prosessen i beredskapsarbeid gjennom beredskapsfaser, fra forebygging og forberedelse i før-krisefasen, respons under krisen og gjenoppbygging til normalsituasjon i etter-krisefasen.

Beredskapssirkelen kommer i flere ulike versjoner. Engen et al. (2017) har satt beredskapssirkelen inn i de tre krisefasene; før-krisefase, akutt krisefase og etter-krisefase. Sørensen (2017) har valgt å bruke modellen som består av fire ulike faser, forebygging,

forberedelse, respons og gjenoppbygging. Deler vi disse to fremstillingene inn tre deler får man altså før-krisefase, akutt-krisefase og etter-krisefase.



Figur 2.1.4a. Beredskapssirkelen (The Emergency Management Cycle, av U.S Federal Emergency Agency, 2017)



Figur 2.1.4b. Faser i beredskapsarbeid plassert i krisefasene. Av Engen et al., 2017.

I før-krisefasen av Engen et al., (2017) er risikoanalyse og beredskapsanalyse det første som foregår. Disse danner grunnlaget for en beredskapsplan, før organisasjonen kan etablere beredskapsstrukturer og ressurser. I den akutte krisefasen er det fokus på respons, eller mobilisering av beredskapsorganisasjonen. Etter-krisefasen handler om å oppnå normalsituasjon, før organisasjonene skal evaluere og lære fra hendelsen. Etter læringspunktene er satt opp vil man på nytt foreta risikoanalyser og oppdatere planverket.

Sørensen går noe dypere i beskrivelsen av de fire fasene. Forebyggingsfasen har som mål å redusere sannsynligheten for at en uønsket hendelse skjer, eller å redusere effekten av en hendelse. Forebygging kan være ulike kampanjer, for eksempel egenberedskapskampanjen av

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap høsten 2018 (DSB, 2018). Et annet eksempel på forebygging kan være forskrifter med ulike krav for å øke sikkerheten i byggverk, offentlige områder og geografisk plassering av bygg. Forberedelsesfasen deles inn i fem sammenhengende faser planlegging, organisering og utstyr, trening, øvelser, og evaluering og forbedring (Sørensen, 2017). Neste fase i beredskapssirkelen er respons, som handler om å iverksette tiltak og håndtere hendelsen. Når situasjonen er under kontroll og avsluttes starter gjenoppbyggingsfasen. Målet er å gjenopprette normalt tilstand, men også å innføre forbedringer og sikringstiltak gjennom evaluering (Sørensen, 2017).

2.2 TEORETISK RAMMEVERK

Teorien i oppgaven er valgt på bakgrunn av problemstillingen og de beskrivende begrepene. Beredskap og krisehåndtering er i delkapitlet ovenfor fremstilt som komplekse prosesser. Perry og Lindells (2003) retningslinjer for planlegging, Rittel og Webbers (1973) beskrivelse av wicked problems, Weick, Sutcliffe og Obstfelds (1999) kollektive bevissthet og Weicks (1993) rammeverk for meningsskapning er utgangspunktet for det teoretiske rammeverket. Til grunn for valget ligger det en anerkjennelse om at virkeligheten er dynamisk.

2.2.1 PLANLEGGING SOM PROSESS

Perry og Lindell (2003) definerer beredskap som både den evne en myndighet har til å reagere konstruktivt på trusler fra omgivelsene, men hvorav reaksjonen også reduserer konsekvensene. Det understrekes at beredskap er en prosess hvor sårbarheten skal vurderes opp mot hele fargespekteret, ressurser skal identifiseres og de organisatoriske strukturer som skal gjennomføre responsen avklares.

Et av Perry og Lindells (2003) hyppigste argument er at selve planleggingsprosessen må prioriteres over selve resultatet av dokumentet. Dette begrunnes med at den fysiske beredskapsplanen kun representerer nåtiden, og er dermed ikke viktigere enn den helhetlige beredskapsprosessen som involverer opplæring, utdanning, strategier, øvelser og relasjonsbygging (Perry og Lindell, 2003).

Gjennom ti retningslinjer basert på deres egen og andres forskning, blant annet Quarantelli (1982), oppsummerer Perry og Lindell (2003) retningslinjer for den helhetlige prosessen rundt beredskap og krisehåndtering. For det første skal beredskapsarbeid ifølge forfatterne baseres på nøyaktig kunnskap om trusselen og forventede reaksjoner på den. Dermed må aktørene

søke for å finne kunnskap i deres omgivelser. Det blir videre understreket i det fjerde punktet at koordinering på tvers av organisasjoner er viktig, og at dette krever kjennskap til hverandre.

Under det andre punktet fokuserer forfatterne på hensiktsmessige tiltak, som de mener forutsetter kontinuerlige trusselvurderinger og riktig respons. De understreker at trusselvurderinger må gjennomføres til tross for eventuelle pågående kriser og at en rask respons er viktig, men at det kan lede til utilstrekkelige tiltak (Perry og Lindell, 2003).

For det tredje må fleksibilitet vektlegges under planlegging, samtidig som det må fokuseres på grunnleggende responsprinsipper, tydelig spesifiserte prioriteringer og mineralisering av operasjonelle detaljer. Likevel påpekes det i punkt fem at planleggingsprosessen også bør ta for seg hver enkelt fare i samfunnet i et dokument som har en helhetlig tilnærming.

De neste tre retningslinjene handler om trening og øvelser, og at planverket må oppdateres som følge av den kritiske gjennomgang som bør følge av øvelser og hendelser (Perry og Lindell, 2003). De to avsluttende punktene handler om at beredskapsplanlegging ofte kan møte motstand og at beredskapsplanen må erkjenne at planlegging og ledelse har to ulike funksjoner, noe som gjør at planen må testes under øvelser og krise. Det fokuseres på at planleggingsprosessen behøver ressurser, noe som gjerne blir gjenstand for konflikt da ressursene ikke kan bli brukt til noe som for øyeblikket virker mer nødvendig og viktig (Perry og Lindell, 2003). Planlegging er dermed en del av beredskapen, mens ledelse av beredskapsresponsen er å bruke tiltakene planleggingsfasen skisserer. Forfatterne er opptatte av at disse to ikke må forveksles, da det vil føre til dårlige resultater for både planleggingen og ledelsen.

2.2.2 WICKED PROBLEMS

Rittel og Webber (1973) beskriver *wicked problems* som vanskelige å definere, og avhengige av politiske avgjørelser for å bli håndtert. Forståelsen kan utfylles ved å si at wicked problems er et sett av komplekse problemer som utvikler seg i en dynamisk sosial kontekst (Ritchey, 2011). Det er vanskelig å løse slike problemer fordi det kan kreve selvmotsigende, hyppig endrede eller vanskelig gjenkjennelige krav. Det er også alltid mer enn én forklaring for hvorfor disse problemene har oppstått. For å kunne forklare et wicked problem i detalj må man utvikle mange mulige løsninger, nettopp fordi informasjonen om problemet kun kan bli gitt ved å adressere løsningen. Problemforståelsen og problemløsningen er avhengige av hverandre.

Rittel og Webber (1973) understreker at det ikke finnes noen optimal løsning på et wicked problem. Slike problemer dukker opp, blir løst, kommer tilbake og må bli håndtert igjen. Eksempler på denne typer utfordringer kan være kriminalitet og fattigdom. Noe annet som kjennetegner wicked problems er at den som skal håndtere slike ikke stopper fordi problemet er løst, men fordi det ikke lenger finnes tid, penger eller tålmodighet til å lete etter bedre løsninger. Dermed ender løsningen på et wicked problem med ”dette er det beste jeg kan gjøre ut fra begrensningene jeg står ovenfor” (Rittel og Webber, 1973).

En tradisjonell tilnærming er å la problemet bli håndtert av eksperter og politikere. Man kan rett og slett substituere ekspertene med representanter fra ulike grupper. Da kan ringvirkningene bli mer eksplisitte, men det behøver ikke gjøre utfallet bedre. Rittel og Webber (1973) viser til at vi ikke har noen teori om hva som er det optimale samfunn, eller hva som fremmer sosial godhet, og at det i seg selv er et wicked problem.

2.2.3 KOLLEKTIV BEVISSTHET

Collective mindfulness, eller kollektiv bevissthet, handler om kapasitet til å oppdage og forstå betydningen av svake signaler og å effektivt respondere på dem (Weick og Sutcliffe, 2001). En organisasjon med kollektiv bevissthet evner å forvente farer og hendelser før de skjer, og har jobbet for å redusere sårbarheten i forkant (Kjellén & Albrechtsen, 2017). Tankegangen fremmer løse strukturer og skal bidra til å undertrykke tendenser mot organisatorisk treghet (Weick, Sutcliffe og Obstfeld, 1999).

Eksempelorganisasjonene som trekkes frem i studier for kollektiv bevissthet er High reliability organizations (HRO). Ofte blir organisasjonsbetegnelsen forbundet med produksjonsanlegg innen kjernekraft, flygeledersystemer og organisasjoner som jobber med romfartøy. De opererer i et utilgivelig sosialt og politisk miljø, hvor det er høy risiko for feil. Disse organisasjonene lykkes i å unngå katastrofer til tross for høy risiko og kompleksitet.

Diskusjonen rundt HROer i faglitteraturen handler ofte om man kan overføre tankegangen fra disse organisasjonene til andre typer organisasjoner. For å kunne oppnå denne kollektive bevisstheten er fem kognitive prosesser nødvendige; *Preoccupation with failure* (Fokus på feil), *reluctance to simplify interpretations* (unngå forenkling), *sensitivity to operations* (årvåkenhet), *commitment to resilience* (evne til resiliens) og *underspecification of structures* (underspesifisering av strukturer) (Weick et al., 1999; Weick og Sutcliffe, 2015).

HROene er altså opptatt av egne fiaskoer, er motvillige til å forenkle tolkninger og har en uspesifisert struktur. De to sistnevnte kan fremstå som noe uklare, men handler om å se kompleksiteten i et problem og at uformelle nettverk og beslutningstakere med passende ekspertise får håndtere uønskede hendelser. Prosessene i HRO-ene er distinktive, men ikke unike, da de fokuserer på fiasko over suksess, taktikk over strategi, og nåtid over fremtid, forandring og motstandsdyktighet (Weick et al., 1999). Forfatterne argumenterer med at de mest effektive organisasjonene oppfordrer til erkjennelse for feil og feilrapportering. På denne måten kan de jobbe nøye for å undersøke feilene og lære mer (Weick et al., 1999). Kontrasten til dette er organisasjoner som fokuserer på effektivitet.

For å forstå den kollektive bevisstheten er det viktig å erkjenne at å være bevisst er mer enn å tildele noe oppmerksomhet. Mindfulness, eller bevissthet, handler både om kvaliteten på oppmerksomheten og det å bevare den. Bevissthet letter korreksjon av avvik som, sammen med andre problemer og feil, kunne utviklet seg til å bli en katastrofe. Bevissthet gjør det mulig for mennesker å administrere sammenstillinger av hendelser de aldri før har sett.

2.2.4 MENINGSSKAPING

Forskning innen "crisis sensemaking" er av de få unntakene innen samfunnssikkerhet som er forsket på i større grad (Johansen et al., 2012). Sensemaking, eller meningsskaping, handler om at fortiden gir aktørene mulighet til å handle. Meningsskapingen kan utebli, og de som skal håndtere den uønskede hendelsen risikerer å bli ute av stand til å ta beslutninger (Weick, 1993). Organisasjoner kan være gode på å ta beslutninger, men kan likevel mislykkes i en stressende situasjon på grunn av mangelfull meningsskaping (Weick, 1993). Dette begrunnes i at beslutningstaking handler om strategisk rasjonalitet som bygges opp ved å erstatte uvitenhet på bakgrunn av tydelige spørsmål og svar. Meningsskaping handler derimot om kontekstuell rasjonalitet, og fremkommer gjennom å stille vage spørsmål, få uklare svar og å forhandle avtalekompromisser med mål om å redusere forvirring (Weick, 1993).

Rammeverket for meningsskaping kalles SIRCOPE: *Social context, Identity, Retrospect, Salient cues, Ongoing processes, Plausibility* og *Enactment* (Weick, 1995). Christiansen (2017) har oversatt kjennetegnene til sosial kontekst, identitet, retrospekt, tydelige hint, kontinuerlige prosesser, plausibilitet og handling. Weick viser til at meningsskaping er påvirket av andre mennesker og sosial kontekst, en sosial forankring (sosial kontekst). Weick mener alt vi foretar oss er et resultat av identitet. Denne identiteten kan være både personlig, profesjonell eller organisatorisk (identitet). Med meningsskaping er det essensielt å huske hva

som har skjedd, noe som er avhengig av individet (retrospekt). Noen hendelser vil virke mer tydelige enn andre, og disse vil ha en spesiell betydning (tydelige hint). Meningsskaping er en pågående prosess, som ikke starter og slutter på bestemte steder. Aktørene kan miste informasjon om de ikke følger med, og skjer det for mye uforutsett kan meningsskapingen forkastes og starte på nytt igjen (kontinuerlige prosesser). Aktørene vil ikke lete etter den nøyaktige løsningen, men velge det plausible og tilfredsstillende (plausibilitet). Det vil så bli tatt beslutninger og aktører vil handle ut fra meningsskaping (handling).

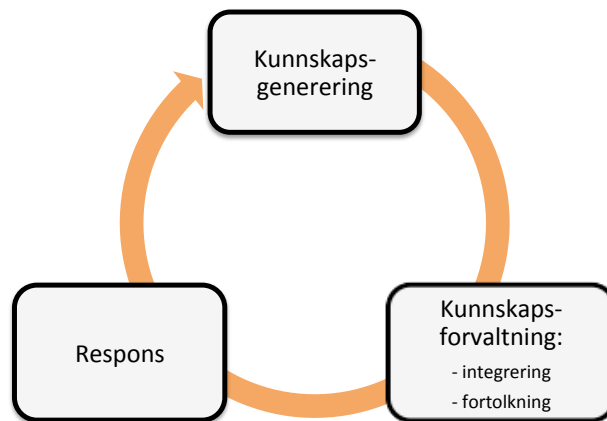
I krisehåndtering er situasjonsforståelse viktig. Situasjonsforståelse defineres helt enkelt som en forståelse av tilstanden til omgivelsene (Endsley, 1995b). Fenomenet handler om å ikke bare oppfatte omgivelsene, men også forstå betydningen opp mot egne målsetninger (Endsley, 1995b). Det finnes mange ulike definisjoner og beskrivelser av dette, og et begrep som i større grad kan utfylle meningsskaping, er situasjonsbevissthet. Situasjonsbevissthet kan beskrives som å oppfatte hva som foregår, forstå dette og danne en mening om hva som bør gjøres (Christiansen, 2017). Endsley (1988) definerer situasjonsbevissthet som en persepsjon av elementene i omgivelsene innenfor en avgrenset tid og sted, en forståelse av betydningen, og en prediksjon av deres status i nær fremtid. Endsley mener altså at situasjonsbevissthet består av situasjonsoppfattelse, situasjonsforståelse og situasjonsprediksjon (Endsley, 1995).

Både situasjonsbevissthet og meningsskaping danner et fundament for å ta beslutninger og delta i handling, og da utover det som er innlært eller bestemt ut fra prosedyrer, ruiner, lover og forskrifter (Christiansen, 2017). Hvordan ulike aktører oppfatter samme situasjon påvirkes av både øvelse, identitet og holdninger. Atferd er et resultat av strukturelle og administrative rammer, og delvis et resultat av individuell erfaring, affekt og sinn (Christiansen, 2017).

Christiansen (2017) mener situasjonsbevissthet kan modereres av meningsskaping. Begge handler om å skaffe kunnskap for å forstå en situasjon, noe som er en del av en større prosess som til slutt påvirker adferden til aktørene. Denne prosessen kan settes i sammenheng med kunnskapsgenerering under krisehåndtering. Engen et al. (2017) har laget en modell for kunnskapsgenerering til respons, som i utgangspunktet handler om krisekommunikasjon, men som også er relevant for situasjonsbevissthet og meningsskaping.

Figur 2.2.4 nedenfor forestiller at generert kunnskap kommuniseres til relevante aktører, og disse analyserer kunnskapen og danner et overordnet situasjonsbilde. Vi ser at kunnskapsgenerering mellom aktører skal føre til en tilfredsstillende respons, som igjen vil føre til et nytt situasjonsbilde og behov for å gjenta prosessen for å håndtere situasjonen ut i

fra hvordan den har utviklet seg basert på ny kunnskap (Engen et al., 2017). Det er dette som danner grunnlaget for respons tilpasset meningsskaping og situasjonsbevissthet.



Figur 2.2.4: Fra kunnskapsgenerering til respons (Engen et al., 2017). Figuren er basert på Kollektiv bevissthet (Weick et al., 1999), Boins kritiske oppgaver i kriseledelse (Boin et al., 2005), Organisasjonslæring (Dixon, 1994) og krisekommunikasjonsteori (Coombs og Holladay 2010; Coombs, 2010).

2.3 FORKLARENDE PERSPEKTIV

Organisasjonene som skal samvirke besitter ulike organisatoriske utgangspunkter for samvirket. De må alle forholde seg til forskjellige økonomiske, demografiske, politiske, sosiale og kulturelle forhold. I tillegg står de ovenfor ulike omgivelser og målgrupper. Dette vil si at hver enkelt organisasjon har utfordringer og fordeler som skiller seg fra den aktøren de skal samvirke med. Med dette til grunn gjør forskningsspørsmålene det nødvendig å se på organisasjonenes struktur, og hva som kan føre til at de endrer rutiner for samvirke.

Christensen et al. (2017) bruker en transformativ tilnærming for å forstå hvordan organisasjoner i offentlig sektor er etablert, vedlikeholdt og endret. Tilnærmingen baseres på en strukturell-instrumentell og to institusjonelle tilnærminger. De tre perspektivene kan i fellesskap, men også hver for seg, bidra til å øke forståelsen for hvordan organisasjoner fungerer.

Med tanke på at de tre forskjellige organisasjonene studert i denne avhandlingen er mangfoldige og må forholde seg til et komplekst samfunn vil jeg benytte to ulike forklarende perspektiver. Valget faller på et instrumentelt og et institusjonelt perspektiv, da disse bygger på ulike handlingslogikker og dermed kan fungere utfyllende overfor hverandre.

Nedenfor vil jeg først kortfattet beskrive perspektivene hver for seg, før jeg viser til hvordan de sammen kan fungere til å forklare empiriske funn.

2.3.1 DET INSTRUMENTELLE PERSPEKTIVET

Dette perspektivet er basert på teoritradisjoner som Taylors (1911) Scientific Management og Webers (1947) byråkratiteori (Christensen et al., 2017). Det sentrale i det instrumentelle perspektivet er at organisasjoner blir sett på som et redskap lederne kan bruke for å nå gitte mål. Organisasjonen skal kunne styres ved utforming av organisasjonsstrukturen og ved formålsrasjonelle handlinger (Christensen et al., 2017). Dette handler om ansvar, rettigheter, plikter, rolleforventninger og regler for de som innehar ulike stillinger. Her skal styring skje av ledelsen gjennom utforming av organisasjonsstrukturen og ved formålsrasjonelle handlinger som skal gi gode eller tilfredsstillende måloppnåing (Christensen et al, 2017).

KONSEKVENSLOGIKK

Konsekvenslogikk er den underliggende handlingslogikken i det instrumentelle perspektivet (Christensen et al., 2017). Dette handler om å forutsi fremtidige konsekvenser av en eller flere handlinger. I dette synet hevdes det at aktørene følger et mål-middel prinsipp når de handler. Tanken er at i en ideell verden har aktørene full oversikt over alternativer og konsekvensene av disse, og da har de fullstendig formålsrasjonelle handlinger, eller fullstendig (formåls)rasjonalitet (Christensen et al., 2017).

Dette synet er modifisert gjennom *begrenset rasjonalitet* (Simon, 1947). Simon forklarer at på grunn av begrensninger som tid, ressurser og kunnskap vil det ikke være mulig å oppnå fullstendig rasjonalitet. Konsekvensen er at det ikke blir gjort optimale valg, men heller tilfredsstillende valg. Christensen et al., (2017) forklarer begrenset rasjonalitet ved at det innebærer uklare mål og komplekse problemer. Dermed oppstår ufullstendig informasjon om alternativer og konsekvenser, og konsekvenslogikken bærer preg av at beslutningsregelen er bygd på tilfredsstillelse fremfor å finne optimale løsninger.

2.3.2 DET KULTURELLE PERSPEKTIVET

En av de institusjonelle tilnærmingene er kulturperspektivet. Dette fokuserer på hvordan en kombinasjon av indre og ytre press på organisasjonen skaper uformelle normer og verdier (Christensen et al., 2017). Når en organisasjon utvikler uformelle normer og verdier får den institusjonelle trekk. Dette gjør organisasjonen mer kompleks og mindre fleksibel ovenfor nye

krav, samtidig som den gjerne blir mer løsningsorientert innenfor sine rammer og utvikler et sterkt sosialt fellesskap (Christensen et al., 2017).

Her er endring knyttet til de etablerte normene og verdiene. Dermed krever endring og handling at det er i samsvar med situasjonen organisasjonen står ovenfor og aktørens identitet. I det kulturelle perspektivet vil organisasjoner være trege og endring skje langsomt. Uformelle normer og verdier er sentralt, og er bygd opp av tradisjoner som medlemmene utvikler gjennom erfaring og daglig arbeid sammen med kolleger. For at endring skal skje raskt vil den måtte bli utsatt for et organisatorisk sjokk (Christensen et al., 2017).

LOGIKK OM DET PASSENDE

Kulturperspektivet er basert på en *logikk om det passende*. Dette går ut på at uformelle normer etableres med rot i organisasjonens omgivelser, som følge av forestillinger om hva som oppfattes som passende adferd. Hva som gjør noe til en passende handling bygger altså på et kulturelt normativt og institusjonelt grunnlag og hva som er de dominerende uformelle verdier og normer tilhørende situasjonen. Kulturperspektivet baseres dermed på at valg av handling skjer ut i fra tidligere erfaringer.

March og Olsen (1989) beskriver også denne logikken, og kaller dette for matching, hvor situasjon og identitet koples. Dette går ut på gjenkjennelse av situasjon og medlemmens identitet skaper handlingsregler som kopler disse to (March og Olsen, 1989). Det lages en moralsk ramme for hva som er denne passende atferden, og når dette står sterkt i en organisasjon skapes et fellesskap mellom medlemmene som ofte beskrives som en korpsånd (Christensen et al., 2017). Denne koblingen kan ha fem bakgrunner: læring ut fra erfaring, tidsmessig nærhet, dekontekstualisering, kontekstualisering og kategorisering. Den første går ut på at erfaring forenkler handlingsregelen. Tidsmessig nærhet er å velge en nylig brukt identitet og regler for praksiser. Dekontekstualisering er å benytte andre organisasjoners erfaring når disse ansees som allment ønskelige. Kontekstualisering har likhetstrekk med sistnevnte, men handler om at den andre aktørens erfaring er relevant da organisasjonene er i samme situasjon. Kobling kan også skje ved kategorisering, som er en prioritert rekkefølge for regler og identiteter knyttet til ulike hendelser (Christensen et al., 2017).

STIAVHENGIGHET

Stiavhengighet er et sentralt element i faglitteraturen om organisasjonskultur. Dette kan sammenlignes med fødselsmerker karakterisert av kulturell kontekst, eller normer og verdier, som preger en organisasjon helt fra starten av organisasjonens opprinnelse (Christensen et al.,

2017). Det handler blant annet om at organisasjonsmedlemmene velger å kopiere det som har vært vanlig å gjøre tidligere.

Stiavhengighet har flere fordeler da det gir stabilitet og dybde i de uformelle verdiene og normene i offentlige organisasjoner. På denne måten blir det lettere for de som arbeider i organisasjonen å forstå hvilke kulturelle rammer de skal følge, som igjen gjør det enklere å vite hva som er passende atferd.

Baksiden med stiavhengighet er at det kan medføre mangel på fleksibilitet i organisasjonen, noe som er problematisk i situasjoner hvor omgivelsene endres hyppig eller et ukjent fenomen oppstår (Christensen et al., 2017). Institusjonelle trekk og handlingsregler kan dermed fungere som bremsklosser for endring. I tillegg vil kritikerne til institusjonelle trekk peke på at om det får for sterkt rotfeste kan det skape rigide, innadvendte og lite tilpasningsdyktige organisasjoner som vanskelig lar seg styre demokratisk (Christensen et al., 2017).

2.4 EMPIRISKE FORVENTNINGER

Med utgangspunkt i teorikapitlet kan jeg forvente ulike funn i empirien. For å knytte de organisasjonsteoretiske perspektivene opp mot undersøkelsesspørsmålene etableres to empiriske forventninger basert på de teoretiske perspektivene. På denne måten blir arbeidet med perspektivene mer konkretisert, og problemstillingen blir sett i lys av organisatoriske forutsetninger. De empiriske forventningene er ikke nullhypoteser eller alternative hypoteser, men forventninger til empirien basert på teorien. For at de skal bidra positivt i avhandlingen forutsettes det at funn angående EF1 og EF2 blir drøftet i forbindelse med arbeidet for å besvare forskningsspørsmålene.

EF1: Ut i fra det instrumentelle perspektivet kan det forventes at empirien viser aktører som følger konsekvenslogikk i alle faser av beredskapsarbeid, noe som utfordrer samvirke da de forskjellige aktørene har ulike hovedoppgaver og mål.

EF2: Basert på det kulturelle perspektivet er det tenkelig at samvirke utfordres da *logikk om det passende* og stiavhengighet kan føre til ulik situasjonsbevissthet og manglende felles meningsdannelse hos aktørene.

KAP. 3: METODE

Avhandlingen er godkjent av Norsk Senter for forskningsdata (NSD). Undersøkelsen er basert på dokumenter og dybdeintervjuer. Dette utgjør to typer datasett. Årsaken til valg av data var for å belyse problemstillingen og forskningsspørsmålene på en helhetlig måte.

Problemstillingen ”*Hvor godt er grensekommunen Sør-Varanger beredt til å håndtere kriser som følger av beliggenheten?*” forutsetter en kvalitativ tilnærming, og i dette kapitlet vil metodiske valg bli redegjort for. Formålet med metodekapittelet er å beskrive arbeidsprosessen, forklare årsakene til ulike valg og hvordan disse kan påvirke forskningen.

3.1 DEFINISJONENS PÅVIRKNING

Før forskningsmetoden blir beskrevet vil jeg vise et av verktøyene som har bidratt til avgrensning og valg av forskningsmetode. Dette er operasjonalisering, som er foretatt under utarbeidelsen av problemstillingen, forskningsspørsmålene og de empiriske forventningene. Nedenfor operasjonaliseres de to empiriske forventningene.

EF1: *Ut i fra det instrumentelle perspektivet kan det forventes at empirien viser aktører som følger konsekvenslogikk i alle faser av beredskapsarbeid, noe som utfordrer samvirke da de forskjellige aktørene har ulike hovedoppgaver og mål.*

For å operasjonalisere denne forventningen fokuserer jeg på nøkkelordene, *konsekvenslogikk*, *arbeidsoppgaver* og *mål*. Konsekvenslogikk er beskrevet i det teoretiske rammeverket, og er en handlingslogikk basert på et mål-middelprinsipp. Beredskapsfasene er også beskrevet i teorikapitlet, og klassifiseres i denne avhandlingen som tredelt; *før-krisefase*, *akutt-krisefase* og *etter-krisefase*. Med hovedoppgaver og mål mener jeg de prioriterte arbeidsoppgavene basert på ansvarsområdene til en organisasjon. Forventningen beskriver at det instrumentelle perspektivet mener handling kun skjer ut fra egne mål, noe som kan forstyrre samvirke da hver enkelt aktør vil prioritere egne mål fremfor eventuelle felles mål.

EF2: *Basert på det kulturelle perspektivet er det tenkelig at samvirke utfordres da logikk om det passende og stivhengighet kan føre til ulik situasjonsbevissthet og manglende felles meningsdannelse hos aktørene.*

Her er det flere nøkkelord og begreper. *Logikk om det passende*, *stivhengighet*, *ulik situasjonsbevissthet* og *manglende felles meningsdannelse* er forklart i teorikapitlet. Forventningen hevder gjennom det kulturelle perspektivet at ulik handlingslogikk og

stivhengighet kan føre til ulik situasjonsbevissthet og meningsskaping. Dette forventes å kunne forstyrre ivaretagelsen av samvirke.

3.2 VALG AV METODE

Studien ble gjennomført i tidsperioden september 2019 til mai 2020. Formålet er å redegjøre for i hvilken grad grensekommunen er rustet til å håndtere uønskede hendelser og kriser. En slik problemstilling gir retningslinjer for hvilke forskningsmetoder som bør benyttes, og avgrensede forskningsspørsmål gjør prosjektet undersøkbart (Thagaard, 2013).

Problemstillingen ”*Hvor godt er grensekommunen Sør-Varanger beredt til å håndtere kriser som følger av beliggenheten?*” er beskrivende (Miles, Huberman og Saldana, 2020, s.25). For å undersøke den er det nødvendig å sette opp forskningsspørsmål som inneholder flere aspekter av problemstillingen og fungerer avgrensende.

En annen avgjørende faktor for flere metodiske valg var masteroppgavens omfang. Sør-Varanger har et relativt bredt spekter av beredskapsorganisasjoner, noe som gjør rammene for masteroppgaven for smale til at avhandlingen kunne undersøke alle aktører. Av den grunn har jeg valgt å fokusere på et mindre utvalg, og prioritere dybde fremfor bredde.

Allerede i starten av arbeidet valgte jeg en generell utvalgsstrategi for informanter. Strategien er av Goetz og LeCompte (1984), og kalles ”reputational case selection”, eller omdømmevalg. Det er å velge instanser og/eller nøkkelpersoner etter anbefaling fra eksperter på området. Årsaken til strategivalget var å få tilgang til relevante informanter som jobber med temaet jeg undersøker. Gitt studiens innretning mot samvirke, og i samråd med fagpersoner, bestemte jeg meg for å velge informanter med ulike beredkapsroller: én sentral nødetat (politidistriktet), vertsorganisasjonen for det geografiske området som også representerer den lokale offentlige myndigheten (kommunen) og en organisasjon fra Forsvaret (Heimevernet). Ytterligere beskrivelse av rekrutteringen blir fremlagt i delkapittel 3.4.

Hensikten med å gå i dybden var å finne ut på hvilken måte samvirkeprinsippet blir ivarett av nøkkelorganisasjoner i grensekommunen, og hvilke meninger, tanker og erfaringer relevante aktører i organisasjonene gjør seg om beredkapsarbeid og krisehåndtering. Med andre ord er målet å utvikle forståelse rundt fenomenet på bakgrunn av detaljerte data om personer og situasjoner (Thagaard, 2013). Avhandlingen kunne vært løst med et annet utvalg og ved bruk av enn annen forskningsmetode, noe som kunne belyst andre aspekter av samme fenomen. Av hensyn til oppgavens begrensede rammer var det nødvendig å avgrense utvalget.

3.3 ANALYSE AV DOKUMENTER

Ved å gjennomføre analyser av dokumenter kan man finne relevant informasjon. Begrepet *dokumenter* brukes her som tekstinformasjon etablert uten forskerens medvirkning, og omfavner alle skriftlige kilder som er tilgjengelig for forskerens analyser (Thagaard, 2013). Forskningsmetoden er teoretisk tematisk analyse. I denne studien brukes teorien presentert i teorigapitlet som grunnlag for valg av dokumenter. Funnene i analysen av dokumentene er deretter et grunnlag for de kvalitative dybdeintervjuene. Empirien fra datasettet informerer det andre settet, ved at informasjon fra dokumentene sammenlignes med intervjuene. Dette er en prosess som går mye frem og tilbake, men nedenfor er metoden fremlagt systematisk.

3.3.1 UTVALG AV DOKUMENTER

Dokumentutvalget er formålsorientert, da jeg har valgt enheter som inneholder relevant informasjon for å kunne belyse problemstillingen (Jacobsen, 2015). Datasettet består av offentlige tilgjengelige dokumenter, hvor noen er gjort tilgjengelige etter innsynsbegjæring mens to ble oversendt mot at jeg ikke publiserte innholdet i dokumentene. Dokumentene har ført studien videre, og gjort meg oppmerksom på andre relevante dokumenter.

For å få overblikk før utvalget ble foretatt ble mange dokumenter innen temaet lest. Jeg startet med å lese trusselvurderinger av nasjonale aktører, evalueringsrapporter fra tidligere store krisehåndteringer og relevante stortingsmeldinger med samme tematikk. Deretter satte jeg meg inn i lovverket, tilhørende forskrifter og instruks disse henviste til før. Etterpå studere jeg en rekke dokumenter for å få oversikt over kommunal beredskapsplikt, rollefordeling og trusselbildet i grenseområdet. Videre søkte jeg innsyn i dokumenter som konkret handlet om Sør-Varangers beredskap og tidligere krisehåndtering for å kartlegge beredskapsarbeidet. På den måten fikk jeg også oversikt over problematikken som eksisterer i feltet, og flere hypoteser og forskningsspørsmål ble etablert, endret, avkreftet og bekreftet.

For ordens skyld vil jeg presentere dokumentene i tre kategorier. Første kategori er dokumenter fra *regelverk og retningslinjer*. Med *regelverk* mener jeg lover, tilhørende forskrifter og instruks. Eksempler fra utvalget er Lov om politiet (politiloven), Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven), Forskrift om kommunal beredskapsplikt, og Instruks om Forsvarets bistand til politiet (bistandsinstruksen). Med *retningslinjer* mener jeg alle dokumenter som henviser til normer

og styringssystemer. Eksempler er Politiets beredskapssystem I (PBS I) og veileder for ROS-analyser (Politidirektoratet, 2011; DSB, 2014).

Den andre kategorien er *rapporter og trusselvurderinger*. Denne kategorien utgjør blant annet trussel- og risikovurderingene til DSB, PST, NSM og E-tjenesten. I tillegg har jeg gjennomgått rapportene av Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS)⁴ og Den norske helsingforskomiteen⁵ fra Flyktningkrisen i 2015, for å få et innblikk i utenforstående eksperter syn på krisehåndteringen av Flyktningkrisen på Storskog i Norge og asylprosesser i Russland. Årsaken til at disse ble analysert og brukt i avhandlingen er at masseinnvandring er en del av risikobildet grenseområder står ovenfor. Et siste eksempel på relevante dokumenter i denne kategorien er tilsyn- og evalueringsrapporter fra tidsperioden 2011 til 2019. Disse ble oversendt som følge av innsynsbegjæring til Fylkesmannen i Troms og Finnmark.

Den tredje kategorien er *Stortingsmeldinger og offentlige utredninger*. Denne utgjør relevante Stortingsmeldinger og offentlige utredninger. Disse har inneholdt mange opplysninger om samfunnssikkerhet, hvilke sårbarheter myndighetene er opptatte av, granskninger av større uønskede hendelser, men også anbefalinger til ulike aktører. Et eksempel på en relevant Stortingsmelding er Meld. St. 29 (2011-2012). Den offentlige utredningen som har påvirket avhandlingen i størst grad er trolig Rapport fra 22-juli kommisjonen (NOU 2012:14). Årsaken til at denne er relevant er at den gransket utfordringene under terrorangrepet, og var med på å føre til endringer i krav til norsk beredskaps- og krisehåndteringsarbeid. 22. Juli og rapportene som fulgte førte til reformer, flere stortingsmeldinger, nytt krisehåndteringsprinsipp og endringer i straffeloven. Jeg tør påstå at ingen hendelse i moderne fredstid har påvirket norsk beredskap og sikkerhetspolitikk i større grad enn terrorangrepet i 2011.⁶ Derfor er Stortingsmeldingene og de offentlige utredningene relevante for å få oversikt over rolleforståelse og forventninger til ulike aktører.

3.4 KVALITATIVE DYBDEINTERVJUER

Dokumenter er skreddersydd til det formålet datainnsamleren opprinnelig hadde, og derfor er det begrenset hva jeg kan få ut av dokumentene (Jacobsen, 2015). Informasjonsgrunnlaget de

⁴ Norway's Asylum Freeze: A report on Norway's response to increased asylum arrivals at the Storskog border crossing with Russia in 2015 and subsequent legal developments.

⁵ Lost in Russia: A critical assessment of Norway referring to Russia as a safe third country and safe country of origin.

⁶ Terrorangrepet i USA 11. September 2001 påvirket norsk sikkerhetspolitikk og lovverk da det førte til et nytt kapittel i straffeloven (2005, Kap.18) og en reaktiv strafferett i form av forberedelsesbestemmelser.

gir fører til et utgangspunkt for nærmere undersøkelser. Å basere intervjuguiden fra deler av dokumentanalysen og faglitteratur ga god innsikt i hva som ville være relevant å finne ut mer om. Jeg ønsket å forstå deltakernes meninger og erfaringer knyttet til krisehåndtering, og hvordan de arbeider med beredskap. Gjennom intervju kunne jeg få kunnskap om hvordan enkeltpersoner opplever og reflekterer over ulike situasjoner (Jacobsen, 2015).

3.4.1 UTVALG OG PRESENTASJON AV INFORMANTER

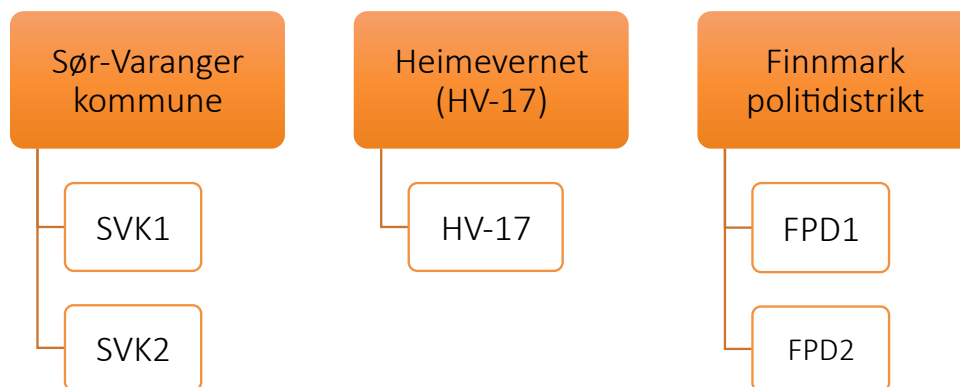
Hvilke informanter man benytter seg av er avgjørende for hvilke funn som vil bli avdekket, og det er viktig å benytte informanter som er relevante for problemstillingen (Jacobsen, 2015). Likevel måtte jeg unngå et antall som ville gitt bredde, nettopp fordi dybdeintervjuer og analysen av disse er tidkrevende (Thagaard, 2013).

Et generelt utvalgs-kriterium var at informantene innehar relevante stillingstitler og arbeidsoppgaver som angår beredskap- og krisehåndtering i de utvalgte organisasjonene. Dette var for å sikre empiriens gyldighet. Etter å ha vært i kontakt med alle organisasjonene mottok jeg kontaktinformasjon til relevante personer. I utgangspunktet ønsket jeg mellom to og tre nøkkelpersoner fra hver organisasjon, men av hensyn til de ulike organisasjonsstrukturene ble utvalget basert på to informanter fra den administrative ledelsen i kommunen, to informanter fra den operative ledelsen i politiet og én informant fra ledelsen i Finnmark heimevernsdistrikt (HV-17). Det eksisterer en variasjon i utvalget ved at de tre organisasjonene har ulike geografiske ansvarsområder, men områdene er overlappende. Hovedkriteriet, at alle informantene er nøkkelpersoner innen sin organisasjon når det gjelder samfunnssikkerhetsarbeid og samvirke i Sør-Varanger, er ivaretatt. Jeg mener utvalget har gode forutsetninger for å gi informasjon vedrørende problemstillingen.

Informantenes navn er anonymisert i avhandlingen. Det fremgår av informasjonsskrivet og ble vektlagt i samtaler med hver enkelt informant at fullstendig anonymisering er vanskelig. Årsaken til dette er at organisasjonene som undersøkes er relativt små og befinner seg i et lite samfunn. Indirekte opplysninger i empirien kan føre til identifisering. Likevel valgte jeg å ikke benytte navn eller stillingstittel i avhandlingen, nettopp for å sikre åpenhet og forsøke å unngå tilbakeholdelse av informasjon. Jeg så ingen direkte nytteverdi av å publisere navnene til informantene, annet enn å kunne begrense eventuelle overdrivelser eller unyanserte svar som følge av en trygghet for å ikke bli konfrontert med uttalelsen senere. Etter å ha drøftet de negative og de positive sidene ved å anonymisere navn og stillingstittel ble valget om å ikke identifisere tatt. Identifisering ble vurdert som mindre forskningsetisk og lavere nytteverdi.

3.5 OPPSUMMERING AV UTVALG OG METODISK TILNÆRMING

Nedenfor presenteres utvalg og metodisk tilnærming i en figur og en tabell. Figur 3.5a presenterer informantenes tilhørighet og hva de vil bli kalt videre i avhandlingen. Informantene fra Sør-Varanger kommune blir presentert som ”SVK1” og ”SVK2”, som er forkortelsen jeg velger for Sør-Varanger kommune. Det samme gjelder Finnmark politidistrikt, hvor jeg bruker forkortelsen ”FPD” og nummer 1 og 2. Informanten fra Heimevernet representerer Heimevernsdistrikt 17, og kalles derfor HV-17.



Figur 3.5a: Figuren viser oversikt over de fem informantene og hva de refereres til.

Tabell 3.5b er en oversikt over metodisk tilnærming. Denne viser oppgavens forskningsmetode, og inneholder en kortfattet oversikt over utvalget.

Kvalitativ studie	
Datasett	Utvalg og innsamling
Intervju	<ul style="list-style-type: none">• Informasjonsmøte med representanter fra alle tre organisasjoner• Ble gitt presentasjon av FPD1• Gjennomførte semistrukturerte dybdeintervjuer med fem informanter
Dokumenter	<ul style="list-style-type: none">• Gjennomgang og bruk av flere avisartikler og rapporter• 26 teoretisk tematisk analyserte dokumenter*

Tabell 3.5b: Tabellen viser en oversikt over den metodiske tilnærmingen.

* Oversikt over dokumentene er i vedlegg

3.6 GJENNOMFØRING AV INTERVJUENE

Intervjuguiden ble laget med utgangspunkt i dokumentene, faglitteratur, avhandlingens tema og problemstilling. Oppsettet er semistrukturert, noe som var hjelpsomt for å kunne stille spørsmål og oppfølgingsspørsmål. For å sikre at jeg gikk gjennom relevante temaer ble beredskapsfasene og de to perspektivene brukt som utgangspunkt for spørsmål.

Etter innehavere av relevante stillinger var kontaktet arrangerte jeg én til én møter med personene. Der ble prosjektet ytterligere beskrevet og diskutert. Informasjon gitt i disse uformelle møtene ble ikke notert eller analysert. Etter informasjonsmøtene avtalte vi tidspunkt for intervju. Av Finnmark Politidistrikt fikk jeg i tillegg en presentasjon om organisasjonen, hvor jeg tok notater og i ettertid analyserte notatet.

Alle informanter fikk oversendt informasjonsskriv og temaguide på forhånd. Temaguiden er ikke selve intervjuguiden, men er en kortfattet liste over temaer jeg ønsket å intervju deltakerne om. I informasjonsskrivet presiserte jeg at informantene kunne trekke egne svar, og at de til enhver tid kunne trekke hele sitt bidrag uten å oppgi begrunnelse.

Datainnsamlingen fra informantene ble gjennomført i tidsperioden desember 2019 til februar 2020. Det korteste intervjuet hadde en varighet på 1.5 time, mens det lengste varte i 3 timer og 15 minutter. Presentasjonen og de fem intervjuene ble gjennomført på arbeidsplassene til informantene. Alle informanter samtykket til lydopptak.

Intervjuene ble i ettertid transkribert i sin helhet, noe som resulterte i over hundre sider med data. For å sikre forskningsetisk ivaretagelse av deltakerne ble transkriberingen oversendt til informantene. På denne måten fikk informantene på nytt skriftlig beskjed om at de kunne trekke deler av bidraget eller hele bidraget, men også endre feilinformasjon. Senere fikk de tilsendt ferdigbehandlede deler av empirikapitlet som omhandlet dem og deres organisasjon. En av årsakene til at jeg anser en slik oversendelse som viktig er for å sikre at ikke konfidensiell informasjon blir publisert i masteroppgaven. Det ble presisert i forkant av intervjuene at det er informantenes oppgave å sikre at konfidensiell informasjon ikke meddeles. Selv om jeg ikke hadde noen grunn til å tro at deltakerne skulle dele gradert informasjon ble retting tilbudt for å unngå eventuelle forsnakkinger eller feil. Kontrollen av rådataene og empirikapitlet fungerte som en kvalitetssikring, men er også i tråd med NSDs personvernsprinsipper og deltakernes rettigheter. Ingen konfidensiell informasjon var delt, men to sitater fra den ene transkriberingen ble korrigert.

3.7 DATABEHANDLING

Målet med empirien er å finne svar på problemstillingen og forskningsspørsmålene. Alt som kan belyse de tre spørsmålene er interessant. De beskrivende begrepene i teorikapitlet var utgangspunktet for den teoretisk tematiske analysen av dokumentene. Analysen av intervjuene tok i tillegg utgangspunkt i empirien fra dokumentene. Forskningsmetoden er beskrevet i de neste to underkapitlene, før det avsluttende underkapitlet forklarer valg av fremstilling.

3.7.1 TEORETISK TEMATISK ANALYSE

Analysen av dokumentene fulgte retningslinjene til Braun og Clarke (2006, s.87-93). Da dette ikke beskriver konkret hva jeg gjorde fremlegges fremgangsmåten slik at funn kan etterfølges. Det må poengteres at fremstillingen kan se lineær ut, men det er misvisende.

Før jeg startet å kode og kategorisere dataen ble alle dokumenter lest. Under lesingen ble ideer og tanker notert. Gjennomgangen førte til bevisstgjøring av andre relevante dokumenter, som også ble lest. Når utvalget var gjort gikk jeg gjennom dokumentene på nytt, men denne gangen ble koder i form av setninger tatt ut. Kodene var alle relevante for den beskrivende teorien, problemstillingen og forskningsspørsmålene. Disse var også utgangspunktet da jeg utviklet kategorier, som de empirinære kodene skulle grupperes under. Interessante empirinære koder som ikke passet inn ble plassert i en restkategori. Senere skulle sistnevnte vise seg å inneholde flere like koder som dannet grunnlaget for nye kategorier.

Kodene måtte hele tiden kontrolleres av problemstillingen, helheten og andre koder. I noen tilfeller måtte jeg tilbake til dokumentene for å se etter nye koder. Dette var fordi dokumentene fungerte informerende ovenfor hverandre. For eksempel kunne Forskrift om kommunal beredskapsplikt være både forenelig og ikke forenelig med beredskapsplanen til kommunen. I andre tilfeller kunne dokumenter påstå en gitt rollefordeling, men jeg hadde ingen måte å kontrollere at det var tilfelle for aktører i Sør-Varanger. Informasjonen som manglet krevde et datasett med intervjuer. Intervjuguiden ble utarbeidet med utgangspunkt i de beskrivende begrepene og de empirinære kodene fra dokumentene. Etter intervjuene måtte nye dokumenter leses. Sistnevnte viser at prosessen ikke var lineær eller forhåndsbestemt. Analysen krevde kompleksitet, og intervjuene beriket denne kompleksiteten.

3.7.2 ANALYSE AV INTERVJU

Analysen av intervjuene har likhetstrekk med teoretisk tematisk analyse. Etter transkriberingen fikk jeg oversikt over materialet ved å lese det før kodingen startet. Jeg benyttet In Vivo-koding, hvor man henter empirinære fraser eller ord fra intervju til å fange opp kjernen i dataene (Miles et al., 2020). Årsaken til valg av type koding var for å påse at kodingen ble empirinær, fremfor subjektivt forhåndsbestemt. Materialet skulle få frem meningene til informantene, og ikke reflektere mine forhåndsbestemte rammer.

Kodene har likevel ikke bare dukket opp, de er et resultat av bevisste og ubevisste valg som følger av både datamaterialets sammenheng med temaet og den teoretiske tilnærmingen jeg har valgt (Braun og Clarke, 2006). På den måten er kodene basert på hva jeg ønsker å finne ut, fortrinnsvis knyttet til geografisk beliggenhet, organisasjon, samvirke, beredskap, krisehåndtering, evaluering og læring. For å unngå å miste verdifull informasjon utover forhåndsbestemte rammer valgte jeg i tillegg å lage induktive koder basert på andre tema flere informanter vektla. På denne måten er analysen av intervjuene både teori- og data-drevet.

Etter førstesyklusodingen brukte jeg forskningsspørsmålene, det teoretiske rammeverket og faglitteraturen til å etablere mønsterkoder, eller kategorier, til andre syklus koding. Da fikk jeg empirinære koder som passet inn i de ulike kategoriene, i tillegg til at jeg nå hadde koder som viste mønstre jeg ikke hadde tenkt på før datainnsamlingen.

Underveis i databehandlingen benyttet jeg også analytic memoing og jotting for å fange opp egne tanker og sammenhenger som oppsto under bearbeidelsen av data (Miles et al., 2020). Jeg opplevde at de var nyttige for å gjenkjenne klynger og få forståelse for sammenhenger, men også for å komme nærmere besvarelse av forskningsspørsmålene og problemstillingen.

3.7.3 PRESENTASJON AV EMPIRI

Det finnes mange ulike former for analysemetoder og variasjoner av analytisk fremstilling. Målet med å systematisere funnene og drøftingen er å vise en forbedret kognitiv oppklaring av egen tolkning og forsøke å fremstille empirien i lys av teorien. Valget falt på å presentere funn i et eget kapittel, delt inn i hovedkategorier og underkategorier. Se kapittel fire for en mer billedlig fremstilling gjennom tabell 4. Empirien blir først drøftet opp mot det teoretiske rammeverket og forskningsspørsmålene i kapittel fem.

3.8 STUDIENS KVALITET

For å kunne argumentere for studiens reliabilitet, gyldighet og validitet gjennomgår delkapitlet svakheter ved studien. Da studien ikke måler fenomener eller resultater i form av tall benyttes begrepene pålitelighet, gyldighet og overførbarhet (Thagaard, 2013).

3.8.1 STYRKER OG SVAKHETER VED FORSKNINGSMETODEN

Det er flere svakheter i forskningsmetoden, utvalgsstrategi og undertegnede egne subjektive fortolkning. Kvalitet kan likevel oppnås ved å reflektere over samspillet mellom forskningen og resultatet (Jacobsen, 2015).

Den første svakheten jeg ønsker å trekke frem angår utvalget. Av hensyn til tidsbruk og omfang måtte jeg prioritere og avgrense utvalget, særlig når det gjaldt antall informanter som skulle bidra i dybdeintervjuene. Her påvirkes forskningen av min subjektive utvelgelse, men jeg mener at selve utvalgsstrategien er gjennomført på en måte som sikrer kvalitet i empirien. Informantene besitter etter min, og andre representanter fra organisasjonene, utvilsomt kunnskap for å belyse problemstillingen. Det som likevel må poengteres er at informantene representerer organisasjonene, men svarene deres vil være preget av deres subjektive forståelse. Derfor kan informasjonen inneha skjevheter, misoppfatninger eller være unyanserte. Dette kan påvirke forskningen i stor grad, særlig da utvalget er lite. Utover nevnte svakheter mener jeg intervjuene ga et godt grunnlag for å kunne svare på problemstillingen innenfor de valgte rammene. Dette begrunner jeg med at uavhengig av svakhetene har jeg mottatt dyptgående informasjon fra nøkkelpersoner med ansvar innenfor temaet jeg studerer.

Selv om det er svakheter ved analysen av dokumentene, kan de også kompensere for svakhetene og eventuelle fallgruver ved intervjuene. Utvalgsstrategi er en av svakhetene til dokumentanalysen. Populasjonen er stor, og det er rimelig å anta at forskeren kan gå glipp av relevant informasjon. I tillegg vil dataene benyttet være valgt på bakgrunn av mitt eget utgangspunkt og subjektive forståelse. En annen svakhet med dokumentanalysen er at de ikke er publisert til samme formål som denne studien. Likevel mener jeg avhandlingen styrkes av å ha to datasett, da innholdet fra analysene er med på å utfylle hverandre.

En annen svakhet ved forskningsmetoden ligger i selve behandlingen av dataene. Alle intervjuer ble transkribert i sin helhet og dokumentene ble nøye gjennomgått før koding og kategorisering. Svakheten er at ved valg av de empirinære kodene og senere kategorisering bidrar jeg til å farge forskningen ytterligere (Jacobsen, 2015). Argumentet for å påvirke

dataene på denne måten er at det ikke ville vært mulig å presentere datamaterialet i sin helhet uten noen form for systematisering og bearbeidelse.

3.8.2 PÅLITELIGHET

Underveis i arbeidet har jeg vært kritisk til egen forskningsprosess. Fremgangsmåte og forskningsetikk er diskutert med veileder, medstudenter og tidligere masterstudenter. Jeg anerkjenner at det er mange forhold som kan påvirke resultatet, og har derfor forsøkt å være konkret og spesifikk i rapporteringen av forskningsmetoden, datainnsamling og analysene. Forskningsprosessen skal derfor være mer ”gjennomsiktig”, noe som styrker reliabiliteten (Thagaard, 2013). Jeg mener forskningsresultatet får økt pålitelighet når forskeren evner å vise fremgangsmåte, tankeprosesser og svakheter ved studien.

En annen svakhet ligger i at de som undersøkes kan påvirkes av å bli undersøkt, og forskeren kan påvirkes av relasjonen som oppstår (Jacobsen, 2015). Dette er reflektert over, men et argument til fordel for studiens pålitelighet ligger likevel i relasjonen til deltakerne. Jeg opplevde åpne og motiverte informanter. Tidvis har jeg hatt mye formell kontakt med deltakerne, men jeg opplevde aldri at min rolle som forsker ble påvirket av relasjonen. Likevel er det vanskelig å vite om personlige karakteristikk vedrørende meg, eller opplysninger om min bakgrunn som student, tidligere journalist eller som tidligere ansatt i en bedrift som fremmer norsk-russisk samarbeid, kan ha påvirket informantene. Med dette tenker jeg på at informantene kan dele informasjon de tror jeg vil høre, eller vri på informasjon de mistenker jeg vil være uenig i. Dette reflekterte jeg over i forkant av intervjuene. I ettertid er konklusjonen at jeg på ingen måte har inntrykk av at informantene lot seg påvirke. Tvert om, fremsto alle som svært profesjonelle og tillitsfulle til enhver tid.

Oppsummert vil jeg påpeke at nøytralitet er utfordrende i fortolkende avhandlinger. Dette er flere ganger reflektert over og problematisert. Sett i lys av metodekapitlet mener jeg forskningen er utført på en tillitsvekkende måte, og at empiri og funn er pålitelig.

3.8.3 STUDIENS GYLDIGHET

Validiteten vurderes gjerne ut fra om tolkningene og resultatet man kommer frem til er gyldige sett opp mot den virkeligheten som er studert (Thagaard, 2013). Å bruke to datasett, dokumentanalyse og intervju, er en styrke for intern validitet og gyldighet. Utvalget har høy kvalitet, men det er viktig å påpeke at mine tolkninger ligger til grunn for alt arbeid.

Svakheten er forsøkt begrenset gjennom forarbeid og diskusjoner med fagfolk, veileder og medstudenter. Jeg vil argumentere for at resultatene fra denne studien er gyldige opp mot den virkeligheten som er studert, og regner dermed den interne validiteten til studien som høy. Dette vil jeg begrunne i at dybdeintervjuene er gjennomført med nysgjerrighet, men også et kritisk blikk og oppfølgingsspørsmål. Det samme gjelder analysen av dokumentene hvor jeg har sett på legitime offentlige dokumenter. Empirien er dermed gyldig og pålitelig.

Den eksterne validiteten, eller om hvorvidt studien kan være gyldig i andre sammenhenger, er et spørsmål med et noe komplisert svar. Dette er fordi det er vanskelig å vite om funnene vil være overførbare til andre aktører i samme kommune. Det som støtter opp for en slik generalisering er at nøkkelorganisasjonen, Finnmark politidistrikt, er en av bidragsyterne til empirien. Kommunen med tilhørende beredskapsplikt er også en sentral aktør. Måten disse organisasjonene forholder seg til samvirke og krisehåndtering kan trolig påvirke hvordan samvirket foregår også utover de tre studerte organisasjonene. En slik årsaksslutning har likevel ikke denne studien grunnlag for å hevde, og jeg vil derfor være varsom med å påstå at studien har ekstern validitet. Når det kommer til overførbarhet utover kommunegrensene er det også vanskelig å med sikkerhet kunne si noe. Kommunen innehar de samme rammene som andre kommuner, men trusselbildet er noe annerledes. Finnmark politidistrikt er spredt utover distriktet, og har mange kommuner å forholde seg til. Heimevernet har lik funksjon og oppdrag som andre Heimevernsområder, men farges trolig av å være en grensekommune. På den andre siden kan antakeligvis funnene som viser seg å fremme samvirke trolig generaliseres. Dette begrunner jeg med at nøkkelpersoner med spesialkompetanse på temaet er intervjuet, og kvalitetsdokumenter er analysert.

KAP. 4: PRESENTASJON AV EMPIRI

I dette kapitlet er empiriske funn fra datainnsamlingen presenteres. Problemstillingen spør i hvilken grad Sør-Varanger er forberedt til å håndtere kriser som følger av sin beliggenhet, og dette er utgangspunktet for all datainnsamling. En kategorisk fremstilling av kodene brukes som mal for å presentere datamaterialet.

Årsaken til at empirien presenteres i analysekategoriene er for å gjøre kapitlet systematisk og ryddig. Kategoriene som brukes er kjernekategori, hovedkategori (HK) og underkategori (UK). Kategoriene er utarbeidet med utgangspunkt i problemstillingen, intervjuguiden og datamaterialet. De to første HKene viser til konteksten for beredskap- og krisehåndteringsarbeidet, mens de tre siste er en operasjonalisering av beredskapsfasene presentert i kapittel to. I tillegg vil relevant restfunn presenteres i slutten av kapitlet.

Direkte sitater fra informantene utheves i kursiv. Funn fra dokumentene supplerer og setter funn fra intervjuene i kontekst. Foruten korte innledninger for hver HK er alt som presenteres i dette kapitlet basert på empiri, og inneholder ingen teori eller drøfting.

Kjernekategori: "Ivaretagelse av samvirkeprinsippet i grensekommunen"					
HK	Organisasjon	Grensekommune	Beredskap	Krisehåndtering	Evaluering
UK	Oppbygging	Trusselbildet	Regelverk og planer	Tidligere erfaring	Læring
	Oppgaver og mål	Geografiske utfordringer og muligheter	Øvelser	Rolleforståelse og ressurser	Oppdatering av planverk
	Kultur og verdier		Forum	Situasjonsforståelse	

Tabell 4. Fremstilling av presentasjon av empiri

4.1 ORGANISASJON

Enhetene som undersøkes er tre organisasjoner med ulike oppgaver og mål. For å finne ut hvorfor og hvordan de samvirker, er det relevant å undersøke hvilke likheter og ulikheter de besitter i struktur, kultur og målsetting.

4.1.1 OPPBYGGING

Sør-Varanger kommune: Kommunen er organisert etter formannskapsprinsippet. På toppen er kommunestyret, formannskap, råd og utvalg. Disse ledes av ordføreren. Ser du på den administrative organiseringen er det to beslutningsnivå bestående av en administrasjonssjef, også kalt rådmann eller kommunedirektør, og enhetslederne. Informantene som deltar i undersøkelsen er som nevnt tidligere fra det administrative beslutningsnivået.

Finnmark politidistrikt: Justisdepartementet har en linje til Politidirektoratet, hvor det legges strategiske planer for de 12 politidistriktene. Hvert politidistrikt ledes av en politimester, som er både ansvarlig og leder for distriktet. Etter politireformen i 2017 er FPD delt opp i en geografisk driftsenhet som videre er delt inn i fire politistasjonsdistrikt. Disse distriktene er Alta, Hammerfest, Porsanger og Varanger. Hvert politistasjonsdistrikt inneholder videre flere tjenestesteder. I tillegg har FPD forsterkningsenheter, fellesoperative tjenester, fellestjenester innen etterforskning med spesialisering og reinpolitiet. Finnmark politidistrikt (FPD) har flere av disse funksjonene i Sør-Varanger. Blant annet er politimesteren, operasjonssentral og politimesterens stab lokalisert i Kirkenes.

Ledelsesnivåene i en politiinnsats i politidistriktene og i særorganene er delt inn i tre ulike ledernivå; Taktisk nivå, operasjonelt nivå og strategisk nivå (Politidirektoratet, 2011). Taktisk består av mannskapet underlagt innsatslederen. De får oppdrag fra operasjonsleder, eller fra politiets stab. Operasjonslederen leder operasjonelt nivå, og ved større hendelse kan nivået forsterkes med politimesterens stab. Om stab er etablert vil stabssjefen være den øverste lederen på operasjonelt nivå, og skal skaffe beslutningsgrunnlag for politimester og innsatsleder (Politidirektoratet, 2011). Informantene i utvalget til denne undersøkelsen innehar lederstillinger på operasjonelt nivå. Årsaken til valg av informanter er at det operasjonelle nivået skal planlegge og koordinere politiinnsats med målene fastsatt av strategisk nivå (Politidirektoratet, 2011). Følgelig er nivået et bindeledd mellom taktisk og strategisk nivå, noe som gjør at kunnskapene informantene besitter er relevante.

HV-17: Overordnet nivå består av heimevernsstaben med stabssjef som styrer og legger føringer for oppdrag. Under denne består heimevernet av 17 HV-distrikter, og mannskapet er stort sett sivile bosatt i distriktet noe som trekkes frem som en fordel av informanten. HV-distriktene dekker én eller flere kommuner og har årlige øvelser, og det sivile personellet har stedskunnskaper og kan stille opp på kort varsel. I tillegg til HV-distriktene har Heimevernet en egen innsatsstyrke som trener 25 dager i året (Forsvaret, 2019b). Informanten fra Heimevernet er på ledernivå i HV-17.

4.1.2 OPPGAVER OG MÅL

Sør-Varanger kommune: Kommunen har fått delegert myndighet fra Stortinget.

Hovedoppgaven til kommunen er å gi gode kommunale tjenester innenfor de økonomiske rammene de besitter, men også å ivareta og trygge alle mennesker som befinner seg innenfor kommunegrensene. Jf. Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (heretter Sivilbeskyttelsesloven).

Årshjulet til kommunen er på mange måter rutinepreget, da det er bestemt hva en kommune skal gjøre. De har blant annet ansvar for kommunal helsetjeneste, brannvesenet, barnehager, skoler, offentlige bygg og kommunale veier. I tillegg krever kommunal beredskapsplikt gjennom Sivilbeskyttelsesloven at kommunen plikter å utarbeide helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse og beredskapsplan (sivilbeskyttelsesloven, 2010). Lovteksten i §14-15 understreker at begge plandokumentene skal oppdateres jevnlig, ROS-analysen én gang i hver kommunestyreperiode og beredskapsplanen årlig. DSBs veileder for ROS-analyser understreker at uønskede hendelser kan medføre at andre aktører som politiet, Statens Strålevern eller Kystverket får en rolle i håndteringen, og at kommunen da har en vesentlig rolle som samvirkeaktør for å løse de felles utfordringene innenfor kommunens grenser (DSB, 2014).

”En norsk kommune er mer kompleks enn de største multinasjonale selskapene du kan komme borti. Forskjellen er at vi ikke kan kvitte oss med dårlige kunder. Våre kunder blir hos oss fra vugge til grav.” (SVK2).

Informantene poengterer at kommunen har ansvaret for mye, noe han tror få personer er klar over. De trekker frem at ved en uønsket hendelse skal kommunen sørge for at de berørte får både mat, helsetjenester, oppholdssted, samtaler med prest, senger og psykososialt kriseteam.

Finnmark politidistrikt: I Stortingsmeldingen fra 2005 vises det til at politiet skal være den sentrale aktøren i det sivile samfunnets beredskap mot store ulykker, naturkatastrofer og terroranslag (Justis- og politidepartement, 2005). Gjørsv-kommisjonen presiserer at det ordinære politiet er den viktigste beredskapsressursen knyttet til øyeblikkelige aksjoner (NOU, 2012:14).

I Lov om politiet av 08. april 1995 (politiloven) §1 og 2 beskrives politiets mål og oppgaver. De skal beskytte personer og eiendom, verne om all lovlig virksomhet, opprettholde offentlig orden og verne mot alt som truer den alminnelige tryggheten i samfunnet. Dette innebærer også å forebygge, avdekke og forfølge kriminalitet i samsvar lovverket (Politiloven, 1995).

Når det gjelder ulykkes- og katastrofesituasjoner skal politiet iverksette nødvendige tiltak for å avverge fare og begrense skade. Hjelpeinnsatsen organiseres og koordineres av politiet inntil ansvaret eventuelt blir overtatt av annen myndighet (politiloven, 1995, §27).

I Norge har politiet voldsmonopol i fredstid, som betyr at de er de eneste som kan utøve lovlig vold mot sivilbefolkningen i fredstid. Politiloven fastslår at politiet kan anvende makt i den utstrekning det er nødvendig og forsvarlig, men de skal ikke ta i bruk sterkere midler uten at svakere midler antas utilstrekkelige eller har vært forgjeves forsøkt (1995).

”Det gjør politiet til noe spesielt, og gjør at veldig mye av virksomheten er veldig regulert gjennom lov, forskrift og instruks.” (FPD2)

Selv om nesten alt er svært regulert beskriver begge informantene at mange beslutningsprosesser er basert på erfaring. De snakker om erfaringsbasert håndtering av saker. Den ene informanten sier at politiet blir brukt som et instrument for å bekjempe terrorisme, kriminelle miljøer, familievold med mer. I tilfeller hvor politiets ressurser ikke er tilstrekkelige for å håndtere oppdraget kan politiet anmode Forsvaret om bistand (NOU, 2012:14). FPD har daglig bistand fra Forsvaret da de utøver grenseoppsyn på landegrensen mellom Norge og Russland Jf. Instruks om samarbeid om grenseoppsynet på landegrensen mellom Norge og Russland 08. Mai 2005 (Instruks om grenseoppsynet).

HV-17: Informanten fra heimevernet forteller at den mest sentrale oppgaven i fredstid er å stille opp ved et eventuelt sivilt samvirke ved behov. En av hovedreglene er at ved sikkerhetspolitiske kriser skal trusselen håndteres av Forsvaret. Da skal Forsvaret beskytte egne installasjoner og kapasiteter, samtidig som de skal klargjøre kapasiteter som det sivile samfunnet kan få bruk for (NOU, 2012:14). En rekke av kapasitetene til Forsvaret, som for eksempel Heimevernet, vil kunne utøve viktige støttefunksjoner for nød- og redningsetatene under ressurskrevende kriser (NOU, 2012:14). Eksempler på samarbeidspartnere er særlig fylkesmennene, politiet og kommunene (Justis- og beredskapsdepartementet, 2012).

4.1.3 KULTUR OG VERDIER

Sør-Varanger kommune: I intervjuene forklarer informantene at kommuneadministrasjonen ønsker at de ansatte skal være *grensesprengende*, og utdyper dette med å tørre å gjøre ting på alternative måter og ta i bruk nye systemer for å kunne jobbe frem gode tjenester.

Kommunens informanter er også opptatt av lojalitet til politiske avgjørelser og selvdrevenhet.

Det opplyses at informantene forventer at nyansatte evner å sette seg inn i *grunnfjellet*, som er de gjeldende regelverk, standarder og rutiner som angår kommunen.

Underveis i intervjuet refereres det flere ganger til paragrafer og forskrifter kommunen følger. Mye av både kulturen, normene og verdiene i organisasjonen skal ifølge informantene være preget av dette grunnfjellet. En av informantene påpeker at kommunen består av flere forskjellige fagområder, og at dette skaper avstand og grobunn for ulike kulturer.

”Her er det mye silodannelse. Det betyr at man ikke har kontakt med hverandre. Alle jobber på hvert sitt nes. Det er lett å ha silodannelse når det er så mange forskjellige fagområder, men vi har noen felles verdier som alle må kjenne til” (SVK2).

Finnmark politidistrikt: Informantene forteller at det er både stolthet og tilhørighet knyttet til polityrket. Ifølge informantene eksisterer det en sterk fellesskapsfølelse og korpsånd internt i politiet. Informantene tror det er vanlig å være stolt over yrkesstatusen da den er forbundet med å gjøre en forskjell i samfunnet.

”For meg er jobb, polityrket og hvem jeg er én ting” (FPD2).

Det understrekes av informantene at det er vanskelig å definere én organisasjonskultur for FPD da distriktet er komplekst. Informantene forteller at de er særlig opptatte av taktskifte og kraftsamling. Med taktskifte menes det å ”snu skuta” i form av endring. Når de snakker om kraftsamling mener de at lange avstander i Nord-Norge tvinger frem et større samvirkebehov i forhold til andre regioner. Informant FPD1 sier lojaliteten ansatte i politiet har for hverandre skaper en særegen kultur og korpsånd. Sistnevnte beskrives som god og viktig, men også en potensiell grobunn for ukultur. Et hypotetisk eksempel på en slik ukultur kunne vært at lojaliteten kunne fått betjenter til å beskytte kolleger i tilfeller hvor det er begått legale feil. Informantene er tydelige på at det er et lederansvar å forebygge, oppdage og korrigere eller håndtere om en slik ukultur når den bunner i en misoppfatning av korpsånden.

HV-17: En av kjerneverdiene i Heimevernet handler om å benytte sivil kompetanse hos den enkelte. Dette mener informanten fra Heimevernet er viktig og betegnende for verdiene organisasjonen er opptatt av. Det finnes både formelle og uformelle normer i organisasjonen, men mye er styrt av lovverk, retningslinjer og føringer. Også kultur og holdninger har egne føringer slik at alle i Heimevernet vet hva de har lov til å si. Informanten påpeker likevel at det ikke er et sterkt hierarki.

”Sammen skal vi jobbe mot et felles mål for å løse felles oppdrag. Alle er mine rådgivere. Det er viktig at alle blir sett og hørt, slik at alle får bidratt med det de har av kunnskap til det

beste for alle” (HV-17).

Dette omtales av informanten som en ”åpen yringskultur innenfor forsvarlige rammer”, og handler først og fremst om å kunne løse problemer på lavest mulig nivå. Et annet motiv for å ha en åpen kultur er for å bli mer synlige og opparbeide større sannsynlighet for å nå målene.

4.2 GRENSEKOMMUNE

Denne hovedkategorien er nødvendig for å belyse hvilke kriser som kan følge av beliggenheten til Sør-Varanger. Dataene som presenteres i dette delkapitlet er relevant for hovedproblemstillingen, men belyser også forskningsspørsmålet som omhandler hvilke geografiske trusler, utfordringer og muligheter aktørene står ovenfor.

4.2.1 TRUSLER OG SÅRBARHETER

Trussel handler om vilje, eller intensjon, og evne, eller kapasitet, men også den motivasjon som antas å finnes for at en uønsket hendelse skal kunne bli gjennomført. En trusselanalyse handler dermed om å identifisere mulige aktører som kan ha motiver for å utføre skade, og undersøke hvilken kapasitet disse har til å gjennomføre eventuelle angrep, samt kartlegge mulig konsekvens av disse angrepene (NOU, 2012:14). I tillegg handler trussel- og sårbarhetsanalyser om noes antatte verdi. Verdiene som beskyttes kan være alt fra liv og infrastruktur til sensitiv informasjon. Risiko er dermed et samspill mellom verdier, trusler og sårbarheter. For å redusere risikoen må én eller flere komponenter reduseres (NOU, 2012:14).

Nasjonale trussel- og risikovurderinger presenterer sikkerhetsutfordringene Norge og norske interesser står ovenfor. Hvert år utgis fire ugraderte rapporter av Etterretningstjenesten (E-tjenesten), Politiets Sikkerhetstjeneste (PST), Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB). Dokumentene presenterer hva som kan ramme samfunnet i nærmeste fremtid, og er derfor også gjeldende for Sør-Varanger.

4.2.1.1 UTENLANDSKE TRUSLER

Etterretningstjenestens rapport «Fokus» er en av de årlige ugraderte trussel- og risikovurderingene. I starten av 2019 skrev etterretningstjenesten at etterretningstrusselen fra fremmede statsmakter var den mest omfattende og pågående sikkerhetsutfordringen. Trusselen presiseres å være størst fra Kina og Russland (Etterretningstjenesten, 2019).

Poenget med å vise til E-tjenestens trussel- og risikovurdering i denne sammenheng er at Sør-Varanger er særegen sammenlignet med andre kommuner, da kommunen direkte berøres av internasjonale hendelser. Kommunen må til en viss grad foreta utenrikspolitiske hensyn. Jammingen Øst-Finnmark opplevde er et slikt eksempel, og blir kommentert i rapporten som ”særlig bekymringsverdig”. Rapporten understreker også at det militære samarbeidet mellom Russland og Kina vokser, og at Norge bør være forberedt på et tydeligere kinesisk nærvær. Videre mener E-tjenesten at russiske påvirkningsforsøk rettet mot å undergrave politiske prosesser og øke polariseringen i Europa og NATO trolig vil fortsette (Etterretningstjenesten, 2019). Norge skal være utsatt for etterretningsoperasjoner med mål om å få innsikt i blant annet norsk nordområdepolitikk, forsvarspolitik og innenrikspolitiske forhold (Etterretningstjenesten, 2019).

Russisk retorikk mot Norge har blitt skarpere. Norge oppfattes som mindre russlandsvennlig, og som pådriver for økt alliert aktivitet i Nordområdene. Dette mener E-tjenesten resulterer i økt påvirkningsaktivitet (Etterretningstjenesten, 2019). I tillegg har Nordflåtens ubåter de senere årene økt aktiviteten i Barentshavet og i Atlanterhavet, en trend som etterretningstjenesten forventer vil fortsette. Etterretningstjenesten påpeker videre at russiske myndigheter er svært kritiske til NATO og EU, samt andre vestlige institusjoner. Rapporten hevder at myndighetene i Russland har en ambisjon om å svekke disse organisasjonene ved å spille medlemsland opp mot hverandre. Dette mener etterretningstjenesten vil gjøres ved bruk av sammensatte virkemidler som militærmakt, tradisjonelt diplomati, feilinformasjon og utnyttelse av det digitale rom (Etterretningstjenesten, 2019).

Forholdet mellom Norge og Russland, og vesten og Russland, påvirker utvilsomt grensekommunen som er svært stolt over sitt norsk-russiske fredsprosjekt, Barentssamarbeidet (Rossavik, 2017; Furuly og Neergaard, 2018). En av de som har vært aktiv i dette folk-til-folk samarbeidet ble dømt for spionasje mot Russland. Dette var tidligere grenseinspektør, Frode Berg, som har hatt et tett samarbeid med Russland gjennom sitt 24 år lange virke i Grensekommissariatet (Furuly og Neergaard, 2018). Den spiondømte norske kureren ble to år senere benådet av President Putin, og nordmannen og to spiondømte litauere ble utvekslet med to spiondømte russere i Litauen (Pedersen og Sandø, 2019).

4.2.1.2 NASJONALE TRUSLER

PSTs ugraderte vurdering presenterer de mest sannsynlige utviklingstrekkene i trusselbildet nasjonalt. Rapporten for 2019 ble publisert i februar samme år. Der mener PST i likhet med

E-tjenesten at aktører innenfor norsk politikk og forvaltning er særlig sannsynlig å bli utsatt for fremmedes etterretningsoperasjoner (PST, 2019). PST påpeker at russiske sikkerhets- og etterretningstjenester representerer den største utfordringen. I tillegg skriver sikkerhetstjenesten at aktører i andre land, som for eksempel kina, vil utføre etterretningsoperasjoner mot norske mål.

Statlig styrte nettverksoperasjoner trekkes frem i rapporten. Operasjonene kan særlig ramme norsk statsforvaltning, kritisk infrastruktur, næringsliv og teknologibedrifter (PST, 2019). Andre sannsynlige mål for inntrengningsangrepene er Forsvarsdepartementet og Utenriksdepartementet, samt deres samarbeidspartnere innen bistand og forskning. Rekruttering av hemmelige kilder påpekes også, hvor oppdrag kan være innhenting av sensitiv informasjon eller påvirkning av norsk meningsdannelse og beslutninger (PST, 2019).

4.2.1.3 DIGITALE TRUSLER

Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) jobber med forebyggende nasjonal sikkerhet. De har et nasjonalt ansvar for å oppdage, varsle og koordinere håndteringen av alvorlige IKT-angrep. I deres årlige trusselvurdering blir risikoen for at samfunnet skal rammes av spionasje sabotasje, terror og andre alvorlige handlinger vurdert.

NSM skriver at stadig mer avanserte og effektive nettverksoperasjoner rammer norske virksomheter. De mener derfor det er sentralt for norske virksomheter å ha oversikt over egne sårbarheter og egen risiko, og understreker at næringslivet er en sentral medspiller i norsk sikkerhetsarbeid (NSM, 2019). NSM har listet opp verdiene som skal beskyttes i Norge, og ser disse i lys av sårbarheter i norske virksomheter, trusselbildet mot norske interesser og ytre forhold. Deretter har de identifisert seks risikofaktorer. De mener særlig det er viktig at virksomheter har oversikt over egne sårbarheter og risikobilde, og at for svak sikkerhetsstyring i det daglige fører til at ikke sikkerhetstiltak blir fulgt opp. NSM fokuserer også på at innsidere ofte kan operere uoppdaget på grunn av mangler i virksomhetens personellsikkerhetsarbeid (NSM, 2019). Sistnevnte utfordring legges også frem i en rapport fra NUPI, hvor forskeren peker på manglende trusselforståelse hos flere virksomheters risikostyring (Gjesvik, 2019). Rapporten understreker at trusselbildet vi befinner oss i ikke tar hensyn til offentlige sektorinndelinger og ansvarsområder. Videre påpekes det at hybride operasjoner derfor krever proaktivitet og samhandling på tvers av sektorer, departementer og ansvarsområder, samt en felles situasjonsforståelse (Gjesvik, 2019).

4.2.1.4 KOMMUNALE TRUSLER

Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap (DSB) beskriver i rapporten ”Analyser av krisescenarioer 2019” en rekke hendelser, og hvor sannsynlige disse er. Hendelsene som utgjør størst risiko med hensyn til overført sannsynlighet og konsekvens er pandemi og legemiddelmangel. I tillegg er det stor risiko knyttet til en alvorlig atomulykke og et stort fjellskred (DSB, 2019a). Sannsynligheten for en pandemi er angitt til å ligge på 75 prosent i løpet av 100 år. Konsekvensene av et slikt utbrudd er alvorlige, og vil i stor grad belaste samfunnsfunksjoner, da det sannsynligvis fører til rundt 8000 dødsfall og 35 000-40000 sykehusinnleggelser (DSB, 2019a). I mars 2020 ble epidemien med viruset COVID-19 erklært en pandemi, og innen 19. mars var 1552 tilfeller oppdaget i Norge, 102 personer innlagt på sykehus og 6 døde (Folkehelseinstituttet, 19.03.20). Legemiddelmangel er ifølge rapporten anslått til 90 prosent sannsynlighet i løpet av 100 år, og vil anslagsvis føre til 2500 dødsfall (DSB, 2019a). Rapporten konkluderer med at en samlet sannsynlighet for alvorlig atomulykke som rammer Norge er middel-høy, 65 prosent i løpet av 100 år (DSB, 2019a).

Flere enn halvparten av kommunene i Norge sier i DSBs kommuneundersøkelse at de har opplevd én eller flere alvorlige naturhendelser de siste to år. Samme undersøkelse viser at kun 65 prosent av kommunene har en ROS-analyse som oppfyller minimumskravene (DSB, 2019b). Sør-Varanger kommune oppfyller minimumskravene til ROS-analysen i 2019 (Sør-Varanger kommune, 2018; DSB, 2019b). Analysen kan brukes for å beskrive og kartlegge risiko, og består ofte av en kvalitativ risikovurdering, bygget på faglig erfaring og skjønn (Brudvik, 2010). Hovedpoenget er at den skal kartlegge sannsynlighet og konsekvenser av uønskede hendelser. Dette skal forenkle arbeidet med å prioritere risikoområder, drive forebyggende arbeid og være forberedt til å utføre tiltak (Brudvik, 2010).

Med ROS-analysen som utgangspunkt skal kommunene også utarbeide en overordnet beredskapsplan, som skal revideres minimum én gang per år (Sivilbeskyttelsesloven, 2010, § 15). Kun 57 prosent av kommunene har en beredskapsplan som oppfyller minimumskravene, og her mangler Sør-Varanger kommune en plan med alle kravene oppfylt (DSB, 2019b; Fylkesmannen i Troms og Finnmark, 2019).

4.2.2 GEOGRAFISKE UTFORDRINGER OG MULIGHETER

Sør-Varanger kommune: Kommunen poengterer at den geografiske beliggenheten gir enorme muligheter, men også flere potensielle trusler. Med muligheter presiseres

samfunnsutvikling innen næringsutvikling og samarbeid på tvers av grensa. En av rollene deres er å ivareta et godt forhold til Russland og Finland, men de har ikke noen direkte samvirkeavtaler med russiske myndigheter angående hendelser over grensen.

”Det ville vært lettere for oss å ha kommunikasjon mot Nikel, Murmansk og Severomorsk da vi kjenner de som jobber der. Staten har møter på ambassadørnivå. Så jeg tror det ville vært lettere for oss å håndtere det og planlegge det enn for staten.”(SVK2).

De er vertskommune for flere statlige organisasjoner som Garnisonen Sør-Varanger, grensestasjonene på begge grenser, Finnmarkssykehuset, Finnmark politidistrikt og i løpet av året en felles operasjonssentral for AMK-sentralen, 110-sentralen og Politiets operasjonssentral når samlokaliseringen av nødsentralene i Finnmark er ferdigstilt.

Andre muligheter og utfordringer kan komme som følge av klima. Informantene presiserer at global oppvarming kan føre til at Den nordlige sjørute i åpnes i større grad.

”Det vil føre til risiko for større hendelser, større båter, både atomdrevne og mer til, vil komme (...)Får vi en jernbane hit kan mye skje også” (SVK2).

I DSBs kommuneundersøkelse viser tallene at kommuner som i størst grad har samarbeidet med Forsvaret oftere oppgir at de er forberedt på å ivareta egen rolle i totalforsvaret enn kommuner som ikke har samarbeidet med Forsvaret. Sør-Varanger kommune er blant de som oppgir til undersøkelsen at de ”ikke i det hele tatt” er forberedt på å ivareta sin rolle som vertslandsstøtte (DSB, 2019b).

Finnmark politidistrikt: Politiet er førstelinje til å håndtere udefinerte trusler, også grenserelaterte utfordringer. I utgangspunktet skal Forsvaret håndtere sikkerhetspolitiske trusler, men i den digitale tid vil potensielle hybride angrep først havne hos operasjonssentralen i Finnmark. GPS-jamming, lik den beskrevet tidligere i kapittelet, er eksempler på utfordring for FPD da det utfordrer normalsituasjonen.

”Det påvirker hvor vi ha lokaliseringen av kjøretøyene våre, og har du en voldsalarm kan det hende vi ikke får rett posisjon på den eller at alarmen ikke går av.” (FPD1).

Informant FPD2 sier at den geografiske posisjonen gir Finnmark og Sør-Varanger en viktig nasjonal rolle, da de utøver et nasjonalt oppdrag og en viktig oppgave på vegne av andre Schengen-land. Det foreligger en kongelig resolusjon som åpner for et samarbeid mellom FPD, Grensekommisær og Garnisonen i Sør-Varanger for grensevokting og kontroll. I tillegg til samarbeidet på norsk side løfter informantene frem trelandssamarbeidet mellom Norge,

Russland og Finland. Her har myndigheter med utøvende makt på landegrensene, norsk politi, finsk grensevakt og russisk FSB et trilateralt samarbeid for å håndtere utfordringer i forbindelse med grenseoppsynet.

Informant FPD2 er tydelig på at det er utfordrende å være nærmeste nabo til Russland.

”Russland opptrer uforutsigbart, og når det passer dem så forholder de seg ikke lenger til det vi er enige om. Jeg tenker vi fikk en lærdom som vi må ta med inn i fremtiden” (FPD2).

Naivitet ovenfor Russland er noe informanten mener kan vanskeliggjøre beredskapsarbeid.

”Jeg registrer denne naiviteten, og det kan være til skade for landet vårt da vi ikke klarer tenke beredskap og mottiltak for det som er et reelt trusselbilde og for å få en god situasjonsforståelse rundt hvilke faktorer vi må ta hensyn til” (FPD2).

Den andre informanten fra FPD sier den sikkerhetspolitiske situasjonen er krevende, men påpeker at det er viktig å få til et samarbeid med Russland. Derfor har de faste møtepunkter med Russland, plattformer informanten mener er med på å skape trygghet og mulighet for diskusjon av eventuelle situasjoner som skulle oppstå

HV-17: I tillegg til at Sør-Varanger ligger i et værhardt og relativt desentralt sted er det også utfordringer og muligheter som følger av beliggenheten. Informanten fra Heimevernet forklarer at utfordringene ved å være en forsvarsgren i en grensekommune er at man lettere kan bli fulgt med på. Deretter har de et ansvar for å melde ifra om det skulle være unormal aktivitet i forhold til normalsituasjonen.

”Vi har fokus på det når vi trener og øver. Det er et såpass åpent samfunn, og vi vet at det er noen som følger med på oss og vet hva vi gjør (...) Når det gjelder risiko og sårbarhetsanalyser går det jo da på å vurdere situasjonen hele tiden.” (HV-17).

Gjennom intervjuet er informanten tydelig på at det er viktig med et godt naboforhold til Russland. Samtidig legger han til at man ikke skal glemme hvilke kapasiteter Russland har. Derfor mener informanten det er viktig at aktørene i Sør-Varanger har forståelse og kjennskap til disse, og samvirker godt for å vite hva de i fellesskap kan gjøre i ulike scenarioer.

4.3 FØR-KRISEFASE: BEREDSKAP

”Beredskap er den planlegging og forberedelse som gjøres for å kunne håndtere en uønsket hendelse dersom den først inntreffer.” (NOU, 2012:14).

I dette delkapitlet er relevant data angående beredskap presentert, og målet er å kunne

besvare hvor godt Sør-Varanger kommune er beredt til å håndtere kriser. Årsaken til inkluderingen av denne krisefasen og inndelingen i de konkrete underkategoriene er at alt sikkerhets- og beredskapsarbeid fordrer kartlegging av risiko og sårbarhet (NOU, 2012:14). I tillegg vil regelverket rundt organisasjoner påvirke i hvilken grad aktørene kartlegger mål for sannsynlighet for en uønsket hendelse og konsekvensen av den. Deretter er det relevant for beredskapen hva aktørene velger å gjøre av forebyggende aktiviteter og forberedelsestiltak for å kunne håndtere denne kalkulerede risikoen.

4.3.1 REGELVERK OG PLANER

Sør-Varanger kommune: 1. januar 2010 ble kommunene pålagt en generell beredskapsplikt (sivilbeskyttelsesloven, 2010). Den kommunale beredskapsplikten pålegger kommunen et ansvar for et kontinuerlig, systematisk og kvalitetsmessig arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap (Sivilbeskyttelsesloven, 2010, §14-15; Forskrift om kommunal beredskapsplikt, 2011). Ett år senere ble viktigheten av dette understreket av etter 22. juli: *”En god kommunal beredskap er en grunnleggende forutsetning for en god nasjonal beredskap”* (Justis- og beredskapsdepartementet, 2012).

I følge kommunen styres alt av kommuneplanene. Disse er også beredskap en del av, da kommunene ved sivilbeskyttelsesloven og forskrift om kommunal beredskapsplikt som nevnt er pålagt å kartlegge mulige uønskede hendelser, vurdere sannsynligheten for at disse hendelsene inntreffer og hvordan de kan påvirke kommunen. Men samvirkeprinsippet er ifølge informantene ikke godt nok forankret der. De ønsker å utarbeide tiltakskort og lage generiske planer sammen med andre aktører.

”Vi kan jo drukne i planverk om vi ønsker det. Målet er ikke å ha mest mulig planverk, men best mulig planverk og færrest. Det krever mye ajourføring for å holde det oppdatert” (SVK2).

Fylkesmannens tilsyn av 6. november 2018 presiserer at ROS-analysen til kommunen er god og *”evner i stor grad å se sammenheng mellom hendelser og kritiske samfunnsfunksjoner”* (ibid, 2019a). Kommunen roses for å ha involvert nøkkelpersoner i arbeidet med risikoanalysen. Tilsynsrapporten viser fire avvik. Første avvik er angående forskrift om kommunal beredskapsplikt §3, herunder at kommunen må etablere et system for å sikre et helhetlig og systematisk beredskapsarbeid. Videre får kommunen påpekt at de ikke følger kravet av sivilbeskyttelsesloven §15 og forskrift om kommunal beredskapsplikt §7, som sier at kommunens beredskapsplan skal øves annet hvert år. Fylkesmannen krever at kommunen

lager et system for øvelse av kriseledelsen minimum annethvert år. Det tredje avviket er at kommunen mangler et system for opplæring som sikrer at alle i kommunens krisehåndtering er kvalifisert i henhold til kravene i forskrift om kommunal beredskapsplikt §7. Det siste og fjerde avviket gjelder overordnet beredskapsplan. Kravene fastsatt i sivilbeskyttelsesloven §15 og forskrift om kommunal beredskapsplikt §4 er ikke oppfylt (ibid, 2010; ibid, 2011).

Tilsynsrapporten går inn på detaljene og beskriver tydelig hva som må endres i planverket for at det skal kunne godkjennes i henhold til regelverket. Herunder er det mangler i varslingslisten, ressuroversikten og evakueringsplanen.

”Det er så flåsete at man ikke bryr seg om kunnskap, kompetanse, empiri og statistikk. Så når vi sier ifra at vi trenger en hel ressurs for å kunne drive med beredskapsarbeid, og politikerne svarer at vi må klare å jobbe med beredskap innenfor de allerede eksisterende rammene, da vet ikke de hva de snakker om” (SVK2).

Informantene er tydelige på at de er klar over at planverket trenger en oppdatering, og at mye bør utarbeides sammen med andre. På grunn av dette etableres nå en ny enhet for beredskap. Beredskapsstillingen ble utlyst i februar (Sør-Varanger kommune, 2020).

”Nå har vi i budsjettet for 2020 fått igjennom et forslag om at vi ønsker en egen avdeling innen samfunnssikkerhet, beredskap og 110-sentralen, fordi vi ser at dette med beredskap, gode planer og krisehåndtering blir viktigere og viktigere” (SVK1).

Kommunens ROS-analyse er utarbeidet av kommunen, hvor de også samvirket med andre aktører for å forbedre den. Ifølge informantene i kommunen ble den laget av en arbeidsgruppe i kommunen, som også sendte ut henvendelser til offentlige aktører, privat næringsliv, frivillige lag og foreninger. Deretter fikk de over 200 tilbakemeldinger på caser som til slutt resulterte i de 18 casene ROS-analysen gjennomgår. At prosjektgruppen sørget for at relevante eksterne aktører ble invitert med i arbeidet er i tråd med DSBs veileder for helhetlig ROS-analyse (DSB, 2014). Kommunen er opptatt av at det er viktig å lage analyser, planer og strategier på egen hånd, og at å betale eksterne for å utvikle planverket vil være negativt. De er interessert i å utarbeide planverk i et samvirke med relevante aktører der det er nødvendig.

Når det gjelder Schengengrensa finnes det kommunalt planverk på atomulykker og innlosjering på evakueringssted. Men med unntak av to samarbeidsavtaler mellom Sør-Varanger kommune og den russiske byen Severomorsk og Petsjenga kommune finnes det ingen det finnes ingen plan eller et formalisert samvirke mellom lokalsamfunnene på russisk side og kommunen (Sør-Varanger kommune, 2016a; Sør-Varanger kommune, 2016b).

”Nei. Burde det? Ja. Men nok en gang, det har vi ikke nok ressurser til, og det blir vi nok aldri å få” (SVK2).

Finnmark politidistrikt: Mye av politiets virksomhet er styrt av instruksjer og lovverk. Politiloven, politiinstruksen, disponeringsskriv, rundskriv og lokale instruksjer er eksempler på dette. Også områder hvor politiets handlinger skal baseres på skjønn er forankret i loven. Eksempelvis skal politiet ta forholdsmessighetsvurderinger på oppdrag for å ikke bruke sterkere midler enn nødvendig (politiloven, 1995, §6). Dette er et krav til å utvise skjønn.

Retningslinjene for politiets arbeid innen beredskap, øving og forberedelser står forklart i Politiets Beredskapssystem (PBS). Beredskapssystemet er bygd opp av tre deler. Den første delen er fundamentet for en helhetlig håndtering av ordinære og ekstraordinære hendelser og kriser. I PBS I beskrives det at politiinnsatsen på det strategiske nivået består av politimesteren, og på det operasjonelle nivået er det operasjonsleder og stabssjef som er ledere, mens på det taktiske nivået sitter innsatslederen (Politidirektoratet, 2011). PBS II er politidirektoratets styringsdokumenter, og sammen med PBS I danner denne grunnlaget for politidistriktenes lokale planverk, hvorav de ugraderte styringsdokumentene er tilgjengelige for politidistriktene i PBS WEB. PBS III er politidistriktenes system for beredskap, og er det lokale planverket for politidirektoratet, politiets særorgan og hvert enkelt politidistrikt. PBS II og III er unntatt offentligheten (NOU, 2017:9).

Gjennom intervjuene med informantene kommer det frem at politiet gjør trusselvurderinger av alle oppdrag for å kunne oppnå risikoforståelse og etablere grunnlag for å avgjøre korrekt ressursmengde. I tillegg fremstår informantene i FPD som svært opptatte av at planverk og tiltakskort skal benyttes til enhver hendelse.

”Vi skal ikke mer enn fem år tilbake før vi hadde det som den dominerende kulturen på opsen, at man ikke sjekket planverk (...) Og det er det vi gradvis har fått de til å forstå at den tid er forbi. Nå er vi der at hvis folk ikke følger metodikken så kanskje du ikke skal jobbe der.” (FPD2).

I tillegg til eget planverk har FPD tilgang til flere eksterne aktørers planverk. Samvirke er også en del av Før-krisefasen ved at de har avtaler med eksterne aktører. Avtalen er skriftlig, og dette er for å unngå at utskiftning av personell påvirker samvirket.

Det er lovbestemt at politiet har ansvar for å løse oppgavene de står ovenfor med egne ressurser. Likevel følger det av bistandsinstruksen §2 at i om egne ressurser ikke er

tilstrekkelige skal politiet anmode Forsvaret om bistand etter reglene fastsatt i bistandsinstruksen. Videre understrekes det at personell i politiet og Forsvaret skal legge til rette for at bistand ytes så raskt og effektivt som situasjonen krever (Instruks om Forsvarets bistand til politiet, 2017)

HV-17: Etter anmodning kan Forsvaret bistå politiet ved særlig skadevoldende eller omfattende karakter, herunder vakthold og sikring, ettersøking og pågripelse av personer som kan sette liv, helse eller vesentlige samfunnsinteresser i alvorlig fare og ved ulykker, naturkatastrofer og lignende (Instruks om Forsvarets bistand til politiet, 2017).

En grunnleggende forutsetning for at Forsvaret skal yte bistand til politiet er ved mangel på personell eller materiell hos den sivile etaten (Instruks om Forsvarets bistand til politiet, 2017). Andre sivile myndigheter kan fremme behov for militær bistand gjennom Politidirektoratet eller Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. I mars 2020 kom det i forbindelse med koronapandemien en ny forskrift for offentlige myndigheter og andre beredskapsaktørers bistandsmulighet. Denne lovfestet at kommuner og fylker med behov for bistand fra Forsvaret skal fremme bistandsanmodning til Fylkesmannen, som deretter formidler den videre til DSB (Forskrift om Forsvarets bistand til aktører med ansvar for samfunnssikkerhet under koronapandemien, 2020, §7)

Heimevernet forholder seg i tillegg til Lov om verneplikt og tjeneste i Forsvaret (heretter forsvarsloven), Forskrift om verneplikt og heimevernstjeneste (heretter vernepliktsforskriften) og Forskrift om råd, utvalg og nemnder i Heimevernet (heretter heimevernforskriften) (Forsvaret, 2017). Loven fastslår at Heimevernet skal delta i territorielle operasjoner og i vernet av heimtrakten. Landsrådet, distriktrådene, områdeutvalgene og heimevernsmeldene skal sikre Heimevernets samarbeid med sivilbefolkningen (forsvarsloven, 2016, §5).

Når det gjelder planverk forholder heimevernsområdet seg til oppdragsplaner og øvelser. Det foretas risikovurderinger av øvelsene. De har ikke egne beredskapsplanverk foruten en innkallingsliste og kontaktliste. Informanten påpeker at det er viktig er at de har kjennskap til planverket samvirkeaktørene har, særlig kommunens beredskapsplaner. Planverket blir de også kjent med når de observerer øvelsene til kommunen. Informanten mener at felles øvelser gir et godt grunnlag for gode evalueringer og revideringer av planverket.

4.3.2 ØVELSER

Sør-Varanger kommune: Fylkesmannen avholder beredskapsøvelser for hver enkelt kommune hvert fjerde år (Fylkesmannen i Troms og Finnmark, 2019b). Fylkesmannen har arrangert øvelser for Sør-Varanger kommune tre ganger siden 2011, noe som er i samsvar med Fylkesmannens oppdrag og tilsynsplikt (Fylkesmannen i Finnmark, 2011; Fylkesmannen i Finnmark, 2017; Fylkesmannen i Troms og Finnmark, 2019b). I tillegg til øvelsene i regi av fylkesmannen pålegger Forskrift om kommunal beredskapsplikt at kommunen øver den overordnede beredskapsplanen minimum annethvert år, og deretter foretar evalueringer etter øvelser eller uønskede hendelser (Forskrift om kommunal beredskapsplikt, 2011, §7, §8).

Informantene mener de ikke har nok øvelser. I kommuneundersøkelsen fra 2019 anbefaler DSB at kommuner øver med andre samfunnsikkerhetsaktører (DSB, 2019b). Sør-Varanger kommune opplyser at det ikke er blitt gjennomført øvelser med fokus på samvirke, men at enkelte øvelser har blitt gjort med observatører fra relevante organisasjoner.

”I november hadde vi en øvelse i regi av Fylkesmannen. Det var en øvelse på atomulykke på sjø. Heimevernet, Røde kors og sivilforsvaret var observatører. For rundt to år siden ble vi innkalt til politiets øvelse” (SVK1).

Beredskapsøvelsen fokuserte blant annet på å øke kunnskap og bruk av planverk, identifisere eventuell ulik forståelse, teste rolleforståelsen, utvikle samarbeidsevnen til kriseledelsen, synliggjøre kommunens ressurstilgang og kartlegge kjennskap til eksterne bidragsyttere (Fylkesmannen i Troms og Finnmark, 2019). Fylkesmannens hovedinntrykk etter øvelsen i 2019 er beskrevet i evalueringsrapporten. Der beskrives en kriseledelse med god samarbeidsevne og vide diskusjoner. Den eksterne krisekommunikasjonen ble også vurdert som god. I tillegg viser de til at øvelsen avdekket at det er behov for at kommunen videreutvikler eget planverk, da dette hadde visse mangler og svakheter. Videre skriver Fylkesmannen at kommunen hadde god rolleforståelse, men at det innimellom var vanskelig å skille mellom diskusjon og beslutninger. I tillegg mener Fylkeskommunen at de burde vært mer proaktive blant annet ved å kontaktet eksterne aktører tidligere. Forslag på hvem de skulle kontaktet tidligere var Sivilforsvaret, Røde kors og Heimevernet for å høre hva de kunne bidra med. Fylkesmannen anbefaler at kommunen inngår beredskapsavtaler med eksterne ressurser. Avslutningsvis oppfordres kommunen til å etablere kommunalt beredskapsråd med lokale beredskapsaktører (Fylkesmannen i Troms og Finnmark, 2019b). I DSBs kommuneundersøkelse fra 2019 avdekkes det at syv av ti kommuner svarer at de har

etablert kommunalt beredskapsråd (DSB, 2019b). Sør-Varanger kommune er altså en av de resterende 30 prosentene som ikke har et slikt lokalt forum.

Finnmark politidistrikt: Informantene opplyser at etaten øver regelmessig gjennom hele året. Mye av øvelsesaktiviteten ser ut til å ligge i faste strukturer, blant annet ved at de er pålagt å ha PLIVO-øvelser⁷.

”Alle samhandlingsøvelser er viktige. De kan ha ulike formål, hensikter og øvingsmål, men alle er viktige(...) Det handler om å gjøre oss i stand til å fungere best mulig når det gjelder” (FPD2).

Politiet øver på flere arenaer og med ulike parter. En av disse er Øvingsutvalget, som består av sivilforsvaret, politi, brann, helse, FORF og i noen tilfeller Forsvaret. Øvelsene er da delt inn i nivåene taktisk, operasjonelt og strategisk, og i løpet av en femårsperiode har distriktene Varanger, Alta, Porsanger og Hammerfest gjennomgått øvelsene.

På grunn av omorganiseringen av politidistriktene og oppbyggingen av SAMLOK har flere øvelser blitt nedprioritert den siste tiden. Ifølge informantene jobbes det med å få på plass rutinene for øvelser igjen. De påpeker at SAMLOK er et viktig prosjekt som vil forenkle samvirket mellom nødetatene, og at øvelser vil bli prioritert. Årsaken til fokuset på øvelser er at informantene mener øvelse er nødvendig for å kunne prestere i reelle krisesituasjoner.

”Det er ikke sånn at når det kommer en krise så plutselig kommer det frem helt andre sider av deg selv som gjør at du blir veldig god på ett eller annet. Det er faktisk ofte det motsatte som skjer. Du blir veldig dårlig, fordi du er ikke forberedt” (FPD2).

I tillegg til øvelser som involverer flere aktører opplyser informantene at de trener på bruk av planverk på operasjonssentralen ukentlig. Det foregår ved at de når som helst kan si; ”øvelse, øvelse, øvelse. Det har gått et snøskred. Hvilke tiltak skal vi iverksette når vi må forholde oss til disse premissene?”. Det opplyses at de mener de bruker mye tid på øvingsmetodikk.

HV-17: I den offentlige utredningen etter 22.juli presiserte kommisjonen at en god utnyttelse av Forsvarets kapasiteter forutsetter regelmessig øvelse og trening, og at kommandonivåene, planverk og prosedyrer er godt forberedt (NOU, 2012:14). I Stortingsmeldingen året etter terrorangrepet ble det presisert at HV-distriktene ivaretar det sivil-militære samarbeidet på

⁷ PLIVO er en forkortelse for pågående livstruende vold. PLIVO er et samvirke mellom politiet, helsevesenet, brannvesenet og redningstjenesten.

regionalt nivå, og at trening og øving sammen med sivile etater er viktig for at Heimevernet skal kunne yte bistand (Justis- og beredskapsdepartementet, 2012).

Forrige gang HV-17 var med på en øvelse som innebar samvirke var i 2016. Da øvde de med grensevakten, noe de også skal gjøre i år for å teste planverk, kommando og kontroll.

Informanten tror det vil bli et større fokus på samvirkeøvelser med flere aktører i tiden fremover. HV-17 håper det vil bli gjennomført større samvirkeøvelser med nødetatene, frivillige organisasjoner, kommunen, Forsvaret, politiet og eventuelt andre relevante aktører. Informanten mener at det er fint å ha et godt planverk i permen, men at planverket ikke er verdt mye om det ikke blir testet og øvd praktisk i storskalaøvelser. Mangel på samtrening peker informanten på som den største utfordringene for samvirke.

”Dette er et nettverk, og vi skal virke sammen. Dette får vi kun testet ut ved å kjøre konkrete øvelser, og der har vi utfordringen.”(HV-17).

4.3.3 FORUM

Sør-Varanger kommune: Kommunen deltar på beredskapsråd og politiråd. Informantene forklarer at beredskapsrådet i Øst-Finnmark drives av Fylkeskommunen, og det avholdes fra tre til fire møter årlig. Rådet består av flere relevante aktører, som politiet, heimevernet, sivilforsvaret, alle kommunene, røde kors og fylkesmannens beredskapsavdeling.

Beskrivelsen av hvorvidt rådene fungerer er litt blandete, men det kommer frem at det ikke alltid er enkelt å arrangere møter som passer for alle nøkkelpersonene. Ved forrige beredskapsmøte kommunen skulle delta på gjorde værforholdene reisen umulig.

”Vi har et beredskapsråd som ikke møtes, men vi har politirådet som brukes mye. Tenker at vi burde snakke mer med sivilforsvaret, Røde Kors, Forsvaret, Avinor. Likevel vet vi jo at vi kan ta kontakt med dem, for det er fordelene med mindre kommuner” (SVK2).

Finnmark politidistrikt: Politidistriktet er involvert i flere ulike forum for samvirke. De har det militær-sivile samarbeidet, Fylkesberedskapsrådet, kollektiv redningsledelse, Øvingsutvalget, Politikontaktene til kommunene og bilaterale møter med relevante aktører.

Tidligere har det vært kommunalt beredskapsråd i Sør-Varanger. FPD1 mener det lokale beredskapsrådet var nyttig, men mener også at samfunnet utvikler seg i en retning hvor det kan være lite hensiktsmessig med for mange forum.

”Vi løser ingen oppdrag inne(...) Hvis vi skal være tilstede på så mange arenaer, hva er da igjen for å drive ledelse?” (FPD1).

Politiet har også skriftlige avtaler med flere relevante utenlandske aktører i forbindelse med Schengengrensen og beredskapsarbeid. Trelandssamarbeidet er et av forumene som skiller seg ut, men de har også blant annet avtaler med russiske FSB og den finske grensevakten.

HV-17: På fylkesnivå jobber Heimevernets distriktssjef opp mot Fylkesmannen. Der har distriktssjefen kontakt med alle sentrale aktører. På kommunalt nivå, eller områdenivå, jobber Heimevernet opp mot kommunene. Ofte som en del av kommunalt beredskapsråd bestående av flere aktører, men da kommunen ikke har dette blir det heller møtevirksomhet med kommunen og relevante aktører. Informanten mener forum for samvirke er viktige for å få en trygghet og forståelse av hvordan ulike felles mål kan oppnås.

Heimevernet sier at de har både formelle og uformelle kanaler for å få en god forventningsavklaring og tydeliggjøre hva de kan bidra med. Likevel mener informanten at de ikke møtes ofte nok, og at dette er noe de selv bør arbeide mer for.

”Gjensidige møter og informasjon er kjempeviktig (...) Vi har kanskje ikke vært flinke nok, selv om det er en vinn-vinn situasjon. Vi må bli flinkere til å invitere oss selv inn.” (HV-17).

Utover dette understreker informanten at de opplever at dørene til kommunen og politiet alltid er åpne for uformelle og formelle møter.

4.4 AKUTT-KRISEFASE: KRISEHÅNTERING

For å kunne vite hva som fremmer og hemmer samvirkeprinsippet i beredskapsfasene er denne fasen svært relevant. Tidligere erfaring og rolleforståelse kan bidra til å belyse forskningsspørsmålet. I tillegg vil underkategorien ”situasjonsbevissthet” være samlende for data innen akutt-krisefasen, da det har mye å si for valg av respons.

4.4.1 REFLEKSJONER RUNDT KRISEHÅNTERING

Sør-Varanger kommune: Informantene mener det viktigste for krisehåndtering er kriseerkjennelse. De beskriver at utfordringene for samvirke i krisehåndtering gjerne oppstår i forbindelse med at kommunen definerer noe som en krise, samtidig som andre aktører ikke gjør det. Ett av eksemplene de trekker frem er et av rasene som isolerte tettstedet Jakobsnes. Som følge av snøraset havnet kommunen utenfor normal drift da barn ikke kom seg på skolen, hjemmesykepleierne fikk ikke gjort jobben sin, og om det hadde oppstått en brann

ville ikke brannvesenet kunnet rykket ut til stedet.

”Vi var ikke klar over hva de andre aktørene gjorde, og vi visste ikke om det var trygt å sende sykepleierne på snøscooter over. Vi så på dette som en krise, men politiet så ikke på hendelsen som en krise, og da ble det til at vi kommuniserte det motsatte utad. Her kunne en logistisk utfordring utartet seg til å bli en krise” (SVK2).

Finnmark politidistrikt: Informantene fra etaten er opptatte av at det viktigste under krisehåndtering er ledelse. I dette legger de at lederne får etablert situasjonsforståelse, produsere korte analyser, vurdere risiko, lage trusselvurderinger og deretter ressurssette riktig. Målet er å gjenopprette normalsituasjonen og evaluere for å oppnå læring.

HV-17: Informanten fra Heimevernet forteller at de er opptatte av å være tydelige på egen rolle i en krisesituasjon. Derunder hvilke ressurser de har til rådighet, og anser det som essensielt å kommunisere tydelig til andre aktører hva de kan bistå med. Informanten sier ressursene deretter må prioriteres i henhold til hva som er nødvendig for å løse situasjonen.

4.4.2 TIDLIGERE ERFARING MED KRISEHÅNTERING

FLYKTNINGKRISEN 2015

Konflikten i Syria og Irak fikk millioner av mennesker til å forlate sine hjem. Dette var en såkalt *følgeshendelse* av en krise som foregikk et annet sted, hvor store mengder migranter og flyktninger krysset både land og hav for å finne et nytt sted å bo. Høsten 2015 ble den norsk-russiske grensen en ny rute for flyktninger og migranter. Flere av disse brukte Russland som transittland, mens andre hadde oppholdt seg en stund i Russland før de valgte å se vestover mot Norge (Den norske helsingforskomité, 2019). Som følge av Sør-Varangers umiddelbare nærhet til Russland opplevde kommunen over relativt kort tid at 5473 asylsøkere krysset grensen (Utlendingsdirektoratet, 2017; Den norske helsingforskomiteen, 2019).

Hendelsene på Storskog året 2015 ble kaldt ”Flyktningkrise”. Det kan diskuteres hvorvidt fem tusen asylsøkere kan kalles en krise, men for de involverte asylsøkerne, personellet som jobbet med hendelsen og samfunnet Sør-Varanger var Flyktningkrise utvilsomt en påkjenning og en situasjon utover det normale. Informantene poengterer at dette var en stor strøm med mennesker, som krysset en liten grenseovergang.

At en ny flyktningstrøm over Storskog skal skje i nærmeste fremtid er lite sannsynlig. Grunnen til dette er at hastevedtakene fra november 2015, som to år senere ble permanente regelendringer, endret norsk asylpolitikk. Før var ikke Russland regnet som et trygt tredjeland

for asylsøkere da de ifølge Helsingforskomiteen og NOAS ikke er sikret tilgang til asylsaksbehandling (Den norske Helsingforskomiteen, 2019; NOAS, 2019). I dag er den norske ordlyden annerledes som følge av lovendringer som trådte i kraft i november 2015. En setning av Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (heretter utlendingsloven) som stadfestet at et trygt tredjeland må ha et fungerende asylsystem for søkerne ble fjernet fra paragraf 32d (NOAS, 2019; Utlendingsloven, 2008).

På bakgrunn av disse endringene ga Regjeringen ut en ny instruks om saksbehandlingen for asylsøkere som ankommer den norsk-russiske landegrensen uten gyldig visum til Norge. Storskog-instruksen fastslår at asylsøkere med oppholdstillatelse, multi-innreisevisum eller midlertidig visum i Russland kan nektes realitetsbehandling på Storskog grensestasjon, og umiddelbart returneres til tredjelandet (Justis og beredskapsdepartementet, 2015a; UDI, 2015).

I tillegg til endringene i utlendingsloven er det inngått en avtale mellom norske og russiske myndigheter om at personer, inkludert asylsøkere, uten visum til Norge eller Schengen skal nektes tilgang til den norske grensen, og stoppes dermed på russisk side. Dette kritiserer NOAS og Den norske Helsingforskomiteen, og hevder det bryter med internasjonale konvensjonsforpliktelser. De mener praksisen fratrukk flyktninger grunnleggende rettigheter⁸ (NOAS, 2019; Den norske Helsingforskomiteen, 2019; Menneskerettsloven, 1999).

Sør-Varanger kommune: Flyktningkrisen krevde at kommunen samvirket med flere aktører for å håndtere folkemengden som passerte grensen. Informantene forteller at de fikk en liaison fra Fylkesmannen, og hadde et tett samarbeid med politiet allerede fra september måned.

”Vi hadde aldri håndtert krisen på en så god måte hadde vi ikke fått god samhandling med politiet raskt. Da var både de formelle og de uformelle linjene viktige, og vi hadde daglig dialog for å løse problemstillinger ute i Fjellhallen, men også inne rundt bordet da vi hadde faste møter hver dag” (SVK1).

For å håndtere situasjonen samtidig som ordinær drift fortsatte valgte kommunen å lage et eget organisasjonskart for krisehåndteringen. På denne måten fikk de oversikt over hvem som skulle håndtere krisen og hvem som skulle fortsette i normal drift.

”Da vi måtte håndtere Flyktningkrisen samtidig som vi skulle gi tjenester til kommunens

⁸ Jf. Lov 21. Mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett. Vedlegg 2. Art. 5 og 6 (menneskerettsloven)

innbyggere var delegasjon og gode folk nøkkelen. De som fikk beskjed om å håndtere noe gjorde det” (SVK1).

Et annet viktig poeng som førte til en lettere håndtering var at kriseledelsen i kommunen fant et eldre planverk for håndtering av migrasjonsstrømmer fra 90-tallet.

”Hadde vi ikke håndtert krisen tidligere i 1999, så ville nok resultatet sett annerledes ut. Men det at mange av de samme fortsatt jobbet i kommunen, og vi kunne bruke samme personell som i 99, gjorde at det gikk smoothere” (SVK1).

Dette var altså ikke første gang Sør-Varanger har tatt i mot flyktninger (UDI, 1999).

Flyktningstrømmen i 1999 var et resultat av borgerkrigen i Kosovo, hvor Norge tok imot over 6000 kvoteflyktninger (UDI, 1999). I den forbindelse hadde Sør-Varanger kommune inngått avtaler med UDI om tilrettelegging, mottakelse og innlosjering. I den forbindelse lagde de planverk for hvordan de kunne etablere et provisorisk mottakssenter.

Finnmark politidistrikt: Flyktningkrisen i 2015 påvirket FPD på flere måter. Organisasjonen håndterte asylstrømmen, og politiets grensek kontroll ble tungt belastet (Abelsen og Flyum, 2017). I tillegg ble det etter hvert stilt spørsmål ved hvor asylsøkerne skulle innlosjeres da det midlertidige mottakssenteret var fullt.

”Vi kunne jo ikke slenge en rekvisisjonsmyndighet for hotellene i bordet. Skulle jeg putte 70 år gamle mennesker på gata fordi de er turister fra Beijing?” (FPD1).

I utgangspunktet er asylsøkere overlevert til andre myndigheter etter politiet har hurtigregistrert individene, men i denne situasjonen var ikke løsningen så enkel. Av den grunn improviserte politiet med busser som de sendte ut av kommunen uten endelig destinasjon.

Bussjåføren fikk beskjed om å kjøre sørover, og skulle bli kontaktet så fort de visste mer.

”Du må evne å improvisere, tenke nytt og utenfor boksen. Kanskje akseptere løsninger som ellers ikke ville vært gode nok, og du må kanskje hoppe over en del formelle saksganger, og korte ned på tiden frem til en avgjørelse” (FPD2).

Når asylsøkerne ble nektet realitetsbehandling og snudd på norsk side, skal politiet og grensek kontrollørene ha levert ut informasjonsskriv. I skrivet sto det at asylsøkerne kunne henvende seg til utenriksstasjonen, Det norske generalkonsulatet, i Murmansk.

Masseinnvandring fra Russland kan komme av ulike årsaker, og flere av disse årsakene kan være noe som politiet må håndtere. Informantene påpeker at situasjoner fort endrer seg i grenseområder, og at man er mer utsatt for overaskende uønskede hendelser.

”Jeg tror ikke flyktningkrise ble skapt og initiert av russiske myndigheter, men jeg tror de fant det beleilig å benytte seg av den når den kom. De aksepterte og tillot fem tusen mennesker uten vilkårene for å komme over grensen, og slapp de igjennom” (FPD2).

HV-17: Informanten fra Heimevernet opplyser i intervjuet at de ikke har tatt del i større krisesituasjoner tidligere. Erfaringen fra samvirkesituasjoner er gjennom leteaksjoner og øvelser, hvor de har fått tilbakemeldinger på at de er en ressurs. Informanten legger til at han mener aktørene i Sør-Varanger sammen bør høste av erfaringene fra Flyktningkrisen i 2015.

BRANN I ATOMUBÅT 2011

Et annet eksempel på en uønsket hendelse i forbindelse med grensen var brannen på den russiske atomubåten Jekaterinburg i 2011. Atomulykker er et av unntakene hvor politiet ikke er ansvarlig for krisehåndteringen, men politiet skal organisere og koordinere frem til annen myndighet overtar (politiloven, 1995, § 27). Brannen i tørrdokken var en type trussel informantene ikke hadde opplevd før,⁹ og som flere ulike aktører måtte håndtere. I første omgang var beskjeden fra nasjonale norske myndigheter at situasjonen var under kontroll og at det ikke var grunn til bekymring for spredning av radioaktivt materiale. Dette var informasjon som russiske myndigheter meldte. Etter kort tid begynte lokale russiske medier, blant annet Aleksander Serebryanikov kjent som ”blogger51”, å melde det motsatte i form av bildebevis og oppdateringer (Serebryanikov, 2011). Da informasjonsbehovet var på sitt høyeste ble det også klart at på grunn av kuling med vindretning fra Murmansk til Kirkenes ville et eventuelt atomuhell ramme Sør-Varanger innen to timer. I tillegg opplyser FPD1 at ett av de verst-tenkelige scenarioene var om frykt og mangel på informasjon skulle føre til masseinnvandring fra Russland til Norge.

4.4.3 ROLLEFORSTÅELSE OG RESSURSER

Sør-Varanger kommune: Informantene er tydelige på at en migrasjonsstrøm fra Russland skal håndteres av UDI, politiet og politiets utlendingsenhet. De poengterer at kommunen skal bidra, men at det er viktig at aktørene tar ansvaret de har blitt enige om, noe informantene mener ikke er tilfellet etter flyktningkrise.

Etter terrorangrepet 22. juli 2011 ble det presisert at enhver uønsket hendelse finner sted i én eller flere kommuner. Ifølge den offentlige utredningen etter terrorangrepet 22. Juli beskrives

⁹ Ulykken med atomubåten ”Kursk” i år 2000 som tok 118 menneskeliv var av lignende uønsket hendelse. Ubåtforliset kunne endt i en miljøkatastrofe om det ikke var for at en av operatørene ombord stengte atomreaktorene for å hindre nedsmelting (Jentoft, 2010).

kommunens hovedansvar for opprettelse og drift av evakuerte og pårørendesenter, og for psykososial omsorg og primærhelsetjenesten (NOU, 2012:14).

”Beredskapsressurser som brannvesenet, 110-sentralen og primærhelsetjenesten, med blant annet legevakt- og evakuerte- og pårørendesenter sorterer alle under kommunen” (NOU, 2012:14, s. 75)

I Stortingsmeldingen etter terrorangrepet presiseres viktigheten av at kommunene har en oversikt over hvilke redningsressurser som er tilgjengelige, og at det bør avklares hvilke bidrag som kan forventes fra frivillige organisasjoner (Justis- og beredskapsdepartementet, 2012). DSB mener beredskapsplikten gir kommunen en rolle som lokal samordner, og mener samordningsansvaret innebærer at kommunen tar en pådriverrolle for å få med andre samfunnsikkerhetsaktører (DSB, 2019b). Videre understrekes det i kommuneundersøkelsen at eksempler på relevante samvirkeaktører er politi, frivillige organisasjoner, energi og nettselskaper, Avinor, Kystverket, Forsvaret og Sivilforsvaret (DSB, 2019b).

Finnmark politidistrikt: Informantene mener deres rolle er lederskap, og presiserer at det er en forventning om at politiet handler. Eksempelvis trekkes det frem at så lenge nasjonen befinner seg i fredstid skal politiet løse alt som ingen andre løser. Dette mener den ene informanten forutsetter at politiet er klar over forventningene befolkningen har til etaten. *”Det er galt å si at det kommer noe godt ut av 22. Juli, men jeg tror det kom noen gode læringspunkter og rolleavklaringer ut av det. Hvis ikke rolleavklaringen og forventningsavklaringen er i harmoni kommer ikke politiet til å kunne levere samfunnsoppdraget sitt” (FPDI).*

Flere rolle- og ansvarsavklaringer ble tydeliggjort i tiden etter 22. Juli 2011. Da den offentlige PLIVO-prosedyren volum 1.0¹⁰ ble publisert i 2014 påpekte den at første politipatrulje som ankommer stedet skal gå direkte inn i aksjonsfasen uten å vente på andre enheter eller forsterkninger (PLIVO, 2014). I Stortingsmeldingen som fulgte av terrorangrepet ble det blant annet presisert at tidlig varsling til Forsvaret om mulig behov for bistand er avgjørende for å starte nødvendige forberedelser og redusere responstid (Justis- og beredskapsdepartementet, 2012). For at dette skal fungere godt blir det videre understreket at det er behov for gjensidig kompetanse om den andres kapasiteter og tilgjengelig ressurser.

¹⁰ PLIVO-prosedyren fra 2014 er offentlig, men revideringen fra 2017 er kun tilgjengelig for ansatte ved etatene. Avhandlingen benytter seg utelukkende av prosedyren fra 2014. For ordens skyld: Ingen operative forhold angående PLIVO fremkommer av datainnsamlingen fra intervjuene med FPD.

Når det gjelder kommunen og Heimevernet har FPD en forventning om at avtaler etterleves, og at alle stiller opp for hverandre når det er nødvendig. Mer konkret beskrives erfaringene FPD har med Heimevernet som godt og resultatorientert. Når det gjelder kommunen mener den ene informanten at kommunen må rekruttere nytt personell med oppdatert kompetanse for å levere tilstrekkelig. Likevel sier begge informanter at kommunen gjør en god jobb.

”Kommunen er ansvarlig for enhver innbygger og de som er i kommunen på det tidspunktet, og det er både helse og evakuering. Det er en enorm oppgave. Sør-Varanger kommune leverer til de grader” (FPD1).

Informanten mener grensekommunen imponerte i 2015, og antar at man måtte hatt 70-80.000 flyktninger i Oslo for å ha en lignende strøm i hovedstaten basert på kommunestørrelse.

Samvirket fungerer ifølge FPD godt, og informantene er tydelige på hvorfor det er viktig. En av de fordelene som trekkes frem er at samvirke utfordrer såkalt *sektortankegang*, ved at flere bidrar med sine ressurser under uønskede hendelser og kriser.

”Det å ha et godt samvirke handler om å utnytte ressursene, og riktig bruk av ressursene i samfunnet. Politiet kan ikke sitte på alle ressursene.” (FPD1).

HV-17: Heimevernet forstår egen rolle som en ressurs til rådighet for det sivile samfunn. De kan stille med materiell og personell ved ulykker, leteaksjoner og kriser.

”Det skal være lav terskel for å kontakte oss” (HV-17).

I intervjuet blir det påpekt at rolleavklaring med andre aktører er viktig allerede i planleggingsfasen. På den måten vil alle vite hva de andre samvirkeaktørene kan bistå med og hvilke ressurser de har tilgjengelig. Noe annet som blir trukket frem som særlig viktig er det å bruke ressursene riktig i henhold til situasjonen. Et fokus på tilpasning av ressurser og bruk av makt i henhold til situasjon er også i tråd med bistandsinstruksen §7.

”Vi skal ha riktig kompetanse og riktig nivå for å kunne være en ressurs. Det har vi fått forståelse for, og det er derfor vi kaller mannskapene inn årlig” (HV-17).

Når det gjelder de andre aktørene mener informanten at politiet skal overholde sitt samfunnsoppdrag, som innebærer å jobbe for ro og orden, mens kommunen har et mer komplekst ansvarsspekter. Informanten påpeker at kommunen skal opprettholde normalsituasjonen i alt fra logistikk og koordinering til helsehjelp. HV-17 mener kommunen bør være en samlende samvirkeaktør, særlig i tilfeller hvor bidragsytere ikke er lokalkjente.

4.4.4 SITUASJONSBEVISSTHET

Flere av årsakene til at samvirke ble en del av krisehåndteringsprinsippene handlet om hva som ikke fungerte optimalt under 22. juli. Kommisjonen skriver i den offentlige utredningen at informasjonsflyten mellom aktørene, både vertikalt og horisontalt, ikke fungerte godt. ”Viktig informasjon gikk dessuten oppover og nedover i systemet utenfor linjen, slik at det ble vanskelig å etablere en felles situasjonsforståelse” (NOU, 2012:14). Følgelig ble viktigheten av å etablere felles rapporteringspunkt i kriseledelsen presisert.

I tillegg kom det frem at det var en utfordring å få informasjon gjennom leddene fra innsatsstedet og frem til strategisk kriseledelse på en effektiv måte (Justis- og beredskapsdepartementet, 2012). I Stortingsmeldingen blir det presisert at dette vanskeliggjorde prosessen i å få oversikt over situasjonen og deretter beslutningsprosessene. I tillegg påpeker departementet at dette også utfordret arbeidet med ekstern krisekommunikasjon til media (Justis- og beredskapsdepartementet, 2012).

Sør-Varanger kommune: Kommunen informerer om at de har kriseteam som samles når de oppdager en hendelse som de behøver å avklare. Måten kommunen gjør dette på er å kalle inn kriseledelsen, gå igjennom situasjonen sammen og høre hva de ulike tenker om hendelsen. På denne måten kan de opparbeide situasjonsforståelse, finne passende tiltak og ta beslutninger basert på informasjonen de besitter.

Finnmark politidistrikt: I politiets evalueringsrapport etter 22. juli er situasjonsrapportering presisert som et av forbedringsområdene (Politidirektoratet, 2012). Viktigheten av en velfungerende situasjonsrapportering mellom ulike nivåer og aktører understrekes også i stortingsmeldingen etter angrepet (Justis- og beredskapsdepartementet, 2012). Det samme trekkes frem av Gjorv-kommisjonen som mener en forutsetning for kunnskapsbasert ledelse er at kritisk informasjon når frem til ledelsen på operativt nivå (NOU, 2012:14).

Informantene er tydelige på at for å kunne gjøre riktige vurderinger må man etablere god situasjonsforståelse. Dette gjøres ved å få overblikk over den uønskede hendelsen, og på denne måten kan en felles situasjonsforståelse bli etablert. Ofte jobber de ut fra ”verst tenkelig-scenario” og ”mest sannsynlig-scenario”. For å få forståelse av situasjonen snakker de med offentlige og private aktører. Om hendelsen er av en viss betydelig karakter kan politimesterens stab etableres. Under statusmøtene vil de da gå igjennom currentbildet, altså hvor situasjonen foreløpig står, ved å få oppdateringer fra P1 (personell), P2 (etterretning og etterforskning), P3 (ansvarlig for å styre operasjonen med operasjonsleder), P4 (materieil), P5 (kommunikasjon), P6 (juridisk) P7 (Valgfritt). P7 vil ofte være representanter fra geografiske

driftsenheter. Andre relevante kan være en liaison fra for eksempel Heimevernet, fylket eller kommunen. Før statusmøtet avsluttes oppsummerer stabssjef felles situasjonsforståelse. Andre møter som politimesterens stab vil ha er planmøter, beslutningsmøter og overtagelsesmøter. Under overtagelsesmøter etablerer de situasjonsforståelse og tydeliggjør intensjon og mål for oppdraget.

I tillegg påpeker informantene at det er flere faktorer som kan hjelpe individer og grupper mot virkelighetsnær situasjonsforståelse.

”All erfaring hjelper deg i vurdering og situasjonsforståelse, som hjelper deg til å etablere et vurderings- og beslutningsgrunnlag” (FPD2).

FPD1 er opptatt av at arbeidsmetoden bør være satt, slik at kollegaer kan ta over arbeidet. På denne måten vil det opparbeides gjenkjenning. For at situasjonsforståelsen og samvirket skal være optimal mener begge informantene at aktører bør sitte rundt samme bord. Dette er et av argumentene FPD1 mener gjør SAMLOK nødvendig.

”All empiri angående vurdering av hendelser viser at situasjonsforståelse og kommunikasjon er nøkkelpunktet. Og jeg tenker at når du er teknisk avhengig av å ringe noen, så har du allerede gjort noe med kommunikasjonen” (FPD1).

HV-17: Hovedoppgaven til Heimevernet er å yte bistand. De forholder seg til risiko- og sårbarhetsanalyser og oppdrag, men informanten påpeker at de vurderer situasjoner. Når de får informasjon fra samarbeidspartnere deles denne ut som statusoppdatering til mannskapet. Informanten mener derfor at det er viktig at Heimevernet får korrekt informasjon tidlig.

4.5 ETTER-KRISEFASE: EVALUERING

Hvordan aktørene arbeider i etter-krisefasen er relevant for problemstillingen og forskningsspørsmålet om hva som hemmer og fremmer samvirkeprinsippet før, under og etter en krise. Evalueringsarbeidet i etterkant av en uønsket hendelse har innvirkninger for hvordan aktørene vil korrigere eget planverk og håndtere neste situasjon. I tillegg belyser hovedkategorien hvordan samvirke ivaretas i etter-krisefasen.

4.5.1 LÆRING

Sør-Varanger kommune: Forskrift om kommunal beredskapsplikt klargjør at kommunene etter øvelser og uønskede hendelser skal evaluere krisehåndteringen. Deretter skal det foretas nødvendige endringer i ROS-analysen og beredskapsplanverket.

I tilsynsrapporten av kommunen minner Fylkesmannen om dokumentasjonskravet i forskrift om kommunal beredskapsplikt (Fylkesmannen i Troms og Finnmark, 2019a). Rapporten påpeker at evaluering skal fremme læring, og at dokumentasjon bidrar til at flere kan lære av hendelsen utover de som var tilstede.

Finnmark politidistrikt: FPD fremstår som svært opptatte av å være en lærende organisasjon. For at det skal være mulig påpekes det at organisasjoner må finne tid i hverdagen til å analysere, drive læring etter erfaring og gjennomføre grundige *debriefers*.

HV-17: Informanten fra Heimevernet mener det er viktig å gjennomføre felles evalueringer etter treninger, øvelser og uønskede hendelser. På denne måten kan aktørene som bidro evaluere hva som fungerte godt og dårlig etter erfaringene fra samarbeid, kommando og kontroll, kommunikasjon og samband.

4.5.2 OPPDATERING AV PLANVERK

Sør-Varanger kommune: Det er snart fem år siden Flyktningkrisen, og det er ikke laget en ny beredskapsplan for migrasjonsstrømmer over grensen.

”Vi skulle lage en felles beredskapsplan for flyktningkrisen, og fylkesmannen skulle ta initiativ til at den skulle bli lagd (...) Men vi har ikke hørt noe siden, og jeg har tatt det opp med beredskapsavdelingen, men de kjente ikke til det” (SVK1).

Informantene er tydelige på at en plan på for eksempel masseinnvandring fra Russland, kanskje forårsaket av en atomulykke, bør utarbeides sammen med relevante samvirkeaktører som de ville samarbeidet med i en slik krisesituasjon.

”Selv om vi ikke har de felles beredskapsplaner som vi skulle ønske, så tenker jeg at når en krise oppstår så er vi gode på å håndtere den i et fellesskap likevel” (SVK1)

Kommunens informanter er tydelige på at planverket trenger en oppdatering, og at dette vil bli gjort når de får på plass en beredskapsenhet.

Finnmark politidistrikt: Informantene fra FPD sier de oppdaterer planverk etter hendelser. Planverk angående migrasjonsstrømmer ble derfor oppdatert etter Flyktningkrisen i 2015. Den ene informanten påpeker at det er viktig å ikke glemme hva man har lært selv om det har gått noen år, og at det finnes bekymringsverdige eksempler fra norsk beredskapsutvikling hvor kostnadseffektivitet blir prioritert over vedtatte endringer.

4.6 RESTFUNN

Sør-Varanger kommune: Informantene i kommunen legger ikke skjul på at samvirke er både nødvendig og ressurskrevende. De mener samvirkeprinsippet ivaretas godt gjennom daglig kommunikasjon med relevante aktører. De kan ta kontakt ved behov, og på strategisk nivå har de politirådet, men savner mer og bedre samvirke på strategisk nivå.

Utover dette savner den ene informanten nasjonale standarder med lokale tilpasninger for samvirke, og mener at uten maler og retningslinjer vil samvirkeprinsippet ikke nå sitt potensiale, eller i verste fall neglisjeres eller utebli. Informanten foreslår at ansvaret for å lage slike standarder bør ligge hos forsvaret eller politiet, og presiserer at Politidirektoratet bør ta et slikt ansvar.

Finnmark politidistrikt: FPD1 mener SAMLOK vil hjelpe Sør-Varanger med sitt beredskapsarbeid, og fungere positivt med tanke på samvirke da det vil være et kontaktpunkt. Den andre informanten er tydelig på at kommunen bør få interne systemer som gjør at de evner å hente ut kompetansen, kapasiteten og ressursene de besitter, og mener de på egen hånd bør jobbe for å etablere situasjonsforståelse.

Når det gjelder nasjonale standarder for samvirke er den ene informanten usikker på om det vil fungere til sin hensikt.

”Strukturens største problem er at da får du ikke kontroll på den sorte svane, kreativiteten(...) Ved standardisering av alt kan vi havne i en setting hvor vi ikke ser de nye sorte svanene” (FPD1).

HV-17: Heimevernet ønsker samvirke i alle beredskapsfaser. Ved godt samvirke før en hendelse har oppstått mener informanten de lettere kan avklare mye på forhånd og dermed unngå unødvendig forstyrrende elementer under en eventuell krisehåndtering.

Ved spørsmål om nasjonale standarder for samvirke er HV-17 enig i at det kunne vært en god idé om det var snakk om retningslinjer med mulighet for lokale tilpasninger. Rent hypotetisk sett mener informanten at kommunene burde utviklet disse rammene i samarbeid med andre relevante aktører.

4.7 OPPSUMMERING AV EMPIRI

Organisasjon: Utvalget består av tre forskjellige organisasjoner med visse likhetstrekk og mange ulikheter. Sør-Varanger kommune er en kompleks organisasjon med mange ulike

tjenester og ansvarsområder. Hovedoppgaven til organisasjonen er å gi gode tjenester til befolkningen, og å beskytte alle personer som befinner seg innenfor kommunegrensene. Finnmark politidistrikt er en hierarkisk organisasjon, som også har flere ulike oppgaver internt. Likevel må det påpekes at det er flere likhetstrekk mellom mål og hovedoppgaver internt i organisasjonen i forhold til kommunen. Den hendelsespregede organisasjonen har trolig sterkere identitet og fellesskapsfølelse enn de andre to organisasjonene. Til slutt har vi HV-17 som på mange måter er enklere oppbygd enn de andre. Denne organisasjonen er i likhet med FPD en responsorganisasjon med hierarki, men den skiller seg ut da den har et annet type samfunnsoppdrag og hovedmengden av mannskapet i utgangspunktet møtes én gang i året til øvelse.

Grensekommune: Dagens trusselbilde er sammensatt, men av fremmede etterretningstjenester er det Russland og Kina som trekkes frem i størst grad. Aktiviteten i Barentshavet utenfor Sør-Varanger har økt siden 2014. Sammensatte virkemidler og hybride angrep er en stor del av sårbarhet- og risikobildet. Trusselbildet tar ikke hensyn til sektorinndelinger og ansvarsområder, og samfunnssikkerheten krever proaktivitet og samhandling på tvers av privat og offentlig sektor. Som grensekommune må aktører i Sør-Varanger trolig i større grad reflektere rundt det nasjonale trusselbildet. I tillegg må de i likhet med alle andre kommuner forholde seg til det kommunale trusselbildet som viser at pandemi og legemiddelmangel utgjør størst risiko, etterfulgt av atomulykke, men basert på empirien kan det se ut som aktørene også mener det er risiko for store migrasjonsstrømmer.

Beredskap: Kostnadene for beredskapsarbeid er utfordrende for kommunen. Hittil har de manglet ressurser til en hel beredskapsstilling, og bryter med sivilbeskyttelsesloven og forskrift om kommunal beredskapsplikt på fire punkter. Det må legges til at kommunen er i en ansettelsesprosess vedrørende en beredskapsstilling. Øvingsaktiviteten til kommunen er basert på Fylkesmannens øvelser, men skal etter planen øke etter etableringen av den nye beredskapsenheten. Politidistriktet kan se ut til å legge mye tid og ressurser i beredskapsarbeid, og er opptatte av produksjon og revidering av planverk. Informantene opplyser om høyt fokus på øvelser. De gjennomfører øvelser årlig, og skal øke øvingsaktiviteten når SAMLOK-prosessen er ferdigstilt. HV-17 har beredskapsarbeid som hovedoppgave innenfor fastsatte rammer. Øvingsaktiviteten består av en årlig intern trening som i noen tilfeller inkluderer eksterne aktører. Når det gjelder felles forum for ivaretagelsen av samvirkeprinsippet eksisterer det flere formelle arenaer på regionalt nivå, blant annet fylkesberedskapsråd og øvingsutvalget. På lokalt nivå er det ifølge flere informanter

forbedringspotensial, men det presiseres at det eksisterer uformelle kontaktflater og formelle samarbeidsavtaler lokalt.

Krisehåndtering: Det er fokus på krisehåndtering og kriseerkjennelse ved alle organisasjonene. Håndteringen av Flyktningkrisen krevde samvirke, noe som ifølge informantene fungerte godt helt fra startfasen. Flere av utfordringene fra krisen baserte seg på en blanding av begrensede ressurser lokalt, og relativ sen bistand fra nasjonale myndigheter. FPD er i stor grad opptatt av å etablere en tilfredsstillende situasjonsbevissthet, og oppfordrer andre aktører til å jobbe mer for å etablere dette på egen hånd. Under flyktningkrisen var situasjonsforståelsen god, trolig som følge av at FPD og Sør-Varanger kommune hadde daglig kontakt. Når det gjelder rolleforståelse ser det ut til at aktørene er klar over egen og andres rolle i alle faser av krisehåndtering. Eneste punktet med noe ulik forståelse er rundt kommunens rolle som samvirkeaktør, da denne varierer noe mellom informantene. I tillegg kan det se ut som at det lokale heimevernet ønsker å delta i større grad, samt at en ressursoversikt er ønskelig, men mangler.

Evaluering: I evalueringsfasen skiller FPD seg ut da responsorganisasjonen ser ut til å ha høyt fokus på evaluering og oppdatering av planverk etter hendelser. I ettertid av Flyktningkrisen har de oppdatert planverket for håndtering av migrasjonsstrømmer. Kommunen foretar evalueringer, men har fått påpekning i tilsynsrapporten at de i større grad må dokumentere læringspunktene og oppdatere planverket. Her er ikke planverket for ny migrasjonsstrøm optimalt oppdatert. Heimevernet har fokus på evalueringer og læringspunkter for å utvikle nye øvelser, og dette fremstår som et veldig praktisk-orientert fokus på hva som fungerer under øvelser.

Restfunn: Nasjonale standarder for ivaretagelse av samvirkeprinsippet trekkes frem som nødvendig av kommunen. Både FPD og HV-17 er åpne for slike retningslinjer, men påpeker utfordringer med lokale tilpasninger og funksjonaliteten. Informantene understreker at for mye fokus på struktur og retningslinjer kan frarøve aktørenes evne til kreativitet og mulighet for å oppdage nye trusler og samarbeidsmetoder. Det er også uenighet om hvem som burde utarbeide slike nasjonale standarder. Kommunen mener POD bør ha ansvaret, HV-17 anser det som kommunalt anliggende, mens FPD ikke har sterke meninger om ansvaret for en slik utarbeidelse og poengterer heller at en slik fastsatt struktur kan være negativt.

KAP. 5: ANALYSE OG DRØFTING

I dette kapitlet drøftes empirien i lys av det teoretiske rammeverket presentert i kapittel 2. Analysekapitlet er delt i tre deler. Innledningsvis drøftes de to forskningsspørsmålene opp mot empiri og beskrivende teorier. Deretter analyseres empirien ut fra de to organisasjonsteoretiske perspektivene, før de empiriske forventningene drøftes og besvares.

5.1 DRØFTING AV FORSKNINGSSPØRSMÅLENE

Det første av de to forskningsspørsmålene under problemstillingen tar for seg hvordan beliggenheten påvirker trusselbildet aktørene i grensekommunen står overfor. For å besvare spørsmålet drøftes empirien fra 4.2 og 4.4 i lys av wicked problems og meningsskapning.

5.1.1 PERSPEKTIVER PÅ DEN GEOGRAFISKE BELIGGENHETEN

Trussel- og risikovurderingene presentert i 4.2 viser at det er et fokus på fremmede etterretningsoperasjoner mot Norge. En tilspisset storpolitisk situasjon kommer til uttrykk gjennom annekteringen av Krimhalvøya i 2014, episoden som førte til at en nordmann ble spiondømt i Moskva i 2017, i tillegg til den økte tilstedeværelsen av allierte i norske nordområder (FN-sambandet, 2020; Jentoft og Zondag, 2019; High North News, 2018b).

Trussel- og risikovurderingene påpeker at av fremmede statsmakter er Russland og Kina den største sikkerhetsutfordringen for Norge (Etterretningstjenesten, 2019; PST, 2019). Dette er en vurdering som angår Norge som helhet, og lokale forhold for Sør-Varanger er ikke spesifisert. Likevel er Sør-Varanger særegen sammenlignet med flere andre kommuner, da de blir direkte berørt av internasjonale hendelser, og til en viss grad må foreta utenrikspolitiske hensyn. En tolkning av E-tjenestens og PSTs vurdering etterlater et inntrykk av at Sør-Varanger bør være forberedt på et tydeligere kinesisk nærvær som følge av det økte militære samarbeidet mellom nabolandet og Kina. Åpningen av Den nordlige sjørute, og en eventuell utbygging av en større havn i Kirkenes og jernbane inn i Finland er faktorer som også kan påvirke og føre til økt nærvær.

Avsnittet over skisserer påstander som ikke nødvendigvis behøver å være realistiske. Uavhengig av dette er et fokus på situasjonsbevissthet og meningsskapning viktig i et grenseområde, og særlig om grensekommunen er under utvikling. Lokale aktører må til enhver tid være oppmerksomme på hva som foregår, forsøke å forstå situasjonen og se for seg hva som kan skje (Endsley, 1988). Sistnevnte kan gjøres ved å lage et verst tenkelig-scenario,

og deretter utvikle tiltak basert på dette. Alternativt kan kvalifisert personell sette opp en liste av mest sannsynlige-scenarioer, og foreta risikovurderinger av disse.

Om en uønsket hendelse utvikler seg raskt, er Weicks (1995) rammeverk for meningsskapning relevant. Avgjørende faktorer for hvordan aktører forstår situasjonen kan forklares av SIRCOPE. Den *sosiale konteksten* handler om hvordan omgivelsene kan påvirke aktørens oppfatning av situasjonen, og til tross for lik geografisk tilhørighet vil denne vil trolig være ulik basert på hvilken organisatorisk tilhørighet individene har. Deretter spiller *identitet* en viktig rolle, og identiteten kan bygge på organisatorisk tilhørighet, men også personlig identitet. Hvilke hendelser aktørene har opplevd tidligere vil få noe å si, men dette avhenger av den subjektive oppfatningen av forrige uønsket hendelse og hvilke minner individene har (*retrospekt*). Noen nye hendelser vil være mer tydelig enn andre, spesielt om aktørene har opplevd lignende hendelser før (*tydelige hint*). Meningsskapningen er en *prosess* hvor det er viktig at de er oppmerksomme på ny informasjon eller nye hendelser. For å løse situasjonen skal de finne tilfredsstillende *løsninger*, som etter hvert vil være *handlingsgivende* ut fra meningsskapning (Weick, 1995).

En utfordring for situasjonsbevissthet og meningsskapning er eksempler på uklare uønskede hendelser, hvor det ikke eksisterer tydelige hint, hendelsen er en sort svane som fører til mangel på retrospekt. Særlig sektoroverskridende trusler er av slik art. Økt påvirkningsaktivitet fra russisk side kan resultere i et wicked problem. Om sammensatte virkemidler blir benyttet for å skade eller utnytte norske interesser kan trusselen utvikle seg til å bli sektoroverskridende.

UTILSIKTEDE UØNSKEDE HENDELSER

Pandemi og legemiddelmangel vurderes til å være 75 prosent sannsynlig i løpet av 100 år (DSB, 2019a). Sannsynligheten er interessant sett i lys av Sør-Varanger kommunes beliggenhet. Det er vanskelig å si hvorvidt en pandemi er mer sannsynlig i et grenseområde, men i utgangspunktet vil grensekryssinger og steder hvor det foregår mye reiseaktivitet være aktuelle arenaer for smitte (HelseNorge, 2020). Likevel må det påpekes at mange av de besøkende fra Russland har tilhørighet i de nærliggende grensebyene Nikel og Zapoljarnyj, som etter russisk målestokk har innbyggertall som gjør de til mindre byer og ikke er knutepunkt for tilreisende. Sistnevnte begrunnes med at flere av byene mellom Zapoljarnyj og Murmansk er lukkede militærbyer, og er med andre ord ikke typiske turistattraksjoner. Kirkenes derimot er et knutepunkt for turister. Hurtigruta ligger til kai i tre timer og sender

turister på opplevelser, Kirkenes Snowhotel har tusenvis av besøkende fra hele verden i vintermånedene, og NHO Arktis viser til at utenlandske vinterturister øker i hele Nord-Norge (Pettersen, 2019). Befolkningstettheten er likevel lav i Sør-Varanger, noe som er positivt av hensyn til smittevern. Gitt argumentene ovenfor er det ikke nødvendigvis større sannsynlighet for pandemier i grensekommunen i forhold til andre sammenlignbare kommuner.

Når det kommer til det lokale trusselbildet presenterer DSB sannsynligheten for en alvorlig atomulykke til å være på 65 prosent i løpet av 100 år. Atomuhell er en trussel for grensekommunen, og tiltak vedrørende atomsikkerhet er viktig. Her er situasjonsbevissthet og meningsskaping relevant. Politisk nivå i kommunen er ikke intervjuet i denne avhandlingen, men det fremkommer av begge intervjuene på administrativt nivå, samt samarbeidsavtaler mellom Sør-Varanger kommune og den lukkede militærbyen Severomorsk og Petsjenga kommune, at kommunen har kontakter til nærliggende grensebyer på politisk nivå (Sør-Varanger kommune, 2016a; Sør-Varanger kommune, 2016b). I tillegg fremmer den ene informanten et ønske om mer kontakt mellom kommunen og aktører i Russland, fremfor å utelukkende legge oppgaven til nasjonale myndigheter. Naturligvis er dette et spørsmål om ressurser. Poenget er likevel at gjennomtenkt situasjonsbevissthet og SIRCOPE, men også troverdige russiske kontakter, kan påvirke en rask avklaring av et eventuelt atomuhell.

Sistnevnte påstand begrunnes i denne drøftingen med at brannen i Jekatarinburg resulterte i manglende kommunikasjon. Gjennomgangen av ulike nyhetsartikler og analysen av intervjuene gir en oversikt som vektlegger og peker på manglende informasjon (Wernersen, Nilsen, Stav og Knudsen, 2011; Pettersen, 2012; Johansen, 2019). Kommunikasjonen mellom norske og russiske myndigheter var ikke tilstrekkelig til at beredskapsaktørene kunne foreta en tilfredsstillende respons. Dette kan eksemplifiseres av figur 2.2.4; Kunnskapsgenereringen var fraværende, dermed var det vanskelig å foreta kunnskapsforvaltning, noe som førte til manglende meningsskaping og utilstrekkelig situasjonsbevissthet. Dette fører til utfordringer for å kunne respondere. Mangel på informasjon ser ut til å være et gjennomgående problem ved uhell i forbindelse med atomubåter. For eksempel brant en annen atomubåt i Motovskijbukten, altså knappe 15-16 mil fra kommunesenteret Kirkenes, juli 2019. Direktoratet for strålevern og atomsikkerhet opplyste at det var vanskelig å kommentere hendelsen da Norge ikke fikk detaljert informasjon om ulykken (Johansen, 2019).

Nasjonale myndigheter i Oslo har ikke de samme forutsetningene og behov for kontakt med lokale russiske myndigheter. I norsk-russisk sammenheng er det forskjell på forholdet på

lokalt plan og stat-til-stat. Dette behøver ikke handle om ulik oppfatning av Russland og trusselbildet, men heller ulik relasjon. Slike relasjoner kan bli misbrukt, både gjennom påvirkningsoperasjoner og rekruttering av etterretningstjenestene. Siste offentlige avsløring av slik karakter var i 2017, og neste gang kan situasjonen være omvendt. Uavhengig av dette kan en nødsituasjon, hvor norske liv er i akutt fare som følge av en ulykke, dra nytte av relasjonen som allerede eksisterer. Beredskapsaktører og norske myndigheter må våge å skille mellom statlige og lokale anliggender. Gode naboer hjelper hverandre, og i fredstid har lokale aktører flere forutsetninger for et velfungerende samvirke på tvers av grensen da de har kjennskap til hverandre og plattformer for dialog.

INFORMANTENES MENINGER OG HOLDNINGER

Trussel- og risikovurderingene er ikke basert på samme empiriske grunnlag eller skrevet til samme formål som denne avhandlingen. Det er dermed vanskelig å trekke slutninger eller fremme påstander om Sør-Varanger kommune basert på disse. Det som derimot er særlig relevant for grensekommunen er informantenes meninger og holdninger rundt beliggenheten. Det er bred enighet mellom informantene om at rollen som vertskommune for Schengen-grensen byr på både muligheter og ansvar. Mulighetene gjelder særlig nærings- og samfunnsutvikling som følger av å være et geografisk knutepunkt. Samfunnssikkerhetsaktører i Sør-Varanger har en nasjonal rolle, noe flere av informantene presiserer. Dette medfører at grensekommunen fremstår relevant og attraktiv.

På en annen side påpekes det at den krevende sikkerhetspolitiske situasjonen gjør det nødvendig å ha et samarbeid med Russland. Disse faste møtepunktene er med på å skape en trygghet, tillitt og kjennskap til hverandre som også tilrettelegger for en tilgjengelig arena for diskusjon av saker om en hendelse skulle oppstå. Det kan se ut til at det eksisterer ulike mål blant informantene for kontakten med russiske myndighetspersoner. FPD ønsker å ha arenaer for å kunne jobbe for et tryggere samfunn, med naturlige kontaktpunkter for å ta opp eventuelle utfordringer. For Heimevernet faller en slik type kontakt utenfor deres mandat. SVK har ikke naturlige kontaktpunkter, og vil gjerne ha slike forum, men opplever at det er et spørsmål om ressurser. Der SVK har kontaktpunkter med russiske myndigheter er fokuset på norsk-russisk samarbeid. Dette fremkommer av samarbeidsavtalene mellom Sør-Varanger kommune, Severomorsk og Petsjenga kommune (Sør-Varanger kommune, 2016a; Sør-Varanger kommune, 2016b). Dette er samarbeidsavtaler på politisk nivå, men viser at kommunene på begge sider av grensen er opptatte av å utveksle kunnskap og erfaringer innen kommunal forvaltning og nærings- og samfunnsutvikling (Sør-Varanger kommune, 2016a;

Sør-Varanger kommune, 2016b). Dette tyder på ulike mål, og bør ikke være overraskende da organisasjonene har forskjellige mål og ansvarsområder.

HV-17 er særlig opptatt av at plasseringen gjør det nødvendig å hele tiden vurdere situasjonen. For å kunne vurdere situasjonen i grenseområdet må man både kjenne til normalsituasjonen, men også være klar over Russlands kapasiteter. Flere aktører er opptatte av å ha et godt naboforhold til Russland. Argumentet for sistnevnte er at norsk-russisk samarbeid og folk-til-folk samarbeidet blir sett på som et fredsprosjekt (Salo, 2018; Svensgaard, 2015; High North News, 2018a; Rafaelsen, 2011).

Blant informantene er det bred enighet om at kontakt på tvers av grensen er viktig og nødvendig. Men med muligheter kommer også utfordringer, noe den ene informanten fra FPD poengterer. Under intervjuet er informanten tydelig på at naivitet ovenfor Russland kan medføre negative konsekvenser, da tidligere erfaring viser en uforutsigbarhet det er vanskelig å forholde seg til.

UØNSKET HENDELSE ELLER WICKED PROBLEM?

Min tolkning rundt informantens poeng er at beredskapsorganisasjoner må utarbeide risiko- og sårbarhetsanalyser som er i tråd med trusselbildet. Som Russlands nabo bør man ikke undervurdere potensielle konsekvenser av storpolitiske skiftninger, misforståelser, uheldig provokasjon eller suverenitetshevdelse. Dette er en del av prosessen for å kunne oppnå situasjonsbevissthet, noe som er viktig om det oppstår sektoroverskridende uønskede hendelser.

Jammingen, atomubåtbrannen og flyktningkrisen har forskjellige årsaker og må behandles ulikt. Det samme gjelder de sektoroverskridende truslene som skisseres i flere av risiko- og trusselvurderingene. Truslene er vanskelige å definere, og kan være enda vanskeligere å løse. De ligner på wicked problems, og bør behandles i tråd med Rittel og Webbers (1973) refleksjoner. Mange wicked problems er avhengige av politiske avgjørelser for å bli løst, men blir ikke optimalt løst da det ikke finnes løsninger.

Basert på empirien fra dokumentanalysen og dybdeintervjuene skiller flyktningkrisen seg ut som et wicked problem. Det eksisterte mer enn én forklaring på hvorfor problemet oppsto, hvorav flere av disse årsakene ennå ikke er avklart. En av hovedårsakene var en ringvirkning av krigføringen i flere land, blant annet Syria. En annen årsak var trolig fremmede regimers undertrykking og brudd på menneskerettigheter, men også ”drømmen om Europa” førte

antageligvis til migrasjon (NUPI, 2015). Andre grunner til den massive grensekryssingen baserer seg på spekulasjoner. Det vi derimot vet er at det var komplekse årsaker til flyktningkrisen, og derfor krevde hendelsen flere løsninger for å håndteres. Både hastevedtak i form av lovendringer, samtaler på lokalt nivå og forhandlinger med russiske myndigheter om diverse avtaler ble iverksatt for å stoppe asylstrømmen. Ingen av disse var optimale løsninger, eller løsninger som fikk stanset det egentlige problemet, men de var tilfredsstillende for et riktig antall beslutningstagere.

OPPSUMMERING AV TRUSSELBILDET

Oppsummert avdekker empirien flere potensielle trusler. Etterretningstjenesten og PST beskriver sammensatte virkemidler, både tradisjonelle og utradisjonelle, benyttet av Russland. De sannsynlige målene som er relevante for Sør-Varanger kan antas å være næringslivet, lokale myndigheter og bistandsorganisasjoner under Utenriksdepartementet og Forsvarsdepartementet. Rekruttering av hemmelige kilder kan naturligvis forekomme i grenseområdet. Virkemidlene beskrevet kan sammenlignes med hybrid krigføring, kanskje særlig da det kan ramme beslutningstaking, meningsdannelse og det digitale rom. Slike angrep er krevende å oppdage, respondere på og forstå. Forebyggende tiltak er presentert av NSM, hvorav personellsikkerhetsarbeid er essensielt. Utover dette vil jeg argumentere for at bruk av sektoroverskridende forum, samtrening og felles evalueringer kan skape bevissthet, og bidra til at hver enkelt organisasjon tar forhåndsregler i tråd med trusselbildet.

Denne tankegangen som argumenterer for samvirke støttes av informanten fra Heimevernet. For å jobbe godt opp mot situasjonsbevissthet og meningsskaping poengterer HV-17 at kjennskap til Russland kan øke om aktører i Sør-Varanger samvirker godt for å vite hva de i fellesskap kan gjøre i ulike scenarioer. Tankegangen om at samvirke kan være nyttig for krisehåndtering støttes også av faglitteraturen (Engen, 2017; Carlström og Sørensen, 2017; Kristiansen et al., 2017). Delkapitlet viser at grensekommunen står i en relativt særegen posisjon for å håndtere utfordringer gjennom å benytte både norske og russiske kontaktnettverk. Denne posisjonen krever likevel en bevissthet ovenfor trusselbildet, som bør forsterkes gjennom norsk samvirke i før-krisefasen. Argumentasjonen for at samvirke kan ha positiv effekt på sektoroverskridende trusler vil bli drøftet nærmere i neste delkapittel.

5.1.2 SAMVIRKEPRINSIPPET I BEREDSKAPSFASENE

Det andre forskningsspørsmålet fokuserer på beredskapsfasene, og stiller spørsmål ved hvordan samvirkeprinsippet blir ivaretatt i før-krisefasen, akutt-krisefasen og etter-krisefasen.

Empirien fra 4.3, 4.4, 4.5 og restfunnene i 4.6 er benyttet for å besvare dette forskningsspørsmålet. Her er faglitteratur om samvirke relevant, men også Perry og Lindells perspektiver på planlegging, kollektiv bevissthet, situasjonsbevissthet og meningsskaping.

FØR-KRISEFASEN

Flere aspekter ved empirien kan tolkes å være negative for ivaretagelsen av samvirkeprinsippet. At det mangler en oppdatert ressursliste for aktørene er negativt, da det kan føre til manglende oversikt over hverandres kapasiteter og eventuelle alvorlige svakheter (Perry og Lindell, 2003; Engen et al., 2017). Manglende kjennskap til hverandre kan også skje om aktørene har få felles øvelser, og særlig om øvelsene aldri fokuserer på samvirke. Det eksisterer ikke lokalt beredskapsråd, noe som kunne vært positivt for å formalisere samvirket i før-krisefasen. Likevel krever et slikt råd frivillighet og motivasjon hos de involverte. Om beredskapsrådet utfordrer organisasjonenes hovedoppgaver og ressursbruk vil det være lite hensiktsmessig (Kristiansen et al., 2017). Et annet poeng som taler i mot å etablere et kommunalt beredskapsråd er at de allerede har politiråd og regionalt beredskapsråd, og da kan timene de ikke bruker på kommunalt beredskapsråd benyttes til å bedrive annet viktig beredskapsarbeid. I empirien presiserer informantene at de har uformelle kontakter i tillegg til de formelle forumene, og at dette er fordelen med å bo på et mindre sted. Dette gjør at ytterligere formalisering av samvirket i form av kommunalt beredskapsråd kan virke mot sin hensikt ved å kreve ressurser og tidsbruk utover aktørenes kapasitet. Når organisasjonene allerede har formelle og uformelle kontaktpunkter, er det viktigere å kvalitetssikre disse linjene og ikke ytterligere øke tidspresset for arbeidet med kjerneoppgavene til hverandre.

Flere av aspektene som styrker samvirke er nedfelt i lovverket. Formålsparagrafen til forskrift om kommunal beredskapsplikt stadfester at Sør-Varanger kommune skal være en pådriver for overfor andre (Forskrift om kommunal beredskapsplikt, 2011). Politilovens andre paragraf fastslår også at politiet skal samarbeide med andre myndigheter og organisasjoner om oppgaver som berører deres virkefelt (politiloven, 1995). En tolkning av loven angående Heimevernet viser at de er knyttet til samvirke gjennom lovverket og bistandsinstruksen. Her kan man trekke frem §5 i Forsvarsloven, som sier at Heimevernet skal delta i nasjonale fellesoperasjoner, og at samarbeid med sivilbefolkningen skal sikres. Mer konkret om bistandsmulighetene og plikter er beskrevet i §17 om tjenesteplikten under ekstraordinær tjeneste, hvor det kommer frem at Heimevernets vernepliktige kan kalles inn til tjeneste i forbindelse med naturkatastrofer og ulykker, vakt hold og sikring av objekter samt andre tjenester for å ivareta samfunnsinteresser (Forsvarsloven, 2016 ,§5, §17).

Utover lovverket viser empirien at både kommunen, Finnmark politidistrikt og HV-17 har uformelle og formelle avtaler med eksterne aktører. Det eksisterer også et ønske og motivasjon for samvirke. I utarbeidelsen av kommunens ROS-analyse ble andre aktører involvert, noe som viser til at samvirke er ønskelig i førkrise-fasen. SAMLOK, vil forene nødsentralene noe som også innebærer kommunen.

Finnmark politidistrikt ønsker å fortsette arbeidet med øvelser som innebærer samvirke når samlokaliseringen er ferdigstilt. De opplyser at de har mange øvelser i året, og en konkret oversikt over alle øvelser de har gjennomført siden 2011 er vanskelig å oppdrive. Det de derimot forklarer i intervjuene er at fokuset på øvelser som involverer eksterne aktører har vært lavere enn normalt under prosessen med sentraliseringen av politiet og samlokaliseringen. Heimevernet har årlige øvelser internt, og har også øvd med andre forsvarsgrener og ønsker å øve mer med andre relevante aktører. For å kompensere for dette deltar de på reelle situasjoner hvor de kan bidra, blant annet i leteaksjoner. Kommunens kriseledelse har øvd i regi av Fylkesmannen tre ganger siden 2011 (Fylkesmannen i Finnmark, 2011; Fylkesmannen i Finnmark, 2017; Fylkesmannen i Troms og Finnmark, 2019b). Under forrige øvelse hadde de relevante eksterne observatører, blant annet Heimevernet, noe som kan sees på som et alternativ når samvirkeøvelser ikke arrangeres. Da var også en del av fokuset på øvelsen å kartlegge kjennskap til andre aktører.

Poenget med øvelser er at aktørene skal opparbeide seg muligheten til gjenkjenning, for å unngå fenomenet ”kosmologisk episode” hvor en uønsket hendelse oppleves ukjent og forvirrende (Klein, 1998; Weick, 1993). Flere argumenterer for at et planverk er verdiløst om det ikke blir trent og øvd på (Gangdal og Angeltveit, 2014; Perry og Lindell, 2003). Om aktørene øver på uforutsette situasjoner vil situasjonsbevisstheten trenes, og øver de sammen med andre hevdes det at de vil bli bedre kjent med de andre aktørene (Kristiansen et al., 2017; Andersson et al., 2013; Sørensen, 2017). Forfatterne mener sistnevnte vil gi bedre forutsetninger for samvirke ved en reell hendelse (Kim, 2013).

Der empirien antyder mangel på samvirke i før-krisefasen vurderer jeg det ikke som manglende vilje, men at årsakene handler om ressurser og tidspress. Aktørene har viktige og brede ansvarsområder, som krever mye ressurser og arbeidstid. Samvirke kommer på toppen av det hele, noe faglitteraturen påpeker er en utfordring for samvirkeprinsippet da det ikke vil fungere om det kolliderer med organisasjonenes kjerneoppgaver (Kristiansen et al., 2017; Andersson, 2014). Før-fasen har heller ingen akutte hendelser som krever ressursbruk, og

annet arbeid kan derfor tenkes å lettere bli prioritert over planverk, samvirkeøvelser og beredskapsforum (McConnell og Drennan, 2006; Perry og Lindell, 2003). Rettferdiggjøring av en slik prioritering er i så fall en alvorlig misoppfatning, da planlegging er en prosess som krever både ressurser i form av personell og budsjett. Også i mindre samfunn, hvor planleggingsprosessen ofte er avhengig av uformelle relasjoner for trusselidentifisering, evaluering og reduksjon, har planleggingsprosessen verdi (Perry og Lindell, 2003). Sistnevnte begrunnes i at det skaper stabilisering av respons, mindre sannsynlighet for systemfeil på grunn av menneskelig svikt, og økt sannsynlighet for at riktig reaksjon vil bli respondert med (Perry og Lindell, 2003). Utover disse positive sidene av en grundig før-krisefase vil nedskrevne prosedyrer styrke legitimiteten til aktørene, og skape en base for informasjon om hva de har gjort som har fungert og hva som gjorde trusselen håndterbar.

Perry og Lindell (2003) har en metafor som forklarer viktigheten av før-krisefasen. De beskriver beredskapsplanlegging som bruksanvisningen og krisehåndtering som snekningen. Å blande disse to vil utvilsomt føre til et dårlig produkt (Perry og Lindell, 2003). Ved å bli kjent med hverandre i før-krisefasen kan de avklare ulikheter, arbeidsmetodikker og ressursbruk (Sørensen, 2017; Engen et al., 2017). På denne måten vil ikke uforenelige forskjeller være overraskelsesmomenter under krisehåndtering, da aktørene allerede er klare over hverandres ulikheter. Dette kan føre til bedre samvirke i de andre beredskapsfasene.

AKUTT-KRISEFASEN

Den konkrete uønskede hendelsen som er tatt med i betraktning for denne drøftelsen er i hovedsak Flyktningkrisen i 2015. Her hadde ikke Heimevernet en sentral rolle, noe som også er relevant for oppgaven da det kan tenkes at Heimevernet kunne blitt brukt aktivt om kommunen og politiet anså de som en ressurs. Dette er likevel spekulasjoner, og basert på nyere tids hendelser som større leteaksjoner og koronapandemien blir Heimevernet brukt som bistandsorganisasjon (Veum, 2020).

Politidistriktet og kommunen beskriver et tett samvirke allerede fra startfasen av asylstrømmen. Empirien fra dybdeintervjuene viser at selv om deler av samvirket ikke er fastsatt i planverket til alle aktørene evner de likevel å samvirke når en uønsket hendelse oppstår. Som diskutert tidligere beskriver informantene dette som en av fordelene med å bo i en liten kommune, da de kjenner de som besitter relevante stillinger ved andre organisasjoner. Dette støttes også av faglitteraturen ved at kjennskap til hverandre vil være positivt for samvirkearbeid (Engen et al., 2017).

I tillegg viser informantenes egne eksempler at det var utfordringer når det gjaldt situasjonsbevisstheten under Flyktningkrisen. Det virker som aktørene var gode på å etablere et godt utgangspunkt for felles situasjonsbevissthet fra tidlig i akutt-krisefasen ved at de møttes jevnlig. Det som ble presisert som en utfordring var å få nasjonale myndigheter til å forstå alvorlighetsgraden og omfanget av situasjonen. Da ingen eksterne aktører utenfor kommunen er studert i denne undersøkelsen er det vanskelig å anta hvilke prosesser som foregikk i hovedstaten. Det som derimot kan drøftes er angivelige årsaker til uenigheten som utvilsomt oppsto (Abelsen og Flyum, 2017). Selv om alle aktører, inkludert nasjonale myndigheter, kunne oppfatte hva som foregikk og forstå hendelsen eksisterte det ulik meningsskaping. Dette kan delvis forklares i Weicks rammeverk for meningsskaping. Aktørene i Sør-Varanger hadde en annen sosial kontekst å forholde seg til. De har en etablert identitet knyttet til området, i tillegg kan man anta at det var mer ukjent for grensekommunen å motta mange migranter over grensen sammenlignet med nasjonale myndigheters erfaringer.

Ulik situasjonsbevissthet fremkom også under brannen i Jekatarinburg, da det oppsto et informasjonsbehov som ikke ble dekt. Årsaken til svekket situasjonsbevissthet var trolig grunnet mangelfull krisekommunikasjon. Selv om forskningen på informasjonsdeling og kommunikasjon under denne fasen er relativt nyetablert, viser flere forskere til at det er sentralt for en god krisehåndtering (Johansen et al., 2012; Hafting, 2017; Engen et al., 2016). Det hevdes at tilgang til kjerneinformasjon ikke bare forbedrer effektiviteten til responsen, men også hele koordineringen av nettverket med responsorganisasjonene (Comfort et al., 2004; Horan og Schooley, 2007, referert i Bharosa, JinKyu og Jansson, 2010). Når denne kjerneinformasjonen uteble hadde ikke responsorganisasjonene grunnlag for å ta beslutninger om eventuell evakuering eller andre tiltak, da meningsskapingen var mangelfull.

Kriser som denne er komplekse og må håndteres av en rekke aktører. Evnen til å takle det uforventede forenkles om arbeidsmiljøer kan improviseres i henhold til situasjonen (Weick og Sutcliffe, 2015). Dette er relevant for meningsskaping, men er også en del av prosessen for kollektiv bevissthet gjennom *forpliktelse til resiliens*. Sett i sammenheng med at Weick et al., (1999) mener HROers komplekse rekruttering er positivt, kan et velfungerende samvirke kompensere for homogenitet i hver enkelt organisasjon. Responsorganisasjonene kan representere en spisskompetanse, men samvirket vil da bestå av en rekke organisasjoner og etater som totalt sett er heterogene og i fellesskap kan håndtere det komplekse problemet.

I forlengelsen av overnevnte avsnitt kan det påpekes at Heimevernet på noen måter er en heterogen organisasjon. Soldatene er rekruttert på bakgrunn av bostedsadresse og alder, men ingen andre kriterier ligger til grunn. Dermed kan det antas at HV-17 er komplekst. De ser ikke ut til å ha løse strukturer, men informanten opplyser at alle soldatene fungerer som rådgivere da de besitter individuelle kunnskaper som organisasjonen verdsetter. Likevel er det vågalt å antyde at Heimevernet kan oppnå kollektiv bevissthet fordi de har et par likhetstrekk med HROer. De opererer ikke i et risikofylt miljø til daglig, og håndterer ikke komplekse systemer som de som befinner seg på kjernekraftverk. Det som derimot kan være verdt å notere er at Heimevernet, men også kommunen og politiet, kan strebe etter å være mer lik HROer og deres kjennetegn. Om en organisasjon ikke nødvendigvis er direkte heterogen, er de heterogene i et felles samvirke. Om de sammen fokuserer på feil, utnytter ekspertise uavhengig av hierarkisk posisjon og jobber for å overføre tankegangen til HROene der det er mulig kan de kanskje oppnå flere likhetstrekk. Poenget er at om dette brukes riktig kan samvirke fungere bedre og kollektiv bevissthet potensielt oppnås om de arbeider for å ivareta de fem prosessene Weick et al. skisserer (Weick et al., 1999).

ETTER-KRISEFASEN

Etter komplekse eller sektoroverskridende trusler er håndtert vil responsorganisasjonene jobbe for å gjenopprette normalsituasjonen. Før man kan forlate etter-krisefasen bør aktørene evaluere håndteringen. Her vil utfordringer diskutert i akutt-krisefasen kunne bli gjenstand for potensielle punkter som revideres.

Flyktningkrisen 2015 skulle ifølge kommunen resultere i en felles beredskapsplan utarbeidet mellom relevante aktører. Den uønskede hendelsen ble trolig evaluert, men empirien viser at et felles produkt i form av revidert planverk ikke ble produsert. Politidistriktet hevder å ha oppdatert sitt planverk, noe som er positivt. Heimevernets informant påpeker at evalueringer er viktige, og har et ønske om å bli involvert i andre aktørers evaluering slik at de kan lære av hendelser andre har måttet håndtere. Dette er noe aktørene kan vurdere å implementere for å øke samvirket i denne fasen.

Det er viktig å nevne at noe av det informantene fra politidistriktet og kommunen mener fungerte svært godt under flyktningkrisen var samvirke mellom lokale og regionale aktører. Erfaringene fra asylstrømmen over Storskog i 2015 er utvilsomt gjennomgått, noe empirien viser i form av at informantene er tydelige på hva som fungerte og ikke fungerte under hendelsen. En ytterligere utnyttelse av erfaringene i form av felles gjennomgang og

produksjon av beredskapsplan ville vært hensiktsmessig. Dette vil jeg begrunne i at eksterne aktører, som HV-17 eller eventuelle nyansatte, ville fått mulighet til å se om det fantes forbedringspotensial i form av deres ressurser ved en potensiell gjentakelse av hendelsen.

Et større fokus på begåtte feil er nødvendig for å forbedre planverket og neste respons. Dette trekkes frem både gjennom Weicks et al., kollektive bevissthet og Perry og Lindells argumentasjonsrekke (Weick et al., 1999; Perry og Lindell, 2003). Skal man tolke de overnevnte bokstavelig vil en evaluering som ikke viser forbedringspotensial eller feil antageligvis basere seg på en for triviell krise eller mangelfull evaluering (Perry og Lindell, 2003). Ut fra empirien å dømme var Flyktningkrisen 2015 alt annet enn ensformig, og dermed bør man forvente mange funn i evalueringen av håndteringen. Avdekking av mangler og feil er positivt for å kunne håndtere neste uønskede hendelse eller krise på en bedre måte. Dette bør også dokumenteres skriftlig, og resultere i en forbedret beredskapsplan.

Grunnen til at jeg påpeker planverkets verdi er basert på empirien som viser at deler av håndteringen av flyktningkrisen var fra et gammelt planverk. I tillegg forteller informantene at flere av de ansatte i kommunen hadde håndtert forrige flyktningstrøm på 90-tallet. Dette viser at erfaring og planverk er viktige momenter for krisehåndtering. Utarbeidelse og forbedring av planverk vil styrke håndteringen, men også sørge for bevarelsen av erfaringsbasert kunnskap. Denne kan da bli delt med kolleger, nyansatte og eksterne aktører. Da vil ikke organisasjonen miste egen kompetanse når erfarne ansatte forlater arbeidsstedet.

5.2 TOLKNING I LYS AV DE TEORETISKE PERSPEKTIVENE

I dette delkapitlet vil organisatoriske forutsetninger for samvirke og krisehåndtering bli drøftet i lys av det instrumentelle og det kulturelle perspektivet. Poenget med delkapitlet er å vise eksempler på hvordan det instrumentelle og det kulturelle perspektivet kan forklare empirien. I tillegg ønsker jeg å drøfte hvilket perspektiv som i størst grad kan forklare organisasjonenes forutsetninger for å håndtere kriser. Empiri fra 4.1 er vektlagt, og eksempler fra den resterende empirien i kapittel fire benyttes.

5.2.1 ORGANISERING, STRUKTURELLE RAMMER OG MÅL

Da offentlig sektor er formelt regulert, er det instrumentelle perspektivet spennende å ta utgangspunkt i når man studerer organisasjoner som skal håndtere kriser. Dette vil jeg begrunne i at organisasjonene som skal samvirke har ulike instruksjoner og mål de må forholde

seg til. I dette underkapitlet vil dette strukturelle perspektivet vektlegges, men kontrolleres av det kulturelle perspektivet.

En viktig avklaring i det instrumentelle perspektivet er hvilke mål aktørene har. Dette er fordi målene kan være med å forme konsekvenslogikken. Kort fortalt er kommunens hovedoppgave å gi gode kommunale tjenester. Politiets hovedmål er å opprette offentlig orden. I fredstid er HV-17s mål å være klar til å kunne stille opp til et sivilt samvirke ved behov. Målene er ulike, og de er ikke tydelig avklarte. Lover, regler og krav fra øvrige myndigheter setter en ramme for hvordan organisasjonene skal overholde målet sitt. Kravene endres ikke ofte, men endring skjer, noe samvirkeprinsippet, kommunal beredskapsplikt, politireformen og utviklingen innen det sivil-militære samvirket er eksempler på.

Heimevernet nevner lovverk og instruksjoner flere ganger i løpet av intervjuet.

Bistandsinstruksen er per definisjon en instrumentell regulering av adferd, men også den åpner for at ressurser og bruk av makt skal tilpasses i henhold til situasjon. Det samme ser vi i empirien som angår politiet, hvor virksomheten er svært instrumentelt regulert, men også politiloven åpner for at betjenter må utøve skjønn (bistandsinstruksen, 2017, §3 §7; politiloven, §6). Avveiningen som skal gjøres av soldaten eller politibetjenten bør forklares i lys av det kulturelle perspektivet. Her vil logikk om det passende etableres basert på uformelle normer og verdier, men også gjennom kobling av forståelse av situasjon og egen identitet (March og Olsen, 1989).

Offentlige organisasjoner omstilles ikke alltid uproblematisk etter skiftende krav fra omgivelsene eller endret politisk ledelse. Dette er fordi organisasjonene over tid har vokst seg svært komplekse. For å trekke frem et eksempel henvises det til kommunal beredskapsplikt. Kommunen er mangfoldig, og gjennom intervjuet blir det ved flere anledninger henvist til lover, internt regelverk og strukturer. De er opptatt av det formelle, og er tydelig på hvilke punkter de har sett seg nødt til å bryte med sivilbeskyttelsesloven og forskrift om kommunal beredskapsplikt. Utvilsomt har årsaken til merknadene de har fått etter tilsyn handlet om mangel på midler og ressurser, men under intervjuet kommer det også frem sitater som antyder at det kulturelle perspektivet også har forklaringskraft her. For eksempel sier informanter fra kommunen at de har forsøkt å få vedtatt en hel ressurs til beredskapsarbeidet, men ikke har fått forståelse for at arbeidet er såpass omfattende. Dette kan begrunnes i at stivhengighet og deres institusjonelle trekk gjør at endring skjer langsomt. De har trolig vært

klar over beredskapsplikten, men det har vært vanskelig å implementere en forståelse hos beslutningstagere internt for hva dette ansvaret faktisk krever.

Et eksempel hvor det instrumentelle perspektivet har forklaringskraft er i søken etter nasjonale standarder for samvirke. Årsaken kan ligge i at krav fra myndigheter gjør det enklere å kreve ressursbruk på området, men jeg skal være varsom i å påstå hvorfor kommunen ønsker nasjonale standarder for samvirke i høyere grad enn de andre. Men om det skal forklares i det instrumentelle perspektivet er det en søken etter struktur og forutsigbarhet, hvor noe som er bestemt vil være styrende for hva ressurser skal brukes til.

Som diskutert ovenfor finnes det etablerte regler, sosialt definerte normer og kulturelle tradisjoner, som legger bindinger på beslutningene som fattes i offentlige organisasjoner. Dette gjør at det instrumentelle perspektivet ikke strekker helt til for å forstå hva som foregår.

5.2.2 NORMER OG VERDIER

Kulturperspektivet problematiserer de instrumentelle forutsetningene, og omvendt. Ett eksempel kan være at lederne i offentlige organisasjoner balanserer mellom å ivareta og utvikle kulturelle tradisjoner, og på den andre siden gradvis forsøke å endre disse.

FPD viser til en sterk fellesskapsfølelse, og mener det er et lederansvar å korrigere eventuell ukultur som oppstår som følge av korpsånd. Kontroll av kultur og raske endringer støttes ikke av det kulturelle perspektivet, men kan forstås i lys av det instrumentelle perspektivet. På denne måten har lederrollen elementer som kan forklares i begge perspektiv. Kulturen i politiet er tydelig preget av en sterk identitets- og fellesskapsfølelse. Her trekker informantene frem muligheten for at lojalitet og en utviklet ukultur i yrker med makt må følges opp av ledere slik at det ikke får negative konsekvenser for legaliteten. Dette er et instrumentelt syn på organisasjonskultur, men passer også for passendelogikk om man tar koblingsreglene i betraktning. For eksempel vil tidsmessig nærhet være særlig relevant koblingsbakgrunn for nyansatte, da de har lite annet å forholde seg til. Om disse går på akkord med lederne kan de uttrykke hvilke handlingsregler som er tillatte, ved å vise til deres læring ut fra erfaring.

Det avsluttende eksemplet jeg skal trekke frem før analysen tas videre til de empiriske forventningene gjelder samvirkeprinsippet. Samvirkeprinsippet kan fra et instrumentelt perspektiv bli forstått som et pålagt krisehåndteringsprinsipp, som må ivaretas ved hjelp av formelle avtaler, strukturer, regler og rutiner. Her kan det argumenteres for at de formelle

strukturene på den ene siden kan gjøre samvirke mer konkret, samtidig som det kan sette begrensninger for aktørene ved å ta bort muligheten for improvisasjon.

Samvirkeprinsippet er fremtidsrettet og instrumentelt vedtatt, men hvordan aktørene velger å ivareta prinsippet vil preges av kulturelle betingelser. Dette baseres på institusjonaliserte handlingsregler og organisasjonens antagelser for hva som er passende løsning basert på tidligere erfaringer. Samvirke kan også øke lærdom fra andre organisasjoner, og føre til mer kontekstualiserte handlingsregler.

Logikk om det passende er knyttet til kulturelle normer, og kan være positivt for samvirke. På den andre siden kan uforenelige handlingsregler på tvers av organisasjonene føre til utfordringer for samvirke. Det samme gjelder konsekvenslogikk. Dermed er det interessant å benytte begge perspektivene for å forklare deler av empirien i denne avhandlingen.

5.2.3 KONKLUSJON AV PERSPEKTIVENES FORKLARINGSKRAFT

Basert på eksemplene mener jeg et viktig poeng er å være varsom med å holde kultur opp mot struktur. Det kulturelle og det instrumentelle perspektivet gir ulike, men også utfyllende, forklaringer for hvordan organisasjonene håndterer uønskede hendelser. Å holde perspektivene opp mot hverandre, eller å si at kultur og struktur er motsetninger er misvisende. Årsaken til at jeg mener begge perspektiver må belyse organisasjonenes forutsetninger for å håndtere kriser er at kultur blir formet innenfor de strukturelle rammene.

Dette kan eksemplifiseres på flere måter gjennom datamaterialet. Finnmark politidistrikt er i stor grad hendelsesstyrt, da de må rykke ut til situasjoner. Dermed er de strukturelle rammene innenfor beredskapsplanlegging, sentral styring og kontroll viktig, men evnen til fleksibilitet, improvisasjon og å utøve skjønn for å håndtere uventede og uønskede hendelser er også avgjørende for håndteringen. Tilsvarende er Sør-Varanger kommune i større grad opptatt av et rutinepreget årshjul innenfor budsjettammene. En motstand mot å legge til rette for å bruke ressurser på beredskapsarbeid har eksistert i en årrekke, likevel viser empirien at i møte med krise evner organisasjonen improvisasjon og kraftsamling. Både Finnmark politidistrikt og Sør-Varanger kommune kan benytte seg av eksterne organisasjoner, som Heimevernet, for å få ekstra ressurser til å håndtere sektoroverskridende kriser. Rolleforståelsen til organisasjonene kan forklares i begge perspektiver. De kan ha formelle beredskapsavtaler med hverandre som er utarbeidet basert på uformelle møter og kjennskap til hverandres kapasiteter, men også deres motivasjon for å trygge samfunnet.

5.3 EMPIRISKE IMPLIKASJONER

I delkapitlet ovenfor har jeg vist med eksempler hvordan de organisasjonsteoretiske perspektivene har forklaringskraft. I dette delkapitlet drøftes de empiriske forventningene. Gjennom dette knyttes funn innenfor perspektivene opp mot spørsmål som angår samvirke, noe som bidrar til å skape en forståelse utover faglitteraturen om hvorfor samvirkeprinsippet kan møte utfordringer.

5.3.1 DET INSTRUMENTELLE PERSPEKTIVET OG BEREDSKAPSFASENE

EFL: Ut i fra det instrumentelle perspektivet kan det forventes at empirien viser aktører som følger konsekvenslogikk i alle faser av beredskapsarbeid, noe som utfordrer samvirke da de forskjellige aktørene har ulike hovedoppgaver og mål.

Ved å tolke empirien i lys av det instrumentelle perspektivet forsøker jeg særlig å se den opp mot krisehåndtering og samvirke. Basert på empirien og faglitteraturen drøftet i delkapittel 5.1.2 vil jeg påstå at det er flere aspekter av samvirket som kunne vært bedre i før-krisefasen. I lys av det instrumentelle perspektivet kommer svakhetene trolig av at de rasjonelle, enhetlige aktørene som har et felles samvirkemål også har egne mål. I denne krisefasen er det ingen pågående situasjoner som krever at ressurser brukes på samvirke, og rasjonell bruk av ressursene vil preges av de andre målene organisasjonene har. Kommunen er da opptatt av å drifte et bredt spekter av kommunale tjenester, politiet om å opprettholde offentlig orden og å verne mot alt som truer den alminnelige tryggheten i samfunnet og Heimevernets hovedmål er å forberede seg til å fungere som støttefunksjon ved behov.

Målene er omfattende, noe som gir usikre og begrensede svar på hva som vil være den mest tilfredsstillende handlingslogikken. Uavhengig av hva organisasjonene ønsker å prioritere vil et instrumentelt syn se hvordan utarbeidelsen av formelle strukturer og normer som virkemidler bidrar til å oppfylle delmålene. Dermed er utarbeidelsen av samvirkeavtaler og formelle forum for samvirke verktøy for å strukturere mot å kunne oppnå målene.

Konsekvenslogikken som til en viss grad skiller seg fra de andre organisasjonene er Heimevernets strukturelle rammer. De forholder seg i stor grad til lovverk og målene Forsvarsloven og bistandsinstruksen skisserer. Ved flere punkter vises det til at hovedmålet i fredstid er å bistå sivile aktører. I denne sammenheng vil ikke konsekvenslogikken være til hinder for samvirket, da HV-17s mål er å samvirke med andre aktører.

Angående akutt-krisefasen har informantene delt flere erfaringer. Et eksempel på et *tilfredsstillende* valg som ble gjort under flyktningkrisen var beslutningen om å sende asylsøkerne med busser uten destinasjon. Problemet var komplekst, og målet var uklart da de ikke visste hvordan situasjonen skulle løses. Informantene forklarer at de noen ganger må akseptere løsninger som under normalsituasjonen ikke er gode nok, da kriser ofte forutsetter beslutninger tatt på kortere tid. Handlingslogikken er da besluttet ut fra *begrenset rasjonalitet*.

Et instrumentelt syn antar at ledelsen kalkulerer rasjonelt, men også har politisk og sosial kontroll. Formålsrasjonaliteten viser til at organisasjonen har klare mål, full oversikt over alternativene og innsikt i hvilke konsekvenser alternativene vil føre til (Christensen et al., 2017). På grunn av begrensningene som forhindrer full oversikt, vil konsekvenslogikken være preget av begrenset rasjonalitet (Simon, 1976).

I denne studien kan det se ut til at aktørene benytter seg av et mål-middel prinsipp i akutt-krisefasen, og veier informasjon om situasjonen opp mot målene de har for egen organisasjon. Det kan likevel se ut til at aktørene ikke utelukkende er opptatt av egne mål. Organisasjonene er utvilsomt opptatt av egne mål og ansvarsområder når de handler, men de er også opptatte av å avlaste aktører de samvirker med. I eksempelet ovenfor improviserte FPD med å sende asylsøkere ut av kommunen. I et annet eksempel var Sør-Varanger kommune en av kommunene i landet som viste engasjement for å bistå UDI med mottakskapasitet for asylsøkere i 1999; ”UDI fikk inn så mange tilbud om mottakslokaler at det i stor grad var mulig å velge ut de best egnede” (UDI, 1999, s. 5). Heimevernet observerte forrige beredskapsøvelse for kommunen, og selv om dette delvis er i tråd med deres hovedoppgaver i fredstid viser det en velvilje til å bistå andre for felles læring. Eksemplene er utenfor de krav som er nedfelt skriftlig. Disse eksemplene av frivillighet taler til fordel for samvirkeprinsippet og fremtidig krisehåndtering.

Etter-krisefasen har eksempler fra tidligere erfaringer som involverer to av de tre organisasjonene. Det fremkommer av empirien at det ikke ble laget en felles beredskapsplan for migrasjonsstrømmer etter Flyktningkrisen. Derimot er evalueringer internt foretatt. Dette kan trolig forklares i at organisasjonene har ulike oppgaver i forbindelse med slike situasjoner, og at de har ulike mål. En slik årsaksslutning trekkes likevel på et relativt svakt grunnlag, og det kan like gjerne være mangel på ressurser eller interne vurderinger om at selve samvirket fungerte tilstrekkelig slik at de fant en slik felles oppdatering unødvendig.

Heimevernet er den organisasjonen som i størst grad fremmer samvirke i etter-krisefasen. I dybdeintervjuet poengterer informanten viktigheten av felles evalueringer, noe som ut fra det instrumentelle perspektivet kan forklares ved at en slik handlingslogikk i stor grad støtter deres mål om å være en bistående organisasjon.

Oppsummerende for dette delkapitlet ser vi at noen potensielle utfordringer for samvirke kan forklares ut fra det instrumentelle perspektivet. Likevel er det også flere deler av empirien som ikke kan forklares av denne forventningen. For eksempel kan de typiske komplekse og vage målene sees ut fra et kulturelt perspektiv. I norsk sammenheng kan de være uttrykk for en politisk kompromiss-kultur som er nødvendig for å få til fellesskapsløsninger (Christensen et al., 2017). De vage målene støtter fellesskapsløsninger, men et instrumentelt perspektiv vil kreve mer klare og tydelige mål. Dette kan utfordre samvirket om målene ikke er forenelige med andre organisasjoners mål.

5.3.2 DET KULTURELLE PERSPEKTIVET, SITUASJONSBEVISSTHET OG MENINGSSKAPING

EF2: Basert på det kulturelle perspektivet er det tenkelig at samvirke utfordres da *logikk om det passende og stivhengighet* kan føre til ulik situasjonsbevissthet og manglende felles meningsskaping hos aktørene.

Ut fra det institusjonelle perspektivet, og da særlig det kulturelle perspektivet, vil endringer skje som gradvise tilpasninger. Stivhengighet gir stabilitet og dybde i organisasjonens uformelle verdier og normer (Christensen et al., 2017). Dermed er de kulturelle rammene enkle å følge for medlemmene i organisasjonene. Koblingen mellom kjente situasjoner og deres identitet blir lettere, og handlingsregler fungerer dermed effektivt. Dette er likevel et tveegget sverd da det gir muligheter, men kan også fungere begrensende om omgivelsene endres hyppig. Likevel kan lange stabile perioder bli avløst av radikale brudd (Christensen et al., 2017). Om aktørene blir utsatt for et organisatorisk sjokk vil det åpnes for rask endring. Mangel på en slik påkjenning kan også være en av årsakene om samvirkeprinsippet skulle være vanskelig å innføre.

Kulturen, normene og verdien i kommunen er ifølge informantene preget av grunnfjellet, som består av de formelle strukturene. Her er et godt eksempel på at struktur fører til kultur. Det kulturelle perspektivet har antageligvis sterkest forklaringskraft når det kommer til kommunens nedprioritering av beredskapsplikten under før-krisefasen og at deres rolleforståelse strider med presiseringer i Stortingsmeldinger og dokumenter av DSB (DSB,

2014; Justis og beredskapsdepartementet, 2012). Kommunen har forholdt seg til rollen de *alltid* har hatt. Endringene har kommet langsomt, da de ikke implementerte beredskapsplikten på en tilfredsstillende måte før det hadde gått nesten ti år. Sistnevnte ligner stivhengighet.

Meningsskapning passer godt inn i logikk om det passende, da dette innebærer at man handler ut fra erfaringer om hva som har fungert godt i fortiden. Informantene har gode erfaringer med samvirke i reelle situasjoner, selv om ikke alt forarbeid fremstår ideelt. Dette kan muligens forklares i rammeverket til Weick (1995), og da spesielt at aktørene arbeider i samme sosiale kontekst, noe de selv løfter frem som en fordel i intervjuene.

Et av de unntakene som trekkes frem i ett av dybdeintervjuene var raset som isolerte tettstedet Jakobsnes, hvor kommunen opplevde at de selv så på situasjonen som mer alvorlig enn hvordan politiet oppfattet det. Situasjonsbevisstheten til kommunen resulterte i en prediksjon om at hendelsen kunne få alvorlige konsekvenser. Dette kommer trolig av at kommunens hovedoppgave ble forstyrret av isoleringen, og de kunne ikke tilby befolkningen kommunale tjenester. Empirien mangler en forklaring for hvorfor politiet ikke så på situasjonen som en trussel. Likevel kan det tenkes at politiet vurderte situasjonen som utenfor deres oppdragsfelt da de fremdeles kunne utføre sitt samfunnsoppdrag. Isoleringen av tettstedet var tross alt på en fastlandsvei, men Jakobsnes er fremdeles tilgjengelig ved bruk av alternative fremkomstmidler som båt og helikopter.

I avsnittet ovenfor har altså det instrumentelle perspektivet også forklaringskraft ved at styring av forholdet forutsetter at situasjonen får betydning for måloppnåing. Ikke alle aktører har kapasitet til å bidra på ethvert sted de har deltakelsesrett. De vil derfor velge å delta der de kan bygge på egne mål-middel kunnskaper som grunnlag for handling. I tillegg står eksempelet med isoleringen overfor konkurrerende logikker, lojaliteter og påvirkningskilder forankret i organisasjonenes tradisjon og innvevd i ytre omgivelser. En krise for én organisasjon er ikke nødvendigvis en trussel for en annen. Lojaliteten til egne tjenester krevde handling hos kommunen men ikke for politiet, og omgivelsene forventet trolig mer handling fra kommunen enn av nødetatene. Den moralske rammen for hva som er passende adferd og organisasjonens tidligere erfaring for hvordan de skal prioritere ressurser (stivhengighet) skaper til dels ulik situasjonsbevissthet og meningsskapning hos organisasjonene.

Situasjonsbevissthet er viktig når aktørene utøver et nasjonalt ansvar. Men grunnen til at stivhengigheten i det hele tatt eksisterer kan være at organisasjonene ble etablert av ulike årsaker. At individer på tvers av organisasjonene har ulik oppfatning om hva som er passende

adferd er på mange måter naturlig, og behøver heller ikke være negativt. I denne sammenheng kan det også trekkes frem at kommunens silodannelse kan være negativt, men ifølge Weick et al., (1999) er heterogenitet i organisasjoner også noe som kan gi fordeler om den tverrfaglige kompetansen brukes riktig.

Noe som forbindes med stivhengighet innen Heimevernet er deres fokus på treninger og øvelser. Slike aktiviteter er hovedgrunnen til at organisasjonen møtes. Når andre aktører samvirker med Heimevernet vil deres fokus på øvelser kunne bidra positivt. Dette begrunnes i at om de får andre aktører med på flere øvelser kan det forbedre samvirket (Weick, 1985; Klein, 1998; Engen et al., 2017; Kim, 2013; Andersson et al., 2013).

Delkapitlet viser at stivhengighet og logikk om det passende kan få positive konsekvenser for samvirket og krisehåndtering. Likevel kommer det også frem at dette kan utfordres som følge av at situasjon og identitet kobles ulikt på tvers av organisasjonene. Til tross for sistnevnte er det rimelig å anta at det finnes andre faktorer som i større grad kan utfordre ivaretagelsen av samvirke. Det må også legges til at organisasjonene samvirker og fremmer samvirkeprinsippet der de anser det nødvendig.

Delkapitlene 5.3.1 og 5.3.2 viser at perspektivenes forklaringskraft er noe begrenset. Dette kan komme av flere årsaker, både manglende datagrunnlag og mangelfull utdyping av perspektivet. Likevel gir drøftingen rundt disse flere refleksjoner som delvis tas med som bakgrunn for det avsluttende kapitlet.

KAP. 6: AVSLUTNING

Kapitlene i denne avhandlingen har forsøkt å belyse problemstillingen fra ulike vinkler og perspektiver. *Hvor godt er Sør-Varanger beredt til å håndtere kriser som følger av beliggenheten* er et komplekst spørsmål. Problemstillingen kan kun besvares innenfor de gitte avgrensningene og rammene for avhandlingen. Derfor oppsummerer det avsluttende kapitlet problemstillingen i lys av funn og refleksjoner fra forrige kapittel.

KONKLUDERENDE EVALUERING AV AKTØRENE

Kommunen har vist handlekraft og mulighet til å respondere i henhold til tidligere kriser. Informantene oppfattes som svært bevisste sitt ansvar og ressurser, men er også klar over hva de mangler av ressurser for å kunne etterleve kommunal beredskapsplikt. Den unike beliggenheten gjør det særlig viktig at kommunen har beredskapsarbeidet i orden. Den nye enheten for beredskap de etablerer i 2020, samt rollen som vertskommune for mange statlige organisasjoner og etater, gir alle forutsetninger for å kunne klare det.

Noe som utvilsomt preger trusselbildet og arbeidet i beredskapsfasene er den unike posisjonen kommunen er i. Kommunen har kontakter i Severomorsk, en by som besitter Kolahalvøyas største tørrdokk og er den russiske nordflåtens administrative hovedkontor. Slike kontakter kan være verdifulle under uavklarte hendelser om kontaktene kan bistå med informasjon når det skjer uhell eller ulykker i fredstid.

Finnmark politidistrikt har svært mange kommuner og organisasjoner å forholde seg til. Som en ledende organisasjon innen beredskapsarbeid er det viktig at de setter av ressurser til forebyggende arbeid. Organisasjonen besitter for mye verdifull kunnskap til å nedprioritere deltakelse i øvingsutvalget, og de bør observere eksterne aktørers øvelser og arrangere samvirkeøvelser. På denne måten vil de opparbeide presis kunnskap om hva eksterne aktører kan bidra med, men også fungere som en rådførende etat.

Heimevernet har potensial til å i større grad bistå under uønskede hendelser og krisehåndtering. Dette forutsetter deltakelse i samvirkeøvelser, men også ekstern kommunikasjon om ressursene og kapasiteten de besitter. HV-17 bør påta seg et ansvar for å ytre egen kapasitet for å gjøre organisasjonen mer aktuell for eksterne aktører.

Alt i alt fremstår samvirke som velfungerende i aksjonsfasen, og det er før-krisefasen og etter-krisefasen som har størst forbedringspotensial. Prosessen er evigvarende og krever ressurser av beredskapsaktørene. Det kan virke paradoksalt å poengtere at aktørene er dyktige under

krisehåndtering, men at de må bruke mer ressurser på samvirke i før- og etter-krisefasen for å bli bedre beredt til å håndtere kriser. Årsaken til denne motstridende påpekningen er at organisasjonene ikke kan basere beredskap på uformelle relasjoner da dette vil gjøre beredskapssystemet sårbart. Bekjentskap kan gjerne være årsaken til at krisehåndtering fungerer, men dette er et tveegget sverd. Nøkkelpersoner som håndterte forrige krise vil på ett eller annet tidspunkt forlate arbeidsstedet, og nytt rekruttert personell og eksterne samvirkeaktører risikerer å bli fratatt muligheten til å opparbeide seg verdifull kunnskap som følge av mangelfulle felles evalueringer og planverk.

Mer samvirke i før-krisefasen vil føre til proaktivitet under møter, øvelser og kriser. Det er ikke gitt at kommunalt beredskapsråd eller standarder for samvirke er nødvendig, slik som det kanskje i større grad er for kommuner hvor beredskapsaktørene er stasjonert andre steder. Aktørene i kommunen har plattformer for kontakt. Disse bør bevares og forbedres i form av planverk, oppdaterte ressurslister, rolleavklaringer, øvelser og kjennskap til kapasiteter og begrensninger. Nedprioritering av fasen vil få negative konsekvenser for akutt-krisefasen.

AVSLUTTENDE REFLEKSJONER

Mange wicked problems er avhengige av politiske avgjørelser for å bli løst, men de kan også kreve samvirke på tvers av politi, forsvar, kommuner, redningstjenesten, domstoler, tollvesen, kriminalomsorg, helsevesen og skoleverket. Enkeltorganisasjoner besitter sjelden kompetanse og ressurser som dekker alle behov som kreves for å løse et wicked problem. Dette understreker at samvirkeprinsippet er viktig, og at felles situasjonsbevissthet og meningsskaping er essensielt, også utover beredskapsfamiliene. Tradisjonelle håndteringer vil ikke være tilstrekkelige når det gjelder kriser som følger av wicked problems.

Forebyggende arbeid kan være å følge NSM og Telenors råd om at næringslivet er en sentral medspiller i norsk sikkerhetsarbeid (NSM, 2019; Telenor, 2019). Denne avhandlingen har ikke undersøkt sikkerhetsarbeidet som gjøres ved organisasjonenes sikkerhetsklarering av personell, men basert på kapittel 5.1.1 er personellsikkerhetsarbeid viktig i en grensekommune. Med utgangspunkt i rådet om samarbeid med næringslivet og anbefalingen om personellsikkerhetsarbeid er det positivt med et utstrakt samvirke mellom beredskapsaktører og næringslivet i før-krisefasen. Et slikt proaktivt samvirke vil føre til økt bevissthet rundt beredskap og andre sikkerhetstiltak, og potensielle utfordringer vil være løst før en eventuell hendelse inntreffer.

Et annet konkret tiltak for bedre samvirke i før-krisefasen er ytterligere involvering og ansvarsbevissthet hos vertsorganisasjonen. Med dette mener jeg at minimumskravene til kommunens beredskapsplan kan fungere som et godt utgangspunkt for å forbedre før-krisefasen. En forbedring forutsetter at planverket ivaretar minimumskravene for kommunale beredskapsplaner. Deler av planen må utarbeides sammen med relevante aktører og resultatet må deles med eksterne. På denne måten får kommunen en overordnet samvirkefunksjon, ved at de har en oppdatert ressursoversikt og varslingsliste. Tiltaket krever ikke ytterligere ressursbruk utover det de er lovpålagt (Forskrift om kommunal beredskapsplikt, 2011, §4).

Avslutningsvis trekker jeg frem et eksempel på hvorfor samvirke og beredskap er viktig. Utilstrekkelig krisehåndtering som følge av mangelfull beredskap i før-krisefasen rammer ikke bare de som er direkte berørt, men får konsekvenser for hele samfunnet og dets strukturer. Eksempelet fra 2015 med Flyktningkrisen viser viktigheten av beredskap. I det øyeblikket en situasjon legger for mye press på institusjoner, virksomheter og myndigheter kan vi risikere at midlertidige tiltak blir iverksatt for å gjeninnføre normalsituasjonen. Midlertidige tiltak kan ofte komme som følge av erklært unntakstilstand eller hastevedtak i lovverket. De midlertidige vedtakene og instruksene kan utgjøre en trussel for rettsstaten og det liberale demokratiet om de blir den nye normaltilstanden (Agamben, 2005). Med god beredskap klarer man i større grad å opprettholde normalsituasjonen, og unngår at en uønsket hendelse eller et hybrid angrep setter rettsstaten og det liberale demokratiet i en krise.

6.1 MOMENTER TIL VIDERE FORSKNING

Studien viser en rekke utfordringer i før-krisefasen. Beredskapsfasen bør forskes mer på, også i kommuner som ikke har opplevd større uønskede hendelser i moderne tid. Et potensielt utgangspunkt kan være i hvilken grad lokale aktører er forberedt på å håndtere hybride angrep, som for eksempel cyberangrep på kommunikasjonssystemer.

Gjennom arbeidet har det oppstått flere spørsmål utover denne studien. Ett spørsmål knytter seg til hvordan kommunal beredskapsplikt var prioritert i Sør-Varanger kommunes planverk, samarbeidsavtaler og ressursbruk før og etter Flyktningkrisen 2015. Studier innen myk sikkerhetspolitikk kan også foretas i grensekommunen. Et interessant utgangspunkt kan være samarbeidsavtalene mellom Sør-Varanger, Severomorsk og Petsjenga.

Det nasjonale oppdraget til Finnmark politidistrikt er interessant. Jeg savner studier av den unike sivil-militære avtalen mellom Garnisonen Sør-Varanger og Finnmark politidistrikt. Et

komparativt studie om avtalene mellom norske og russiske grensemyndigheter før og etter Flyktningkrisen 2015 vil bidra med verdifull kunnskap utover kommunegrensene.

Årsaken til de mange forslagene er at samfunnssikkerhet er et komplekst felt, og må studeres fra flere vinkler. Dette vil produsere kunnskap som både forsvarer og fraråder ulike sikkerhetstiltak. Responsorganisasjoner og beslutningstakere kan dra nytte av slik forskning. Sistnevnte setning setter forskningen i en dypere kontekst som viser at samfunnssikkerheten er avhengig av sektoroverskridende anerkjennelse om et felles samfunnsoppdrag for ivaretagelsen av både samfunnssikkerheten og det liberale demokratiet.

Litteratur og forskningsartikler

Aasland, T. og Braut, G. S (2018) *Ressursene som finner hverandre*. Heimen (2018/02) 178-197. Hentet fra https://www.idunn.no/heimen/2018/02/ressursene_som_finner_hverandre

Agamben, G. (2005) *State of exception*. Chicago, University of Chicago Press.

Andersson, A., Carlström, E., og Berlin, J. (2013). Organisering av en fingerad verklighet – om övningar mellan blåjusorganisationer (Organizing a simulated reality – on exercises with public safety organizations). *Nordic Organization Studies*, 15(3), 34-64.

Andersson, A., Carlström, E. Ahgren, B og Berlin, J. (2014) *Managing boundaries at the accident scene – a qualitative study of collaboration exercises*. *International Journal of Emergency Services*, 3(1), 77.

Bharosa, N., JinKyu, L. Og Jansson, M. (2010) Challenges and obstacles in sharing and coordinating information during multi-agency disaster response: Propositions from field exercises. *Information Systems Frontiers* 12 (1). 49-65.

Boin, A., 't Hart, P., Stern, E. Og Sundelius, B. (2005). *The politics of crisis management. Public leadership under pressure*. Cambridge: Cambridge University Press.

Braun, V., og Clarke, V. (2006) Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*. 3(2) 77-101. [10.1191/1478088706qp063oa](https://doi.org/10.1191/1478088706qp063oa)

Carlström, E (2017) Kommando og kontroll. I Kristiansen, E., Magnussen, L.I., Carström, E. (Red), *Samvirke: en lærebok i beredskap* (73-83). Oslo: Universitetsforlaget AS.

Carlström, E., og Sørensen, J.L. (2017) Forberedt på krise? I Kristiansen, E., Magnussen, L.I., Carström, E. (Red), *Samvirke: en lærebok i beredskap* (45-58). Oslo: Universitetsforlaget AS.

Clarke, L. Og Perrow, C. (1996). Prosaic organizational failure. *American Behavioral Scientist* 39 (8) 1040-1056.

Engen, O.A., Kruke, B.I., Lindøe, P.H., Olsen, K. H., Olsen, O. E., Pettersen, K. A. (2017) *Perspektiver på samfunnsikkerhet*. Oslo: Cappelen Damm AS

- Engene, J.O. (2013) Mer overvåking, mer kontroll; noen utviklingstrekk etter 22. juli 2011. Tidsskrift for samfunnsforskning, 2013 (2), 233-244.
- Endsley, M.R (1988) Design and evaluation for situation awareness enhancement. Proceedings of the Human Factors Society annual meeting. 32(2), 97-101
- Endsley, M.R (1995a) Towards a Theory of Situation Awareness in Dynamic Systems. Human Factors, 37 (1), 32-64.
- Endsley, M.R (1995b) Measurement of Situation Awareness in Dynamic Systems. Human Factors, 37 (1), 65-84.
- Endsley, M.R (2015) *Situation Awareness Misconceptions and Misunderstandings*. Journal of Cognitive Engineering and Decision Making, 9(1), 4-32
- Fimreite, A.L., Læg Reid, P., Rykkja, L. (2014) Utfordringer og implikasjoner. I Fimreite, A.L., Langlo, P., Læg Reid, P. Og Rykkja, L. (Red). *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering*. (2. Utg) Oslo: Universitetsforlaget.
- Frandsen, F., og Johansen, W. (2017) Intern kriseledelse og krisekommunikasjon: en skjult dimensjon blir synlig. I T. Hafting (Red), *Krisehåndtering: Planlegging og handling* (Utg.,1, s. 281-297) Bergen: Fagbokforlaget.
- Gangdal, J. Og Angeltveit, G. (2014) *Krise: Forebygging, beredskap, håndtering, kommunikasjon*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Hafting, T. (2017) *Krisehåndtering: Planlegging og handling*. I Hafting, T. (Red), *Krisehåndtering: Planlegging og handling* (17-53). Bergen: Fagbokforlaget.
- Jacobsen, D. I. (2015) Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode. 3. Utg. Oslo, Cappelen Damm akademisk.
- Johansen, W., Aggerholm, H.K. & Frandsen, F. (2012) *Entering new territory: A study of internal crisis management and crisis communication in organizations*. Public Relations Review, 38, 270-279. Hentet fra <https://www-sciencedirect-com.ezproxy.nord.no/science/article/pii/S0363811111001895>
- Kim (2013) *Improving simulation exercises in Korea for disaster preparedness*. Disaster Prevention and Management, 22(1), 38-47

- Kjellén, U. Og Albrechtsen, E. (2017) *Prevention of Accidents and Unwanted Occurrences: Theory, Methods, and Tools in Safety Management*. New York: Taylor & Francis.
- Klein, G (1998) *Sources of Power*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- Klein, G. (2011): *Streetlights and Shadows: Searching for the Keys to Adaptive Decision making*. London: MIT Press.
- Kristiansen, E., Magnussen, L.I., og Carlström, E. (2017) Resiliens og normalisering. I Kristiansen, E., Magnussen, L.I., Carström, E. (Red), *Samvirke: en lærebok i beredskap* (139-143). Oslo: Universitetsforlaget AS.
- Læg Reid, P. og Rykkja, L.H. (2014) *Organisering for samfunnsstryggleik*. Stat & Styring (2014/01) 11-13. Hentet fra: https://www.idunn.no/file/pdf/65891171/stat_2014_01_pdf.pdf
- March, J.G. og Olsen, J.P. (1989) *Rediscovering Institutions: The organizational Basics of Politics*. New York: The Free Press.
- McConnell, A. og Drennan, L. (2006) Mission impossible? Planning and Preparing for Crisis. *Journal of Contingencies and Crisis Management*. 14 (2): 59-70.
- Miles, M.B., Huberman, M.A., Saldana, J. (2020) *Qualitative data analysis: a methods sourcebook* (Utg. 4) Los Angeles, California: SAGE
- Perry, R.W., og Lindell, M.K. (2003). Preparedness for Emergency Response: Guidelines for the Emergency Planning Process. S.336-350
- Politidirektoratet (2011) *Politiets beredskapssystem del I: Retningslinjer for politiets beredskap*. Oslo: Politidirektoratet
- Ritchey, T. (2011) *Wicked problems – social messes: decision support modelling with morphological analysis* (Vol. 17). Dordrecht: Springer. Hentet fra <https://L2W.no/e0gb>
- Rittel, H.W.J., og Webber M.M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning, *Policy Sciences*, 1973(4) 155-169.10.1007/BF01405730
- Simon, H.A. (1976) *Administrative Behaviour: A Study of Decision-making Process in Administrative Organization*. New York: Macmillian

Sørensen, J. L. (2017) Samfunnssikkerhet og beredskap: Det norske beredskaps- og krisehåndteringssystemet. I Kristiansen, E., Magnussen, L.I., Carström, E. (Red), *Samvirke: en lærebok i beredskap* (19-32). Oslo: Universitetsforlaget AS.

Taylor, F. (1911) *The Principles of Scientific Management*. New York: Harper & Bros.

Thagaard, T. (2013) *Systematikk og innlevelse: En innføring i kvalitativ metode* (4. Utg.) Bergen, Fagbokforlaget.

Weber, M. (1947) *The Theory of Social and Economic Organization*. London, Oxford

Weick, K. E. (1985) *Cosmos vs. Chaos: sense and nonsense in electronic contexts*. *Organizational Dynamics*, 14 (Autumn), 50-64.

Weick, K.E (1988) *Enacted sensemaking in crisis situations*. *Journal of Management Studies*, 1988(4), 305-317. Doi: 10.1111/j.1467-6486.1988.tb00039.x

Weick, K.E (1990) *The Vulnerable System: An Analysis of the Tenerife Air Disaster*. *Journal of Management*, 1990 (3), 571-593. Doi: 10.1177/014920639001600304

Weick, K.E. (1993). The collapse of sensemaking in organizations. The Mann Gulch disaster, *Administrative Science Quarterly* 38 (4): 628-652. Doi: 10.2307/2393339.

Weick, K.E. (1995). *Sensemaking in organizations* (3. Utg.). London: Sage.

Weick, K.E., Sutcliffe, K.M. og Obstfeld, D. (1999). *Organizing for high reliability. Processes of collective mindfulness*. *Research in Organizational Behavior* 21: 81-123.

Weick, K.E., og Sutcliffe, K.M. (2001) *Managing the Unexpected: Assuring High Performance in an Age of Complexity*. USA: Jossey-Bass

Weick, K.E., Og Sutcliffe, K.M (2015) *Managing the unexpected: Sustained Performance in a Complex World* (3. Utg.). New Jersey: John Wiley & Sons, Inc.

Rapporter

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2014) *Veileder til helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse i kommunen*. Hentet fra:

<https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/veiledere-handboker-og->

[informasjonsmaterie/veiledere/veileder-til-helhetlig-risiko-og-sarbarhetsanalyse-i-kommunen.pdf](#)

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2018) *Du er en del av Norges beredskap: Råd om egenberedskap*. Hentet fra

https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/egenberedskap/brosjyrer-og-plakater-uten-logo/dsb_beredskap_brosjyre_originalutvikling_utenlogo_print_fogra39_nbb.pdf

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2019a) *Analyser av krisescenarioer 2019*. Hentet fra

https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/rapporter/p1808779_aks_2018.cleaned.pdf

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2019b) *Kommuneundersøkelsen 2019*.

Hentet fra <https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/rapporter/ku2019.pdf>

Etterretningstjenesten (2019) *Fokus 2019*. Hentet fra

https://forsvaret.no/fakta_/ForsvaretDocuments/fokus2019_web.pdf

Forsvarsdepartementet (2015) *Ekspertgruppen for forsvaret av Norge: Et felles løft*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/fd/dokumenter/et-felles-loft-webversjon.pdf>

Fylkesmannen i Finnmark (2011) *Rapport fra beredskapsøvelse Sør-Varanger kommune*. Hentet fra innsynsbegjæring.

Fylkesmannen i Finnmark (2015) *Oversendelse av endelig tilsynsrapport etter tilsyn I samfunnssikkerhet og beredskap I Sør-Varanger kommune 2014 (2014/862)* Hentet fra innsynsbegjæring.

Fylkesmannen i Finnmark (2017) *Rapport fra øvelse med kommunal kriseledelse I Sør-Varanger kommune 2016 (2016/3679)*. Hentet fra innsynsbegjæring.

Fylkesmannen I Troms og Finnmark (2019a) *Endelig rapport etter tilsyn med kommunal beredskapsplikt i Sør-Varanger kommune 2018. (2019/2830)* Hentet fra innsynsbegjæring

Fylkesmannen i Troms og Finnmark (2019b) *Rapport fra øvelse med kommunal kriseledelse i Sør-Varanger kommune 2019 (2019/2906)* Hentet fra innsynsbegjæring.

Gjesvik, L. (2019, 20.05) Comparing Cyber Security. Critical Infrastructure protection in Norway, the UK and Finland (*Norsk Utenrikspolitisk Institutt*. nr. 5). Hentet fra: <http://hdl.handle.net/11250/2598280>

Kulø, O., Tronstad, S., Gladsø, O. og Halvorsen, J. (2007) *What if – hva om ingen gjorde noe? Status, utfordringer og tiltak for den frivillige redningstjenesten*. Oslo: Justis- og politidepartementet.

Nasjonal sikkerhetsmyndighet (2019) *Risiko 2019: Krafttak for et sikrere Norge*. Hentet fra: https://www.nsm.stat.no/globalassets/rapporter/rapport-om-sikkerhetstilstanden/nsm_risiko_2019_final_enkeltside.pdf

Politidirektoratet (2012) *22. juli 2011: Evaluering av politiets innsats*. Hentet fra <https://www.politiet.no/globalassets/04-aktuelt-tall-og-fakta/22-juli/22juli11-evaluering-av-polities-innsats.pdf>

Politiets sikkerhetstjeneste (2019) *Trusselvurdering 2019*. Hentet fra <https://www.pst.no/globalassets/artikler/trusselvurderinger/psts-trusselvurdering-2019.pdf>

Politiets sikkerhetstjeneste (2020) *Nasjonal trusselvurdering 2020*. Hentet fra https://www.pst.no/globalassets/artikler/utgivelser/2020/pst_trusselvurdering_2020.pdf

Sør-Varanger kommune (2016a) *Plan for samarbeid mellom Sør-Varanger kommune, Finnmark fylke (Norge) og Petsjenga rajon, Murmansk oblast (Russland): for perioden 2016-2019*. Hentet fra <https://www.sor-varanger.kommune.no/internasjonalt-samarbeid.431375.no.html>

Sør-Varanger kommune (2016b) *Samarbeidsavtale mellom Sør-Varanger kommune (Norge) og Severomorsk by (Den russiske føderasjon)*. Hentet fra <https://www.sor-varanger.kommune.no/severomorsk.431377.no.html>

Sør-Varanger kommune (2018, 13.06) *Helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse*. Tilsendt over mail.

Utlendingsdirektoratet (1999) *Årsrapport 1999: Om gjennomføringen av innvandrings-, flyktning- og integreringspolitikken*. Hentet fra https://www.udi.no/globalassets/global/aarsrapporter_i/aarsrapport-1999.pdf

Utlendingsdirektoratet (2017) *Saksbehandling av Storskog-saker*. hentet fra <http://bit.ly/2Db3098>

Offentlige utredninger og Melding til Stortinget

Justis- og politidepartementet (1962) *Samordning av redningstjenesten*. (Meld. St. Nr. 86 (1961-1962)) Hentet fra https://www.stortinget.no/nn/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlingar/Lesevisning/?p=1961-62&paid=3&wid=c&psid=DIVL1653&pgid=c_1143

Justis- og politidepartement (2005) *Politiets rolle og oppgaver* (Meld. St.nr. 42 (2004-2005)). Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/91efc535022e4649821a8d81b31d54e4/no/pdfs/stm200420050042000dddpdfs.pdf>

Justis- og politidepartementet (2002) *Samfunnssikkerhet: Veien til et mindre sårbart samfunn*. (Meld. St. 17 (2001-2002)) Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/ee63e1dd1a16409fa0bb737bfda9279a/no/pdfa/stm200120020017000dddpdfa.pdf>

Justis- og politidepartement (2008) *Samfunnssikkerhet: Samvirke og samordning*. (Meld. St. 22 (2007-2008)) Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/ff6481eba7bf495f8532c2eeb603c379/no/pdfs/stm200720080022000dddpdfs.pdf>

Justis- og beredskapsdepartement (2012) *Samfunnssikkerhet* (Meld. St. Nr 29(2011-2012)) Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/bc5cbb3720b14709a6bda1a175dc0f12/no/pdfs/stm201120120029000dddpdfs.pdf>

Justis- og beredskapsdepartement (2017) *Risiko i et trygt samfunn: samfunnssikkerhet*. (Meld. St. 10 (2016-2017)). Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/00765f92310a433b8a7fc0d49187476f/no/pdfs/stm201620170010000dddpdfs.pdf>

NOU 2012:14 (2012) *Rapport fra 22- juli-kommisjonen*. Hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/bb3dc76229c64735b4f6eb4dbfcdbfe8/no/pdfs/nou201220120014000dddpdfs.pdf>

NOU, 2001: 31 (2001) *Når ulykken er ute – Om organisering av operativ ledelse – og beredskapsressurser*. Hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/862fe270db2c461eacdb3a0affdf267c/no/pdfa/nou200120010031000dddpdfa.pdf>

NOU, 2017: 9 (2017) *Politi og bevæpning: Legalitet, nødvendighet, forholdsmessighet og ansvarlighet*. Hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/1a1e793002264d9cb5b940e673622984/no/pdfs/nou201720170009000dddpdfs.pdf>

Lover og forskrifter:

Forskrift om Forsvarets bistand til aktører med ansvar for samfunnssikkerhet under koronapandemien (2020) Forskrift om Forsvarets bistand til aktører med ansvar for samfunnssikkerhet under koronapandemien (FOR-2020-03-20-367). Hentet fra

<https://lovdata.no/forskrift/2020-03-20-367>

Vernepliktsforskriften (2017) Forskrift om verneplikt og HV-tjeneste (FOR-2017-06-16-779).

Hentet fra <https://lovdata.no/forskrift/2017-06-16-779>

Heimevernsforskriften (2017) Forskrift om råd, utvalg og nemnder i Heimevernet (FOR-2017-06-16-780). Hentet fra <https://lovdata.no/forskrift/2017-06-16-780>

Forskrift om kommunal beredskapsplikt (2011) Forskrift om kommunal beredskapsplikt (FOR-2011-08-22-894). Hentet fra <https://lovdata.no/forskrift/2011-08-22-894>

Forsvarsloven (2016) Lov om verneplikt og tjeneste i Forsvaret m.m (LOV-2016-08-12-77).

Hentet fra <https://lovdata.no/lov/2016-08-12-77>

Politi-loven (1995) Lov om politiet (LOV-1995-08-04-53). Hentet fra

<https://lovdata.no/lov/1995-08-04-53>

Sivilbeskyttelsesloven (2010) Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (LOV-2010-06-25-45). Hentet fra <https://lovdata.no/lov/2010-06-25-45>

Straffeloven (2005) Lov om straff (LOV-2005-05-20-28). Hentet fra <https://lovdata.no/lov/2005-05-20-28>

Menneskerettsloven (1999) Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (LOV-1999-05-21-30). Hentet fra <https://lovdata.no/lov/1999-05-21-30>

Instrukser

Justis- og beredskapsdepartementet (2015a) *Asylsøknader fra personer som har reist inn i Norge fra Russland*, (GI-12/2015). Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/gi-122015-asylsoknader-fra-personer-som-har-reist-inn-i-norge-fra-russland--behandling-og-prioritering/id2458496/>

Justis- og beredskapsdepartementet (2015b) Rask saksbehandling for asylsøkere som har hatt opphold i Russland (GI-13/2015) Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/gi-132015--rask-saksbehandling-for-asyloskere-som-har-hatt-opphold-i-russland-jf.-utlendingsloven--32-og-90/id2468570/>

Instruks om politimyndighet, russisk grense (2005) Instruks om tildeling av begrenset politimyndighet til militære grensevakter ved den norsk-russiske grensen (FOR-2005-08-05-851) Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2005-08-05-851>

Utlendingsdirektoratet (2015, 15.11) UDI 2015-013 Asylsøknader på Storskog. Hentet fra: <https://www.udiregelverk.no/rettskilder/udi-retningslinjer/udi-2015-013/>

Bistandsinstruksen (2017) Instruks om Forsvarets bistand til politiet (FOR-2017-06-16-789) Hentet fra <https://lovdata.no/LTI/forskrift/2017-06-16-789>

Øvrige internettressurser

Abelsen og Flyum (2017, 28.03) Sykkelberget. *NRK*. Hentet fra: https://www.nrk.no/finnmark/xl/sykkelberget_-_historien-om-asylstrommen-pa-storskog-1.13445624

Antonsen, Ø., og Bergersen, T (2018, 16.01) Ordførere klare til kamp om å få den finske jernbanen til sin egen by. *NRK*. Hentet fra <https://www.nrk.no/tromsogfinnmark/ordforere-klare-til-kamp-om-a-fa-den-finske-jernbanen-til-sin-egen-by-1.13869836>

- Askheim, S. (2020, 24. 03) Sør-Varanger. *Store Norske Leksikon*. Hentet fra <https://snl.no/Sør-Varanger>
- Bakke-Jensen, F. (2019, 30.08) Større militært alvor i våre nærområder. Regjeringen. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/storre-militart-alvor/id2666865/>
- Brenna, J., Fraser, S., Hopperstad, M., Nilsen, S., og Byermoen, T. (2019) Terrorangrepet i Bærum. *VG*. Hentet fra: <https://www.vg.no/spesial/2019/angrepet-paa-al-noor-moskeen-i-baerum/>
- Brudvik, M. (2010, 22.10) ROS-analyse. Oslo, Helsebiblioteket. Tilgjengelig fra: <https://www.helsebiblioteket.no/kvalitetsforbedring/metoder-og-verktoy/ros-analyse>
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2016, 11) Veileder krisekommunikasjon. Hentet fra <https://www.dsb.no/lover/risiko-sarbarhet-og-beredskap/veileder/veileder-krisekommunikasjon/#organisering>
- Finne, A.F (2019, 19.02) Forurensning fra Nikel fortsatt alt for høy. *High North News*. Hentet fra <https://www.highnorthnews.com/nb/forurensning-fra-nikel-fortsatt-alt-hoy>
- FN-Sambandet (2020, 11.02). Ukraina. Hentet fra <https://www.fn.no/Konflikter/Ukraina>
- Forsvaret (2017, 08.11) Lover og regler. Hentet fra <https://forsvaret.no/hv/tjeneste/lover>
- Forsvaret (2019a, 11.06) Garnisonen i Sør-Varanger (GSV). Hentet fra <https://forsvaret.no/karriere/forstegangstjeneste/muligheter/haren/gsv>
- Forsvaret (2019b, 09.12) Heimevernets innsatsstyrker. Hentet fra <https://forsvaret.no/hv/org/isty>
- Folkehelseinstituttet (2020, 19.03) *Covid-19 dagsrapport*. Hentet fra <https://www.fhi.no/contentassets/ca5914bd0aa14e15a17f8a7d48fa306a/vedlegg/dagsrapporter/2020-03-19---dagsrapport---covid-19.pdf>
- Furuly, J.G. og Neergaard, D. P. (2018, 25.04) Bekymret for hvordan spionsaken påvirker norsk-russisk samarbeid i nord: - Det største tilbakeslaget jeg har opplevd. *Aftenposten*. Hentet fra <https://www.aftenposten.no/norge/i/rLK6dK/bekymret-for-hvordan-spionsaken-paavirker-norsk-russisk-samarbeid-i-nord-det-stoerste-tilbakeslaget-jeg-har-opplevd?>

Helse Norge (2020,12.03) Smitte, inkubasjonstid og testing. Hentet fra <https://helsenorge.no/koronavirus/smitte-og-inkubasjonstid>

Helse Norge (2020, 30.04) Reiseråd. Hentet fra <https://helsenorge.no/koronavirus/reise>

High North News (2018a, 11.01) Barentssamarbeidet fyller 25 år i dag. *High North News*. Hentet fra <https://www.highnorthnews.com/nb/barentssamarbeidet-fyller-25-ar-i-dag>

High North News (2018b, 12.06) Vil ha flere amerikanske soldater til Nord-Norge. *High North News*. Hentet fra <https://www.highnorthnews.com/en/vil-ha-flere-amerikanske-soldater-til-nord-norge>

Hofstad, K. (2015, 23.01) Kola – kjernekraftverk. I *Store norske leksikon*. Hentet fra https://snl.no/Kola_-_kjernekraftverk

Horn, K. (2017, 6.10) E-tjenesten bekrefter: Russerne jammet GPS-signaler bevisst. *NRK*. Hentet fra https://www.nrk.no/tromsogfinnmark/e-tjenesten-bekrefter_-_russerne-jammet-gps-signaler-bevisst-1.13721504

Humpert, M. (2019, 22.03) Fransk cruiseskip seiler til Nordpolen i 2021. *High North News*. Hentet fra <https://www.highnorthnews.com/nb/fransk-cruiseskip-seiler-til-nordpolen-i-2021>

Jentoft, M., og Bakken, L. (2010, 12.06) Ubåt dramaet i Barentshavet. *NRK*. Hentet fra <https://www.nrk.no/urix/ubatdramaet-i-barentshavet-1.7245648>

Jentoft, M., og Zondag, M.H.W (2019. 19.11) Dette er de ubesvarte spørsmålene i Frode Berg-saken. *NRK*. Hentet fra <https://www.nrk.no/norge/dette-er-de-ubesvarte-sporsmalene-i-frode-berg-saken-1.14787432>

Johansen, P.A (2018, 07.03) Russisk elektronisk krigføring slo ut GPS-signalene i Finnmark. *Aftenposten*. Hentet fra <https://www.aftenposten.no/verden/i/zLkdK9/russisk-elektronisk-krigfoering-slo-ut-gps-signalene-i-finnmark>

Johansen, P. A. (2019, 22.07) Dødelig ubåt drama nær Norge. *Aftenposten*. Hentet fra https://www.aftenposten.no/norge/i/kJewpX/doedelig-ubaatdrama-naer-norge?spid_rel=2

Korolov, M. (2019, 07.05) What is GPS-spoofing? And how you can defend against it. *CSO United States*. Hentet fra <https://www.csoonline.com/article/3393462/what-is-gps-spoofing-and-how-you-can-defend-against-it.html>

NHO Reiseliv Regionforening Nord-Norge (2018) *Nordnorsk Reiselivsstatistikk 2017*. (Nordnorsk Reiselivsstatistikk). Hentet fra http://www.reiselivinord.no/wp-content/uploads/2018/09/NHO_Reiseliv_Statistikk_2017_LR.pdf

Norsk utenrikspolitisk institutt (2015, 13.09) Verdens flyktningkrise – årsaker, konsekvenser og mulige løsninger. Hentet fra <https://www.nupi.no/Skole/HHD-Artikler/2015/Verdens-flyktningkrise-aarsaker-konsekvenser-og-mulige-loesninger>

NRK (2019, 08.10) Legger ned smelteverket. NRK. Hentet fra <https://www.nrk.no/finnmark/legger-ned-smelteverket-1.14774141>

Pedersen, V.Ø., og Sandø, T. (2019, 15.11) Utlevert til den norske ambassaden: Frode Berg kommer hjem til Kirkenes. *IFinnmark*. Hentet fra <https://www.ifinnmark.no/utlevert-til-den-norske-ambassaden-frode-berg-kommer-hjem-til-kirkenes/s/5-81-1081657>

Pettersen, V. L. (2012, 03.01) Ubåtens torpedoseksjon var i brann. *NRK*. Hentet fra <https://www.nrk.no/tromsogfinnmark/ubatens-torpedoseksjon-var-i-brann-1.7939096>

Pettersen, E. (2019, 05.05) Nå skal Kåre (66) holde snøhotellet sommeråpent. *TV2*. Hentet fra: <https://www.tv2.no/a/10568900/>

PLIVO (2014) Nasjonal prosedyre. Nødetatens samvirke ved pågående livstruende vold: PLIVO. Hentet fra: https://www.politiforum.no/filer/Vedlegg_til_artikler/PLIVO-prosedyreforslagtilhring.pdf

Politiets sikkerhetstjeneste (2019b, 19.12) Oppdatering på trusselen fra høyreekstreme. Hentet fra <https://www.pst.no/alle-artikler/pressemeldinger/oppdatering-i-trusselen-fra-hoyreekstreme/>

Rafaelsen, R.G. (2011, 12.09) En atomfri Barentsregion? *Nordlys*. Hentet fra <https://www.nordlys.no/kronikk/en-atomfri-barentsregion/s/1-79-5740310?service=print>

Rossavik, F. (2017, 11.02) Ro og orden i nord. *Aftenposten*. Hentet fra <https://www.aftenposten.no/meninger/kommentar/i/GEzbq/ro-og-orden-i-nord-frank-rossavik>

Salo, A.K. (2018, 20.06) Skygg unna folk-til-folk-samarbeidet. *Nordnorsk debatt*. Hentet fra <https://nordnorskdebatt.no/article/skygg-unna-folk-folk-samarbeidet>

Serebryanikov, A. (2011, 29.12) Пожар на подлодке в Росляково. Hentet fra <https://blogger51.com/2011/12/23777>

Svensgaard, P. (2015, 29.04) På tvers av grensene: Vi trenger mer folk-til-folk-samarbeid med Russland. *Dagsavisen*. Hentet fra <https://www.dagsavisen.no/debatt/pa-tvers-av-grensene-1.460027>

Sør-Varanger Utvikling (u.å) Nordøstpassasjen. Hentet 10.01.20 fra <https://www.arcticrailway.as/nordostpassasjen/>

Thorsen, D.E. (2019, 31.12) Maktfordelingsprinsippet. I *Store Norske Leksikon*. Hentet fra <https://snl.no/maktfordelingsprinsippet>

Troms og Finnmark venstre (2019, 8.09) Jernbane mellom Rovaniemi og Kirkenes er det viktigste prosjektet for å utvikle Øst-Finnmark. Hentet fra <https://www.venstre.no/artikkel/2019/09/08/jernbane-mellom-rovaniemi-og-kirkenes-er-det-viktigste-prosjektet-for-a-utvikle-ost-finnmark/>

Utlendingsdirektoratet (u.å) Hvor mange søkte om beskyttelse? Hentet 03.10.19 fra <https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/arsrapporter/tall-og-fakta-2015/faktaskriv-2015/hvor-mange-sokte-om-beskyttelse/>

Utne, I.B og Vinnem, J.E (2019, 25.03) Innlegg: Risikoen ved cruisetrafikken i nordområdene er uakseptabel. *Dagens Næringsliv*. Hentet fra <https://www.dn.no/innlegg/skipsfart/shipping/cruise/innlegg-risikoen-ved-cruisetrafikken-i-nordomradene-er-uakseptabel/2-1-572696>

Veum, E. (2020, 17.03) HV-soldater sendt til grenseoverganger. *NRK*. Hentet fra <https://www.nrk.no/norge/hv-soldater-sendt-til-grenseoverganger-1.14948338>

Wernersen, C., Nilsen, A.A., Stav, T. U., og Knudsen, S. Ø. (2011, 29.12) Brann i atomdrevet ubåt i Russland. *NRK*. Hentet fra <https://www.nrk.no/urix/atomdrevet-ubat-i-brann-1.7933955>

Vil du delta i forskningsprosjektet:

”Kommunens aktørers håndtering av uavklarte situasjoner, uønskede hendelser og kriser - blir samvirkeprinsippet ivaretatt?” ?

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å undersøke hvordan aktørene knyttet til Sør-Varanger kommune og Finnmark håndterer uønskede hendelser, kriser eller uavklarte situasjoner med tanke på samvirkeprinsippet. I dette skrivet gir vi deg informasjon om malene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

Formål

Masteroppgavens formål er å undersøke hvilke planer, rutiner, erfaringer og tanker om samvirke som foreligger for aktørene i kommunen som skal håndtere uønskede og uavklarte situasjoner. I tillegg ser studien på de ulike aktørenes organisasjon ut fra organisasjonsteoretiske perspektiver.

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

Nord universitet er ansvarlig institusjon for forskningsprosjektet, og Torbjørn Pedersen er veileder for studentprosjektet.

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Av hensyn til prosjektets validitet er det ønskelig at aktører som arbeider innen feltet stiller som informanter. En handfull personer vil få spørsmål om å stille til intervju, og det er ønskelig at dette fører til en beskrivende masteroppgave som også kan aktualisere hva som fremmer, og hva som utfordrer, samvirkeprinsippet i praksis. Dette er samfunnsnyttig informasjon, og svært aktuelt for dagens situasjon i nordområdene.

Du har likevel ingen plikt til å delta, og all deltagelse skjer på frivillig basis. Om du velger å delta kan du når som helst trekke ditt bidrag fra undersøkelsen, og all data og personinfo om deg vil da bli fjernet fra prosjektet og slettes fra eventuelle harddisker og oppbevaringssteder.

Hva innebærer det for deg å delta?

Hvis du velger å delta i prosjektet, innebærer det at du blir intervjuet. Du vil få en temaguide tilsendt på forhånd, og selve intervjuet tar ca. 60 minutter. Det er ønskelig at intervjuet tas opp på bandopptager for at ikke informasjon går tapt. Dette lydopptaket vil utelukkende bli brukt av studenten til transkribering og kontroll av opplysninger gitt i den ferdige oppgaven.

Alle informanter blir til en viss grad anonymisert, ved at navn ikke blir publisert.

Bakgrunnsinformasjon, organisasjonstilhørighet og indirekte informasjon kan gjøre at informantene risikerer å bli indirekte identifisert av de som leser oppgaven. Som informant har du derfor alltid mulighet til å få se hvilken informasjon om deg som blir brukt i masteroppgaven.

Det er frivillig å delta

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

Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger

Vi vil utelukkende bruke opplysningene om deg til formålene beskrevet i dette skrevet. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket.

Undertegnede, Amanda Rørmark Åsberg, vil ha tilgang til dine personopplysninger. I tillegg kan veileder, Torbjørn Pedersen, få tilgang til råmaterialet fra undersøkelsene.

Dataene, eventuelle lydopptak og annen informasjon som inneholder personopplysninger om deg, vil bli oppbevart på en passordbeskyttet ekstern harddisk.

Dine rettigheter

Du har rett til innsyn i hvilke personopplysninger som er registrert om deg, disse kan du også rette ved feil. Du kan når som helst få utlevert en kopi av dine personopplysninger. I tillegg kan du alltid få slettet personopplysninger om deg selv.

Du har rett til å klage til Personvernombudet eller Datatilsynet om du mener behandlingen av dine personopplysninger bryter med personvernloven.

Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?

Prosjektet skal etter planen avsluttes 15. mai 2020. Etter oppgaven er bestått og godkjent, trolig i slutten av juni 2020, vil alt datamateriale som inneholder personopplysninger slettes.

Ved utsettelse eller forsinkelse vil dataene bli slettet i September 2020.

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 dine rettigheter, ta kontakt med:

- *Masterstudent ved Nord universitet, Amanda R. Åsberg. ~~+47 xxx xx xxx~~ eller amanda.r.asberg@student.nord.no*

*Professor ved Nord universitet, Torbjørn Pedersen
Torbjorn.pedersen@nord.no*

- Personvernombud: personvernombud@nord.no telefon: 74022750
- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS, på epost (personvertjenester@nsd.no) eller telefon: 55 58 21 17.

Med vennlig hilsen
Amanda R. Åsberg

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet, og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

- .. å delta i *semistrukturert dybdeintervju*
- .. *at veileder kan få opplysninger om meg til prosjektet – hvis aktuelt*
- .. *at opplysninger om meg publiseres slik at jeg risikerer indirekte gjenkjennelse/identifisering av enkelte lesere om de innehar kjennskap til rollefordeling, bakgrunnsinfo, organisasjonskart eller annet.*

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet, ca. *Mai 2020*

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

Del I: Bakgrunnsinformasjon/oppvarmingsspørsmål

1. Navn
2. Hvilken stilling har du?
3. Hva er din rolle og ditt ansvar?
4. Hvor lenge har du vært ansatt i X?
5. Hva er din enhets mest sentrale oppgaver?

Del II : Organisasjon

6. Fortell om organisasjonen du jobber i. Hvordan er den bygd opp?
7. Er situasjonene i arbeidshverdagen ofte rutinepreget eller hendelsespreget?
8. Hvilken identitet er den viktigste for deg selv og din institusjon?
9. Hva vil du trekke frem som særegent med organisasjonen?
10. Hva er din organisasjons hovedoppgaver og mål?
11. Hva er det din institusjon og deg seg forventes å gjøre i uønskede hendelser, eller kriser?
12. Kan du fortelle om de formelle og uformelle normer i deres organisasjon?
13. Hva legger du i begrepet organisasjonskultur?
 - Hvilken kultur mener du eksisterer mellom de ansatte i deres organisasjon?
14. Hva mener du er viktig og mindre viktig i krisehåndtering?
15. Hva mener du er sentrale verdier i deres beredskapsarbeid?
16. Hvordan prioriteres arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskapsarbeid hos dere?
17. Hvilke formelle rutiner har dere for samvirke?
 - Og hvilke uformelle

Del III Sårbarheter, fokusområder og forarbeid

18. Hvor ofte utfører dere lokale trussel- eller risikovurderinger, som for eksempel sårbarhetsanalyser, risikoanalyser osv. ?
 - Hvem utarbeider disse analysene?
 - Hvordan bruker dere disse vurderingene?
19. Hva med beredskapsplanverk? Blir dette utarbeidet, og hvordan brukes disse?
 - Har du kjennskap til de andre aktørenes beredskapsplanverk?
 - Har dere alle samkjørt, produsert sammen eller delt?
20. Hvem har kjennskap til deres planverk? Andre aktører?
21. Er planverket lett tilgjengelig til bruk under kriser, uønskede hendelser eller øvelser?
 - I hvilken grad brukes planverket under uønskede hendelser?
22. Finnes det planverk angående uønskede hendelser i forbindelse med Schengen-grensa?
 - Har disse fokus på samvirke? På hvilken måte?
 - Hvem har kjennskap til disse og hvordan blir dette planverket brukt.
23. Inkluderer planverket noen form for samarbeid med Russland om det skulle være nødvendig?
24. I hvilken grad er samvirkeprinsippet inkludert i forarbeid eller annet planverk?
Hvilke forventninger har du til deres arbeid med beredskapsarbeid?
25. Veilederen til ROS-analyser for kommuner tydeliggjør kommunens rolle i samfunnssikkerhet og beredskap. Hva mener du kommunens rolle innebærer når det kommer til samfunnssikkerhet og beredskap?
26. Hvordan vil du beskrive din organisasjons arbeid med samfunnssikkerhet? Da tenker jeg på om det er prioritert, hvor viktig det oppfattes.
27. Hva er din organisasjons hovedoppgaver og prioriteringer i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap? (beredskapsplanverk, øvelser, evakuering, kontakt)
28. Hvilke forum har dere for dialog med andre etater?
 - Finnes det lokalt beredskapsråd?

Del IIII Ulykke –og krisehåndtering

29. Hvem er grovt sett de sentrale aktørene vi finner i et kriseområde, og hvordan bidrar de i en akutt krise?

30. Hvordan vil du si tidligere erfaring generelt påvirker krisehåndtering?
 - Har du noen eksempler fra øvelser eller hendelser?
31. Hvilke aktører deltok i forrige beredskapsøvelse eller andre øvelser som innebærer samvirke?
32. Etter 22. Juli uttalte Justis- og beredskapsdepartementet at kommunene er viktige samvirkeaktører for nødetatene, hva mener du ligger det i at kommunen har en samordningsrolle?
 - Hvordan opplever dere kommunens rolle som samvirkeaktør her i SVK?
 - Hvilken rolle har Heimevernet, kommunen, sivilforsvaret og politiet under krise?
33. Hva forventer dere av X, X og X (Sivilforsvar, Forsvaret, kommune, politi, heimevern) ved større uønskede hendelser?
34. Hvordan opplever du at din organisasjon/etat blir tatt hensyn til av de andre samvirkeaktørene?
35. Hvordan foregår kommunikasjon horisontalt (mellom dere og de andre aktørene) før, under og etter en uønsket hendelse?
36. Hvem tar beslutningene under en krise?

Del V samvirke

37. Hvordan forstår du begrepet samvirke og det norske samvirkeprinsippet?
38. Hvilket begrep bruker dere? Samarbeid, samvirke.
39. Opplever du at andre aktører innen samfunnssikkerhet har lik forståelse av samvirkebegrepet, hvordan da?
40. På hvilken måte ivaretar dere samvirkeprinsippet?
41. Hvilke tidligere erfaringer har dere med samvirke i praksis? (stivhengighet)
42. Hvilken praksis har dere for å samvirke med andre etater, aktører eller organisasjoner i kommunen?
43. Hvilke ressurser har din organisasjon tilgjengelig om det oppstår en krise eller en større uønsket hendelse?
 - Har du kjennskap til de andre aktørenes ressurser?
 Politi/Forsvar/Heimevern/Kommune/Sivilforsvar.
44. Hvem har ansvaret for evakuering dersom det er nødvendig?
45. Hvem anmoder om bistand ved evakuering?
46. Hva mener du er viktig for at samvirke skal fungere optimalt?
47. Hvordan trener dere på samvirke?
48. Gi eksempler på episoder hvor samvirke har gått bra.
 - Hva lærte dere?
49. Gi eksempler på situasjoner hvor samvirke har gått dårlig.
 - Hva lærte dere?
50. Drøft denne påstanden: samarbeid på tvers av aktører i kommunen er alltid ønskelig i alle faser av beredskapsarbeid.
 - Hvilke utfordringer finnes for samvirkeprinsippet i Sør-Varanger?

Del VI Geografisk plassering

51. Hva tenker du angående kommunens geografiske plassering?
52. Blir samvirkeprinsippet brukt i forbindelse med Schengen-grensen?
53. Kan du fortelle om positive erfaringer og utfordringer rundt dette samarbeidet?
54. Kan du beskrive din organisasjons rolle i dette samarbeidet?
55. Hvilke typer hendelser, øvelser eller reelle situasjoner har samvirke blitt benyttet med tanke på grensa til Russland?

Del VII Avslutning


Nå runder vi av intervjuet.

56. Opplever du at kompetansen til X og X innen samfunnssikkerhet er tilstrekkelig?
57. Hva tenker du om aktørene i kommunens fremtidige ivaretagelse av samvirkeprinsippet?
 - Hvordan kan samvirke styrkes?
58. Nå kan du legge til det du ønsker, eller ta opp et tema du mener vi ikke har vært innom eller noe du ønsker å presisere eller utdype ytterligere.

ANALYSERTE DOKUMENTER

- Rapport fra 22-juli kommisjonen (NOU 2012:14),
- Veileder til helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse i kommunen (DSB, 2014)
- Sør-Varanger kommunes ROS-analyse (2018)
- Fokus 2019 (E-tjenesten)
- Trusselvurdering 2019 (PST)
- Risiko 2019: Krafttak for et sikrere Norge (NSM)
- Analyser av krisescenarioer (DSB, 2019a)
- Kommuneundersøkelsen 2019 (DSB, 2019b)
- Politiets beredskapssystem I (Kap 1, 3, 5, 6, 8, 16, 17)(Politidirektoratet, 2011)
- Det skjer noe: Digital sikkerhet 2019 (Telenor)
- Comparing Cyber Security, Critical Infrastructure protection in Norway, the UK and Finland (Gjesvik/NUPI, 2019)
- Rapport fra øvelse med kommunal kriseledelse i Sør-Varanger kommune 2019 (Fylkesmannen i Troms og Finnmark)
- Endelig rapport etter tilsyn med kommunal beredskapsplikt i Sør-Varanger kommune 2018 (Fylkesmannen i Troms og Finnmark)
- Kola- kjernekraftverk (Store Norske Leksikon, 2015)
- Meld. St. Nr. 29 (2011-2012) Samfunnssikkerhet (Justis- og beredskapsdepartement)
- Meld St. Nr. 10 (2016-2017) Risiko i et trygt samfunn: Samfunnssikkerhet (Justis- og beredskapsdepartementet)
- NOU 2017:9 Politi og bevæpning: Legalitet, nødvendighet, forholdsmessighet og ansvarlighet. (Kap. 5-8 + 10)
- Instruks om politimyndighet, russisk grense (2005)
- Politiloven (1995)
- Sivilbeskyttelsesloven (2010)
- Forskrift om kommunal beredskapsplikt (2011)
- Instruks til Utlendingsdirektoratet for behandlingen av astylsøknader fremsatt av personer som har reist inn i Norge fra Russland (Justis- og beredskapsdepartementet)
- Instruks om Forsvarets bistand til politiet (2017)
- Forskrift om verneplikt og HV-tjeneste (2017)
- Lov om verneplikt og tjeneste i Forsvaret m.m (2016)
- Forskrift om råd, utvalg og nemder i HV (2017)

NSD sin vurdering

 Skriv ut

Prosjekttittel

Masteroppgave om kommunens aktører under krise

Referansenummer

119353

Registrert

09.09.2019 av Amanda Rørmark Åsberg - amanda.r.asberg@student.nord.no

Behandlingsansvarlig institusjon

Nord Universitet / Fakultet for samfunnsvitenskap / Internasjonale relasjoner, nordområder og miljø

Prosjektansvarlig (vitenskapelig ansatt/veileder eller stipendiat)

Torbjørn Pedersen, torbjorn.pedersen@nord.no, tlf: 75517389

Type prosjekt

Studentprosjekt, masterstudium

Kontaktinformasjon, student

Amanda Rørmark Åsberg, amanda.r.asberg@student.nord.no, tlf: 47 [REDACTED]

Prosjektperiode

01.09.2019 - 15.05.2020

Status

18.11.2019 - Vurdert

Vurdering (1)

18.11.2019 - Vurdert

Det er vår vurdering at behandlingen av personopplysninger i prosjektet vil være i samsvar med personvernlovgivningen så fremt den gjennomføres i tråd med det som er dokumentert i meldeskjemaet med vedlegg 18.11.2019, samt i meldingsdialogen mellom innmelder og NSD. Behandlingen kan starte.

MELD VESENTLIGE ENDRINGER

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

https://nsd.no/personvernombud/meld_prosjekt/meld_endringer.html

Du må vente på svar fra NSD før endringen gjennomføres.

TYPE OPPLYSNINGER OG VARIGHET

Prosjektet vil behandle alminnelige kategorier av personopplysninger frem til 15.05.2020. Data med personopplysninger vil deretter beholdes til prosjektet er godkjent av sensor og resultatet er forsvart muntlig (30.06.2020). Personopplysninger vil deretter slettes.

LOVLIG GRUNNLAG

Prosjektet vil innhente samtykke fra de registrerte til behandlingen av personopplysninger. Vår vurdering er at prosjektet legger opp til et samtykke i samsvar med kravene i art. 4 og 7, ved at det er en frivillig, spesifikk, informert og utvetydig bekreftelse som kan dokumenteres, og som den registrerte kan trekke tilbake. Lovlig grunnlag for behandlingen vil dermed være den registrertes samtykke, jf. personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav a.

PERSONVERNPRINSIPPER

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

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

DE REGISTRERTES RETTIGHETER

Så lenge de registrerte kan identifiseres i datamaterialet vil de ha følgende rettigheter: åpenhet (art. 12), informasjon (art. 13), innsyn (art. 15), retting (art. 16), sletting (art. 17), begrensning (art. 18), underretning (art. 19), dataportabilitet (art. 20).

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

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

FØLG DIN INSTITUSJONS RETNINGSLINJER

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

Dersom du benytter en databehandler i prosjektet må behandlingen oppfylle kravene til bruk av databehandler, jf. art 28 og 29.

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

OPPFØLGING AV PROSJEKTET

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

Lykke til med prosjektet!