

MASTEROPPGAVE

Emnekode: LED5009

Navn: Øyvind Øydne Bauge

Mathias Vik Vestly

Øking av effektiviteten i kriseledelsen
gjennom samvirke på operasjonelt nivå:
En studie av regionale kriseledelseorganisasjoner

Dato: 23.05.2023

Totalt antall sider: 141

SAMMENDRAG

Bakgrunnen for denne studien er finne ut hva som skal til for å oppnå effektiv kriseledelse og samvirke hos kriseledelseorganisasjoner på operasjonelt nivå. I oppgaven blir samfunnssikkerhet, beredskapsprinsippene og norsk organisering av beredskap med sentral, regional og lokal kriseledelse gjennomgått.

Problemstillingen i denne oppgaven er: *hvordan kan regionale kriseledelseorganisasjoner øke effektiviteten i kriseledelsen gjennom samvirke på operasjonelt nivå?* Gjennom to forskningsspørsmål som konkretiserer problemstillingen ytterligere er vi interessert i å finne ut hva *samvirkeaktørene opplever som utfordringer med dagens samvirke* i tillegg til *hva er mulige løsninger for å takle utfordringene, og slik gjøre samvirket mer effektivt.*

Basert på Comforts (2007) teori om kognisjon, kommunikasjon, koordinasjon og kontroll som elementer i effektiv kriseledelse vil oppgaven belyse temaene delt situasjonsbevissthet, felles mentale modeller, tillitt, kriseledelsesirkelen, organisasjonskultur og -struktur og samvirke.

Metoden vi har anvendt er induktivt eksplorerende casestudie med kvalitative intervjuer.

Diskusjonskapittelet konkluderer med at hensiktsmessige og sammenfallende geografiske operasjonsområder, prioritering av og utvikling av samvirke fra overordnet nivå, tiltak for å motvirke paradokser ved beredskapsprinsippene, mekanismer for forebyggende og forberedende samvirke gjennom ressurser og plikt i tillegg til informasjonssystem og koordinering som sørger for felles situasjonsbevissthet kan føre til effektiv kriseledelse på operasjonelt regionalt nivå.

ABSTRACT

The background for this study is to find out what it takes to achieve effective crisis management and collaboration between crisis organizations at the operational level in Norway. Societal safety and security, the principles of crisis management and the Norwegian model of central, regional, and local crisis management are reviewed.

According to the main research question, in this study, we have examined *how regional crisis management organizations can increase the efficiency of crisis management through interorganisational collaboration at the operational level*. Through two sub-research questions that complement the main question, we are interested in finding out *what challenges the stakeholders involved in crisis management cooperation experience with current practices* as well as *what are the possible solutions to address these challenges and make the crisis management and cooperation more effective*.

Under Comfort's (2007) headings of cognition, communication, coordination, and control as a structure for effective crisis management, we will examine shared situational awareness, shared mental models, trust, the crisis management circle, organizational culture and structure.

The method we have employed is an inductive exploratory case study with qualitative interviews.

The discussion of our findings concludes that there should be appropriate and non-overlapping geographical areas of operations. Higher level decision makers should prioritize and facilitate the development of cooperation in crisis management. There is a need to develop countermeasures for the paradoxes that circumference the principles of crisis management. Develop mechanisms to ensure cooperation between the crisis management stakeholders in the stages of mitigation and preparedness through mandatory attendance and allocation of resources. As well as an information system and coordination that ensures shared situational awareness. The above-mentioned conclusions might lead to effective crisis management at the operational level within the scope of this study.

FORORD

Simon (1957) sier at mennesker baserer sine beslutninger på deres begrensede kunnskap og kognitive kapasitet og kaller det begrenset rasjonalitet. *Han har rett*. Da vi startet arbeidet med denne oppgaven, hadde vi få forutsetninger til å forstå hva det ville innebære. Det har skjedd mye fra temaet ble valgt til oppgaven ble innlevert: Mathias har byttet jobb, giftet seg og fikk sitt første barn under to uker før innleveringsdato. Øyvind har fått nye arbeidsoppgaver, fått samboer og kjøpt leilighet. Når livets utfordringer står i kø, eller kommer samtidig i henhold til Murphys lov (Sanders & McCormick, 1993), kommer kunnskap om proaktivitet (Lunde, 2019) og erfaring fra kriseledelse (Comfort, 2007) godt med. Kanskje spesielt når renovering av leilighet går skeis hos den ene og potensialet i situasjonen er at man kan stå uten bosted over lengre tid. Samtidig som renoveringen går skeis, oppstår en større vannlekkasje hos den andre som gjør leiligheten ubeboelig og sender familien på hotell for en periode - mens innleveringsfristen nærmer seg. Å balansere full turnus i tillegg til ekstraoppgaver på jobb, samliv, uønskede hendelser og masteroppgave er en vanskelig, krevende og på mange måter en lærerik øvelse.

Vi ønsker å takke våre fantastiske livspartnere som har gitt av seg selv og fasilitert for at vi kunne skrive denne oppgaven med forståelse, støttende ord og handling. Takk til familie, venner og kolleger som har bidratt med oppmuntring, gode råd og refleksjon. Spesielt takk til Sanne (10 dager gammel) for gode innspill fra bæreselen. Din stemme ble hørt.

En særlig takk rettes til menneskene ved Samfunnssikkerhetens Hus i Bergen som har tatt oss imot med åpne armer og lagt til rette for at vi kan skrive denne oppgaven. Takk til informantene som har bidratt med sin kunnskap, refleksjoner og prioritert oss i en hektisk arbeidshverdag.

Avslutningsvis vil vi takke veilederen vår Ensieh Roud som alltid har vært tilgjengelig og har veiledet oss etter alle kunstens regler.

Øyvind Øydne Bauge & Mathias Vik Vestly

Oslo / Bergen 23.05.2023

INNHOLDSFORTEGNELSE

1.0	Introduksjon	15
1.1	Problemstilling.....	16
1.2	Avgrensninger	17
1.3	Oppgavens struktur.....	17
2.0	Kontekst	19
2.1	Samfunnssikkerhet - et overordnet perspektiv	19
2.2	Beredskapsprinsippene	21
2.3	Norsk organisering av beredskap	22
2.4	Sentral krisehåndtering	25
2.5	Regional krisehåndtering.....	25
2.6	Lokal krisehåndtering.....	27
2.7	Spesielle lokale forhold i og rundt Bergen kommune	28
2.8	Eksisterende lokale samvirkearenaer.....	29
3.0	Teori	31
3.1	Krisebegrepet.....	31
3.2	Kriseledelse	33
3.3	Krisens ulike faser	34
3.3.1	Forebygging	35
3.3.2	Forberedelse	36
3.3.3	Respons	36
3.3.4	Gjenoppbygging	37
3.4	Effektiv kriseledelse	37
3.4.1	Kognisjon	38
3.4.2	Kommunikasjon	39
3.4.3	Koordinering	41
3.4.4	Kontroll	41
3.5	Samvirke.....	42
3.6	Tidligere gjennomførte studier og “hull” i forskningslitteraturen.....	46
4.0	Metode.....	48
4.1	Forskningsprosessen.....	48
4.2	Forskningsdesign	49
4.3	Utvalg og inkluderingskriterier	51
4.4	Rekruttering av informanter	54
4.5	Datainnsamling og transkripsjon	55
4.6	Personvern	56
4.7	Dataanalyse.....	57
4.8	Forskningsskvalitet	58
4.9	Etiske hensyn.....	60
4.10	Styrker og svakheter med studien.....	61
5.0	Resultat.....	63
5.1	Forskningsspørsmål 1: utfordringer med dagens samvirke	64
5.1.1	Forskjellig organisering.....	64
5.1.2	Interorganisatorisk kunnskapsmangel	66

5.1.3	Nedprioritering av beredskapsevne	68
5.1.4	Manglende kultur for å dele informasjon	69
5.1.5	Frykt	73
5.1.6	Ulikt språk	77
5.2	Forskningsspørsmål 2: Mulige løsninger for å gjøre samvirket mer effektivt	79
5.2.1	Presisering av lovverket som regulerer informasjonsdeling og beredskapsevne	79
5.2.2	Presisering eller endring av beredskapsprinsippene.....	80
5.2.3	Større forankring hos ledelsen.....	84
5.2.4	Behov for en regional operasjonell samvirkearena	86
6.0	Diskusjon.....	94
6.1	Forskningsspørsmål 1: Utfordringer med dagens samvirke	94
6.1.1	Forskjellig organisering.....	94
6.1.2	Interorganisatorisk kunnskapsmangel	97
6.1.3	Nedprioritering av beredskapsevne	99
6.1.4	Manglende kultur for å dele informasjon	100
6.1.5	Frykt	102
6.1.6	Ulikt språk	104
6.2	Forskningsspørsmål 2: Mulige løsninger for å gjøre samvirket mer effektivt	105
6.2.1	Presisering av lovverket som regulerer informasjonsdeling og beredskapsevne 105	
6.2.2	Presisering eller endring av beredskapsprinsippene.....	108
6.2.3	Større forankring hos ledelsen.....	112
6.2.4	Behov for en regional operasjonell samvirkearena	113
7.0	Konklusjon	117
8.0	Litteraturliste	120
9.0	Vedlegg	131
9.1	Vedlegg 1 – Intervjuguide	131
9.2	Vedlegg 2 - Informasjonsskriv	134
9.3	Vedlegg 3 – Godkjenning av behandlingsplan for personopplysninger - Sikt.....	139

Oversikt over tabeller

Tabell 5.1	Holdning til informasjonsdeling	side 70
Tabell 5.2	Hva betyr situasjonsforståelse	side 78

Oversikt over figurer

Figur 2.3a	Beredskapsorganisering	side 24
Figur 2.3b	Samvirkeaktører på operasjonelt nivå	side 24
Figur 3.3	Kriseledelsessirkelen	side 35
Figur 3.4	Delt situasjonsbevissthet	side 39
Figur 4.1	Forskningsprosessen	side 49
Figur 4.2	Inkluderingskriterier	side 53
Figur 4.4	Informantoversikt	side 55
Figur 7.0	Studiens konklusjon	side 118

Oversikt over vedlegg

Vedlegg 1: Intervjuguide

Vedlegg 2: Informasjonsark til informantene

Vedlegg 3: Samtykkeerklæring

Forkortelser

DSB: Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap

JD: Justis- og Beredskapsdepartementet

NOU: Norsk offentlig utredning

NSM: Nasjonal sikkerhetsmyndighet

Meld. St: Stortingsmelding

SSH: Samfunnssikkerhetens Hus

Begrepsordliste

Begrenset rasjonalitet

Simon (1957) sier at mennesker baserer sine beslutninger på deres begrensede kunnskap og kognitive kapasitet. Det vil si at du vanskelig kan forstå det du ikke vet.

Beredskap

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

(Lunde, 2019, s. 43)

Beredskapsaktør

Organisasjoner eller virksomheter som har krisehåndtering som viktig oppgave. Disse kan i henhold til Boin og Hart (2012) deles opp i fire forskjellige typer i forhold til ansvarsforhold ved en krise eller uønsket hendelse. Se *teorikapittel* for utdypende forklaring.

Beredskapsevne

Evnen en aktør har med til å håndtere en krise gjennom forebygging, forberedelse, respons og gjenoppbygging med tilgjengelig personell, kompetanse og utstyr.

Beredskapsorganisasjon

“Den organisasjon som en virksomhet har etablert med ekstraordinære ressurser og fullmakter for å respondere på hendelser som ikke like effektivt kan håndteres av den ordinære driftsorganisasjonen.” (Lunde, 2019, s. 45)

Fredstid

Normaltilstand og normal drift uten truende eller pågående krisesituasjoner.

Hybride / sammensatte hendelser

En situasjon med skadelige handlinger der en annen stat eller organisasjon på en synkronisert måte bruker flere typer instrumenter, skreddersydd for å utnytte sårbarheter hos de som skal rammes, der målet er å oppnå synergieffekter knyttet til politisk, økonomisk og/eller territoriell vinning. Dette kan inkludere voldelige handlinger over mot terror. (Borch & Andreassen, 2020, s. 335-336).

Krise

“Krise er en uønsket situasjon med høy grad av usikkerhet og potensielt uakseptable konsekvenser for de enkeltpersonene, gruppene, organisasjonene eller statene som rammes”. (Bjelland & Nakstad, 2018, s. 16).

Se *teorikapittel* under *krisebegrepet* for utdyping.

Kriseledelse

En klar utfordring innen kriseledelsefaget er den manglende samordningen av faguttrykk. Hendelseshåndtering, beredskap, kriseledelse og variasjoner av disse begrepene, er vanlig i forskningslitteraturen, ofte med små nyanseforskjeller artikkelforfatterne selv har definert. En annen utfordring er den vanskelige oversettelsen av *emergency management* og *crisis management* til norsk, og å oversette ordet *beredskap* til engelsk. Noen god oversettelse finnes ikke. Vi har derfor valgt å oversette emergency- og crisis management til kriseledelse, hvor kriseledelse omfatter hele fenomenet beredskap og krisehåndtering. Dette emnet vil bli adressert ytterligere i *teorikapittelet*.

Liaisoner

"Rådgivere som kommer fra eller gis til en ekstern virksomhet for å sikre god kommunikasjon og samhandling mellom organisasjonene." (Lunde, 2019, s. 101)

Operasjonelt nivå

"Ledelse, koordinering og støtte av taktiske enheters innsats under en beredskapssituasjon, for å sikre at innsatsen er effektiv, koordinert og i samsvar med virksomhetens strategiske føringer." (Lunde 2019, s. 88) Operativt nivå vil i mange tilfeller ha samme funksjon i en normalsituasjon. Ved koordinering og støtte oppover i hierarkiet, eller horisontalt til samarbeidspartnere, hvor det ikke foreligger fullmakter og beslutningsmyndighet blir fokuset på innhenting og sortering av informasjon for å skape situasjonsforståelse for beslutningstakerne og koordinering. Vår definisjon av operativt nivå blir da:

Ledelse, koordinering og støtte av underordnede enheter for å sikre at innsatsen er effektiv, koordinert og i samsvar med virksomhetens strategiske føringer i tillegg til informasjonsdeling og koordinering med sidestilte samarbeidspartnere og beslutningsstøtte til overordnede.

Resiprok

Gjensidig avhengig.

Risiko

Sannsynlighet ganger konsekvens. (Lunde, 2019)

Risiko- og sårbarhetsanalyser

"Brukes for å estimere risikoen for at en uønsket hendelse inntreffer, og konsekvensen av den dersom den inntreffer." (Bjelland & Nakstad, 2018, s. 120)

Samfunnssikkerhet

Samfunnets evne til å verne seg mot og håndtere hendelser som truer grunnleggende verdier og funksjoner og setter liv og helse i fare. Slike hendelser kan være utløst av naturen, være et utslag av tekniske eller menneskelig feil eller bevisste handlinger.

(Samfunnssikkerhetsinstruksen, 2017)

Samvirke

Samvirke en prosess som oppstår ved at to eller flere *samvirkeaktører* styrer sin innsats, interaksjon og aktivitet for å oppnå et felles mål (Faraj & Xiao, 2006). Samvirke ved kriseledelse handler overordnet om å jobbe sammen i stedet for å jobbe uavhengig eller konkurrere og fokusere innsatsen på de aktuelle aktivitetene for å nå de felles målene (Borch & Andreassen, 2020). Se *teorikapittel* under *samvirke* for utdypende informasjon.

Samvirkeaktør

Organisasjoner eller virksomheter som har krisehåndtering som viktig oppgave i tillegg til avhengighet av andre for å løse oppgaven. I samvirke med andre blir en *beredskapsaktør* til en samvirkeaktør.

Strategisk nivå

Strategisk nivå har overordnet ansvar for å sikre at virksomhetens drift, økonomi, samfunnsmessige verdier og omdømme i minst mulig grad blir negativt påvirket av en hendelse. Det strategiske nivået skal trekke de lange linjene og planlegge for håndteringen av hendelsen langt frem i tid. Strategisk ledelse jobber sjeldent direkte i hendeshåndteringen, med unntak av å tilrettelegge best mulig for operasjonelt og taktisk nivå (Bjelland & Nakstad, 2018). Se kapittel *kontekst* for utdypning.

Taktisk nivå

Laveste nivå i hierarkiet som utfører arbeid eller produserer en tjeneste, i nødetatene vil taktisk nivå være nærmest hendelse- eller skadestedet (Lunde 2019, s. 87).

Taushetsplikt

Hindre at andre uvedkommende får kjennskap til taushetsbelagte opplysninger og aktivt hindrer at andre får tilgang til taushetsbelagt informasjon. Taushetsplikten er regulert gjennom flere lover, blant annet helsepersonelloven kapittel 5 (2000), politiloven § 24 (1995), forvaltningsloven § 13 (1970) og sikkerhetsloven § 4-5 (2019).

Wicked problems

Endring som kan skape uante konsekvenser og utløse eller forsterke andre problemer. (Rittel & Webber, 1973)

1.0 Introduksjon

Samfunnet vårt påvirkes kontinuerlig av hendelser som alene eller samlet utgjør en risiko for menneskene som bor der, materielle verdier, omdømme eller miljø. De fleste hendelsene håndteres i den daglige driften til nødetater, myndigheter eller andre organisasjoner, og innbyggerne i samfunnet merker som oftest lite til dem.

Større ulykker og katastrofer gjør noe med et samfunn. Åpenbart er det økonomiske og emosjonelle konsekvenser som for både enkeltpersoner og grupper kan være både vondt og livsendrende. Alt etter hva som har skjedd, hvordan ulykken utspilte seg og hvordan den ble håndtert kan slike hendelser også få juridiske og politiske konsekvenser. Covid-19-pandemien i 2020 var et godt eksempel på hvordan en hendelse kan ryste og forstyrre ikke bare ett samfunn, men mer eller mindre alle samfunnslag i hele verden. Hvordan vi håndterer hendelser påvirker derfor oss alle, både lokalt, regionalt, nasjonalt og globalt.

Å ha en stor beredskapsorganisasjon som kan håndtere absolutt alle typer kriser samfunnet står overfor hele døgnet er urealistisk. Ikke bare er det svært dyrt, men et komplisert velferdssystem som det norske krever stor grad av spesialisering. Videre er vi påvirket av begrenset rasjonalitet (Simon, 1957) som vil si at mennesker har en begrenset evne eller kapasitet til å lagre og tolke informasjon og se ting i sammenheng. Vi er derfor avhengige av å jobbe sammen med andre samvirkeaktører for å løse hendelsene raskt og effektivt (Kapucu et al., 2010). Samvirke er derfor nødvendig for at kriser og ulykker blir håndtert på en god måte. Men samvirke mellom beredskapsorganisasjoner oppstår ikke av seg selv (Butts et al., 2012). Å samvirke er et aktivt valg man tar, og dersom ikke forholdene og relasjonene er lagt til rette før ulykken inntreffer, er det vanskelig å hente seg inn underveis i hendelseshåndteringen.

Mest kjent er kanskje evalueringen av nødetatenes innsats den 22. juli 2011, der et av granskningskommisjonens hovedpunkter var at evnen til å samhandle og koordinere var mangelfull (NOU 2012:14). Manglende situasjonsforståelse gjorde ifølge kommisjonen at beredskapsaktørene ikke fikk et felles bilde av situasjonen. I tillegg manglet felles kommunikasjonsplattformer og planer, og aktørene hadde ulik rolleforståelse. På folkemunne ble det sagt at ressursene ikke fant hverandre (NOU 2012:14). I praksis fungerte verken samvirket eller samordningsmekanismene godt nok mellom beredskapsorganisasjonene eller mellom de ulike styringsnivåene.

I 2021, ti år etter 22. juli, la Justis- og beredskapsdepartementet frem en stortingsmelding om samfunnssikkerhet som pekte på den stadig økende kompleksiteten i samfunnet og situasjonsbildet både på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. “*Norge står i dag overfor et bredt sammensatt trusselbilde som i økende grad treffer på tvers av sektorer og som kan utfordre myndighetenes evne til å fatte gode og rettidige beslutninger*” (St. Meld 5, 2021, s. 60). Koronapandemien, Norges største krise siden andre verdenskrig, er et godt eksempel på hvordan kriser kan ramme flersektorielt. Selv om Norge generelt sett håndterte pandemien bra, pekte koronakommisjonen på samordning som en tydelig utfordring og noe som krever oppfølging i fremtiden (NOU 2021:6). Samvirke mellom organisasjoner og styringsnivå er med andre ord fortsatt utfordrende og dagsaktuelt. Offentlig sektor er også preget av nedskjæringer og effektivisering. Hvordan vi bruker ressursene slik at vi får mest ut av dem er derfor viktig. Vellykket krisehåndtering krever samvirke mellom sentrale, regionale og kommunale organer, og mellom offentlige og private aktører (Fimreite et al., 2019). Det holder derfor ikke lenger å bare *samvirke* med hverandre, beredskapsaktørene må *samvirke effektivt*.

Denne masteroppgaven handler derfor om hvordan beredskapsaktørene kan samvirke effektivt med hverandre før og under en krise. Samvirke etter en krise handler i stor grad om læring, noe som ikke er tema i denne studien. Å samvirke med andre organisasjoner er en praktisk oppgave, og i noens øyne også et eget håndverk. Det er derfor viktig å sette en praktisk ramme og kontekst for studien som empirien kan knyttes opp mot. Denne eksplorative casestudien tar derfor utgangspunkt i Bergensregionen i Vestland, og ser konkret på hvordan de mest sentrale operasjonelle beredskapsaktørene der opplever samvirket seg imellom, hvilke samvirkearenaer som brukes og hva som kan gjøres for å øke effektiviteten i samvirket. Hensikten er å undersøke hva beredskapsaktørene selv opplever som styrkende eller hemmende for det regionale samvirket på operasjonelt nivå. Dette gjøres gjennom kvalitativ metode med intervjuer som datainnsamlingsform. Studien har en praktisk tilnærming, der det teoretiske rammeverket i hovedsak baseres på kognisjon, kommunikasjon, koordinasjon og kontroll for å oppnå effektivt kriseledelse.

1.1 Problemstilling

Formålet med oppgaven er å forstå hvordan et hensiktsmessig samvirke på operasjonelt nivå kan føre til mer effektiv kriseledelse. Problemstillingen vår er derfor følgende:

Hvordan kan regionale kriseledelseorganisasjoner øke effektiviteten i kriseledelsen gjennom samvirke på operasjonelt nivå?

Det er flere måter å øke effektiviteten i håndteringen av en uønsket hendelse. Verdens helseorganisasjon beskriver følgende fem områder som sentrale: samvirke mellom involverte organisasjoner, nøyaktig situasjonsbilde, planlegging basert på tidligere evalueringer, iverksettelse av aksjoner i tillegg til monitorering og evaluering av aksjonene for å sikre at beredskapsplaner revideres, øves og endres (Verdens helseorganisasjon, 2005). Vi vil kun se på hvordan samvirke kan effektiviseres i denne studien. For å besvare problemstillingen utarbeider vi to forskningsspørsmål som konkretiserer problemstillingen. Begrepene i både problemstillingen og forskningsspørsmålene ytterligere beskrevet i begrepsordlisten og teorikapittelet.

- *Forskingsspørsmål 1: Hva opplever samvirkeaktørene som utfordringer med dagens samvirke?*
- *Forskingsspørsmål 2: Hva er mulige løsninger for å takle utfordringene, og slik gjøre samvirket mer effektivt.*

1.2 Avgrensninger

For å svare på problemstillingen på en effektiv måte, må oppgaven og problemstillingen avgrenses ytterligere. Denne studien vil derfor kun ta for seg samvirkeaktører på operasjonelt nivå, med en geografisk avgrensning til Bergensregionen i Vestland. Det er flere aspekter som fører til effektivitet ved kriseledelse. På grunn av oppgavens omfang og vårt ønske om å gå mer i dybden, ser vi kun på hvordan samvirke mellom organisasjoner påvirker effektiviteten. Beslutningstaking, evaluering og læring er også grunnleggende for effektiv kriseledelse og samvirke, men omtales ikke i oppgaven. Kriseledelse og samvirke ved krigsskueplass vil heller ikke bli omtalt i oppgaven.

1.3 Oppgavens struktur

Oppgaven innledes med en introduksjon, som beskriver bakgrunn for oppgaven, samt problemstilling og avgrensninger. Her vil vi gjøre rede for dagens kriseledelse i Norge i kapittel 2 *Kontekst*. I kapittel 3 *Teori* tar vi for oss krisebegrepet og beskriver kriseledelse,

kriseledelsesirkelen, effektiv kriseledelse med kognisjon, kommunikasjon, koordinasjon og kontroll, i tillegg til samvirke ut fra relevant teori fra forskningslitteraturen. Teorikapitlet baserer seg på artikler fra usystematiske søk og funn i referanselister og “hull” i forskningslitteraturen vil bli belyst. Kapittel 4 *Metode* beskriver hvordan datainnsamling og analyse er gjennomført, i tillegg til metodiske valg for oppgaven. Forskningsetiske hensyn beskrives også her, før kapittel 5 *Resultat* presenterer funnene fra datainnsamlingen. I kapittel 6 *Diskusjon* drøftes funnene opp mot forskningslitteraturen i teorikapitlet. Oppgaven rundes av med *Konklusjon* i kapittel 7.

2.0 Kontekst

Dette kapitlet har til hensikt å sette den ytre rammen for oppgaven, for både å visualisere og kontekstualisere. Kapitlet innledes med et overordnet blikk på kriseledelse, før det tar for seg hvordan beredskap er organisert i Norge fra nasjonalt til lokalt nivå. Ettersom denne studien er sentrert mot Bergensregionen, omtales også noen av de lokale forholdene som er relevante for samvirke mellom kriseledelseorganisasjoner i Bergensregionen.

2.1 Samfunnssikkerhet - et overordnet perspektiv

Samfunnssikkerhet er et etablert begrep i Norge, selv om det hersker en viss tvetydighet i hva begrepet egentlig innebærer. Å verne samfunnet man bor imot farer har vært en prioritert oppgave helt fra sivilisasjonens start. Statens fremste og viktigste oppgave er å ivareta sikkerheten til nasjonen og dens innbyggere, noe som igjen ble aktualisert etter invasjonen av Ukraina i 2021 (St. meld. 5, 2021). Ordet *sikkerhet* stammer fra latin (*securus*) som kan oversettes til “uten bekymring” (Bjelland & Nakstad, 2018). Det er altså noe fint med samfunnssikkerhetsbegrepet i seg selv, som minner oss som jobber med samfunnssikkerhet i det daglige på hva vi prøver å oppnå: at innbyggerne som bor der kan ferdes og leve, uten stor bekymring i et *sikkert samfunn*.

Etter andre verdenskrig og frem mot årtusenskiftet var sikkerhetsbegrepet noe som i stor grad var bygget på den kalde krigens erfaringer og *totalforsvaret*. Totalforsvaret kan forstås som summen av både den sivile og militære beredskapen, og handlet i stor grad om sivilsamfunnets evne til å underbygge Forsvaret ved krise eller et væpnet angrep på Norge (Forsvarsdepartementet, 2018). En mer moderne tolkning av totalforsvaret er evnen til de sivile og militære beredskapsaktørene til å hjelpe hverandre og samfunnet som helhet under alvorlige kriser (Statsforvalterens fellestjenester, 2023). Gjennom lang og dyp fred i Sentral-Europa, sammen med store industriulykker både i Norge og utenlands, skiftet sikkerhetsbegrepet fokus fra et militært perspektiv (*security*) til et mer HMS-aktig perspektiv (*safety*). Regjeringen Bondevik beskrev i 2002 Norges sikkerhetssituasjon på følgende måte: “Den rent militære sikkerhetsdimensjonen er ikke lenger så dominerende. utfordringer som retter seg mot det sivile samfunn og tilhørende sivile sikkerhetstiltak har fått en betydelig vekt. Spesielt gjelder dette områdene miljø, kriminalitet og kontroll med ressursforvaltningen.” (Meld. St. 17, 2002, s. 3).

Begrepet samfunnssikkerhet i en mer sivil forståelse ble først definert av sistnevnte regjering som “den evne samfunnet har til å opprettholde viktige samfunnsfunksjoner og ivareta borgeres liv, helse og grunnleggende behov [...]” (St. meld. 17, 2001-2002, s. 4). I samme stortingsmelding ble de tre første beredkapsprinsippene om ansvar, nærhet og likhet lansert for første gang. Fra lanseringen i 2002 og frem til i dag har betydningen av prinsippene bare blitt større, og er i dag gjennomsyrende og styrende for alt beredkapsarbeid på alle nivå. Beredkapsprinsippene blir nærmere beskrevet i neste kapittel.

Definisjonen av samfunnssikkerhet fra 2021 er ikke veldig endret fra ordlyden i 2002: “*Samfunnssikkerhet handler om samfunnets evne til å verne seg mot og håndtere hendelser som truer grunnleggende verdier og funksjoner og setter liv og helse i fare*” (Meld. St. 5, 2021, s. 10). Regjeringen Solberg oppgir i samme stortingsmelding naturhendelser, terrorhandlinger, ulykker og digitale angrep som eksempler på hendelser som kan påvirke samfunnssikkerheten. Felles for dem alle er graden av sivil sikkerhetsmessig karakter. Det vil således bli interessant om krig og sikkerhetspolitisk ustabilitet igjen vies oppmerksomhet i fremtidige stortingsmeldinger.

Selv om ikke definisjonen på samfunnssikkerhet har endret seg stort på 20 år, har samfunnet definitivt gjort det. Bare på få år har digital teknologi gått fra å være til nytte for forbrukeren, til et avhengighetsforhold hos store deler av befolkningen. Uten internett ville mye av dagens logistikk innen post, matleveranser, medisiner, sykehusdrift og betalingsløsninger stoppet opp. Det samme kan sies om de fleste arbeidsplasser, inkludert offentlig forvaltning og næringsliv. Inntoget av digital intelligens og andre programmer som kan forutsi menneskers handlinger og ta egne valg skaper en helt ny måte å forholde seg til teknologi på. I tillegg kommer større globalisering og klimaendringer. Den offentlige utredningen *Når krisen rammer* fra 2019 beskriver det norske risikobildet slik:

Selv om Norge har vært forskånet fra ekstraordinære krisesituasjoner, er det utvalgets vurdering at globalisering, klimaendringer, en tilspisset verdensorden og et sammensatt trusselbilde gjør at Norge er mer utsatt enn tidligere for alvorlige ulykker, terror, naturkatastrofer og ulike former for hybride hendelser. Norge er i tillegg sårbart, både fordi samfunnet er åpent, fordi det er store geografiske avstander, og

fordi vi tidvis lever under svært røffe værforhold. Dette må ansvarlige myndigheter være forberedt på. Hvis ikke, vil krisen – når den kommer – kunne få et større og mer ødeleggende omfang enn nødvendig. (NOU 2019:13, s. 19).

Også måten vi har organisert det norske velferdssystemet har endret seg. Fra å ha store helhetlige instanser er mye av forvaltningen, og også beredskapsansvar, splittet opp. Innføringen av new public management, outsourcing og anbudsutsetting der pris i stor grad er avgjørende, fører til en fragmentering av ansvarsområdene. Det er i seg selv kanskje ikke problematisk for samfunnssikkerheten, men verdikjedene blir stadig lengre med et større inntog av private aktører i offentlig tjenesteyting. Dette øker avhengighetene på tvers av sektorer og ansvarsområder, og kan gjøre samfunnssikkerheten mer utsatt for påvirkning. Dette fører til et stadig større behov for effektivt samvirke på tvers av beredskapsorganisasjoner (Meld. St. 5, 2021). Bedre utnyttelse av de ressursene man har og besitter sammen er helt sentralt for å demme opp for samfunnets økte kompleksitet og utvikling.

2.2 Beredskapsprinsippene

Det norske nasjonale krisesystemet er bygd opp rundt de såkalte beredskapsprinsippene, som sammen utgjør fundamentet for samvirke og krisehåndtering på alle nivå. Ulike kriser på slutten av 1990-tallet og 2000-tallet viste behovet for en tydeligere beskrevet nasjonal krisehåndteringsstrategi. Sammen med fremveksten av stadig mer komplekse og spesialiserte sektorer og forvaltningsnivå kom beredskapsprinsippene om ansvar, likhet og nærhet i 2002 (Meld. St 17, 2001–2002).

Ansvarsprinsippet innebærer at den sektoren som har ansvar for et fagområde i normaltilstand, også har ansvar for hendelsen i en krise (Meld. St 17, 2001–2002). Prinsippet pålegger også aktører å planlegge hvordan funksjoner innen eget fagområde skal kunne opprettholdes under ekstraordinære hendelser. Dette henger sammen med prinsippet om ministerstyre, der ministeren er ansvarlig for alt som skjer i underliggende etater (Fimreite et al., 2011). Ansvarsprinsippet fører til sterk spesialisering innenfor fagområdene.

Nærhetsprinsippet beskriver at hendelser skal håndteres på lavest mulig nivå, ettersom de som er nærmest krisen ofte har best forutsetninger for å forstå situasjonen, og er dermed best egnet til å håndtere den (Meld. St 17, 2001–2002). Nærhetsprinsippet trer til side i større sikkerhetspolitiske kriser eller i krig. Da vil Forsvaret overta store deler av ansvar for

kriseledelse, og de sivile aktørenes oppgave blir å understøtte Forsvarets behov så godt som mulig.

Likhetsprinsippet sier at kriseorganisasjonen skal være så lik driftsorganisasjonen som mulig. Ansvarsforholdene internt i organisasjonen og mellom organisasjoner skal endres minst mulig ved krisehåndtering (Meld. St 17, 2001–2002). Sett under ett tilstreber de tre første prinsippene at større hendelser skal løses av de som til vanlig håndterer små og mellomstore hendelser. Det man vil unngå, er at man i en krise snur organisasjonen, og at beslutningstakere eller beredskapsaktører overtar roller de vanligvis ikke har, og heller ikke er trent til å håndtere (Meld. St. 13, 2015–2016).

Samvirkeprinsippet ble innført etter terrorangrepet 22.07.2011 gjennom Meld. St. 29 (2011–2012). Samvirkeprinsippet sier at beredskapsaktører har et selvstendig ansvar for å samvirke med hverandre for å best mulig utnytte ressurser på tvers av sektorer (Meld. St 17, 2001–2002). Prinsippet kommer kanskje tydeligst til syne gjennom redningstjenesten, der et stort antall aktører samvirker gjennom felles aksjoner, øvelser og planverk (Meld. St. 13, 2015–2016). Ifølge samvirkeprinsippet har “*myndigheter, virksomheter og etater [...] 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, 2019, s. 4). Det er med andre ord ikke valgfritt for norske beredskapsorganisasjoner om man skal samvirke med andre eller ikke; organisasjonene er pliktig til det. Prinsippet beskriver ikke hvordan samvirket skal foregå, noe som skaper stor grad av tolkning og fleksibilitet.

2.3 Norsk organisering av beredskap

Organiseringen av beredskapsapparatet i Norge er sammensatt og komplekst, men generelt er det vanlig å dele beredskapsledelse inn i tre nivåer: strategisk, operasjonell og taktisk ledelse. *Strategisk* nivå består av ledere med et overordnet ansvar for å sikre at virksomhetens drift, økonomi, samfunnsmessige verdier og omdømme i minst mulig grad blir negativt påvirket av en hendelse. Det strategiske nivået skal trekke de lange linjene og planlegge for håndteringen av hendelsen langt frem i tid. Strategisk ledelse jobber sjeldent direkte i hendelseshåndteringen, med unntak av å tilrettelegge best mulig for operasjonelt og taktisk nivå (Bjelland & Nakstad, 2018). Det *operasjonelle nivået* har ansvar for ledelse, koordinering og støtte til taktisk nivå (Bjelland & Nakstad, 2018; Borch & Andreassen,

2020). Dette for å sikre at innsatsen til de taktiske enhetene blir så effektiv som mulig for å ivareta virksomhetens kjerneoppgaver og krisehåndtering. Typiske operasjonelle enheter er nødetatens operasjonssentraler og enhet- eller etatsledere i kommunen. Det *taktiske nivået* innebærer ledelse av enheter som yter en konkret og direkte innsats for å hindre eller begrense skade på mennesker, miljø, økonomiske verdier eller omdømme (Bjelland & Nakstad, 2018). Taktiske enheter jobber direkte i hendelseshåndteringen, og ledes typisk av nødetatens innsatsledere, rektor på en skole, eller leder for industrivern. På samme måte som ledelsesnivåene kan deles inn i strategisk, operasjonell og taktisk ledelse, kan krisehåndteringen deles inn i sentral, regional og lokal krisehåndtering. Sentral krisehåndtering omhandler myndigheter, departement og direktorat. Regional krisehåndtering vil involvere fylkene, statsforvalter og hendelser på politidistriksnivå. Lokal krisehåndtering gjelder kommuner, operative enheter og det som skjer på selve skadestedet.

Grensene mellom de ulike nivåene er flytende og ikke fast definert. Hva som er strategisk, operasjonelt og taktisk, samt sentralt, regionalt og lokalt nivå er derfor avhengig av vinkelen man ser fra (Bjelland & Nakstad, 2018). Det er spesielt utfordrende at det brukes samme begrep på forskjellige nivåer. Begrepene strategisk, operativt og taktisk/utøvende nivå går igjen hos de fleste virksomheter og aktører som er tilknyttet beredskapsapparatet i Norge. I Stortingsmelding 13 (Meld. St. 13, 2015-2016) deles ledelsesnivåene på sentralt nivå inn i tre *overordnede* nivåer: overordnet strategisk (nivå 1), overordnet operasjonelt (nivå 2) og overordnet taktisk (nivå 3). Taktisk overordnet nivå kan så deles inn i tre *underordnede* nivåer, klassifisert med bokstavene A, B og C (Politidirektoratet, 2020, s. 40). Underordnet strategisk nivå (A) kan være politimester eller en konsernledelse. Underordnet operasjonelt nivå (B) kan være operasjonssentraler, mens underordnet taktisk nivå (C) dreier seg om taktiske enheter som brannbiler eller politipatroljer. Tekstfiguren under (2.3a) er en fremstilling av organisering av beredskapsorganiseringen i Norge.

Overordnet strategisk (nivå 1)

Regjeringen, departementene med støtte av Kriserådet og Krisestøtteenheten (KSE)

Overordnet operasjonelt (nivå 2)

Direktorater, etater og tilsyn

Overordnet taktisk (nivå 3)

Politidistrikter, særorgan, statsforvaltere, kommuner, og region- og distriktskontorer til statlige forvaltningsorganer.

Strategisk (nivå A)

Politimester, redningsledelse, styret i foretak, kommuneledelse, konsernledelse

Operasjonelt (nivå B)

Politiets operasjonssentral, AMK-sentral, Samfunnsikkerhetens Hus (SSH),

virksomheters operasjonssentraler eller arbeidsledere

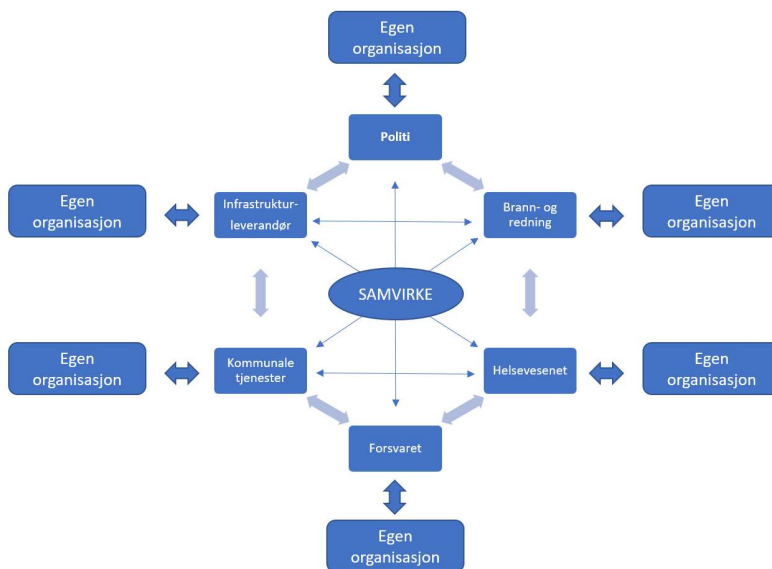
Taktisk (nivå C)

Politiets, ambulansetjenestens og brann- og redningsetatens innsatsledere,

innsatspersonell, operatører, arbeidere

Figur 2.3a Fremstilling av organiseringen av beredskapen i Norge fra et overordnet og underordnet strategisk, operasjonelt og taktisk nivå (Meld. St. 13, 2015-2016; Politidirektoratet, 2020)

Figur 2.3b illustrerer samvirke på operativt nivå, hvor samvirkeaktørene er resiprok avhengige av hverandre. Den grafiske fremstillingen viser at samvirkeaktørene på operasjonelt nivå samvirker horisontalt og har vertikal koordinering og kontroll med sine respektive underordnede nivå.



Figur 2.3b: Fremstilling av samvirkeaktører på operasjonelt nivå

2.4 Sentral krisehåndtering

Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet (samfunnssikkerhetsinstruksen, 2017) regulerer krisehåndteringen på overordnede nivåer (nivå 1 til 3). Regjeringen har det øverste ansvaret for beredskapen i Norge, herunder det overordnede politiske ansvaret for både styringen og håndteringen av kriser som oppstår (samfunnssikkerhetsinstruksen, 2017). Departementet som har ansvaret i normalsituasjon har, i tråd med ansvarsprinsippet, også ansvaret for håndtering i en krisesituasjon for hele sektoren departementet styrer. “*Med sektor forstås både direkte styring av underlagte etater og virksomheter og et bredere ansvar for samfunnssikkerhet overfor aktører som kommuner, privat sektor og frivillige organisasjoner innenfor det politikkområdet departementet har ansvar for.*” (Samfunnssikkerhetsinstruksen, 2017, kap. IV). Departementet har derfor en relativt stor ansvarsportefølje, noe som krever samordning både internt i sektoren og på tvers. Det er derfor flere strategiske samordningsorgan.

Regjeringens kriseråd (Kriserådet) er det øverste administrative koordineringsorganet på departementsnivå og skal styrke den sentrale koordineringen. Kriserådet består av fem faste medlemmer med representanter fra Statsministerens kontor, Utenriksdepartementet (DU), Justis- og beredskapsdepartementet (JD), Forsvarsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet. Kriserådet ledes av det departementet som har ansvar for området til vanlig, og kriserådet kan utvides ved behov med andre departementer eller særskilte kompetansemiljøer (Samfunnssikkerhetsinstruksen, 2017, kap. VII). JD er normalt lederdepartement ved sivile nasjonale kriser og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) skal understøtte JDs koordiningsrolle og bidra til et helhetlig forebyggende arbeid innenfor samfunnskritisk arbeid og offentlig forvaltning (Samfunnssikkerhetsinstruksen, 2017, kap. VI).

2.5 Regional krisehåndtering

Hovedredningssentralene (HRS), som ligger i Bodø og Stavanger har ansvaret for redningsaksjoner. En redningsaksjon er definert som en “*offentlig organisert øyeblikkelig innsats fra flere samvirkepartnere for å redde mennesker fra død eller skade som følge av akutte ulykkes- eller faresituasjoner*” (Justis- og Beredskapsdepartementet, 2020, §1-3). Ved større aksjoner som krever ressurser utover det som HRS normalt disponerer, kan redningsledelsen kalles inn. Redningsledelsen består av relevante beredskapsorganisasjoner,

som Avinor, Brann- og redningstjenesten, Forsvaret, Frivillige Organisasjoners Redningsfaglige Forum (FORF), Statsforvalterens beredkapsorganisasjon, Helsedirektoratet, Kystverket og Sivilforsvaret (Politidirektoratet, 2020). Lokalt politidistrikt har ansvar for redningsaksjoner på land, og kan også bli delegert ansvaret for redningsaksjoner fra HRS. Det opprettes da en lokal redningsentral (LRS). LRS-funksjonen ivaretas av det regionale politidistriktet, og ledes av politiets operasjonsleder såfremt politimesteren ikke er til stede. LRS kan også sette redningsledelse med de samme aktørene som HRS, men ofte da på et tilsvarende regionalt strategisk nivå.

I tillegg til å være statens representant i fylker hvor hovedoppgaven er å følge opp vedtak, mål og retningslinjer fra Stortinget og regjeringen, er *statsforvalteren* et viktig bindeledd mellom kommunene og sentrale myndigheter (Statsforvalterinstruksen, 1981). Statsforvalteren har ansvar for å “*samordne, holde oversikt over og informere om arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i fylket*” (instruks for statsforvalteren sitt arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering, 2015, kap. IV). Statsforvalteren har regionalt samordningsansvar og skal “*samordne den sivile krisehåndteringen, og mellom sivile og militære myndigheter, for å sikre optimale løsninger i samarbeid med berørte aktører, og i samsvar med gitte instruks, retningslinjer og lover*” (instruks for statsforvalteren sitt arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering, 2015, kap. IX). Det vil si at statsforvalteren skal etablere informasjonsutveksling som skal være gjensidig mellom berørte kommuner, fylkeskommune, regionale statlige etater, infrastruktureiere i tillegg til andre relevante aktører.

I en krise skal Statsforvalteren skaffe oversikt over situasjonen i fylket, ta initiativ til å avklare hvilke myndigheter som har ansvar for krisehåndteringen og kartlegge kommuners behov. Videre skal statsforvalteren gi situasjonsrapporter til sentrale myndigheter, videreformidle behov for ekstra ressurser og sørge for at ressursene fordeles og utnyttes på best mulig måte. Instruksen slår fast at det skal avholdes fylkesberedskapsråd minst en gang i året, hvor representanter for regionale aktører med ansvar for kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner, skal møtes (instruks for statsforvalteren sitt arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering, 2015). Fylkesberedskapsrådets rolle vil belyses videre senere i dette kapittelet.

2.6 Lokal krisehåndtering

Kommunene har en helt sentral rolle i arbeidet med samfunnssikkerhet og har det generelle ansvaret for innbyggernes sikkerhet og skal utvikle trygge og robuste lokalsamfunn (Meld. St. 5, 2021). I tillegg har kommunene direkte beredskapsansvar innen oppgaver som brannvern, veivedlikehold, legevakt og sosiale tjenester. Kommuner er i seg selv interessant å se på, da det er både tjenesteyter, politisk system, samfunnsutvikler og forvaltningsorgan samtidig (Berntsen, 2023). Det er store forskjeller mellom norske kommuner når det kommer til innbyggertall, risikoobjekter og ressurser, men alle kommuner er underlagt forskrift om kommunal beredskapsplikt. Denne slår fast at kommunen skal ivareta befolkningens sikkerhet og trygghet ved å *“jobbe systematisk og helhetlig med samfunnssikkerhetsarbeidet på tvers av sektorer i kommunen, med sikte på å redusere risiko for tap av liv eller skade på helse, miljø og materielle verdier.”* (Forskrift om kommunal beredskapsplikt, 2011, § 1) Kommunene skal gjennomføre helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS-analyser) som forankres i kommunestyret og omfatter kartlegging, systematisering og vurdering av sannsynligheten for uønskede hendelser som kan inntreffe og hvordan disse kan påvirke samfunnet. De skal også påse at relevante private og offentlige aktører blir invitert med i utarbeidelsen av ROS-analysen. Kommunen har derfor en svært viktig samordningsrolle på lokalt nivå som brobinder mellom det offentlige og det private.

Kommunen skal på bakgrunn av ROS-analysen utarbeide langsiktige mål, strategier, prioriteringer og plan for oppfølging av samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet. Videre skal kommunene utarbeide en overordnet beredskapsplan med utgangspunkt i ROS-analysen. Beredskapsplanen skal være integrert og samordnet med øvrige beredskapsplaner i kommunen og andre relevante offentlige og private beredskapsaktører. Dette viser igjen kommunens ansvar for å samkjøre planverk på tvers av organisasjonsgrensene. Beredskapsplanen skal inneholde ansvar- og rollefordeling, fullmakter ved kommunens kriseledelse, varslingsliste, ressursoversikt, evakueringsplaner og befolkningsvarslingsplan i tillegg til plan for krisekommunikasjon med befolkningen, media og egne ansatte. (Forskrift om kommunal beredskapsplikt, 2011, § 4)

Forskrift om kommunal beredskapsplikt slår fast at *“der det er hensiktsmessig bør det etableres samarbeid mellom kommuner om lokale og regionale løsninger av forebyggende og beredskapsmessige oppgaver, med sikte på best mulig utnyttelse av de samlede ressurser.”* (Forskrift om kommunal beredskapsplikt, 2011, §5). Det oppfordres med andre ord til

interkommunale samarbeid og andre løsninger for å fremme samvirke på tvers av organisasjoner. Winge og Larssen (2022) peker på tre faktorer som gjør kommunen til en viktig beredskapsaktør. For det første skjer alle kriser i en eller flere kommuner, og kommunen har lokalkunnskap om normaltilstanden i samfunnet. Lokalkunnskap skal ikke undervurderes. Manglende kjennskap til lokale forhold i samfunnet reduserer redningstjenestenes innsats, og er derfor som helt avgjørende i håndteringen av hendelser (Comfort, 1990). For det andre er kommunen ansvarlig for informasjon om byggesøknader, og er ofte eier av kritisk infrastruktur. Dette gir kommunen stor kunnskap om hva som skjer i lokalsamfunnet, hvem som bor eller jobber der og hvem som har interesser i infrastrukturen. For det tredje er kommunen et offentlig organ som er knyttet til det formelle kriseledelsesapparatet, og er også pålagt ansvar for krisehåndteringen gjennom både lov og forskrift (Forskrift om kommunal beredskapsplikt, 2011).

Disse argumentene understreker hvorfor kommunen er helt sentral og uunnværlig i lokalt samvirke der målet er å beskytte samfunnet mot ulykker eller uønskede hendelser. I tillegg er kommunen viktig i kampen mot vilde hendelser og sabotasje. For å kunne oppdage sammensatte trusler som opererer helt i gråsonen mellom suspekt og legal aktivitet, må man evne å samle inn og dele relevant informasjon (Malerud et al., 2021).

“Situasjonsforståelse ved sammensatte trusler bygges opp over tid og er en tverrsektoriell utfordring.” (Malerud et al., 2021, s. 20). Evnen til å oppdage små avvik fra normalsituasjonen er avhengig av god lokalkunnskap og årvåkenhet både i offentlige og private virksomheter. Dette er kunnskap kommunen sitter på og gjør derfor kommunene til svært sentrale aktører i sensorarbeidet mot hybride trusler og katarsis. Naturlig nok er det store forskjeller mellom geografiske områder i Norge når det kommer til beredskap. I de folketette områdene, eksempelvis Stor-Oslo, finnes det flere beredskapsressurser enn i grisevendte strøk. I tillegg er avstand og geografi en faktor for responstid.

2.7 Spesielle lokale forhold i og rundt Bergen kommune

Denne studien ser på Bergensregionen i Vestland og for å kontekstualisere og presisere ytterligere er det derfor naturlig å beskrive de lokale forholdene noe ytterligere.

Bergensregionen kan på mange måter sammenlignes med en miniatyrversjon av staten Norge. Bergen kommune er parlamentaristisk styrt, og landets nest største by med rett i underkant av 300 000 innbyggere i selve kommunen, og 500 000 innbyggere medregnet kommunene rundt (Berntsen, 2023). Tradisjonelt sett har Bergen hatt rollen som Vestlandets

hovedstad, og er i manges øyne fortsatt både økonomisk, kulturelt og politisk førende for regionen og på enkelte områder også nasjonalt. Flere store nasjonale arenaer holder til i Bergen, som Havforskningsinstituttet, Fiskeridirektoratet, Skipsregisteret samt Sjøforsvarets hovedbase Haakonsværn. I tillegg er byen senter for maritim næring, turisme, petroleum og høyteknologi.

Bergen er en kompleks by. Bergen Havn er en av Europas travleste havner, og Bergen lufthavn er blant Nordens mest trafikkerte flyplasser. Innenfor kommunen er også flere sykehus, deriblant Haukeland universitetssykehus, høyrisikoindustri, universitet, UNESCO verdensarvområder og store handel- og finansområder. Det er få, om noen, andre norske kommuner som har alle disse områdene i en og samme kommune. Bergens plassering mellom høye fjellområder i øst og Nordsjøen i vest gjør byen sårbar for jord- og snøskred, flom, og påvirkning på infrastruktur. Eksempelvis førte et vannledningsbrudd under en av Bergens motorveier i 2019 til at hele byen ble lammet i to døgn (Kvamme & Mossing, 2019).

Kompleksiteten i Bergensregionen er derfor interessant å studere i et samvirkeperspektiv, ettersom både antall aktører, ansvarsoppgaver og mulige scenarier i byen og regionen for øvrig kan sammenlignes med et nasjonalt perspektiv. Den store kompleksiteten medfører også et stort behov for effektivt samvirke og god koordinering på tvers av beredkapsorganisasjonene for å kompensere for et stort og bredt risikobilde. Det er derfor flere arenaer for samvirke, og vi vil nå beskrive de mest sentrale i regionen.

2.8 Eksisterende lokale samvirkearenaer

Det finnes flere arenaer for å samvirke på tvers av virksomheter i Bergensregionen. Eksempler kan være fylkesberedskapsrådet, politimesterens redningsledelse og andre lokale initiativ. Det avholdes også årlig mange interorganisatoriske øvelser hvor planverk, responsevne eller resiliens blir øvd.

To av de mest kjente tverrsektorielle møteplassene for beredkapsorganisasjoner i Vestland er politimesterens redningsledelse og fylkesberedskapsrådet ifølge våre informanter som vi tidligere har beskrevet. Begge er råd består av administrative ledere og beslutningstakere, som politimesteren, statsforvalteren, beredskapssjefer, sykehusdirektører og brannsjefen. Ifølge informantene har Heimevernet (HV09) etablert et eget Sikkerhetsforum, som med jevne mellomrom arrangerer møter for regionen. Møtet er tiltenkt å være en arena for beredkapsaktører å dele informasjon om sikkerhetssituasjonen i

samfunnet, også informasjon som er begrenset etter sikkerhetsloven. I utgangspunktet er ikke kommunene representert i Sikkerhetsforum, med mindre noen kommuner er spesielt invitert. Eksempler kan være kommuner med oljeinstallasjoner under en sikkerhetspolitisk krise.

Bergen kommune skulle i 2017 vært vertskommune for et av verdens største idrettsarrangement, sykkel-VM. I utarbeidelsen av risiko- og sårbarhetsanalysene under forarbeidene kom det frem at risikoen og påvirkningen på bysamfunnet ville være formidabel. Blant annet ville sykkeltraseen sperre av innkjørselen til regionssykehuset Haukeland, i tillegg til at flere store hovedfartsårer i byen ble avstengt. For å kompensere for dette ble det gjennom en forstudie vedtatt at et *samvirkesenter* skulle opprettes, med liaisoner fra alle beredskapsaktørene samlet på ett sted. Prosjektet ble en suksess, og Samvirkesenteret ble videreført til det som i dag er etaten Samfunnssikkerhetens Hus i Bergen kommune (Øvrebø, 2021). En studie som vurderte Sykkel-VM konkluderte med at horisontalt samvirke mellom beredskapsaktørene ble vesentlig bedre av å sitte samlet i et samvirkesenter (Sommer, 2018). Samvirkesenteret er i dag i en arena liaisonering koordinert av tilstedeværende samvirkeledere som har som oppgave å sørge for god informasjonsflyt mellom liaisonene. Senteret aktiveres ved store planlagte arrangementer (som nyttårsaftnen eller 17.mai) eller når en av liaisonene ber om at Samvirkesenteret mobiliseres. Selv om Samvirkesenteret administrativt ligger under Bergen kommune, innehar det en regional funksjon ettersom også nabokommuner kan inviteres med.

Vi har til nå redegjort for hva denne masteroppgaven går ut på, samt hvordan beredskap og samfunnssikkerhet er organisert på et nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. I neste kapittel vil vi ta for oss eksisterende forskningslitteratur relevant for effektiv kriseledelse.

3.0 Teori

Det eksisterer ikke en generell testet teori om kriseledelse (Christensen et al 2019). Vi har derfor tatt for oss teori fra flere forskjellige fagfelt for å belyse vår problemstilling. I dette kapittelet vil vi presentere denne teorien.

Vi tar først for oss krisebegrepet og kriseledelse. Deretter belyser vi hvilke faser en krise kan deles inn i, før vi går nærmere inn i hvordan effektiv kriseledelse kan oppnås. Påfølgende ser vi på ulike perspektiver på samvirke. Hva som legger til rette for eller hindrer samvirke er sentralt, både sett fra et organisatorisk og kulturelt perspektiv. Både organisasjonsstruktur og organisasjonskultur er store og komplekse tema, og det er derfor kun emner relatert til samvirke mellom kriseledelseorganisasjoner som gjennomgås. Kapittelet avsluttes med en gjennomgang av hvordan samvirke kan forbedre kriseledelsen, samt en kort oppsummering av kunnskapsbildet vi har om effektivt samvirke på operasjonelt nivå i dag. Dette for å belyse hvordan denne studien kan bidra til mer kunnskap på fagfeltet.

3.1 Krisebegrepet

Krise har blitt et dagligdags begrep som kan romme mye, og kan ha forskjellig betydning for forskjellige individer og grupper, alt fra det banale til det absolutt katastrofale og er derfor vanskelig å klart definere. Krise har sin etymologi fra gammelgresk som betyr *vendepunkt* eller *prøvelse* (Borch & Andreassen, 2020). Under listes det flere definisjoner av krise:

“Krise en hendelse som har et potensial til å true viktige verdier og svekke en organisasjons evne til å utføre sine samfunnsfunksjoner.” (NOU 2000: 24, s. 19)

“En krise er en situasjon som stiller så store krav at organisasjonens ressurser og rutiner ikke strekker til” (Weisæth & Kjeserud, 2007, s. 21)

“En krise dreier seg om trusler overfor grunnleggende verdier stilt av ulike teknologier” (Mitroff, 2019, s. 11)

“En plutselig og uventet hendelse som truer med å forstyrre en organisasjons operasjoner og utgjør en økonomisk trussel eller truer omdømme.” (Coombs, 2007, s. 164)

Felles for alle definisjonene er at en krise er en uønsket situasjon som truer eller kan ha betydning for liv, helse, miljø eller sikkerhet. Den oppstår gjerne sjeldent, plutselig og

uventet, og har i tillegg kritisk påvirkning og gir begrenset tid for respons (Williams et al. 2017). For denne studien definerer vi krise likt som Bjelland & Nakstad (2018):

“Krise er en uønsket situasjon med høy grad av usikkerhet og potensielt uakseptable konsekvenser for de enkeltpersonene, gruppene, organisasjonene eller statene som rammes”. (Bjelland & Nakstad, 2018, s. 16)

I Politiets Beredskapssystem del 1 (Politidirektoratet, 2020) listes det opp flere kjennetegn på en krisesituasjon; den kommer overraskende på, det mer mangel på kontroll, viktige interesser står på spill, det er mange aktører involvert, det er tidspress, den regulære beslutningsprosessen har brutt sammen, man har fokus på kortsiktige løsninger, det hersker stor usikkerhet, det er mangel på informasjon, det er stor interesse og pågang fra ulike hold og det er stor medieinteresse som er ressurskrevende å håndtere.

Krise kan sees på både som en *hendelse* eller en *prosess* (Williams et al. 2017; Bråten, 2020). Når man ser på krise som en hendelse, kategoriseres den etter kilden og årsakene bak, mennesker og samfunnssystemer som er berørt eller etter type apparat som mobiliseres for å håndtere krisen (Williams et al., 2017). Williams et al. (2017) ser på kriser som dynamiske *prosesser* som er avhengig av håndteringsevnen og kapasiteten til de som er rammet, og på responsen i de ulike fasene av krisen. Utløsende hendelser, som gnisten som antenner eksplosjonen, synliggjør krisen og er ofte kun en del av den, mens den endelige underliggende årsaken til krisen er den manglende evnen til et system for å oppdage og håndtere avvik i forkant (Boin & Hart, 2007). Videre kan en krise komme som en konsekvens av at håndteringen av hendelsen overstiger kapasiteten til et system under normal drift (Borch & Andreassen, 2020).

Uønskede hendelser med en påfølgende krise kan kategoriseres på forskjellige måter: naturskapt uønskede hendelser, menneskeskapt ulykker, systemsvikt og ondsinnede handlinger (Hammervoll, 2014; Njå, 2020; Borch & Andreassen, 2020). Hybride trusler er en underkategori av ondsinnede handlinger som kan være vanskelig å oppdage og håndtere. Verden blir stadig mer kompleks, med stadig større kompleksitet i informasjonssamfunnet hvor viktige samfunnsfunksjoner er avhengig av IKT gjennom internett som telekommunikasjon, banktjenester og andre styringssystemer. Det som kjennetegner en hybrid trussel er en planlagt destruktiv handling med bruk av flere virkemidler rettet mot en aktør, hvor utnytting av sårbarheter i cyberdomenet er sentralt med den hensikt å oppnå økonomisk,

politisk, ideologisk og/eller territoriell vinning (Nasjonal sikkerhetsmyndighet, 2023). Hybride trusler kan derfor være vanskelig å oppdage, sette i sammenheng, vite hvem som står bak og til hvilket formål. Dette gjør dem vanskelig å håndtere (Borch & Andreassen, 2020). Mitroff (2008; 2016) klassifiserer kriser avhengig av årsak og hvor de oppstår; krisen kan oppstå internt eller eksternt i organisasjonen og årsaken kan gjelde tekniske/økonomiske faktorer eller folk/samfunn/organisasjon. Hart & Boin (2001) klassifiserer kriser etter hvordan de utvikles og avsluttes; *raskt brennende kriser* begynner brått og kan for eksempel være togulykke, voldelige hendelser eller brann i bygning, hvor det er behov for rask respons og klare kommandostrukturer og beslutninger tas raskt på begrenset informasjonsgrunnlag. *Katarsis* er en krise som utvikles gradvis, eller snikende over tid, på grunn av manglende forebyggende tiltak, sårbarheter, spenninger i samfunnet eller teknologiske svakheter og vil kunne avsluttes relativt raskt. Eksempler på katarsis kan være valgfusk eller utvikling av ekstremistiske nettverk som ikke er overvåket eller stoppet. *Langsamt brennende kriser* utvikler seg over tid og forsvinner sakte ved innsats. Eksempler på dette er blant annet pandemier, humanitære kriser og politiske spenninger. Det er utfordrende å definere problem og mulige tiltak og vanskelig å kartlegge status og tidspunkt for mobilisering av nødvendige ressurser, i tillegg til å definere grenser og områder. *Lange skyggers krise* kan være akutt og oppstå brått, men man klarer ikke å løse krisen på en tilfredsstillende måte og kan påvirke legitimiteten til beredskapssystemet, samfunnsinstitusjoner og den politiske styringen. Med andre ord blir den utløsende årsaken ofte raskt håndtert, men de etterfølgende konsekvensene er langvarige for samfunnet. Et eksempel på dette er terroren 22. juli som satte dype spor og hadde ettervirkninger i store deler av samfunnsapparatet (Njå et al., 2020).

3.2 Kriseledelse

I den engelske litteraturen er *crisis management* og *emergency management* mye brukt om hverandre for å beskrive det samme tema (Haddow et al., 2013; Magnussen et al., 2018; Mitroff, 2019; Christensen et al., 2019). *Crisis* kan enkelt oversettes til krise på norsk, *emergency* kan oversettes til nødsituasjon. *Management* derimot krever en forklart oversettelse, da det ikke finnes noe godt ord på norsk. Management kommer av *manage* som betyr å styre eller ordne, og management betyr administrativ ledelse og håndtering (Dahl, 2023). På norsk er begrepene kriseledelse, krisehåndtering og beredskap brukt hyppig i litteraturen (Borch & Andreassen, 2020; Kristiansen et al., 2017; Lunde, 2019; Bjelland & Nakstad, 2018).

Bjelland og Nakstad (2018, s. 22) definerer krisehåndtering som: “*Summen av tiltak som iverksettes når en krise har inntruffet, for å begrense skadene og bringe krisen til opphør*”.

Borch og Andreassen (2020, s. 21) definerer at: “*Kriseledelse krever evner og vilje til å fatte beslutninger på alle nivå og i de ulike fasene av et kriseforløp. Å ha et ledelsesperspektiv innebærer fokus på styring av innsats slik at ressurser og prosesser blir tilpasset mulige trusler*”.

Borch og Andreassen (2020, s. 21) definerer at: “*Beredskap kan relateres til evnen å være forberedt til å forebygge, begrense, iverksette kriserespons og bringe virksomheten tilbake til normalsituasjon*”

Av definisjonene kommer det frem at *beredskap* har sin hovedtyngde ved forberedelse til å håndtere en uønsket hendelse. Flesjø (2013, s. 28) sier at “*beredskap handler om de forberedelsene gjort i forkant av en krise for å minimere skadene*”. *Krisehåndtering* har sitt fokus på styring av innsats når den uønskede hendelsen er et faktum (Bjelland & Nakstad, 2018). Borch & Andreassen (2020, s. 21) poengterer at “*vi ser at kriseledelse brukes både om å forberede seg på at en krise oppstår, å styre arbeidet med å redusere krisen og å få alle tilbake til en normalsituasjon.*”

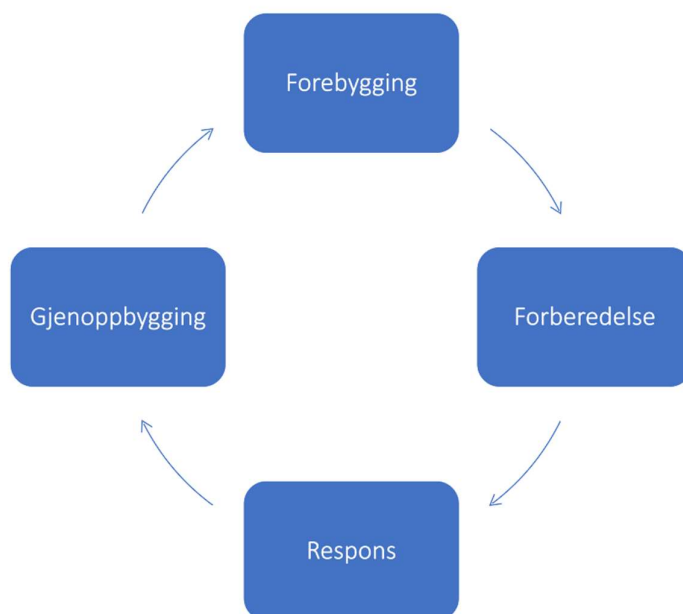
I denne oppgaven følger vi i samme spor og ser på *kriseledelse* som en oversettelse av emergency management; et overordnet begrep som innebærer både beredskap og krisehåndtering, i tråd med Haddow et al. (2013) som sier at emergency management er håndtering og unngåelse av risiko.

Mitroff (2019) skiller mellom proaktive og reaktive organisasjoner ved kriseledelse. Organisasjoner som er proaktive er forberedt på flere kriser enn de har opplevd, mens reaktive organisasjoner venter til krisen har oppstått. Lunde (2019, s. 49) definerer proaktivitet som “*en persons eller en gruppes evne til å beslutte og handle forsvarlig i nåtid basert på en kvalifisert vurdering av en situasjons fremtidige utvikling*” og understreker at om man skal lykkes ved kriseledelse må man være proaktiv.

3.3 Krisens ulike faser

For å forstå *kriseledelse* og hvordan man kan forholde seg til det, kan det være nyttig å se på kriseledelse som en prosess. Emergency management circle, eller kriseledelsesirkelen, er en mye brukt modell som beskriver prosessen for hva som skjer før, under og etter en uønsket

hendelse, eller krise. Modellen består av fire faser, forebygging, forberedelse, respons og gjenoppbygging (Borch & Andreassen 2020; Sørensen, 2017).



Figur 3.3. Kriseledelsesirkelen (Borch & Andreassen, 2020; Sørensen, 2017) viser de fire fasene i kriseledelseprosessen

3.3.1 Forebygging

Forebygging skjer både før og etter en hendelse, og har som mål å redusere negative effekter eller sannsynligheten for at en uønsket hendelse skal inntreffe. Overvåking av endringer i omgivelsene, identifisering av mulige hendelser og utvikling av mekanismer for å fange opp signaler til en krise er del av det forebyggende beredskapsarbeidet (Borch & Andreassen, 2020). Gjennom risiko- og sårbarhetsanalyser vil man kunne identifisere mulige trusler og forebygge med å sette inn risikoreduserende tiltak (Lunde, 2019). Uansett hvor gode risikoreduserende tiltak en virksomhet setter inn vil det likevel være en restrisiko, definert som den risiko man aldri kan fjerne (Lunde, 2019). Lunde (2019) argumenterer for at det alltid vil være en restrisiko fordi man ikke kan være sikker på at man har identifisert alle uønskede hendelser som kan inntreffe, konsekvensene av dem eller om de risikoreduserende tiltakene vil holde over tid.

3.3.2 Forberedelse

Selv om det er mye som kan gjøres for å forhindre en uønsket hendelse, vil det alltid være en restrisiko som man må være forberedt til å håndtere før en hendelse skjer (Sørensen, 2017). Forberedelser består av fem sammenhengende faser; planlegging, organisering og utstyr, trening, øvelser, evaluering og forbedring. Viktige momenter under planleggingen vil være etablering av en helhetlig beredskapsplan med utarbeidelse av retningslinjer og prosedyrer, avklaring av roller og ansvarsfordeling med nødvendige fullmakter, samarbeid med samvirkepartnere, utvikling av kommunikasjonsstrategi, innkjøp og vedlikehold av utstyr, planlegge for redundans og opplæring, trening og øving med påfølgende evaluering (Borch & Andreassen, 2020). Ytelseskrav er de dimensjonerende hendelsene man tar høyde for å kunne håndtere, identifisert gjennom risiko- og sårbarhetsanalysen, myndighetskrav og andre eventuelle krav. Ytelseskrav kan være kvalitative eller kvantitative, og legger føringer for dimensjoneringen av beredskapen og er et viktig aspekt i beredskapsarbeidet. Beredskap har et kost/nytte perspektiv hvor beredskap vektet opp mot risiko, altså sannsynlighet og konsekvens (Lunde, 2019).

3.3.3 Respons

Med respons mener vi den umiddelbare innsatsen ved en uønsket hendelse eller krise (Lunde, 2019). Lunde (2019) opererer med tre forskjellige nivåinndelinger av hendelser: daglig drift, beredskapsområdet og øvrige uønskede hendelser. I den *daglige driften* vedlikeholdes risikoreducerende tiltak og mindre uønskede hendelser som oppstår håndteres av driftsorganisasjonen. Risikoen i daglig drift er vurdert som lav og er akseptabelt. I *beredskapsområdet* er beredskapsorganisasjonen etablert og dimensjonert for uønskede hendelser som kan inntreffe. Risikoen er høyere i beredskapsområdet enn i daglig drift fordi sannsynligheten for at noe skjer, eller konsekvensen av det inntreffer, er høyere (Lunde, 2019).

Det øverste nivået er *uønskede hendelser*. Uønskede hendelser, eller kriser, ligger utenfor beredskapsområdet, og organisasjonen er derfor ikke dimensjonert for å kunne håndtere hendelsen alene. Den uønskede hendelsen må håndteres av beredskapsorganisasjonen etter beste evne og risikoen i dette området kan være høy ettersom organisasjonen nå er utenfor sin dimensjonering (Lunde, 2019).

“Det er ved lite sannsynlige hendelser med høy konsekvens at en godt trent og øvet beredskapsledelse kan utgjøre den mest betydningsfulle og avgjørende forskjellen for kvaliteten på responsen og håndteringen til beredskapsorganisasjonen” (Lunde, 2019, s. 67). Dette understreker viktigheten av at også den strategiske ledelsen trener og øver, spesielt på scenarioer som sannsynligvis ikke vil skje. Ifølge Lunde (2019) er proaktivitet kanskje det mest sentrale begrepet innen beredskapsfaget og handler om *“en persons eller gruppes evne til å beslutte og handle forsvarlig i nåtid basert på en kvalifisert vurdering av en situasjons fremtidige utvikling.”* (Lunde, 2019, s. 49).

3.3.4 Gjenoppbygging

Denne fasen starter i etterkant av responsfasen av en uønsket hendelse, hvor målet er å gjenopprette normaltilstand. Dette kan kreve omfattende tid og ressurser avhengig av konsekvensene av hendelsen. I tillegg bør gjenoppbyggingsfasen omfatte evaluering, analysing av erfaringer og læring, ny risiko- og sårbarhetsanalyse, påfølgende kompetansehevende tiltak, innkjøp av materiell, revisjon av beredskapsplanverk og prosedyrer (Borch & Andreassen, 2020). Dette legger grunnlaget for en ny forebyggings- og forberedelsesfase, slik at organisasjonen forhåpentligvis er bedre rustet til å håndtere neste krise.

3.4 Effektiv kriseledelse

Effektiv kriseledelse består av fem deler: samvirke mellom involverte organisasjoner, nøyaktig situasjonsbilde, planlegging basert på tidligere evalueringer, iverksettelse av aksjoner, samt monitorering og evaluering av aksjonene for å sikre at beredskapsplaner revideres, øves og endres (Verdens helseorganisasjon, 2005). Comfort (2007) identifiserer fire overordnede prinsipper innen effektiv kriseledelse; cognition, communication, coordination & control. Dette blir effektivt oversatt til kognisjon, kommunikasjon, koordinasjon og kontroll på norsk og fungerer som overskrifter på fenomener som bidrar til effektiv kriseledelse (Comfort, 2007). I de neste avsnittene vil vi presentere teori som bidrar til forståelsen av effektiv kriseledelse.

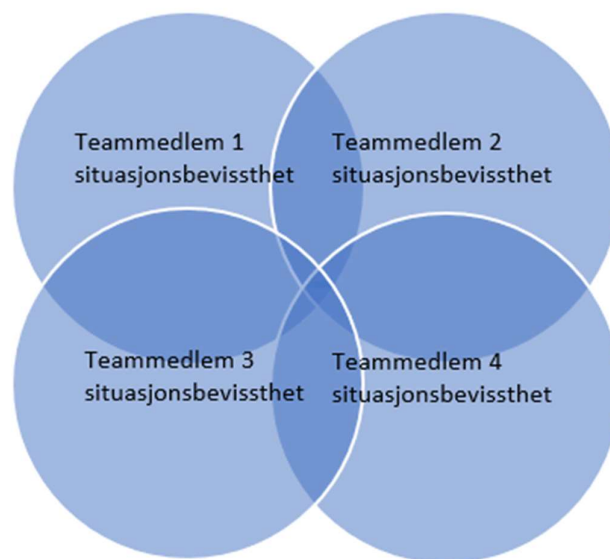
3.4.1 Kognisjon

Kognisjon handler om å oppfatte og forstå omgivelsene og kan beskrives som situasjonsbevissthet. Endsley (1995) har beskrevet de tre nivåene av situasjonsbevissthet, hvor det første nivået er persepsjon av omgivelsene. Et menneske vil bruke sine sanser til å ta inn over seg omgivelsene gjennom syn, hørsel, taktil følelse og lukt. Om sansene blir redusert av ytre påvirkning, personen blir distraheret eller sanseinntrykkene blir for mange, kan menneskets evne til å oppfatte disse signalene bli dårligere.

Det andre nivået i situasjonsbevissthet handler om å forstå signalene fra det første nivået og sette dem i sammenheng. Eksempelvis kan man høre en alarm, og om man forstår at dette betyr fare så har man situasjonsbevissthet på andre nivå. Det tredje nivået av situasjonsbevissthet handler om å kunne forutse, eller projisere, fremtiden basert på det første og andre nivået av situasjonsbevissthet. Om man hører alarmen, forstår at det betyr fare og forutser at brannvesenet kommer på døren om kort tid, fordi alarmen er koblet til 110-sentralen, har man oppnådd tredje grad av situasjonsbevissthet. Grad av situasjonsbevissthet på tredje nivå har sammenheng med kunnskap og erfaring (Endsley, 1995). Eksempelvis vil projiseringen på videre forløp være forskjellig ved en bilalarm eller flyalarm kontra en brannalarm. Det er viktig å påpeke at situasjonsbevissthet ikke handler om beslutningstaking, selv om det kan være vanskelig å skille, men heller de mentale prosessene som skjer fra oppfattelse av signal fra omgivelsene til projisering av videre forløp. Situasjonsbevissthet er en dynamisk prosess som kan ta tid å opparbeide seg og må kontinuerlig vedlikeholdes for å være oppdatert (Endsley, 1995).

Shared situational awareness, som kan oversettes til *felles situasjonsbevissthet*, er kritisk for effektivt teamsamarbeid i komplekse og dynamiske miljøer (Endsley, 1995). Evnen til å skape, opprettholde og dele situasjonsbevissthet er grunnlaget for alt samvirke og samarbeid, i tillegg til beslutningstaking og stressmestring. Dette kan være vanskelig å få til i praksis. Utfordringene dreier seg om rolleforståelse, informasjonsutveksling, situasjonsforståelse, beslutningstaking, planlegging, ledelse og koordinering (Kristiansen et al., 2017). Delt situasjonsbevissthet er et omfattende fagfelt under human factors, men enkelt forklart sier Endsley (1995) at delt situasjonsbevissthet i et team er en dynamisk prosess ved at alle teammedlemmene har nok situasjonsbevissthet for å kunne utføre sine oppgaver for at teamet skal kunne nå sine mål. Dette medfører at alle teammedlemmer til en viss grad må “forstå hva som skjer”; det vil si oppfatte (nivå 1), tolke (nivå 2) og projisere hva som vil skje i fremtiden (nivå 3), og kunne dele dette med i tillegg til å monitorere andre teammedlemmer,

for å sørge for at alle har samme situasjonsforståelse. Figur 3.4 illustrerer dette. Felles mentale modeller vil si den kollektive forståelsen som et team utvikler gjennom delte erfaringer, kommunikasjon og samarbeid. Felles mentale modeller muliggjør at teammedlemmene kan forutse hverandres reaksjoner og handlinger, koordinere innsatsen og dermed oppnå større effekt mot et felles mål (Mathieu et al., 2000). Jonker et al., (2011, s. 134, egen oversettelse) definerer begrepet felles mentale modeller som: *“En felles kunnskapsstruktur mellom medlemmer av et team som gjør dem i stand til å danne nøyaktige forklaringer og forventninger til oppgaven, for deretter å koordinere sine handlinger og tilpasse sin atferd til oppgavens krav og andre gruppedlemmer.”* Dersom teammedlemmene sitter på en felles situasjonsbevissthet og innehar felles mentale modeller, øker både resultat, sikkerhet og effektiviteten til teamet (Salas, Sims & Burke, 2005).



Figur 3.4 viser en grafisk fremstilling delt situasjonsbevissthet. (Endsley, 1995, s. 39).

3.4.2 Kommunikasjon

Kommunikasjon kan sees gjennom den klassiske modellen ved at en sender gir et budskap via et medium til en mottaker. Forskjellige typer støy i alle ledd av denne prosessen kan forringe kvaliteten, eller endre det tiltenkte budskapet fra senderen (Johnsen & Eid, 2006). I praksis er kommunikasjon muligheten til å dele meninger mellom individer, grupper og organisasjoner

(Comfort, 2007). Luhmann (1989) mener at kommunikasjon kan tenne en kreativ gnist i en selv og andre, og skape nye måter å løse nyoppståtte eller tidssensitive problemer. Tanken er at om organisasjonen, gjennom kommunikasjon, kan formulere sine mål og ambisjoner på en måte som gir mening og verdi for andre individer og organisasjoner, vil de respondere med støtte og ressurser for å oppnå dette målet. Dette fenomenet blir kalt resonans. Opprettholdelse av resonans mellom organisasjonen og det utenforstående miljøet er sentralt for å oppnå handlingseffektivitet ved kriseledelse.

Tillit er sentralt for utvikling og opprettholdelse av samarbeid (Mathieu et al., 2001). Thomas (1979, s. 217, egen oversettelse) sier at “*Samarbeid krever tillit til den andre parten, at man stoler på andres informasjon og at den andre parten ikke vil utnytte deg på en negativ måte*”. Tillit gjør at individer og organisasjoner som er avhengige av hverandre, blir i stand til å se bort ifra frykten for å bli utnyttet på en negativ måte (Gibb & Gibb, 1969; Walton & McKersie, 1991), ha en mer samarbeidsfremmende adferd (Deutsch, 1973; Ouchi, 1981) og fokusere på løsninger til det aktuelle problemet (Hackman & Oldham, 1980). Tillit er spesielt viktig ved krisesituasjoner og påfølgende ressursknapphet, da tillit er grunnlaget for samarbeid om optimal allokering av begrensede ressurser i og mellom organisasjoner (Webb, 1996). Mayer et al. (1995, s. 712, egen oversettelse) definerer tillit som “*villigheten til en part til å være sårbar for motpartens handlinger basert på forventningen om at motparten skal utføre en spesiell handling som er viktig for den sårbare parten, uavhengig av muligheten til å overvåke eller kontrollere motparten.*” I følge Bradach og Eccles (1989) kan tillit eksistere mellom organisasjoner, selv om Gulati (1995) sier at tillit er et mellommenneskelig fenomen. Dette fordi det er individer som vurderer om sårbarheten som tillit utgjør er akseptabel.

Borch og Andreassen (2020) sier at arbeidet i en kriseledelseorganisasjon vil være avhengig av kulturelle verdier, normer og felles grunnleggende antakelser og at dette vil påvirke organisasjonsatferd. Gjennom samhandling mellom organisasjonens ansatte og felles praksis utvikler *organisasjonskulturen* seg (Alvesson, 2002). Organisasjonskultur dreier seg om grunnleggende antakelser som deles av alle medlemmene i en organisasjon, at noe blir “tatt for gitt”. Dette kan være usynlig eller ikke eksplisitt formulert, men er en del av organisasjonens syn som er utformet av de ansatte over tid, formidlet gjennom handling og muntlig. Verdier og normer legger forventninger til den enkelte ansatte og organisasjonens atferd. Kulturuttrykk, eller artefakter, er det eneste nivået som er mulig å observere, og avspeiler det kulturelle klimaet i organisasjonen i tillegg til verdier og antakelser. Dette kan

eksempelvis være atferd, verbale utsagn, kulturelle- og strukturelle uttrykk gjennom fagterminologier, seremonier, fortellinger, humor, språk og sjargong (Schein, 1987).

3.4.3 Koordinering

Comfort (2007) definerer *koordinering* som å justere ens handlinger med andre relevante aktører og organisasjoner for å oppnå felles mål og mener at graden av koordinering er avhengig av kommunikasjon. Om kommunikasjonen er utestående eller suboptimal ved at den ikke fremkaller felles delt forståelse mellom partene, for å trekke i felles retning, vil sannsynligheten for felles måloppnåelse mellom aktørene bli drastisk redusert. Koordinering forutsetter frivillighet og velvilje hos aktørene.

Teamarbeid kan forstås som to eller flere personer som jobber sammen mot felles mål, der den medlemmenes innsats kombinert gir større effektivitet og kvalitet i resultatet enn hva de ville oppnådd av å arbeide alene (Salas et al., 2008). Organisasjoner som jobber sammen kan forstås på samme måte, og suksessfaktorer for å lykkes med samarbeid og teamarbeid på person- og organisasjonsnivå, vil derfor være overførbare til å lykkes i et samvirke med andre organisasjoner. Godt teamarbeid kjennetegnes også med en stabilitet over tid, bestemmelsesrett over eget fagfelt og en felles operasjon i et større system (Thompson, 2015). Dersom teamet skal lykkes med oppgavene krever dette både engasjement, kompetanse og koordinasjon med andre teammedlemmer (Thompson, 2015). Dersom teamarbeidet skal være effektivt, må arbeidet tilrettelegges slik at det skapes en felles forståelse av mål, tilgjengelige ressurser og begrensninger for arbeidet. En slik felles forståelse av situasjonen avhenger av medlemmenes evne til å koordinere, kommunisere og samarbeide med hverandre (Salas, Sims & Burke, 2005).

3.4.4 Kontroll

Kontroll ved krisehåndtering til å være kapasitet til å fokusere handlinger til felles mål for å beskytte liv, eiendom og opprettholde samfunnsfunksjoner (Comfort, 2007). Denne formen for kontroll opprettholdes av delt kunnskap, generelle tilegnede ferdigheter og gjensidig justering av handlinger tilpasset utviklingen av situasjonen. I krisehåndtering betyr kontroll evnen eller kapasiteten man har til å fokusere på oppgaver som vil føre til at hendelsen håndteres på best mulig måte og ikke eskalerer (Comfort, 2007).

I en virksomhet skal *organisasjonsstrukturen* styre enkeltmenneskers og gruppers aktiviteter opp mot organisasjonens mål. Struktureringen av organisasjonen skal sette rammer for handling og fylle dem med innhold som kan være aktiviteter eller prosesser. Innenfor disse rammene som utgjør organisasjonsstrukturen skal designet omfatte system for styring, definere autoritet og myndighet, i tillegg til koordinering og kontroll av oppgavene og arbeidet (Jacobsen & Thorsvik, 2019; Mintzberg, 1983). For å skape klare og forutsigbare forhold internt fastsetter organisasjonsstrukturen avgrensede mål og oppgaver i tillegg til å kanalisere ressurser for å løse oppgavene. Ved større oppgaver, økt kompleksitet og omfang må oppgavene fordeles gjennom spesialisering. *Horisontal spesialisering* vil si funksjonsdeling hvor arbeidet avgrenses slik at en kan utvikle dyktighet eller fordypning i et spesielt felt eller spesiell arbeidsoppgave. Ved økende horisontal spesialisering hvor flere personer arbeider med økt grad av spesialisering, kompleksitet i oppgaver og arbeidsmengde kan det være behov for *vertikal spesialisering*. Vertikal spesialisering, eller hierarki, er når myndighet og ansvar flyttes til et overordnet nivå for blant annet administrativ koordinering, ressursstyring, kommunikasjon og samordning av de ulike funksjonene på et underordnet nivå gjennom kommandolinjer (Borch & Andreassen, 2020). Organisasjonsstrukturer som spesialisering, formalisering og hierarki kan fungere effektivt under stabile driftsforhold. *Fleksibilitet* står i kontrast til rigid struktur og er avgjørende for å håndtere komplekse, tvetydige og ustabile oppgaver og har stor betydning for koordinering, improvisasjon og læring i en krisesituasjon (Bigley & Roberts, 2001).

3.5 Samvirke

Samvirke er en prosess som oppstår ved at to eller flere aktører styrer sin innsats, interaksjon og aktivitet for å oppnå et felles mål (Faraj & Xiao, 2006). Samvirke ved kriseledelse handler om å overordnet jobbe sammen i stedet for å jobbe uavhengig eller konkurrere, og fokusere innsatsen på de aktuelle aktivitetene for å nå felles mål (Borch & Andreassen, 2020). Andre begreper som brukes er samordning og koordinering. Vi registrerer at begrepene brukes noe om hverandre, på engelsk brukes gjerne *collaboration* og *cooperation*. I tillegg er begrepet *samvirke et* fenomen som berører mange fagdisipliner. Samvirke er derfor vanskelig å definere og avgrense, ettersom samvirke omfatter alt fra samarbeid mellom to eller flere individ, mellom team og mellom organisasjoner. Det samme gjelder fagfeltet samfunnsikkerhet og betydningen av kriseledelse som helhet; den er relativt abstrakt, tvetydig og omdiskutert (Fimreite et al., 2019).

Det kan være flere årsaker til at organisasjoner samvirker. Krisens dynamikk krever ofte at organisasjoner må avvike fra de etablerte organisasjonsstrukturene eller driftsprinsippene for å tilpasse seg nye oppgaver. Det er viktig å understreke, i henhold til beredskapsprinsippene, at kriser ikke fratar organisasjoner deres ordinære driftsoppgaver. Dette fører til at krisehåndteringen kommer i tillegg til de vanlige oppgavene (Borch & Andreassen, 2020). Eksempelvis må politiet opprettholde samfunnets ro og orden, selv om en stor ulykke inntreffer. Det samme må de andre kriseledelseorganisasjonene med sine respektive samfunnsansvar. Kravene til kriseledelseorganisasjonene om å håndtere både dagligdagse og ekstraordinære hendelser simultant, store endringer i samfunnet. Kompleksitet og ressursknapphet gjør at de fleste kriser krever samvirke for å kunne løses (Kapucu & Garayev, 2011). Kapucu og Garayev (2011) peker også på at samfunnets utvikling, spesielt innen digitale domener, gjør at beredskapsorganisasjonene mangler erfaring på enkelte krisetyper, noe som øker behovet for samvirke.

Samvirke kan deles inn i et *vertikalt* og *horisontalt* perspektiv. Et samvirke mellom lokale, regionale eller nasjonale aktører vil kunne beskrives som *vertikalt*. Aktørene er på ulike nivå eller er hierarkisk vertikalt strukturert i forhold til hverandre. Et typisk trekk for vertikalt samvirke er et overordnet ledelselement, der de samvirkende aktørene gjerne er langt unna ledelsen (Aadnevik, 2022). *Horisontalt* samvirke foregår mellom organisasjoner på samme nivå, eksempelvis mellom kommuner, mellom departementer eller mellom nødetatenes innsatsledere. Ettersom aktørene ikke nødvendigvis inngår i en hierarkisk struktur eller et avhengighetsforhold til hverandre under vanlige forhold, er det ikke sikkert de har samvirket sammen tidligere. Denne manglende relasjonen kan føre til utfordringer dersom en krise skulle oppstå (Boin & 't Hart, 2012). Både krisens dynamikk og kompleksitet, som beskrevet tidligere, og det at samvirket foregår på flere nivåer simultant gjør at det kreves verktøy og mekanismer for å samordne arbeidet. *Samvirkemekanismer* er verktøy som brukes for å få ulike aktører til å jobbe mot felles mål. Å unngå at aktørene ikke går i veien for hverandre, stagnerer eller gjør dobbeltarbeid er viktig for å jobbe effektivt. Alternativet er gjerne friksjon, dårlig ressursbruk eller at samvirket stopper opp eller opphører. Det er ulike verktøy som kan brukes, men de vanligste samvirkemekanismene handler om å utvikle en følelse av fellesskap, samordne planverk, felles situasjonsforståelse og samkjøre beslutninger (Borch & Andreassen, 2020). Dette gjelder både horisontalt og vertikalt.

Forskrift om kommunal beredskapsplikt pålegger kommuner å planlegge for kriseledelse, gjennom krav til en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse) og å lage en beredskapsplan basert på risikoanalysen (Forskrift om kommunal beredskapsplikt, 2011). Beredskapsplanen må sammenfalle med andre kriseledelseaktører. Clarke og Perrow (1996) hevder at mye beredskapsdokumentasjon ikke reflekterer virkeligheten, og kan være basert på ressurser som ved en hendelse ikke er tilgjengelige. Spesielt farlig blir det om organisasjonene stoler så mye på dokumentene at det går utover beredskapsøvelser eller samvirke med andre. Engen et al. (2016) kaller dette symbolsk eller “vedtatt” beredskap, og handler om at beredskapsplanverket grunnlegges på relasjoner med andre, forutsigbarhet hos leverandører eller ressurser som kun eksisterer på papiret. Aktørene har kanskje utført sine lovpålagte plikter om planverk, men beredskapen er nødvendigvis ikke økt. Videre bør beredskapsplanen forplikte og skape et eierforhold hos aktørene, og tydelig avklare roller (Engen et al., 2016). For å oppnå dette, ikke minst under kriser, må det være tydelig kommunikasjon mellom beredskapsaktørene.

Det er derfor naturlig å undersøke i hvilken grad de eksisterende samvirkearenaene dekker opp behovet for samvirke. En studie fra 2016 (Malkenes, 2016) undersøkte i hvilken grad det eksisterer fora for informasjonsdeling for store byarrangement, samt viljen til å dele informasjon på tvers av organisasjoner. 65% av deltakerne i studien kjente ikke til slike fora, noe forfatteren tolker som at slike fora ikke eksisterer, annet enn på lokalt nivå og innad i arrangement (Malkenes, 2016). Dette fører til en tilsynelatende mangel på overordnede, etablerte fagmiljøer. Malkenes (2016) sin studie viser at beredskapsråd, foreninger eller bredt sammensatte fora vil være den arenaen som best ivaretar kunnskapsdeling på tvers av organisasjoner.

I utgangspunktet ønsker de fleste beredskapsorganisasjoner å samvirke med hverandre så lenge samvirket ikke medfører noen negative konsekvenser for dem selv. En typisk negativ konsekvens kan være utgifter eller personellmangel på andre områder, om samvirke blir prioritert (Fimreite et al., 2019). Fimreite og kolleger mener derfor at manglende samvirke ikke nødvendigvis handler om en negativ innstilling til samvirke i seg selv, men at forutsetningene til samvirke ikke nødvendigvis ligger til stede (Fimreite et al., 2019).

Selv om mange beredskapsaktører har lang erfaring med samarbeid og samvirke, er dette ikke uten utfordringer. I det daglige er beredskapsorganisasjonene organisert etter og utfører pålagte oppgaver, i stor grad innen eget fagområde. Dette gir en stor spesialisering,

noe som øker behovet for samordning mellom aktørene (Verhoerst, Bouckaert & Peters, 2007)

Mange beredskapsorganisasjoner har lange tradisjoner med samarbeid på tvers av organisasjonsgrenser. Samvirke er likevel vanskelig å få etablert, spesielt når det er tidspress (Bryson et al., 2015). For å legge til rette for samvirke er det derfor utviklet mange kommunikasjonsløsninger, eksempelvis nødnett. Det har bedret mye, men fortsatt er ikke samvirket optimalt. Det kan både tyde på at kommunikasjonsløsningene har sine begrensninger, men også at det kan være organisatoriske eller sosiale dimensjoner for samvirket som også virker begrensende (Allen et al., 2014). I stedet for at selve kommunikasjonsløsningen er hinderet, peker Allen et al. (2014) på at bruk av interne begreper (språk), overbelastning av informasjonsmengden og uklarheter ovenfor hvilken informasjon som kan deles mellom organisasjoner. Det er med andre ord både informasjonen i seg selv og hvordan den spres mellom organisasjoner som legger føringene for hvordan samvirket og den felles innsatsen mot hendelsen blir (Wolbers & Boersma, 2013).

Andre årsaker til samvirkeutfordringer kan være manglende erfaring med tverrsektorielt samvirke generelt, at omstendighetene rundt krisen er helt annerledes enn før (Charman, 2014) eller manglende erfaring med samvirkeverktøy, -plattformer, -prosedyrer eller -arenaer. Dette understreker viktigheten av kunnskapen om andre organisasjoner og hvordan de jobber. Man kan med andre ord ikke sette "hvem som helst" inn i en samvirkesituasjon og forvente at samvirke skal oppstå. Det er for sent å begynne å samvirke når krisen inntreffer; grunnlaget må legges før hendelsen dersom samvirket skal være effektivt. Dette understrekes av Crichton et al. (2009) som argumenterer for at kunnskap om andre fagfelt er helt sentralt for å samvirke, og sidestilt med øvelser og erfaring fra ekte hendelseshåndtering. Bred kunnskap om de ulike organisasjonene og avhengigheten til hverandre er essensiell, hvor mandater, strukturer, kapasiteter og begrensninger må være kjent for å ha avklarte roller under en hendelse (Perry & Lindell, 2003). Denne kunnskapen kommer kun gjennom planlegging og trening, noe som viser viktigheten av godt samvirke i det daglige, og ikke bare under hendelser (ibid).

Uhr (2009) argumenterer for at deltakerne i et samvirke må ha en felles forståelse for hva samvirket skal innbefatte og hva de ulike rollene er, dermed er rolleavklaring essensielt. Det å etablere tillit og relasjoner blir trukket frem som spesielt viktig for beredskapsorganisasjoner, og påvirker både beslutningstaking, prioriteringer og hvordan

tidskritiske aksjoner gjennomføres (Uhr, 2009). Det å arbeide sammen mot truende situasjoner forsterker bånd og relasjoner mellom både personer og organisasjoner (Bram & Vestergren, 2012). Andre elementer som er viktig for tverrsektorielt samvirke hos beredskapsorganisasjoner er tillit, organisatorisk læring, improvisasjon og fleksibilitet, rolleavklaring, beslutningstaking, planlegging, tid- og ressursbruk, ledelse, kommunikasjon, inkludering og respekt (Roud, 2021). De sistnevnte blir ikke omtalt videre i denne oppgaven.

3.6 Tidligere gjennomførte studier og “hull” i forskningslitteraturen

Det er gjort en del studier på samvirke mellom beredskapsorganisasjoner. Internasjonalt er såkalt interorganisatorisk samvirke (interorganisational collaboration) et studert fenomen. Betydningen av *collaboration* er i likhet med det norske begrepet *samvirke* tvetydig og noe ullent. Det gjør fenomenet bredt og spenner seg fra temaene kultur, organisasjonsstruktur, læring, beslutningstaking, til menneskelige og psykologiske prosesser.

I norsk sammenheng er mye av samvirke (og samordning) sentrert rundt de store fagmiljøene til Universitetet i Bergen, Universitet i Stavanger, NEXUS-miljøet på NTNU samt Nord universitet. Sentrale forskere rundt disse fagmiljøene er ofte sitert i flere studier, både forskningsartikler, mastergradsoppgaver og doktorgradsavhandlinger. For samvirke i Bergensregionen og Samfunnssikkerhets Hus er det mindre tilgjengelig forskningslitteratur. Dette har en sammenheng med at Samfunnssikkerhets Hus og Samvirkesenteret ble etablert i 2021, og at konseptet med et samvirkesenter er relativt nytt.

Det er to tidligere studier (begge mastergradsoppgaver) som har studert Samfunnssikkerhetens Hus. Den ene (Aadnevik, 2022) har et organisasjonsteoretisk perspektiv, og ser på vertikal samordning med Samfunnssikkerhetens Hus som utgangspunkt. Den andre (Aune & Valnes, 2022) har en mer praktisk tilnærming, og studerer opprettelsen av Samvirkesenteret, og hvordan Samvirkesenteret påvirker håndteringen av kriser. Studien har et team-psykologisk- og ledelsesperspektiv, der informantutvalget utelukkende består av ansatte i Samvirkesenteret. Begge studiene er gjort på et tidspunkt da Samvirkesenterets rolle fortsatt var uavklart, og mye er endret siden studiene ble publisert. Det finnes også studier innen øvrig kommunal beredskap og samordning. Raste og Sneen (2018) studerer hvordan kultur og læring påvirker samordning i et planleggingsperspektiv. Andre studier som ser på det operasjonelle nivået, har studert samarbeid mellom nødetatenes operasjonssentraler. Samvirke

mellom operasjonssentralene har helt andre tekniske og organisatoriske forutsetninger, og er derfor ikke sammenlignbart med hva vår studie tar for seg.

De fleste kriser treffer tverrsektorielt. Som tidligere beskrevet er effektivt samvirke nøkkelen, og fremtiden, i håndteringen av tverrsektorielle kriser. Likevel er ikke mekanismene som legger til rette for effektivt samvirke mellom organisasjoner spesielt godt studert. Det finnes ikke studier verken lokalt eller nasjonalt som tar for seg hvordan kriseledelseorganisasjoner samvirker effektivt på operasjonelt regionalt nivå. Den norske oppbygningen av krisesystemet, med stor grad av sektorisering, er ikke direkte overførbar til kriseledelse i andre land, som gjør systemene vanskelig å sammenligne. Det er derfor usikkerhet knyttet til i hvilken grad internasjonal forskning kan relateres til regionale forhold i Bergensregionen. Vi ønsker derfor med vår studie å bidra til å fylle noe av “kunnskapshullet” som belyser hvordan man kan skape et effektivt samvirke på operasjonelt nivå, og hvordan effektivt samvirke kan påvirke kriseledelsen i positiv retning.

4.0 Metode

Metodedelen har til hensikt å beskrive hvordan dataene fra studien kom frem, og hva som kan ha påvirket datainnsamlingen (Johannessen et al, 2020). I dette kapittelet vil vi først redegjøre for valg av forskningsstrategi og forskningsdesign. Deretter vil vi beskrive datainnhentingsprosessene, analyseenhetene og informantutvalget samt hvordan analysen av resultatene er gjort. Avslutningsvis vil vi se på metodiske styrker og svakheter med studien.

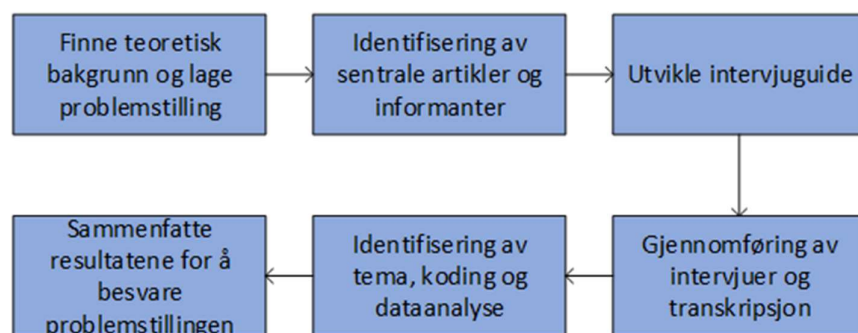
4.1 Forskningsprosessen

For å gjennomføre studien er det flere steg som gjennomføres. Vi beskriver i dette kapittelet prosessen fra idé til ferdig studie. Metodiske valg tatt underveis er beskrevet fortløpende i metodekapittelet, og vi beskriver nå kun kort og oversiktlig hvordan forskningsprosessen i hovedtrekk har foregått.

Begge forskerne av denne studien har bakgrunn fra ulike stillinger i operativt beredskapsarbeid på både taktisk og operasjonelt nivå. Der opplever vi ofte hvordan beredskapsorganisasjonene ikke oppnår potensialet i kriseledelsen, fordi organisasjonene ikke samarbeider godt nok. Det var derfor naturlig å studere dette temaet i masteroppgaven. Det første steget var å finne teoretisk bakgrunnsmateriale, og få oversikt på hvilke studier som er gjort tidligere. Vi utarbeidet en problemstilling med tilhørende forskningsspørsmål basert på hva vi selv har opplevd som problematisk i operativt beredskapsarbeid. Dette for å sikre at studien har en praktisk relevans for kriseledelsesorganisasjonene, og at temaene er gjenkjennbare i beredskapsmiljøet. Det neste steget var å snevre inn artiklene vi hadde funnet fra usystematiske søk og henvisinger fra litteraturlister til å omhandle det problemstillingen vår faktisk handlet om. Deretter begynte vi å kartlegge informanter som kunne være interessante, kontaktinfo og hvilken kompetanse de satt med. Dette for å sikre at informantene kunne gi interessante data til studien.

Det fjerde steget var å utvikle en intervjuguide. Intervjuguiden måtte stille spørsmål som gav relevante svar, men som ikke var førende eller av etiske hensyn problematiske. Intervjuguiden samt planen for håndtering av personopplysninger ble sendt inn til vurdering og godkjenning av Sikt (tidligere NSD). I løpet av desember 2022, og januar og februar 2023 ble intervjuene gjennomført, og fortløpende transkribert og analysert. Resultatet av studien

var nå ferdig kartlagt, og resultatene ble nå sammenfattet, renskrevet, analysert og implementert i oppgaven. Metodekapittelet vil nå stegvis og i detalj beskrive oppgavens metodiske valg, struktur og datainnsamling. Figur 4.1 gir en visuell fremstilling av forskningsprosessen for denne studien.



Figur 4.1: Forskningsprosessen for denne studien. Figuren viser hvordan oppgaven ble til fra utarbeidelsen av problemstilling, intervju- og databehandling samt sammenfatning av resultatene.

4.2 Forskningsdesign

Ettersom vi er interessert i data som vanskelig lar seg kvantifisere, som handlingsmønstre, holdninger, opplevelser og kultur, vil et kvalitativt design være best egnet. Informasjonen som vi ønsker er å finne i informantens underbevissthet, tankeprosesser og handlingsmønstre, noe som kommer best frem ved kvalitative undersøkelser (Johannessen et al., 2020).

Samvirke er et sammensatt og komplekst fenomen med mange variabler. Studien er derfor en *induktiv eksplorerende casestudie*. Et *induktivt design* vil si at man går fra empiri til teori, der beskrivelser og observasjoner brukes for å formulere en teori basert på praksis. Datainnsamlingen brukes for å identifisere ulike mønstre eller tema, som kan skape et konseptuelt rammeverk (Saunders et al., 2015). Der deduktiv metode har en mer rigid og strukturert metodisk fremgangsmåte, vil den mindre strukturerte induktive metoden kunne inkludere et bredere relevant årsaksbilde. Induktiv metode er derfor velegnet når det kan være mange årsaker til at et fenomen skjer, og hensikten med forskningen er å kartlegge disse (Saunders et al., 2015). Det er likevel viktig å være klar over at konklusjonene fra en induktiv studie ikke er testet, og derfor trenger større studier som kan bekrefte funnene for at de skal kunne generaliseres utover å kun være en teori.

Gjennom litteratursøk fra studiens forarbeider avdekket vi at det eksisterer relativt lite forskning på samvirke i norsk kontekst. Et *eksplorativt design* kan brukes når man ønsker økt

forståelse av en uklar eller ubeskrevet problemstilling. Designet gir ikke-kvantifiserbare data der vi lærer i takt med gjennomføringen. Vår forskning vil derfor sannsynligvis beskrive tema som ikke er utfyllende beskrevet tidligere. Et eksplorativt design gir mulighet til fleksibilitet og bredde til å beskrive analyseområdet. Dette passer oss derfor godt, fordi formålet med undersøkelsen er å komme frem til en bedre forståelse av variablene og relasjonene mellom dem (Johannessen et al., 2020).

En casestudie kan forklares som en strukturert og målrettet studie av relativt få enheter, ofte bare én, for å forklare et fenomen (Gerring, 2006). Ifølge Johannessen et al. (2020) kan en casestudie gi et dypdykk inn i hendelser eller organisasjoner for å undersøke fenomener som kanskje ikke ellers hadde kommet til overflaten. En casestudie handler om å samle inn data om et avgrenset fenomen, for så å utforske, beskrive, forstå og vurdere det. Bakgrunnen for valget av en enkelt-casestudie er at vi anser det som viktig å se samvirkeaktørene som én masse, bestående av heterogene parter med selvstendige behov og ønsker. For å besvare problemstillingen, er derfor en casestudie et passende studiedesign. I tillegg får vi med en casestudie en praktisk tilnærming som lett kan forankres i empiri og i beredskapsaktørenes hverdag. Det øker sannsynligheten for at studien kan brukes til å underbygge kunnskapsbasert praksis. På den andre siden vil valget av enkeltcasestudie gjøre at resultatene ikke nødvendigvis kan generaliseres eller er overførbare til andre situasjoner. Relevansen til andre nettverk eller strukturer bør derfor bekreftes av ytterligere studier som bekrefter det samme eller viser likheter mellom casene (Johannessen et al., 2020).

Det er mange beredskapsorganisasjoner som sammen eller hver for seg arbeider for et trygt samfunn i Bergensregionen. Disse tilhører ulike sektorer, og forskjellene mellom dem kan være relativt store. En case trenger ikke nødvendigvis være en spesifikk hendelse eller fenomen, men kan også beskrive en organisasjon eller struktur over tid. Slik kan også nettverk defineres som en case (Johannessen et al., 2020). Vi definerer alle beredskapsaktørene som et nettverk, og vår studie er en enkeltcasestudie som skal undersøke *fenomenet* tverrsektorielt organisatorisk samvirke mellom beredskapsorganisasjoner i dette nettverket. Dette gir oss muligheten til å undersøke fenomenet samvirke fra flere sider og vil gi oss fyldige beskrivelser og forståelse av disse (Johannessen et al., 2020). Enkeltcasestudier gir oss også mulighet til å mer i dybden og finne dybdekunnskap som i flercasestudier ikke nødvendigvis hadde blitt like synliggjort eller utforsket. Samvirke er komplekst, og krever derfor et grundig dypdykk dersom en kvalitativ enkeltcasestudie skal ha praktisk relevans. Flercasedesign

kunne vært aktuelt om vi skulle sammenlignet de ulike organisasjonene med hverandre, og ikke bare fenomenet samvirke mellom dem.

Analyseobjektet (også kalt analyseenhet) er det som undersøkes i en casestudie (Gerring, 2006). Johannessen et al. (2020) hevder at *“en analyseenhet er en sosial enhet eller det elementet i samfunnet som studien tar utgangspunkt i. For å kunne fungere som en analyseenhet må slike elementer identifiseres og avgrenses på en entydig måte* (Johannessen et al. 2020, s. 214). Som tidligere nevnt ser vi på de store offentlige samvirkeaktørene i Bergensregionen som *ett* samvirkenettverk, og dette samvirkenettverket utgjør analyseobjektet for oppgaven. Analyseobjektet avgrenses av oppgavens problemstilling samt inkluderingskriteriene for å innlemmes i denne studien.

4.3 Utvalg og inkluderingskriterier

I kvalitativ metode er det vanlig med en strategisk utvelging av forskningsobjekter. *“Strategisk utvalg vil si at forskeren først tenker gjennom hvilken målgruppe som må delta for å få samlet nødvendige data, mens det neste steget er å velge ut personer fra målgruppen som skal delta i undersøkelsen”* (Johannessen et al., 2020, s. 58). Ved en strategisk utvelging, har informantene en spesiell kunnskap, miljø, yrke eller annen bakgrunn som er spesielt interessant. Utvelgelsen baseres på en faglig vurdering av hvor mange og hvilken bakgrunn forskningsobjektene skal ha, og selekteres etter hvor interessante og relevante de er for å belyse problemstillingen. Vi definerte derfor ulike inkluderingskriterier for å finne frem til et relevant studieutvalg. Utvalget må være omfattende nok til at vi får frem nok interessante perspektiver fra ulike sektorer, men ikke så omfattende at datamengden blir for stor eller for upresis.

For å sikre at informantene er relevante og at studien blir gjort på en juridisk og etisk riktig måte, stilte vi tre krav for inklusjon. For det første må informanten være myndig og kunne formulere seg svært godt på norsk både muntlig og skriftlig. Dette forenkler arbeidet med samtykke- og personvernsreglement betraktelig da kravene for å gjennomføre studier på barn har høyere krav til informert samtykke og databehandling. Gode norskkunnskaper forenkler arbeidet med transkripsjon og analyse, i tillegg til å sikre at ord og begreper ble forstått på samme måte mellom oss og informanten.

For det andre må informantene ha informasjon, kunnskap eller erfaring som er relevant. Det var derfor behov for å konkretisere hvilke beredskapsorganisasjoner som sitter på den kompetansen studien etterspør. Dynes (1977) deler beredskapsorganisasjoner i fire hovedtyper. Type 1-organisasjoner gjør pre-definerte oppgaver og har en pre-definert struktur som ikke endrer ledelsesform under kriser. Bemanningen er også i hovedsak lik. Nødetater er typiske type 1-organisasjoner, og denne gruppen anser ofte seg selv som krisehåndteringens hjerte (Boin & 't Hart, 2012). Type 1-organisasjoner har ofte stor tillit i samfunnet, og påvirker hendelsen direkte gjennom operativt arbeid. Kvaliteten på krisehåndteringen handler derfor om hvor godt organisasjonene er trent og hvordan de samarbeider (Dynes, 1977).

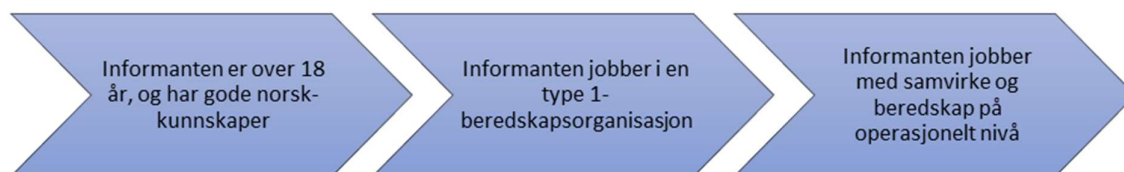
Type 2-organisasjoner har krisehåndtering som en av sine viktigste oppgaver, men ikke nødvendigvis som en hovedoppgave. Disse organisasjonene har stor restkapasitet som kan mobiliseres ved kriser, og som er i dvale i fredstid (Praminik, 2015). Type 2-organisasjoner, eksempelvis frivillige organisasjoner, har predefinerte oppgaver (som å delta i leteaksjoner), men flytende struktur. Type 3-organisasjoner har ikke krisehåndtering som del av sin oppgaveportefølje, men kan likevel i en krise bli involvert. Organisasjonen beholder sin struktur, men får helt nye oppgaver. Type-4 har verken planverk eller organisasjonsstrukturer for å delta i krisearbeid. Det medfører at type 4-organisasjoner blir strukturert og får tildelt oppgaver først når krisen inntreffer. Dette kan være frivillige innbyggere eller grupper uten definert struktur som spontant melder seg til tjeneste.

Vi inkluderte kun informanter fra type 1-beredskapsorganisasjoner i studien, noe som vil si at organisasjonene innehar samme oppgaver og struktur i vanlig drift og i krise. Dette snevrer også inn omfanget av organisasjoner betydelig og gjør det lettere å besvare problemstillingen. Tilsvarende økes også profesjonaliteten i utvalget. Mange beredskapsorganisasjoner utenfor type 1, baseres på frivillighet eller personer med deltidsstillinger. Frivillige organisasjoner driftes ikke nødvendigvis profesjonelt (underforstått med at de ansatte har 100% stilling) i beredskapskjeden, de har ikke nødvendigvis et definert lovpålagt beredskapsansvar, og ofte ledes av frivillige personer uten krav til formell beredskapsfaglig utdanning. Svarene ville derfor ikke nødvendigvis være sammenlignbare med de andre informantene, i tillegg til at begrepsforståelsen og erfaring fra tverrsektorielle operasjonelle samvirkeutfordringer ikke nødvendigvis er til stede. I en regional sammenheng arbeider frivillige organisasjoner for det meste på taktisk nivå, og forholder seg i hovedsak til føringer fra Politiets taktiske eller operasjonelle ledelse under aksjoner. Selv om frivillige

organisasjoner leverer tjenester av høy kvalitet og har en essensiell samfunnskritisk funksjon under beredskapshendelser, er de derfor ikke inkludert i denne studien.

For å sikre at informantene følte identitet overfor sin egen arbeidsgiver, åpnet derfor alle intervjuene med spørsmål om hvorvidt informantene anså sin organisasjon som beredskapsorganisasjon, og hvorfor. Dette ga oss et godt førsteinntrykk om informantens refleksjon om sin egen stilling i organisasjonen, og organisasjonens plass i beredskapssamfunnet. I tillegg fikk vi en naturlig introduksjon og start på intervjuet, og informanten fikk riktig “mindset” for resten av samtalen.

Det tredje kravet handlet om at informantene måtte arbeide med samvirke på operasjonelt hierarkisk nivå. Dette ekskluderte derfor automatisk ansatte i direktorat, departement og hos Statsforvalteren, samt de som jobber taktisk ute på et skadested. Personer som jobber på operasjonelt nivå, samvirker gjerne både horisontalt og vertikalt, og kjenner derfor utfordringer og suksessfaktorer godt i begge dimensjoner. Personer som jobber strategisk eller taktisk, kan muligens jobbe utelukkende med kun en dimensjon, og gjerne i en vertikal linje. Ettersom problemstillingen handler om samvirke mellom beredskapsorganisasjoner, er det derfor mest naturlig å se på operasjonelt nivå for å sikre kompetanse på todimensjonalt samvirke. De tre inkluderingskriteriene er visuelt fremstilt i figur 4.2.



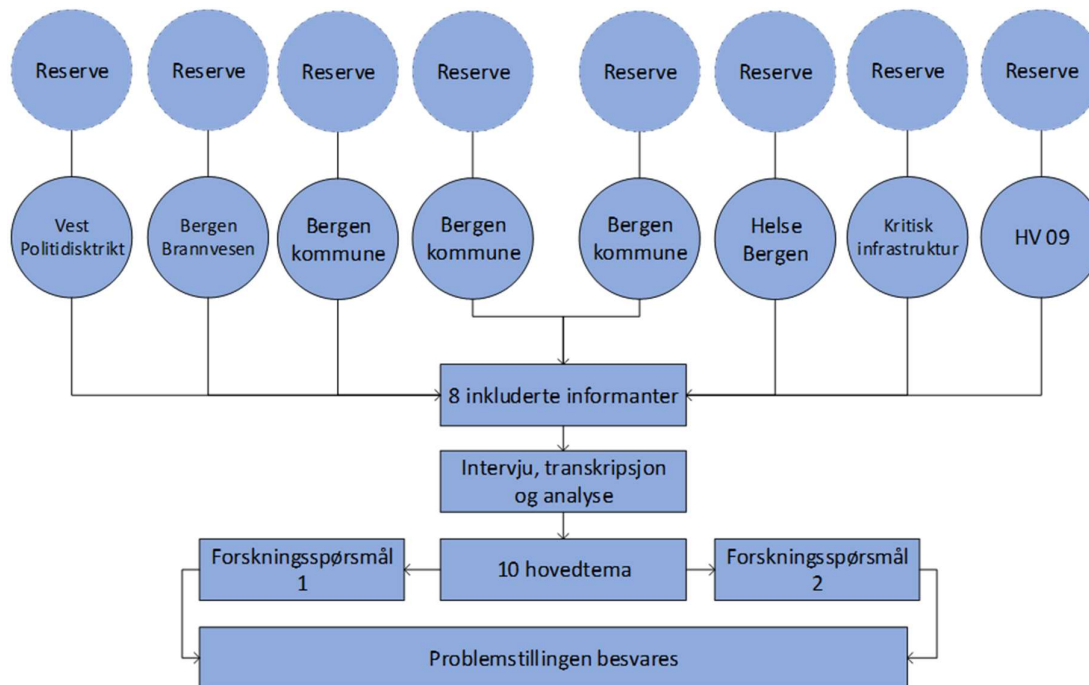
Figur 4.3: Inkluderingskriterier for studien.

Valg av forskningsdesign utgjorde hovedgrunnlaget i valget av hvor mange informanter som skulle innlemmes i studien. Vi valgte å innlemme åtte informanter, noe som ifølge Saunders et al. passer fint i et induktivt eksplorerende design (Saunders et al, 2015). Datamengden blir med åtte deltakere stor nok til at vi kan se sammenhenger fra empirien, men ikke så stor at den kan stå i fare for å tolkes kvantitativt. I tillegg vil datamengden i analyseprosessen være overkommelig og oversiktlig.

4.4 Rekruttering av informanter

Vi vurderte det som tilstrekkelig med kun en informant fra hver sektor. Dette fordi vi vurderte at flere informanter fra samme aktør gjerne ville gi lignende data. En sektor har større bredde innen operasjonelt samvirke enn de andre, og vi intervjuet derfor flere informanter fra denne sektoren for å få frem perspektiver fra hele sektorens bredde.

Beredskapsmiljøet er relativt begrenset på operasjonelt nivå, som gjør at svarene internt i hver sektor vil være relativt likt uavhengig av hvor mange i hver sektor som ble intervjuet. Informantene har bakgrunn fra alle de store beredskapsfunksjonene i Bergensregionen, og omfatter kommunal beredskap, politiet, brannvesenet, helsevesenet, kritisk infrastruktur og Forsvaret. Nettopp fordi beredskapsmiljøet er lite, går de samme nøkkelpersonene igjen. For å ivareta anonymiteten til informantene vil vi derfor ikke opplyse hvilken informant (senere referert til som *informant 1 til 8*) som er fra hvilken etat. Informantene ble rekruttert via direkte henvendelse på e-post og telefon ut fra vårt eksisterende kontaktnettverk. Utvelgelsen av informanter ble gjort basert på informantenes nåværende stilling, samt tidligere arbeidserfaring innen operativt samvirkearbeid. En av informantene ble rekruttert etter anbefaling fra en annen studiedeltaker. Med unntak av en person ønsket alle informantene å delta i studien. Denne personen hadde nylig byttet arbeidsgiver til en ikke-operativ stilling, og tilfredsstilte derfor heller ikke inkluderingskriteriene. Vi kartla reserveinformanter til alle deltakerne, for å sikre bred deltakelse selv om noen skulle trekke seg. Siden ingen informanter valgte å trekke seg, var ikke behov for å rekruttere reserveinformantene. Figur 4.3 fremstiller informantene og datainnsamlingen visuelt.



Figur 4.4: Oversikten viser informanter i studien og analyseprosessen i hovedtrekk. 10 hovedtema ble katalogisert under de to forskningsspørsmålene i studien.

4.5 Datainnsamling og transkripsjon

Intervju er den "dominerende formen for datainnsamling i kvalitativ forskning" (Johannessen et al., 2020, s. 105), og er en "samtale med en struktur og formål, og egner seg godt når vi ønsker å studere meninger, holdninger og erfaringer" (Johannessen et al., 2020, s. 105). Intervju brukes når man "ønsker fyldige og detaljerte beskrivelser av informantens forståelse, følelser, erfaringer, oppfatninger, meninger, holdninger og refleksjoner knyttet til et fenomen" (Johannessen et al., 2020, s. 106). Ut fra problemstillingen og forskningsdesignet i denne oppgaven er derfor intervju en velegnet og naturlig måte å gjennomføre datainnsamlingen på.

Et semistrukturert intervju vil øke sannsynligheten for at vi får innsikt i tema og data vi ellers ikke ville ha fått tilgang på i et strengt strukturert intervju. I tillegg kan intervjuer gi forståelse av hvordan mennesker opplever konteksten rundt dem (Kvale & Brinkmann, 2015). En semistrukturert intervjuguide (vedlegg 1) ble brukt for å sikre struktur i intervjuet, men rekkefølgen på spørsmålene ble tilpasset slik at de passet den naturlige flyten i samtalen. Intervjuguiden tillater informanten å avvike noe fra rekkefølgen av spørsmålene, slik at intervjuet får mer en samtalelignende form med rom for improvisasjon (Bryman & Bell, 2015). Samtidig ivaretar vi en retning og struktur som sikrer relevante svar.

Ettersom vi var på jakt etter kvalitative data, var det viktig å sørge for en naturlig og tillitsskapende flyt i intervjuet, slik at intervjuet fikk et mer avslappet og samtaleformet preg. Dette opplevde at vi hadde god effekt, og skapte rom for nye refleksjoner hos flere av informantene som de ikke har tenkt over tidligere. Totalt intervjuet vi 8 informanter, og hvert intervju hadde en varighet rundt 90 minutter. Intervjuene ble tatt opp på lyd på kryptert server og ble fortløpende transkribert i etterkant av intervjuene. Vi benyttet maskinell transkripsjon via Nord universitets Office 365, med lagring i Nord universitets krypterte skyløsning. Ettersom forskergruppen bor i ulike landsdeler, var en kryptert skyløsning en utmerket måte å samarbeide og dele filer på. Alle intervjuene ble også manuelt gjennomgått for å sikre at transkripsjonen var riktig, samt å få med ikke-verbal kommunikasjon. Måten ting blir sagt på og stemningen rundt temaene er viktig for betydningen av det som blir sagt, og derfor også beskrevet sammen med teksten i transkripsjonen (Saunders et al., 2016).

4.6 Personvern

Studier som samler inn persondata, og der datamaterialet kan føre til at en informant kan gjenkjennes, skal meldes til Norsk senter for forskningsdata (tidligere NSD, nå SIKT). Meldeskjemaet planlegger håndtering av personopplysninger og ivaretar personvernet til dem det forskes på i tråd med personvernreglene. I tillegg er det et verktøy for institusjonen å holde oversikt over hvilke personopplysninger forskningsmiljøet samler inn. Meldeskjemaet må godkjennes av SIKT før datainnsamling kan påbegynnes, og godkjenningsbrevet fra SIKT er vedlagt oppgaven (vedlegg 3). I tillegg har vi konferert med Nord Universitets jurist for å bekrefte at vi håndhever regelverket riktig. For å sikre at personvernet til intervjuobjektene overholdes, skal objektene ha god og rikelig informasjon. Vi bruker derfor SIKTs mal til informasjonsskriv for dette formålet. Informasjonen skal være kortfattet, lett forståelig og i en lett tilgjengelig form (SIKT, u.å). Bruk av informasjonsskriv gjør det også mulig for oss å dokumentere hvilken informasjon vi har gitt deltakerne. Det er få årsaker som hjelmer unntak fra informasjonsplikten, og vår studie omfattes ikke av dette unntaket.

For å sikre personvernet under datainnsamling og analyse benyttet vi UiOs nettskjema-app som opptaksmedium. Appen krypterer opptakene og lagrer de på en sikker server. I forkant av intervjuene ble hver informant tildelt et randomisert informantnummer. Nummeret sikrer at transkripsjonene ikke kan knyttes til personer om det skulle komme på

avveie. Alle transkripsjoner er lagret på Nord Universitets skyløsning. Dette fasiliterer sikker fildeling i forskergruppen.

Alle deltakerne signerte fysisk på samtykkeskjema for deltakelse i studien (vedlegg 2). Samtykkeskjemaet er oppbevart i en lukket safe der kun én i forskergruppen har tilgang. Alle samtykkeskjema blir makulert når oppgaven er godkjent av universitetet og studieperioden således er over. Ettersom innsamlet data ikke skal brukes til andre prosjekter enn denne masteroppgaven, slettes også alle lydbåndopptak og digitale filer med persondata når oppgaven er godkjent.

4.7 Dataanalyse

Dataanalysen har to hensikter, å organisere data etter tema og å analysere og tolke (Johannessen et al., 2020). Det er flere måter å gjøre dette på, men vi anså en tematisk analyse som mest hensiktsmessig. En temaanalyse er en fleksibel tilnærming som er godt egnet til dataanalyser på tvers av ulike teoretiske orienteringer. Den er enkel, men samtidig dyp nok til å gjengi informantenes meninger eller erfaringer. Hensikten er å identifisere mønstre og sammenhenger i datamaterialet, for deretter å sortere de ulike mønstrene til overordnede temaer (Braun & Clarke, 2006).

Braun & Clarke (2006) presenterer seks trinn for å gjennomføre en tematisk analyse. Først får man oversikt over dataene (1), deretter kategoriseres de ut fra emner som går igjen (2) og samles til mer overordnede temagrupper (3). Deretter defineres og undersøkes temaene om de er representative for datamaterialet (4) før temaene navngis (5). Deretter skrives temaene om til en tekst (6) og analysen er ferdig.

Vi har fulgt Braun & Clarkes (2006) metode i analyseringsarbeidet. Vi benyttet programvaren NVIVO for å strukturere datamaterialet, og delte materialet inn i temaer som var gjennomgående. Flere spørsmål i intervjuguiden besvarer de samme temaene, men fra ulike vinkler. Dette førte til at informantene beskrev samme fenomen fra flere sider. Noen av temaene hang sammen med forskningsspørsmålene. Intervjuene ble indeksert kategorisk etter disse temaene. I tillegg var det enkelte fenomener og resultater fra intervjuene som flere informanter kom inn på, som vi ikke hadde forutsett på forhånd. Vi opprettet derfor indekseringskoder til disse også for å finne ut om dette var enkeltobservasjoner eller noe gjennomgående i flere intervjuer. Totalt ble det opprettet 16 indekseringskoder, som etter

analyseringsarbeidet ble redusert til ti tema da noen av dem overlappet. Funnene fra analysen er i både resultat- og diskusjonskapittelet strukturert etter hvilket forskningsspørsmål de besvarte og skrevet ut i tekstform. De 10 temaene fra analysen danner derfor strukturen for resten av oppgaven.

4.8 Forskningskvalitet

“En studies pålitelighet styrkes ved at forskeren gir en inngående beskrivelse av konteksten fenomenet studeres innenfor, og en detaljert fremstilling av hele forskningsprosessen.”

(Johannessen et al., 2020, s. 253). Det vil si at reliabilitet (pålitelighet) knyttes til hvilke data som samles inn, brukes og hvordan de bearbeides. Man kan videre styrke påliteligheten ved å utarbeide en revisjonsprosedyre som gjør det mulig å spore data, metoder og avgjørelser gjennom hele prosjektet (Johannessen et al., 2020). Det er med andre ord viktig å være gjennomslukt og ryddig gjennom hele arbeidet.

“Validitet i kvalitative undersøkelser dreier seg om i hvilken grad forskerens fremgangsmåter og funn på en riktig måte reflekterer formålet med studien og representerer virkeligheten.” (Johannessen et al., 2020, s. 250). Videre sier Johannessen et al. (2020) at vedvarende observasjon og triangulering er teknikker som øker sannsynligheten for frambringning av troverdighet ved resultatene. Gjennom vedvarende observasjon søker man å investere nok tid og ressurser så man kan skille mellom relevant og ikke-relevant informasjon og bygge opp tillit. *“Metodetriangulering vil si at forskeren under feltarbeidet bruker ulike metoder - for eksempel observasjon og intervju. Det kan også bety at forskeren ikke tar utgangspunkt i bare én setting, men flere”* (Johannessen et al., 2020, s. 250). Videre kan tilbakeføring av resultater til informantene for å bekrefte informasjonen og å rette opp i eventuelle misforståelser eller feiltolkninger bidra til økt troverdighet (Johannessen et al., 2020).

Selv om vi i denne studien ikke har benyttet flere datainnsamlingsmetoder, har vi ivaretatt validiteten på flere måter. For det første har forskergruppen lang erfaring og kompetanse innen krisehåndtering og beredskap på flere hierarkiske nivåer og i flere sektorer, noe som ivaretar evnen til skille det som er relevant fra det som ikke er det. Det var derfor ikke behov for å bli kjent med organisasjonen eller fagfeltet. Det ivaretar Johannessen et als. observasjonsteknikk og triangulering for å bygge opp tillit og troverdighet til oppgaven.

For det andre har vi gjennom hele intervjuet stilt åpne spørsmål, som ikke er ledende. Der informantene har kommet med utsagn eller konkrete meninger, har vi stilt oppfølgende spørsmål for å sikre at vi har forstått budskapet deres. Dette sikrer den innsamlede dataen fra å bli misforstått eller mistolket.

For det tredje er alle intervjuene gjennomført med fysisk tilstedeværelse. Dette sikrer at non-verbal kommunikasjon fanges opp, noe som også bidrar til at svarene oppfattes riktig, og at spørsmålene som blir stilt forstås av informantene.

Vi gjennomførte flere testintervju med frivillige relevante deltakere (utenfor studiepopulasjonen) for å kvalitetssikre at spørsmålene traff på problemstillingen, og at alle forskningsspørsmålene ble besvart. I etterkant av testintervjuene valgte vi å stryke to spørsmål som vi anså som overflødige, og endret ordlyden ytterligere to. Testintervjuene økte slik kvaliteten på datainnsamlingen. Vi opplevde vi ingen flere behov for å endre spørsmålene underveis i datainnsamlingen, og alle deltakere har derfor fått de samme spørsmålene selv om rekkefølgen har vært tilpasset den enkelte informant. Alle informanter fikk tilsendt studieinformasjon på forhånd, der det tydelig fremkom hvordan personvern ble ivaretatt, hensikten med studien og hvordan de kunne trekke seg om de skulle ønske det. Studieinformasjonen (vedlegg 2) ble også gjennomgått ved intervjuets oppstart.

Selv om vi benyttet maskinell transkripsjon, ble alle intervjuene gjennomgått manuelt for å rette feil og kvalitetssikre at transkripsjonen ivaretok ordlyden og intensjonen i setningene. Den manuelle gjennomgangen sørget også for at eventuelle uttalelser som er unntatt offentligheten ble fjernet. En informant fikk tilsendt sitt anonymiserte intervju etter ønske om sitatsjekk, men vedkommende hadde ingen innvendinger til innholdet.

Bruk av NVIVO gav oss oversikt på innholdet i datamengden og gjorde sammenligning og uttrekk av data langt enklere. En kategorisk organisering muliggjør en meningsfylt gruppering på tvers av datamaterialet. I tillegg til kategoriske analysen for å finne sammenhenger og fellesnevner på tvers av informanter ble det gjort en kontekstuell organisering av enkeltemner for å gå i dybden i spesielle enkeltemner. Kombinasjonen av disse gjorde at datamaterialet ivaretok både bredden og dybden av analysen. For å kvalitetssikre dataanalyseringen ble analysen gjort av begge forskerne. For å finne sammenhenger i dataene ble de mest sentrale temaene oppsummert i tabeller for lettere å få oversikt på materialet. Dette sikret også at vi ikke blandet temaer eller mistet data underveis i

dataanalyseringen. Bruken av NVIVO samt den strukturerte tilnærmingen til datahåndteringen ivaretok reliabiliteten til oppgaven og måten datainnsamlingen ble gjennomført på. En ryddig og strukturert tilnærming til data og informanter øker derfor ikke bare troverdigheten, men også profesjonaliteten til studien, noe som lettere gir overføringsverdi til andre sektorer og praksis.

4.9 Etiske hensyn

Ivaretagelse av forskningsetikk er viktig i alle deler av en studie. Forskningsetikk handler om rettighetene til deltakerne eller de som berøres av studien ivaretas (Saunders et al., 2016). Diener og Crandall (1978) beskriver fire måter å unngå negativ påvirkning på deltakerne: unngå å forstyrre privatlivet, unngå skader på deltakerne, unngå desepsjonsforskning og å innhente et informert samtykke til deltakelse.

Det er viktig for tillitsbåndet mellom forsker og informant at informantene deltar frivillig og vet at de kan trekke seg når som helst om ønskelig. Alle deltakerne mottok i god tid før intervjuet informasjon om studiens rammer, målsetning og tema. Dette ble også gjennomgått før intervjuet startet opp. Også hvilke personvernopplysninger som ble samlet inn, lagring av opplysninger samt muligheten for å alltid kunne trekke seg ble gjennomgått. Alle informantene måtte så signere en erklæring på at de hadde forstått innholdet og rettighetene sine. De som ønsket sitatsjekk, fikk sin transkripsjon til gjennomsyn. Vi anser derfor Diener og Crandalls (1978) kvar til informert samtykke som oppfylt.

Siden studien er intervjubasert vil det ikke være noen direkte helsefare for deltakerne. Temaene handler ikke om informantene som privatperson, men åpner for personlige meninger og erfaringer om det er personlige meninger eller erfaringer informantene ønsker å dele. Dette gjør faren for negativ påvirkning relativt lav. I tillegg er alle henvendelser gjennomført gjennom offisielle kommunikasjonskanaler og på dagtid, for å ikke forstyrre privatlivet unødig. Det vil alltid være en mulighet for gjenkjenning av informantene. Det er derfor gjort ekstra tiltak for å sikre anonymiteten. Eksempelvis er det ikke redegjort i oppgaven hvilken informant som stammer fra de respektive organisasjonene. For å sikre at informasjonen fra informantene ikke er gradert eller unntatt offentlighet, og slik avslører organisatoriske eller samfunnsmessige sårbarheter, er alle resultatene gjennomgått av flere forskere. De få opplysningene som kunne være i nærheten av en slags gradering er utelatt fra studien. I tillegg er det opplyst til informantene under intervjuet at studien er offentlig. Vi anser derfor Diener

og Crandalls (1978) krav om at forskningen ikke er til skade eller forstyrrer privatlivet for oppfylt.

Desepsjonsforskning, bedre kjent som “lureforskning”, handler om at informantene deltar i en studie uten at de vet hele den fulle sannheten om hva som undersøkes (Skavlid, 2015). Desepsjon er en etisk fallgrube, da det på den ene siden kan være nyttig kunnskap som blir avdekket, men på den andre siden skadelig for informantene ettersom de blir lurt. Det er stor fare for etiske overtramp i tillegg til et ødelagt tillitsbånd mellom informant og forsker. Vår studie er helt transparent og åpen, og vi unngår derfor hele problemstillingen om desepsjonsforskning. Alle spørsmål som informanter eller andre måtte ha om studien har blitt grundig og ærlig besvart. Vi følger således Diener og Crandalls (1978) krav om å unngå desepsjonsforskning.

Alle studier som samler inn persondata må utarbeide en databehandlingsplan som må godkjennes av Sikt (tidligere kjent som NSD) før datainnsamlingen starter. Vår plan, inkludert intervjuguide og informasjonsark til deltakerne, ble godkjent i god tid før studien startet. Godkjenningen fra SIKT er vedlagt oppgaven (vedlegg 3). Forfatterne av denne studien har ingen interessekonflikter, og formålet til studien er utelukkende å bidra til økt kunnskap og kompetanse om krisehåndtering og samvirke mellom beredskapsorganisasjoner.

4.10 Styrker og svakheter med studien

En styrke med vår studie er at den er relativt konkret i både problemstilling og form, og definerer så langt det lar seg gjøre hva studien handler om. Studien vår er kvalitativ og innehar bare en datainnhentingsmetode. En kvantitativ sekundærundersøkelse som underbygger eller supplerer de kvalitative funnene, som en spørreundersøkelse, kunne gi spennende perspektiver. Det ville riktignok medført en større arbeidsmengde og kunne ta fokus bort fra det kvalitative arbeidet. Ettersom vår problemstilling utelukkende er kvalitativ, valgte vi derfor å kun gjøre en datainnsamling med tilsvarende høy kvalitet. Det er derfor ingen dokumentanalyse i studien. En større og mer omfattende studie ville kunne omfatte flere typer organisasjoner, og vurdert hvorvidt funnene i vår studie er overførbare til andre typer organisasjoner, i tillegg til en mer overordnet dokumentanalyse.

Kvalitative studier i seg selv har også noen svakheter. En klar risiko er at detaljfokuset i datainnsamlingen blir for grundig. Det kan føre til store datamengder i analysen, noe som i

tillegg til å være arbeidskrevende kan bidra til at viktig informasjon blir oversett (Jacobsen, 2018). Selve datamaterialet i kvalitative studier er også sårbar for ubevisst påvirkning fra oss som forskere. Der resultatene av en kvantitativ undersøkelse i hovedsak trekkes ut som talldata, er resultatene av kvalitative studier erfaringer, tanker og fenomener i dybden. Måten spørsmål under intervjuet stilles på kan derfor speile hvilke svar man får. Dette er noe vi har vært svært opptatt av i datainnsamlingen. Ved å være to forskere i alle intervjuene har vi kunne korrigere hverandre dersom spørsmålene i et engasjert øyeblikk utformes for ledende. For å bekrefte at vi har forstått informantene riktig, stilte vi bekreftende spørsmål med noe ulik formulering i tillegg til oppfølgingsspørsmål.

Ettersom problemstillingen vår er spisset inn mot operasjonelt nivå, vil dette begrense hvor mange som er aktuelle for oss å intervju av praktiske årsaker. Det er derfor et begrenset utvalg av aktuelle intervjuobjekter som sitter på informasjonen vi er ute etter. Dersom alle de utvalgte informantene tilhører et spesielt miljø eller tilhørighet, kan det gi skjevheter ved analysing av datamassen og i dataene som hentes ut (Saunders et al., 2015). En begrenset bredde i utvelgelsen av informanter begrenser derfor overførbarhet til andre situasjoner eller forhold. En svakhet er derfor at utvalget av informanter kan fremstå ganske homogent. De er alle etnisk norske menn i alderen 45 til 60 år med oppvekst eller bakgrunn fra Vestland fylke. Årsaken til at mangfoldet ikke er bredere kan ha en sammenheng med at beredskapssektoren, med en tyngde innen politi, brann og forsvar historisk sett har vært dominert av menn selv om andelen kvinner i dag er langt jevnere. Det viser seg også at det generelt er få kvinner som arbeider med operasjonelt samvirke og beredskap i Bergensregionen. I de innledende fasene av studien undersøkte vi med tre kvinner i ledende beredkapsstillinger om de ønsket å delta i studien. Disse representerte henholdsvis brannvesenet, Forsvaret og politiet. Alle tre takket nei. Beredkapsstillinger krever ofte både høyere utdanning og lang erfaring fra praktisk beredkapsarbeid, noe som kan forklare hvorfor det ikke er yngre personer representert i utvalget. Det kan tenkes at et mer mangfoldig utvalg av informanter kunne gitt andre resultater, selv om forskjellene antakelig ville vært små.

Det er også viktig å informere om at én av forskerne av studien er ansatt i full stilling på Samfunnssikkerhets Hus i Bergen kommune. Ifølge Grønmo (2016) kan relasjoner under datainnsamling påvirke fenomenet som studeres. En åpenbar fare under arbeidet med denne masteroppgaven er derfor at Samfunnssikkerhets Hus favoriseres eller "skjønmales". Siden forskeren til det daglige jobber med samfunnssikkerhet og beredskap i Bergensregionen, er

flere av informantene bekjente av forskeren gjennom profesjonelle eller kollegiale forhold. Dette påvirker reliabiliteten på flere måter. På den ene siden kan reliabiliteten svekkes dersom det skapes et inntrykk av at forskeren oppnår personlige eller profesjonelle fordeler av oppgaven. Det er derfor ingen avtaler mellom Samfunnssikkerhets Hus og forskerne om hvordan oppgaven kan brukes i fremtiden, stipendordninger eller annen begunstiging for forskerne. For å sikre mot utilsiktet påvirkning har begge forskere vært til stede og delaktige under intervjuene. I tillegg er intervjuene med ansatte i Bergen kommune transkribert av forskeren som ikke har tilknytning til Samfunnssikkerhetens Hus. Forskeren ble tilsatt etter at tema for oppgaven ble valgt og har kun vært ansatt på Samfunnssikkerhets hus i åtte måneder når oppgaven leveres til sensur.

På den andre siden bidrar forskerens ansattforhold i Bergen kommunes beredskapsavdeling til økt reliabilitet. Ettersom beredskapsmiljøet er relativt lite, er det viktig å innhente data fra de personene som sitter på riktig kompetanse. Forskerens kontaktnettverk til beredskapspersoner med relevant kunnskap bidrar til å sikre oppgaven svært relevant og robust datamateriale. I tillegg gir fartstid i beredskapsorganisasjoner god systemforståelse, noe som er essensielt for å kunne svare på oppgavens problemstilling. Dersom vi som forskere ikke hadde hatt egen erfaring fra kommunal eller operasjonelt beredskapsarbeid eller samvirke, ville det medført et behov for observasjonsstudier for å lære, forstå og bekrefte de funnene oppgavens analyse viser. Det er ikke usannsynlig at en slik observasjonsstudie ville medført lignende utfordringer til reliabilitet som vi nå har utdypet. Vi anser det derfor som sannsynlig at dersom en annen forsker hadde gjennomført en tilsvarende studie som vi har gjort, ville resultatene i stor grad blitt de samme.

5.0 Resultat

Hensikten med studien er å undersøke hvordan regionale beredskapsorganisasjoner kan øke effektiviteten i kriseledelsen gjennom samvirke på operasjonelt nivå. Funnene fra intervjuene og analysen er strukturert etter forskningsspørsmålene for å lettere besvare oppgavens problemstilling. Vi presenterer derfor først resultatene fra forskningsspørsmål 1, deretter fra forskningsspørsmål 2.

5.1 Forskningsspørsmål 1: Utfordringer med dagens samvirke

Det første forskningsspørsmålet handler om å identifisere utfordringer med samvirke på operasjonelt nivå. Det er identifisert seks tema som sammen beskriver hva som fungerer som barrierer for et effektivt samvirke: Forskjellig organisering av beredskapsaktørene, kunnskapsmangel om hverandres organisasjoner, nedprioritering av beredskapsevnen, manglende kultur for å dele informasjon, frykt for å miste makt eller å gjøre feil og ulikt språk og terminologi. Temaene vil nå bli gjennomgått i den nevnte rekkefølgen.

5.1.1 Forskjellig organisering

Alle beredskapsorganisasjonene i studien er organisatorisk ulike. Dette gjelder både hierarki og struktur og geografisk virkeområde. Informantene kaller det geografiske ansvarsområdet for teiger. Flere informanter trekker frem det at alle beredskapsorganisasjonene har ulike teiggrensener, som en utfordring til samvirke. Forskjellene i teiggrensener blir ifølge informantene et problem fordi det i grenseområdene stadig oppstår nye samvirkekonstellasjoner. Aktørene må navigere gjennom et stort aktørkart, gjerne med tidspress, og hyppig endre hvem de samvirker med eller forholder seg til. Informant 8 beskriver de ulike grenseområdene som fortvilende:

Huff, ikke snakk om det. Det er helt håpløst. Problemet er at vi har fem nødsentraler i Vestland, og tre av kommunene syd i fylket hører ikke inn under Vest politidistrikt. Statsforvalteren for Vestland er derfor større enn politidistriktet. Noen kommuner faller utenfor. Det skaper koordineringsvansker, og det er ikke lett for alle å vite hvordan kartet ser ut. Det er et problem (informant 8).

Hvorvidt dette kan endres til en mer hensiktsmessig struktur i fremtiden, avhenger av politisk nivå ifølge informant 8: *“Noen må inn og styre det der, og si at vi skal ha grenser som samsvarer”* (informant 8).

Informant 6 beskriver det samme:

Utfordringen er at når man endrer fylkesgrensen og så endrer man ikke noe annet ... det gjør det knotete. Så for meg, så er det der man burde ha begynt. At alle distriktene

eller regionene eller regimentene, eller hva man velger å kalle det, bør i hvert fall ha samme grenser, det tror jeg hadde gjort mye (informant 6).

Det er ikke bare grenseområdene som kan være utfordrende. Det at alle aktørene har ulik organisering trekkes frem som en utfordring. Enkelte informanter etterlyser derfor en helhetlig vurdering av hvordan den offentlige beredskapsstrukturen skal være. Brannvesen er kommunalt, politi er statlig mens helse er tredelt: primærhelsetjenesten er kommunal, tannhelsetjenesten er fylkeskommunal og spesialisthelsetjenesten er statlig. Sistnevnte har også sin unike organisering ved at det er et statlig organ driftet som et privat næringsforetak, den såkalte foretaksmodellen. I tillegg har aktørene, selv på samme nivå, ulik myndighet, regelverk og fullmakter. Dette forvirrer ytterligere. Informantene trekker frem at denne ulike organiseringen kan føre til en skjevhet mellom store og små driftsenheter, noe som blir spesielt synlig for kommunene. Det blir av flere informanter pekt på en skjevhet mellom pålagte oppgaver og tildelte rammer og forutsetninger mellom små og store kommuner:

Små kommuner er fort avhengig av bistand, fordi veldig mange [personer] har flere hatter på seg. Det hadde vært en fordel i det totale beredskapsarbeidet i Norge at det hadde vært en samordnet organisering. I hvert fall at det var noen som fikk et overordnet ansvar for å koordinere, for jeg tror det er en utfordring for veldig, veldig mange kommuner å ta på seg den rollen (informant 5).

Oppsummert peker informantene på at forskjellig organisering mellom beredskapsaktørene fungerer som et hinder for effektivt samvirke. Både det at selve organisasjonsstrukturen er forskjellig, men også at teiggrensene er ulike, skaper vanskeligheter for en effektiv og koordinert samordnet innsats. Informantene peker på at ulik organisering gjør at forutsetningene for å lykkes med samfunnsoppdragene er forskjellige, noe som kan skape en skjevhet mellom pålagte oppgaver og tilgjengelige ressurser.

5.1.2 Interorganisatorisk kunnskapsmangel

Flere informanter mener at beredskapsaktørenes kunnskaper om hverandre er for svak. Informantene peker på at dette kan føre til økt mistenksomhet, redusert forståelse for andre aktørers handlemåter og valg og at man ikke ser nytten for seg selv å samvirke med andre. I tillegg vil lite kunnskap om hverandre føre til dårligere beslutningstaking og reaksjon, mindre informasjonsflyt og dårligere initiativ til å hjelpe hverandre (informant 6). Informant 7 forteller hvordan organisasjonskunnskap henger sammen med effektivt samvirke, og kommer med et eksempel der informanten var på politihuset, på leting etter rett person å forholde seg til:

Han ene der hadde tilsvarende distinksjon som meg, da kan jeg prate med han, tenkte jeg. Men han hadde null beslutningsmyndighet. [...] For å få enkelte ting igjennom så er det de rette folkene man må prate med, det kan man ikke lese seg til (informant 7).

Et nøkkelord er altså rolleavklaring, noe alle informantene trekker frem som essensielt for et effektivt samvirke. Rolleavklaring handler om både hvem man skal forholde seg til i en krise, som i eksempelet til informant 7, og oppgaver mellom organisasjoner. Informant 3 understreker viktigheten av å være tydelig på hva organisasjonen er og hva den skal gjøre, men like viktig å understreke hva de ikke er. Informantene mener dette kan føre til mindre kniving mellom organisasjonene ved at andre organisasjoner ikke føler seg truet eller overkjørt. Informantene beskriver også en stor avhengighet av kontaktnettverk og “vennskap og kjennskap” for å samvirke effektivt. Flere nevner viktigheten av å kjenne de riktige folkene for å få ting gjort, og kommer med lignende eksempler som informant 7 presenterte i forrige avsnitt.

Kunnskap om andres organisasjoner trekkes også frem som viktig for å kunne dele informasjon med hverandre. Dersom beredskapsaktørene ikke vet hvilken informasjon de andre aktørene trenger eller besitter, vil denne kunnskapsmangelen hemme informasjonsutvekslingen ifølge informantene. Videre beskriver de at manglende kunnskap om hverandre skaper et behov for at beredskapsaktørene skal få noe igjen for å samvirke eller å dele informasjon. Informant 2 beskriver det slik:

Viljen [til informasjonsdeling og samvirke] er der, men evnen ... er nok litt mangelfull. Det handler nok om usikkerhet og kunnskap. [...] Det handler om forståelsen av hvorfor jeg skal dele dette med deg. Hvis jeg ikke kjenner din organisasjon og hva dere driver med, så føles det rart å dele informasjon når jeg ikke forstår hva du skal bruke den til. Og da er vi tilbake til begynnelsen (informant 2).

Et annet aspekt om kunnskap handler om de uformelle forholdene og normene som inngår i organisasjonskulturen. Hver beredskapsorganisasjon har en eller flere organisasjonskulturer, og informantene trekker frem at det er viktig å ha kjennskap til hverandres kulturer for å samvirke effektivt:

Kultur er tanken om hvordan vi gjør ting her hos oss, uten at det nødvendigvis er skrevet ned noe sted. Kjennskap til andres kultur er ferskvare som går ut på dato ganske fort ... Det er kultur i alle etater, og en enorm rotasjon på mennesker. Vi gjør tilpasninger som passer oss bedre, enn slik det kanskje er standardisert andre steder. Kultur kan fort bli ukultur sett med andres øyne (informant 1).

Kultur er det som vi opplever som sannheter, og som resonnerer, vurderer og handler ut ifra. Hvis vi ikke snakker om kultur, altså hvorfor vi og andre tenker og handler som vi gjør, så får vi ikke dette [effektivt samvirke] til. Det vi definerer som delingskultur er ikke nødvendigvis det samvirkeaktørene våre definerer som delingskultur (informant 2).

Kunnskap om hverandres organisasjoner trekkes med andre ord frem som essensielt for å kunne samvirke effektivt. Sentralt står rolleavklaring, kontaktnettverk og kunnskap om hva andre organisasjoner ser på som viktig, og hva de trenger for å løse sine samfunnsoppdrag. Informantene trekker frem kunnskap om hverandres kultur som essensielt for å kunne samvirke effektivt, og at denne kompetansen holdes vedlike over tid. Et

omfangsrikt kontaktnettverk er ifølge informantene grunnlinjen for å samvirke effektivt, noe som underbygger viktigheten av å prioritere kunnskapsinnhenting og relasjonsbygging i organisasjonene.

5.1.3 Nedprioritering av beredskapsevne

Informantene beskriver at det er ulikheter i hvor prioritert beredskapsevne er i deres organisasjoner. Flere trekker frem at i mange småkommuner er kommunedirektøren gjerne også beredskapssjef, eller at beredskapsstillinger er i en svært liten prosentandel.

Informantene trekker frem at dette kan føre til at de som har beredskapsansvar ikke innehar spisskompetanse innen kriseledelse og beredskap. Det kan føre til en nedprioritering av beredskapsarbeidet, og at snikende kriser oppdages for sent. Informantene beskriver harde prioriteringer på hva de skal bruke tiden på, og hvilke møtefora man skal prioriteres:

“Beredskapsseksjonen i mange organisasjoner er ofte liten, og man må derfor prioritere hva man skal stille på om det er for mange aktiviteter simultant” (informant 7).

“Det mangler stillinger og prioriteringer. Det må settes av tid i den altopplukende daglige driften. Hvis vi ikke definerer samvirke inn i daglig drift, vil vi ikke få det til” (informant 2).

Informant 2 videre peker også på at manglende beredskapsressurser kan føre til en overdreven tro på egen evne til krisehåndtering i driftsorganisasjonen, noe som kan føre til at man ikke fanger opp varsel lamper og signaler på at situasjonen eskalerer. Informanten forteller også om hvordan det er en forskjell mellom faktisk beredskapsevne, og den vedtatte beredskapsevnen som refereres til i planverk og dokumentasjon. Når organisasjonene stadig skal effektiviseres og trues med innsparinger, er det lett å kutte ned på beredskapsressursene. Enda lettere er det å kutte i ressurser som skal samvirke med andre, ettersom de, på kort sikt, ikke nødvendigvis bidrar med direkte beredskapsevne (informant 6). Resultatet er ifølge informantene at de som jobber med beredskap og samvirke må prioritere interne oppgaver fremfor tverrsektorielt samvirke:

Enhver sjef må løse de oppgavene de blir målt på, og hvis man ikke blir målt på samvirke annet enn at har vi gjennomført samvirke i år, så man kan si "check, det har vi gjort", da er det jo lett å nedprioritere (informant 7).

Informantene mener altså at det bør komme sterkere krav til hvordan samvirket skal foregå, slik at det ikke kan nedprioriteres i møte med ressursknapphet. Informant 3 påpeker viktigheten av at man møtes før noe skjer, selv om praksis i dag er at det meste samvirket foregår under hendelseshåndteringen. Slike møter fordrer at det brukes ressurser på samvirke før hendelsene inntreffer:

Det må settes av tid i fredstid, der man møtes regelmessig når det ikke skjer noe. Der vi kan evaluere hva vi fikk til, og hva vi ikke fikk til. Det er jo storøvelser hele tiden, og leser du evalueringene er det de samme forbedringsforslagene hver gang. Hvorfor går det samme igjen og igjen? Det er jo erkjennelsen av at ingen eier det (informant 3).

Nedprioritering av beredskapsevne er ifølge informantene et hinder for effektivt samvirke, ved at aktørene ikke får møtes så ofte som de burde. Effekten er at aktørene stort sett møtes når krisen først har inntruffet. I tillegg kan ressursmangel føre til at driftsoppgaver går foran beredskapsoppgaver ved personell- eller ressursknapphet. Informantene trekker frem at mangel på beredskapsressurser kan føre til en forsinket kriserkjennelse, noe som forsinker responsevnen og etableringen av samvirke.

5.1.4 Manglende kultur for å dele informasjon

Alle informantene er enige i at de er gjensidig avhengige av hverandre, og at samvirke og informasjonsdelingen mellom aktørene burde vært mye bedre. Informant 1, 4 og 5 beskriver det slik: *“Vi er helt avhengig av andre, og andre er avhengig av oss. Alt henger sammen.”* (informant 1).

“I det lille samfunnet vi har så er vi helt avhengig av at vi utnytter ressursene vi har på tvers” (informant 4).

Ved å gjøre de andre bedre, så blir vi også bedre. Å dele mest mulig kunnskap og erfaring følger med det ansvaret som vi har og skal ta som en stor beredskapsaktør i

regionen. Vi sitter på veldig mye som andre kan gjøre nytte av. Men vi må være sikre på at mottaker kan håndtere det (informant 5).

Alle informantene er også enige i at det er viktig å dele informasjon med hverandre, og interessant nok anser alle informantene sin egen organisasjons informasjonsdeling som god, noe tabell 5.1 også viser:

“Hva er din organisasjons holdning til informasjonsdeling?”

Informant	Svar
1	Streng, rettferdig og jevn. Vi deler statistikk, men ikke personopplysninger
2	Vi er opptatt av å dele all relevant kunnskap og informasjon, men ikke ukritisk slik at vi spammer andre aktører ned
3	Alle har et ansvar for å dele informasjon. Vi deler heller litt for mye enn litt for lite. Om andre leser det, det får være opp til de
4	Sharing is caring. Det er jo noe skjernet informasjon, men vi ønsker å forebygge, og da må vi ha mest mulig informasjon for å bygge situasjonsbilde og situasjonsforståelse.
5	Å dele mest mulig kunnskap og erfaring følger med ansvaret som vi har og skal ta. Vi sitter på mye som andre kan gjøre nytte av. Men vi må være sikre på at mottaker kan håndtere det.
6	Vi deler det vi tenker andre har behov for å vite, og det er vi internt som tar den vurderingen. Men vi burde nok blitt flinkere på å dele informasjon utad uoppfordret.
7	Vi bør dele det vi kan dele. Det hjelper ingen om vi sitter alene på vår tue. Det som er gradert hos oss, er nok ikke relevant for andre uansett. Vi er flinke til å dele der vi må for å få ting til å fungere.
8	For at andre skal vite hvilken informasjon vi trenger, så må vi gi dem noe.

Tabell 5.1 viser bredden i svarene på spørsmålet "Hva er din organisasjons holdning til informasjonsdeling?".

Informantene trekker frem at det er viktig å få tilbakemelding når man deler informasjon. Dersom kommunikasjonen oppleves som enveiskommunikasjon, reduseres motivasjonen til å dele informasjon neste gang. Informant 6 beskriver at de jevnlig rapporterer til andre, men at de sjeldent hører noe tilbake fra informasjonsmottaker, noe som påvirker motivasjonen til å dele:

Vi er jo pålagt å rapportere når det er ting som skjer, eller ting som vi oppdager. Så selvfølgelig rapporterer vi, men det er ikke en veldig god kommunikasjonskanal fram og tilbake da. Vi rapporterer og så hører vi ikke mer. (informant 6)

Informantene trekker også frem at det må være et system som tilrettelegger for informasjonsdeling dersom det skal oppstå en kultur for å dele informasjon.

Vi er nok ikke i system så veldig flinke. Vi prøver jo å dele når det er ting vi tenker er viktig, men når det ikke er et system, så er det litt tilfeldig. Så er det nok ingen tvil om at mange hadde hatt nytte av å få mer informasjon fra oss, helt klart. For vi sitter på mye data, og vi vet som regel hva som skjer... Hvor ras kan komme, når broene blir stengt og alt dette kan vi som regel vite i god tid... Det gjør sikkert politiet og vegvesenet også. Men det er klart at hvis vi hadde delt informasjonen med hverandre så hadde det blitt et enda bedre bilde (informant 6).

Et annet problem informantene trekker frem er at mange beredskapsaktører gjerne tenker informasjonen de sitter på er uinteressant for andre, eller at de får et unødig sterkt eierskap til informasjonen (informant 3). Informantene beskriver denne holdningen til informasjonsdeling som kulturell, ettersom det ikke nødvendigvis er noen strukturelle eller juridiske årsaker til ikke å dele informasjon.

Selv om vi har kommet lengre, henger det igjen motstand mot informasjonsdeling. Man vil ikke dele, med mindre man får noe tilbake selv. Noen er flinkere enn andre. Man er helt avhengig av å ha synliggjort din verdi for dem, om de skal pushe informasjon til deg (informant 3).

Maktstrukturer, hierarki og personlige interesser oppgis som mulige årsaker til at informasjon holdes tilbake. Samtidig trekkes det frem at samvirket blant beredskapsorganisasjonene har

blitt vesentlig bedre de siste årene, og alle informantene er tydelige på at de ønsker et økt samvirke i fremtiden.

For å kunne samvirke, må det være en kultur for at vi skal samarbeide godt. En kultur for at vi skal møtes, en kultur for at vi skal ha sosiale sammenhenger, samt en kultur for å kunne snakke sammen uten at man var redd for å ta kontakt med den andre. Det er en type kultur som er kjempebra for beredskap. På samme måte kan vi lage en kultur for at vi ikke vil samarbeide med dem og de, for de er så vanskelige.

(informant 1)

Gevinsten av en kultur for informasjonsdeling, er ifølge informantene at det utvikles en kultur for å justere hverandres situasjonsforståelse. Informant 3 beskriver hvordan man i dag ikke har en kultur eller et system for å korrigere hverandres situasjonsforståelse tverrsektorielt om man oppdager at man sitter på ulik forståelse av situasjonen.

Korrigerer er særdeles viktig. Driver vi hendelseshåndtering på feil grunnlag er det ineffektivt, for vi bruker feil ressurser, tar feil beslutninger og dette må hentes inn i ettertid. Selvfølgelig er det dumt. Det kunne med fordel vært en bedre struktur for å korrigere enten før eller underveis i en hendelse (informant 3).

Informant 3 forklarer at korreksjoner av situasjonsbildet først blir gjort etter hendelser eller på evalueringer. Det samme bekrefter også informant 4, og det er ifølge informant 4 ikke unormalt at en felles situasjonsforståelse først kommer når hendelsen er over på større hendelser:

Det er leit at man gjerne ikke får en felles situasjonsforståelse før alt er over. [...] Vi deler alt vi har av informasjon, prøver å spille hverandre gode. Det er det som skaffer oss felles situasjonsbilde, og det lykkes vi i stor grad med på småting. Men det er krevende når det blir komplekst, og da lykkes man som oftest ikke. Bare ta 22. juli-hendelsen eller de mange sjøulykkene... Rocknes, Server og Sleipner. Hvor mange

ligger egentlig i sjøen... Det tar lang tid å bygge situasjonsforståelse, for det er så kaotisk” (informant 4).

Resultatet er at hendelseshåndteringen blir mindre effektiv, ting tar lengre tid eller stopper opp: *“Utfordringen med situasjonsforståelse er å forstå det du ikke vet. Og så kommer følelsen av at noe mangler. Dersom informasjonen ikke kommer, forsinker det aksjonene man ønsker å gjennomføre”* (informant 3). Manglende kultur for deling av informasjon fører til at en eller flere beredskapsaktører sitter på et utdatert informasjonsbilde. Informant 2 beskriver det som svært frustrerende og ubehagelig å ikke ha tilgang på kritisk informasjon, og at det fører til at man betviler eget situasjonsbilde selv om det viser seg å være riktig. Informant 7 mener manglende felles bilde fører til mistillit, spesielt om divergensen får vare over tid. Det presiseres at poenget ikke er å få mest mulig informasjon, men at viktig informasjon kommer når det er trengs: *“Det er ikke så viktig for meg at vi har tilgang til all informasjon alle andre sitter på. Men at eksempelvis nødetatene formidler sin situasjonsforståelse til oss når det er behov for det”* (informant 3). Dette understrekes også av informant 2, som beskriver at mengden informasjon tilgjengelig ikke er det viktigste, men at informasjonen har god kvalitet og relevant: *“Før var det alltid informasjonsmangel. I dag er det motsatt; av og til får vi for mye informasjon, og utfordringen er det å klare å plukke ut det som er relevant”* (informant 2).

Oppsummert rapporterer informantene at det i dag ikke er et godt nok system eller en kultur som tilrettelegger for informasjonsdeling på tvers av beredskapsorganisasjoner på operasjonelt nivå. Manglende respons fra mottaker ved innrapportering, manglende kultur for å korrigere hverandre og manglende system for å dele informasjon er hindre for informasjonsdeling mellom aktørene, og virker alene og sammen som barrierer mot effektiv krisehåndtering. Informantene beskriver at målet ikke er at all informasjon ukritisk skal deles, men at det eksisterer en delingskultur for å dele rett informasjon til rett tid.

5.1.5 Frykt

Et annet moment informantene trekker frem handler om frykt. Informantene peker på særlig to perspektiver som beredskapsaktørene er redde for å miste. Den første handler om frykten for å miste makt, den andre handler om frykten for å gjøre feil eller bryte loven.

Det eksisterer ifølge informantene en frykt for å miste makt, vise svakhet og at mangler i eget planverk eller kompetanse skal bli avdekket. Dette skyldes menneskelige faktorer som redsel for å bli ydmyket, kikket i kortene eller å miste status hos andre (informant 3).. Dette bekreftes av informant 1:

Samvirke er viktig på alle arenaer. Men det kan være kulturbaserte ting som gjør at man ikke får det til eller ikke vil. Noen er kanskje redd for å miste makt eller goder, eller å bli sett i kortene, det kan jo være sårt for noen. Kanskje gjorde de ikke en så god jobb som de trodde (informant 1).

Resultatet blir at de aktuelle aktørene velger å ikke samvirke eller delta i fora eller øvelser, slik at de heller ikke blir eksponert (informant 1; informant 2). Dersom andres aktivitet oppleves som trussel eller at aktøren føler seg utfordret på posisjon og makt, påvirker det ifølge informant 3 samvirket negativt ved at informasjonsdelingen uteblir. Dette får følgekonskvenser på nivåene under:

Vi må, spesielt på strategisk nivå, bryte en slags posisjonsbeskyttelse som gjør at vi holder igjen på samvirketankegangen for å ikke bli utfordret på vår egen posisjon. Dette er et hinder for samvirke på alle nivå. Et eksempel er 22.juli; man venter for lenge med å dele informasjonen, både på tvers internt i politiet og mellom politidistrikt, og utad til andre. Dette gjør at man kommer senere i gang. På taktisk nivå har vi kommet lengre, fordi de på et skadested innser at de er nødt til å samarbeide, ellers får de det ikke til (informant 3).

Den andre frykten handler om å være redd for å gjøre feil. Informant 3 forklarer: *“Det er en frykt for å vise at du ikke har forstått situasjonen. Vi ser ikke hele bildet, så vi velger å ikke dele det vi vet fordi vi kan ta feil”* (informant 3). Informant 3 forteller om en stor boligbrann, der organisasjonens krisehåndtering ble kraftig forsinket av at andre samvirkeaktører ikke ville dele informasjon utover det som var frigitt til media. Dette medførte at informantens organisasjon var langt bakpå og ble reaktive, noe som fikk

følgeskader for hele hendelsehåndteringen. Årsaken var hensyn til personvern. “*Når du driver med krisehåndtering og bare forholder deg til det som er frigitt informasjon, er det vanskelig, fordi det tar så lang tid*” (informant 3). Informanten etterlyser derfor et klima og et lovverk som tillater beredskapsaktører å dele kritisk informasjon dersom alternativet er at andres samfunnsoppdrag ellers stopper opp.

Grunnen til at informasjon andre aktører trenger ikke deles, handler ifølge informantene om en frykt for å gjøre feil. Sagt på en annen måte, handler det ifølge informant 2 om frykten for *konsekvensene* av å gjøre feil, ikke nødvendigvis feilen i seg selv. Informant 2 trekker frem personvern som eksempel:

Dersom en virksomhet bryter personvernlovgivningen, kan virksomheten få 4% av omsetningen i bot, noe som gir dramatiske følger. Resultatet er at organisasjonen helgarderer seg i frykt for å bryte regelverket, og deler ikke informasjon i det hele tatt. Konsekvensen er tilnærmet lik null informasjonsdeling eksternt (informant 2).

Eksempelene fra informant 2 og 3 viser at det er frykten for konsekvenser eller for å bli ilagt bøter som medfører store sperrer mot å dele informasjon ut, ikke nødvendigvis faren for at personvernopplysninger havner på avveie. Flere informanter refererer derfor til denne frykten som irrasjonell og ulogisk:

Det er en imaginær og irrasjonell frykt. Og det ser vi gang på gang [...]. Man er redd for å bryte loven, at vi sier noe som er hemmelig, og så kommer det på deg at du har gitt ut hemmelige opplysninger. Men det er jo egentlig veldig, veldig lite som er unntatt offentligheten som derfor ikke kan deles (informant 2).

Spesielt taushetsplikten trekkes frem som en tydelig barriere for samvirke. Også her forteller informantene at frykten for å bryte taushetsplikten er større enn hva lovgivingen begrenser informasjonsdelingen til. Informant 5 kaller dette for en misforstått taushetsplikt:

Det blir liksom en misforstått taushetsplikt. Poenget er ikke at alle hos oss skal få vite absolutt alt, men at vi kan være i forkant og planlegge hvis vi vet at i dem og de byggene er det de og de utfordringene. Navn eller diagnose er helt uinteressant for oss (informant 5).

Det blir liksom en misforstått taushetsplikt. Poenget er ikke at alle hos oss skal få vite absolutt alt, men at vi kan være i forkant og planlegge hvis vi vet at i *de og de* byggene er det *de og de* utfordringene. Navn og diagnose er helt uinteressant for oss (informant 5).

Informant 5 beskriver situasjoner der taktiske mannskaper har blitt utsatt for økt risiko, fordi personer de er sendt for å hjelpe enten har voldshistorikk eller utstyr som kan være skadelig. Denne informasjonen ble ikke delt på operasjonelt nivå fordi aktøren som satt på informasjonen var redd for å bryte taushetsplikten. Det medførte at mannskapene til informant 5 ble sendt inn i en farlig situasjon. *“De misforstår hva de må holde for seg selv. Noen ting har vi jo selvfølgelig ingenting med å gjøre, men litt mer åpent, det tror jeg hadde gjort at alle hadde gjort en bedre jobb* (informant 5). Hvordan taushetsplikten skal forstås, er informantene uenige om, selv om alle anerkjenner at frykten er til stede: *“Jeg tror ikke taushetsplikten kan tolkes for strengt. Er den et hinder, må lovverket endres. Men det er helt klart en frykt for å bryte lovverket, selv om den er personavhengig”* (informant 1). Dette peker i retning av at dersom informasjon holdes tilbake, kan dette hindre andre beredskapsaktørers krisehåndtering og utøvelse av samfunnsansvar. Informant 6 beskriver samme problematikk i lys av den sikkerhetspolitiske krisen etter invasjonen av Ukraina i 2022:

Alt som går på sikkerhet, det er veldig sånn, *jeg har fått vite noe som er hemmelig, som jeg ikke skal dele med noen andre...* og det er livsfarlig. En ting er det som er gradert, men de som er sikkerhetsansvarlig, de må evne å sortere ut hva som er gradert, og hva som er nødvendig å si videre til de som trenger informasjonen (informant 6).

Oppsummert forteller informantene om at frykt eksisterer og fungerer som en barriere mot effektivt samvirke gjennom hovedsakelig to linjer. Den ene handler om frykt for å miste posisjon, makt eller å avsløre egne svakheter. Den andre handler om en frykt for konsekvensene av å gjøre feil eller bryte lovverket. Spesielt trekkes taushetsplikten frem som en kime til konflikt, da den kan tolkes på mange måter, og beredskapsaktørene har ikke en tverrsektoriell forståelse av hvordan taushetsplikten skal forstås.

5.1.6 Ulikt språk

En annen barriere for effektivt samvirke er ulikt språk og bruk av intern terminologi. Informant 6 bruker begrepet *klartid* for å illustrere hvordan begreper kan forstås på ulike måter: *"For oss er klartid tiden som kreves fra varsel om mobilisering gis, til man er i kjøretøyet klar til å iverksette oppdrag. [Anonymisert aktør] definerer klartid som tiden fra varsling om mobilisering gis til man er ankommet hovedkvarteret"* (informant 6).

Den faktiske tidsbruken vil i eksempelet til informant 6 være vesentlig forskjellig, selv om man bruker de samme begrepene. Dette illustrerer hvordan organisasjonene har egne måter å kommunisere på, ord og uttrykk som ikke nødvendigvis er likt andre steder. Informant 2 og 8 trekker også frem at det er problematisk at beredskapsaktørene opererer med ulike forståelser av de samme begrepene. Informantene mener at mangelen på en tverrsektoriell begrepsavklaring fører til misforståelser og for stort rom for egne tolkninger.

Helsevesenet har sitt stammespråk. Politiet har sitt stammespråk og politikerne har sitt stammespråk. Det trengs et rammeverk som definerer hva de ulike begrepene betyr. Vi snakker forbi hverandre, fordi et slikt rammeverk ikke eksisterer i dag. Begrepene har stort rom for å tolkes, og vi må unngå disse tolkningene. Altså: det skal ikke være mulig å tolke ulikt (informant 2).

Informant 8 forklarer at dersom det ikke eksisterer et felles språk og felles begrepsdefinisjon, påvirker dette kommunikasjonen negativt. Det kan medføre at forskjeller i situasjonsforståelsen ikke oppdages. *"Det største problemet er jo når kommunikasjonen ikke er tilstrekkelig til at vi ser at vi har forskjellig situasjonsforståelse"* (informant 8). En

begrepsavklaring må gjøres før hendelsene inntreffer, ellers er det for sent: *“Suksesskriteriet er å snakke sammen, forstå hverandres organisasjoner og få et felles begrepsapparat og språk. Dette må skje på forhånd* (informant 2). Uten en begrepsavklaring, vil aktørene kunne misforstå hverandre, noe som er spesielt problematisk ved bistandsanmodninger. Informant 8 utdyper:

Begrepsavklaring er et grunnlag for å stille de rette spørsmålene. Kommunikasjonen må være formulert sånn at vi forstår de andre og at de andre forstår hva vi ber om. Vi må snakke samme språk og oppklare. Jeg har i mange fora sagt *stopp, nå snakkes det stammespråk. Jeg forstår ikke hva vi snakker om nå.* (informant 8).

Et begrep alle informantene til stadighet trekker frem er *situasjonsforståelse*. På spørsmål om hva situasjonsforståelse er, har alle informantene svart ulikt, noe som bekrefter informantenes påstand om at det er ulike definisjoner av de samme begrepene. De ulike informantenes tolkninger synliggjøres i tabell 5.2:

“Hva betyr situasjonsforståelse?”

Informant	Svar
1	Situasjonsforståelse avhenger av erfaringer og fordommer. To mennesker kan ha helt forskjellig bilde av samme hendelse. Det er derfor svært komplekst
2	Situasjonsforståelse handler om at vi har konsensus for de begrepene vi bruker når vi skal samhandle, og konteksten rundt hendelsen
3	Situasjonsforståelse har tre nivå: hva har skjedd, hva skjer nå, og hva vil skje fremover. Målet er å være til stede på alle tre, både for deg og hva andre aktører kommer til å gjøre
4	Situasjonsforståelse er at jeg oppfatter, tolker og reflekterer over en situasjon eller mine omgivelser riktig... eller feil. Det er opplevelsen av min situasjon
5	Situasjonsforståelse er hvordan vi skal løse oppdraget når vi er ute. Noe ligger intuitivt i ryggmargen. Noen har ulik forståelse av oppdraget, og da er det viktig at vi snakker om hvordan vi skal løse dette sammen
6	Situasjonsforståelse betyr at alle som er involvert sitter på det samme bildet av situasjonen. Hva har skjedd, hva er potensiale, og hva gjør vi videre

7	Situasjonsforståelse handler om hva som truer oss, og vår evne til å løse de oppdragene vi er satt til å løse
8	Situasjonsforståelse er ditt bilde av hva som skjer og omfanget av. Det må vi ha, da den trengs for å vite hvordan vi skal agere videre

Tabell 5.2 viser svarene fra informantene på spørsmålet "hva betyr situasjonsforståelse?"

Oppsummert forteller informantene at forskjellene i hvordan sentrale ord og begreper tolkes er et hinder for effektivt samvirke. Forskjellene fører til misforståelser eller at det ikke oppnås en felles situasjonsforståelse, fordi betydningen av ordene og hva som legges i de er ulikt fra aktør til aktør. Særlig trekkes etatsspesifikke ord og stammespråk frem som et hinder for en tverrsektoriell forståelse av situasjonen og hva det snakkes om.

5.2 Forskningsspørsmål 2: Mulige løsninger for å gjøre samvirket mer effektivt

Det andre forskningsspørsmålet ser på tiltak som kan løse utfordringene identifisert i det første forskningsspørsmålet. Basert på resultatene fra dataanalysen, er det syntetisert fire tema som kan øke effektiviteten på operasjonelt nivå og slik besvare forskningsspørsmål to. Disse fire temaene er: behovet for en presisering av lovverket innen informasjonsdeling og beredskapsevne, presisering av beredskapsprinsippene, større forankring hos ledelsen og behovet for en regional operasjonell samvirkearena. Det er viktig å understreke at disse temaene ikke skal forstås som anbefalinger, men som tema fra dataanalysen som senere drøftes i diskusjonsdelen.

5.2.1 Presisering av lovverket som regulerer informasjonsdeling og beredskapsevne

Flere av informantene peker på svakheter i lovverket som et hinder mot samvirke. Informantene etterlyser spesielt juridiske bestemmelser som regulerer, beskriver eller pålegger beredskapsaktørene å samvirke tettere enn de gjør i dag. Informant 4 er tydelig på at dagens formulering av samvirkeprinsippet blir for vag og for valgfri, og ønsker tydelige føringer fra sentralt hold:

Lovverket sier jo ingenting om hvordan vi skal samvirke. ... At akkurat den biten burde kanskje vært sentralt styrt, eller det bør vært en slags overordnet standard.

For hvis regjeringen sier *sånn skal det være* og det er en stor hendelse som inntreffer, så er det ingen som skal trenge å bli invitert. Vi forventer at alle kommer (informant 4).

Også informant 5 etterlyser et tydeligere og mer konkret lovverk fra sentrale myndigheter:

Det hadde vært så mye enklere hvis vi kunne sagt *dette er lovteksten, beredskapsmessige forhold skal organiseres sånn og sånn*. Da tror jeg også de andre hadde tatt sitt ansvar mer. Og så kunne vi sagt: her må vi prioritere samvirke. Her må vi øve, her må vi snakke sammen. Nå er du prisgitt hva du har av ledelse, hvordan prioriterer de og sånn. (informant 5)

Informantene er tydelige på at det må komme nasjonale føringer. Frykten er at lokale eller regionale rutiner og føringer vil føre til mer forvirring og uklarhet mellom regionene. Også beredskapsevnen bør ifølge informantene beskrives nærmere juridisk. Flere informanter rapporterer at ledelsens holdning til beredskap er for personavhengig. Sterkere krav til hvordan kriseledelsesorganisasjoner skal jobbe sammen, kan føre til en sterkere prioritering av beredskapsevnen. En helhetlig plan for den offentlige beredskapen trekkes av flere frem som en løsning på hvordan den stadig økende sektoreringen kan transformeres til en tverrfaglig tilnærming.

Oppsummert mener informantene at en tydeligere presisering av lovverket, spesielt felles føringer for tverrsektoriell informasjonsdeling og krav til beredskapsevne vil kunne bidra til et mer effektivt samvirke.

5.2.2 Presisering eller endring av beredskapsprinsippene

Alle informantene peker på at det offentlige i Norge, også beredskapsorganisasjonene, er preget av silotenking. Informantene forteller at organisasjonene med underliggende sektorer hovedsakelig samvirker vertikalt med sine over- og underordnede avdelinger. Dette øker terskelen for horisontalt samvirke, noe informant 6 også beskriver: "*Grunnen til at vi ikke samarbeider med andre aktører i større grad enn vi gjør i dag, er at de andre aktørene rapporterer i en annen sektor,*" (informant 6). Informantene forteller at årsaken til manglende

samvirke er at ansvarsprinsippet står veldig sterkt i offentlig sektor. Det fører til en silo- eller søyletenking, der fokuset i hendelsehåndteringen er å peke ut hvem som har ansvaret, snarere enn å løse selve problemet. «*“Offentlig forvaltning er bygd opp etter en søyletenking. Ingen vil sitte igjen med regningen. Og da får du beslutningsvegring og utsettelse av beslutninger. Beslutningene blir ikke tatt før det er heeeelt nødvendig, og da er det gått for langt.”*

(informant 2). Flere av informantene beskriver denne tendensen som *tette skott* mellom organisasjonene:

Det er for tette skott mellom søylene. Vi sitter kun sammen når det er krise. Hadde vi satt oss sammen oftere når det ikke er krise, kunne vi lagt frem utfordringene våre og hva vi er avhengige av. Når de andre skjønner hvorfor jeg begynner å bli svett av en situasjon, selv om de ikke blir det, blir det lettere å finne gode løsninger. Og da strekker vi oss lenger for å hjelpe hverandre. (informant 2).

Informantene trekker altså frem et for stort ansvarsfokus som en barriere mot samvirke i seg selv, men også innen informasjonsdeling: *“Jeg tror sektoransvaret kan være til hinder for å dele informasjon tidlig nok. Selv med en bedre samvirke- eller delingskultur tror jeg at det fortsatt er en viss motstand mot å dele informasjon, med mindre du får noe tilbake”* (informant 3). I tillegg til informasjonsdeling, kan for stor tiltro til at noen andre sitter med ansvaret for en hendelse, føre til at tverrsektorielle eller nye uprøvde kriser får lov til å utvikle seg. Informant 2 beskriver hvordan et planverk kun basert på hvem som er ansvarlig, er sårbart for hendelser som treffer gråsonene mellom sektorene:

Jeg tror kanskje at aktørene både ser og forstår at noe er i ferd med skje, men i planverket så er det veldig udefinert hvem som sitter med ansvaret. Min erfaring er at aktørene i disse tilfellene har både forstått og erkjent at noe kommer til å skje, men venter på at andre skal gjøre noe, fordi planverket ikke er godt nok (informant 2).

Informant 4 beskriver at en helhetlig nasjonal samvirkeplan kunne redusert mye av uklarheten ansvarsprinsippet medfører. Planen bør beskrive hvordan gråsonhendelser skal

løses, eller pålegge aktører tverrsektorielt om å iverksette nødvendige tiltak frem til ansvarsforholdet er avklart (informant 4).

Et annet beredskapsprinsipp, nærhetsprinsippet, blir også trukket frem som et hinder mot effektivt samvirke, og fremstår for informant 2 som mer eller mindre utdatert:

Beredskapsprinsippene er ikke tilpasset den virkeligheten vi har i dag. Vi kan ta dette med nærhetsprinsippet, lavest mulig nivå og så tett opp til hendelsen som mulig. I det ligger det og en distanse. Du må ikke komme her, for dette er mitt. (informant 2)

Nærhetsprinsippet er også problematisk dersom de som har ansvar for krisehåndteringen på et lavt nivå ikke har ressurser eller kompetanse til å håndtere krisen. I et resonnement om kommunal pandemihåndtering under Covid-19-pandemien utdyper en av informantene:

Det er bakkdelen med demokratiet, som sier at kommunene kan være så små de bare vil. Da er det den stakkars kommuneoverlegen som sitter der og får driten. Hadde man gått sammen, som mange kommuner gjør, eller slår seg sammen, så blir det lettere. Men så spør det om kommuner vil gi fra seg makt eller ikke (informant 1).

En annen utfordring handler om kriseerkjennelse, og at aktøren trenger hjelp utover egen organisasjon for å løse hendelsen. Informant 2 forklarer:

Det å erkjenne at du trenger hjelp... den erkjennelsen kommer ofte for sent. Fordi *dette skal vi håndtere selv*, selv om hendelsen er så stor at de ikke har forutsetninger for å håndtere den. Og da blir det en trussel hvis noen kommer og sier *jeg skal hjelpe deg*. Hva gjør vi når det er helt åpenbart at noen trenger hjelp, men ikke ber om det? (informant 2)

Tilsvarende trekkes samvirkeprinsippet frem som en mulig løsning for manglene ved de andre beredskapsprinsippene. Dersom samvirkeprinsippet, og hvordan det skal forstås, hadde blitt mer utfyllende beskrevet kunne det ha bidratt til at aktørene hadde samvirket mer. Informant 3 forklarer:

Samvirkeprinsippet er et etablert nasjonalt beredskapsprinsipp. Det er en ordlyd der som kanskje burde vært endret, at alle aktører har et selvstendig ansvar for å etablere samvirke. Selvstendig ansvar blir for meg litt selektivt; ja, hvem skal du ha samvirke med... Jeg mener det bør være en plikt til å samvirke på operasjonelt og strategisk nivå, og det bør komme tydeligere fram (informant 3).

En presisering av samvirkeprinsippet kunne også ha beskrevet hvordan samvirke bør foregå før krisen inntreffer, og ikke bare når krisen har skjedd. Informant 5 beskriver:

Samvirke er noe som skjer hele tiden. Ikke bare mellom nødetater, men også med kommunale etater og private aktører. Så samvirkeprinsippet bør ikke bare gjelde under hendelser. Det er de små hendelsene vi lærer noe av, og det som gjør at vi er forberedt den gangen det virkelig smeller. Samvirke er ikke bare de tre nødetatene (Informant 5).

Informantene beskriver at selv om beredskapsprinsippene bare er litt over 20 år gamle, ble de formet av samfunnsutviklingen i Norge etter andre verdenskrig. Det er derfor nødvendig for å se på beredskapsprinsippene på nytt i lys av hvordan samfunnet er i dag, og om prinsippene bør justeres:

I Norge er beredskapstenkningen knyttet til beredskapsprinsippene, og det er egentlig en litt gammeldags tenkning som sikkert fungerte på 45-til-60 tallet. Men samfunnet

har endret seg enormt. Vi har fått mange nye sårbarheter som gjør at vi må tenke nytt” (informant 2).

Oppsummert mener informantene at det norske beredskapssystemet er sårbart ved at spesielt ansvars- og nærhetsprinsippet står sterkt. En nærmere presisering av samvirkeprinsippet som beskriver hvordan samvirket bør gjennomføres kan løse utfordringene med skjevheten i beredskapsprinsippene. I tillegg mener enkelte informanter at de offentlige beredskapsorganisasjonene bør pålegges å delta i samvirke både før og under hendelser, for å sikre at kontinuiteten og samvirkemekanismene opprettholdes.

5.2.3 Større forankring hos ledelsen

Flere informanter beskriver hvordan en forankring på ledelsesnivå i organisasjonen er essensielt for å lykkes med å samvirke effektivt. Viljen og intensjonen om å samvirke med andre må være formelt beskrevet, prioritert og tydelig kommunisert fra både operasjonelt og strategisk ledelse. Dersom en slik forankring ikke foreligger, er resultatet at samvirke enten nedprioriteres, er avhengig av ildsjeler eller fremstår ulegitimert og ukoordinert:

For å samvirke må det være nedfelt i retningslinjer og forordninger lokalt, og forankret fra toppen, at dette er en del av arbeidsoppgavene våre. I dag er det litt sånn at vi har lyst å samvirke, fordi vi vet det er bra, men vi har ikke egentlig lov (informant 1).

Informantene er tydelige på at samvirke uten tydelig forankring fort blir lokale initiativ som ikke vil fungere i praksis over tid, og derfor svinne hen av manglende deltakelse eller legitimitet: *“Det er nødt til å komme fra toppen og ned. Initiativ fra bunn kommer et stykke, men så stopper det av seg selv når andre faktorer kommer inn”* (informant 2). Alle informantene er derfor enige i at det må settes av tid og ressurser til å drive samvirke. Informant 2 og 4 beskriver hvorfor:

“Det er virksomhetsledelsen som definerer hvordan vi skal drive samvirke. Dersom de ikke gir signaler om at dette er viktig og dette skal vi gjøre, vil vi i mindre grad lykkes” (informant 4).

“Viljen og forståelsen for at dette er noe vi faktisk ønsker må være forankret i ledelsen i organisasjonen. Hvis ikke, så stopper det” (informant 2).

Flere informanter beskriver det som viktig å ha personer i beredskapsplanverket som er dedikert til samvirke, og som er trent i rollen i fredstid. Selv om det medfører kostnader: *“Mange av problemene kan kun løses i fellesskap, som krever at vi sammen jobber over tid. Det krever en vilje på tvers, og så er det en økonomigreie her som er kjempevanskelig”* (informant 2). Også andre peker på økt liaisonering som en måte sikre godt samvirke på (informant 3; informant 4). Disse liaisonene må være dedikert til å samvirke, og slik fristilt fra organisasjonens interne krisehåndtering: *“Man må ha personell som er dedikert til det, at det ikke er en sånn 5% del av stillingen, for da vet vi hvordan det blir; da blir det nedprioritert”* (Informant 7). Samvirkekompetansen som oppstår hos de som jobber aktivt på tvers må holdes vedlike for å fungere optimalt når krisen inntreffer. Det må derfor være en langsiktig økonomisk prioritering av samvirket (informant 7). Dette understrekes også av informant 5:

Så det å sette av ressurser til å samvirke, er viktig. Det å ha samvirke som en del av sitt planverk er viktig. Det å ha øvd på samvirke, er viktig. Jeg tror at om man har en tiltaksliste hos aktørene som sier noe om ressursavsetning til samvirke, har man kommet langt på vei (informant 5).

Strategisk ledelse må altså aktivt prioritere samvirkearbeidet, både gjennom økonomiske rammer og ved å synlig vise at en god samvirkekultur er viktig for organisasjonen: *“Vi må snakke om kultur internt, for vi kan ikke vedta en god kultur, dersom dette ikke vises i praksis. Og det starter hos lederen.”* (informant 2). Det inkluderer at strategisk ledelse selv prioriterer beredskapsarbeid i en travel hverdag, noe informant 1 beskriver som utfordrende: *“Ledelsen består av de travleste direktørene, så det å finne tid i kalenderne deres... Vi hadde akkurat en tabletop på atomberedskap, og å samle dem en hel time... Det var ikke lett. Det ble 40 minutter”* (informant 1). Også informant 4 beskriver viktigheten av at øvelser på strategisk nivå prioriteres av ledelsen. Informantens erfaring er at de taktiske enhetene øver mest og de strategiske enhetene øves minst, selv om det burde vært motsatt. *“Det oppleves kanskje ikke så nødvendig [å øve på strategisk nivå] fordi de føler at de er kunnskapsrike nok”* (informant 4). Kulturen for å prioritere samvirke på strategisk nivå

påvirker kulturen på lavere nivå. Informant 3 beskriver hvordan manglende samvirkekultur fører til at aktører kun deltar i samvirke om de får noe igjen av samvirket:

Det kan godt tenkes at vi noen ganger bremses opp av samvirkekulturen på strategisk nivå. Nødetatene har en moderat til overdimensjonert respons, fordi de forstår sin rolle og har tydelige oppgaver. Det å gi en overrespons for andre aktører er like viktig som for nødetatene. Men så har vi noen aktører som ikke er helt der. Kaller du de inn til samvirke, kan det være vanskelig å få dem til bordet fordi de ikke ser hva de skal bidra med eller hva de får ut av det (informant 3).

Oppsummert forteller informantene at samvirket må forankres hos både operasjonell og strategisk ledelse for å lykkes. Det innebærer både at det settes av tid og ressurser til å samvirke med andre, men også at ledelsen etablerer en samvirkekultur som gjennomsyrer hele organisasjonen. Det er viktig at ledelsen viser gjennom holdninger, prioriteringer og øvelser at beredskap og samvirke med andre er viktig og en naturlig del av driften til organisasjonen.

5.2.4 Behov for en regional operasjonell samvirkearena

Informantene forteller at det finnes flere gode arenaer for samvirke og informasjonsdeling, men at disse ikke er dekkende for det samvirkebehovet som er i dag. En grunn er at de mest anerkjente arenaene er på strategisk nivå, som fylkesberedskapsrådet eller politimesterens redningsledelse. En annen grunn er at det er for mange eller for få deltakere i foraet. For få deltakere gir for lite legitimitet, for mange gjør foraet for overfladisk og reduserer relevansen for enkelte deltakere. En tredje grunn informantene oppgir er at deltakelse er frivillig, og derfor blir nedprioritert til fordel for annen aktivitet. Informant 6 beskriver at mange av dagens fora ikke nødvendigvis møtes før krisen inntreffer: *“Det vi trenger må inn i en tidligere fase og mer proaktivt”* (informant 6). Det at mange av fora består av administrative toppledere er også utfordrende ifølge informant 7: *“Det er de øverste lederne som sitter i disse rådene, fylkeslegen, sjef for Helse Vest, Politimesteren og statsforvalteren selv. Alle disse har folk under seg som jobber med beredskap, de gjør det ikke nødvendigvis selv”* (informant 7).

Informant 7 forteller at det ville vært nyttig med et tilsvarende møteforum, men bare med de personene som faktisk jobber med beredskap til det daglige. De fleste informantene er enige i dette, og forteller at det trengs en regional operasjonell samvirkearena: *“Det mangler et koordinerende ledd på et operasjonelt nivå, helt klart”* (informant 2). Også informant 1 etterlyser en møtearena: *“Vi har de tre nødetatene som jobber sammen ute, og kan ha direktelinje mellom seg via nødnett. Vi har ikke noe sånt på nivåene over”* (informant 1).

Så viktig er dette for informantene at flere tar til orde for obligatorisk oppmøte fra beredskapsaktørene. Informant 5 ønsker en samvirkearena med en tydelig forpliktelse til å stille:

Det burde vært lovbestemt at man skal sitte sammen under hendelser. Det må stå et sted at dette her [en operasjonell samvirkearena] skal vi ha, slik at aktørene som inngår har en forpliktelse til å delta. Og da ligger det trykk på at man *skal* samarbeide på tvers. (informant 5)

Det er flere årsaker til at en samvirkearena er ønsket av informantene. Informant 5 beskriver utfordringen med at en sektorovergripende koordinerende møtearena i dag ikke eksisterer:

Vi er prisgitt at noen gjør det [koordinerer på tvers av beredskapsorganisasjoner], for det er ingen som sier til deg at nå må du koordinere med eksempelvis brannvesenet, og spør om de er forberedt, eller hva de gjør... Det er et stort behov for at alle som sitter på hver sin tue og gjør egne vurderinger av situasjonen møtes og deler informasjon (informant 5).

Et annet poeng er behovet for et koordinerende ledd som tilrettelegger for informasjonsdeling mellom beredskapsaktørene. Dette gjør at aktørene vet hvor de skal henvende seg ved informasjonsbehov eller tilgang på relevant data, og skaper en trygg arena for å konfrontere hverandre slik at aktørene justerer informasjonen til et felles bilde: *“Vi må rett og slett tørre å utfordre hverandre, og gi tilbakemelding på at “det dere sier der, det er*

faktisk ikke riktig, for her er bildet vi sitter på” (informant 3). Når flere aktører kan sammenstille informasjonen, frigjør det også ressurser: “Vi bruker så enormt mye ressurser og energi på å bygge situasjonsbilde og skaffe informasjon når vi sitter hver for oss. Et sinnsykt arbeid” (informant 4). Informant 5 legger også vekt på synergieffektene av å sitte samlet: “Det mangler et operasjonelt samvirkeforum som på jevnlig basis utveksler informasjon og hva som foregår rundt seg. Da får du mye mer effekt og synergi enn at du sitter alene” (informant 5).

Informant 1 presiserer viktigheten av at informasjonen som kommer inn må være troverdig, og at et samvirkeforum ville ha økt tryggheten i informasjonsleveransen og sikret en bedre delt situasjonsforståelse. Informant 3 beskriver at en samvirkearena må kunne fange opp dynamikken til risikobildet i samfunnet, og skapt en forståelse av normalsituasjonen på tvers av sektorer. Informanten mener det er en svakhet at man i dag har mest fokus på hva som er det unormale. Dette fordi risikobildet daglig endrer seg, noe som øker viktigheten av å dele hva som er normalbildet. Dette er avgjørende for å fange opp de små avvikene som ikke er åpenbare (informant 3). Også informant 7 beskriver viktigheten av å bli oppdatert på hva de ulike aktørene bruker tid og ressurser på, og hva de er bekymret for. Dette understrekes av informant 6:

Det er et absolutt behov for en operasjonell samvirkearena, der man legger frem og mottar informasjon om hva som skjer i samfunnet. Årsaken til at det ikke fins allerede i dag er fordi det ikke er tilrettelagt for en slik arena, og ingen har tatt initiativ (informant 6)

Informant 7 beskriver hvordan etablert kontakt mellom aktører fører til bedre samvirke, og slik til bedre krisehåndtering:

Jeg tror at det å ha etablerte møteplasser og kontaktpersoner er alfa og omega. Vi ser at der vi har tett dialog og på en måte kjenner folk; der deler vi mye informasjon. De som er interessert, inviterer oss og deler informasjon - da gjør vi det samme. Så da blir

det til at man har kjempelav terskel for å dele informasjon begge veier. Å få til det, er nøkkelen til effektivt samvirke (informant 7).

Informant 6 er langt på veg enig med informant 7, og beskriver at det viktigste er å skape relasjoner og et klima for å dele informasjon. At deltakerne skal føle trygghet og tillit til hverandre, er essensielt:

Når vi møtes fast i et nettverk og blir kjent med hverandre, blir det mye enklere å dele informasjon; man føler seg litt tryggere på å kunne være kunne si ting, uten å være så redd for å si hva man sier. At det ikke er så farlig, og at det som sies, blir der (informant 6).

Informantene er enige i at en samvirkearena bør ha regelmessige møter. Regelmessigheten skaper forpliktelse til deltakelse i tillegg til tillit til hverandre. Hvor ofte er ikke informantene enige om, og spenner seg fra månedlig til halvårlig, eller oftere ved behov. Informant 2 beskriver selve regelmessigheten som svært viktig. Selv om det ikke nødvendigvis er så mye nytt å melde, er det stor gevinst i å møtes. Informant 6 er enig: *“Det at det ikke skjer noe, kan være verdien av at samvirkearenaen eksisterer. Det i seg selv kan kanskje forebygge ting eller hindre at konsekvensene blir store”* (informant 6). Samtidig kan ikke forumets møter være for hyppig. Det kan føre til økt slitasje på de som møter, for stort press på representantenes hjemmeavdelinger eller at personer går lei. Informant 6 beskriver at alle kommunene i fylket en periode inviterte aktøren til informasjonsmøter. Dette gav åpenbare kapasitetsproblemer, og all tiden gikk til møter med ulike kommuner. Dersom samvirkeforumet skal være gjennomførbart, må det derfor være en bred deltakelse for regionen. Informant 1 forklarer at samvirkearenaen må være bred nok til at den oppnår legitimitet, samtidig som den ikke oppleves som truende mot andre aktørers ansvarsområde. Dersom det ikke oppnår nok legitimitet, vil det ikke fungere.

Opparbeidelse og vedlikehold av en god samvirkekultur beskrives av informantene som viktig. Kjennskap til hverandres organisasjoner, verdier, og prioriteringer fører til økt forståelse for hvorfor ting gjøres som de gjøres, holdes hemmelig eller hvorfor ting tar tid:

Aktørene må sette seg ned mye oftere for å snakke sammen. Da hadde andre fått forståelse av hvorfor vi gjør som vi gjør, og hvorfor ting kan ta lang tid. Da hadde vi fått en plattform å jobbe ut ifra... da hadde vi vært ganske gode (informant 2).

Når aktørene kjenner hverandres hverdag, blir det ifølge informant 2 lettere og enklere å dele informasjon: *“Kunnskapen som trengs for å dele informasjon, er kunnskap om hverandre og hva andre anser som viktig”* (informant 2). Den største effekten av et samvirkeforum er en økt evne til forebygging, ifølge informant 4. Informanten forteller at tidlig deteksjon, avklaring av ansvarsforhold og en koordinert respons er løsningen for å unngå at små hendelser utvikler seg til et problem. Informanten forteller om hendelser som er blitt løst gjennom å samvirke og koordinere tidlig med andre beredskapsorganisasjoner:

Tenk så mange hendelser som ikke har fått lov å utvikle seg fordi vi har hatt ressurser til å ta det av? Jeg vil påstå at mange av de hendelsene kunne utviklet seg og blitt veldig kostbare for samfunnet, hvis ikke vi samvirket tidlig (informant 4).

Informantene peker på at samvirkearenaer bidrar på en god måte til relasjonsbygging, organisasjonskunnskap og delt samvirkekultur. Sammen med øvelser tilrettelegger dette for effektivt samvirke:

Kjernen er at jeg kjenner deg, og jeg vet hva du kan fordi vi har jobbet sammen, og er øvet og trent på samvirke. De som kommer, har vært der før og vet hvem vi er. Vi kan slå hverandre på skulderen og si ok, greit, hva kommer nå? Det er egentlig kort forklart hva som gjør at vi kommer til å lykkes (informant 4).

Muligheten for relasjonsbygging trekkes frem som begrunnelse for hvorfor arenaen primært bør være basert på fysisk oppmøte, og ikke kun gjennom digitale løsninger: *“Det er en egenverdi å møtes fysisk, som man ikke får gjennom å møtes digitalt. Spesielt utenom hendelsene”* (informant 6). Informant 7 er enig: *“Mitt inntrykk er at det fungerer best hvis man møtes fysisk, fordi man da lettere får oppklart misforståelser. I tillegg vil det at man samler og sorterer informasjonen aktørene sitter på føre til at ressursene finner hverandre lettere”* (informant 7). Informant 2 understreker viktigheten av å sitte sammen når man deler informasjon, og ikke bare over digitale møteløsninger:

Jeg følte jeg hadde et sviktende beslutningsgrunnlag, rett og slett fordi jeg ikke fikk med meg den nonverbale kommunikasjonen. Sitter noen og ser rett ned i bordet, er det tydelig at de ikke er enige i det som sies. Det fanger man ikke opp på Teams. Når vi sitter i samme rom og leser den samme setningen, kan vi ta runden og diskutere hva vi forstår ut fra setningen. Det er noe helt annet enn å få en tekst på mail (informant 2).

Et annet poeng informantene trekker frem er at det tekniske systemet for informasjonsdeling i dag ikke er godt nok. Det gjelder både rutiner, regelverk og de tekniske løsningene. Informant 6 beskriver dagens kommunikasjonsplattformer telefon og e-post som mangelfulle, sårbare og ikke tilpasset den informasjonsflyten som kreves: *“Man trenger et godt verktøy for å få informasjonen til å flyte godt. Det blir litt sånn tilfeldig når vi er avhengig av mye telefon og mail”* (informant 6). En felles møtearena vil gjøre godt, men erstatter likevel ikke behovet for tekniske løsninger. Informant 7 forteller at det vil være behov for begge deler i fremtiden.

Informantene er delt i synet på om forumet bør være gradert etter sikkerhetsloven eller ikke. Informant 7 mener at det eneste realistiske er å ha møteforumet ugradert, ellers er det veldig mange hindre for å få folk til å møtes, samt hvor man kan møtes. Informant 1 beskriver at det er behov for et kryptert meldingsutvekslingssystem mellom organisasjoner, som sikkert og hurtig formidler kunnskap om trusler i samfunnet. Informant 6 beskriver hvordan de i dag befinner seg i grenselandet mellom gradert og ugradert informasjon, og hvordan sikkerhetsloven fører til dårlig informasjonsutveksling når det strategiske nivået bestemmer hvilken informasjon det operasjonelle nivået skal få:

Det er ikke vi som bestemmer om vi skal være under sikkerhetsloven eller ikke. Vi ønsker å sikkerhetsklarere folkene våre, men så sier [anonymisert direktorat] *Nei, dere har ikke behov for å være sikkerhetsgradert fordi at den informasjonen dere får fra oss, den er gradert ned; så dere får vite det dere trenger å vite fra oss.*”. Så da må vi gå til politiet eller Forsvaret for å få dem til å klarere oss. [Direktoratet] hindrer på denne måten all lokal gradert informasjonsdeling (informant 6).

Informant 4 forteller om hvordan en nasjonal samvirkesentermodell kunne sett ut, med et samvirkesenter i hver region. Slik kunne det oppstått et eget fagmiljø med spisskompetanse og ekspertise i å fasilitere for samvirke, som på et nasjonalt plan kunne drevet fagområdet fremover. Et nasjonalt regionsovergripende organ kunne forvaltet og koordinert en nasjonal strategi for samvirke og sørget for en helhetlig utdanning og rolleavklaring (informant 4). Det er likevel viktig at ikke en felles operasjonell samvirkearena blir for omfattende, slik at den kolliderer med statsforvalterens samordningsrolle og ansvar (informant 3).

Konseptet med et samvirkesenter er helt genialt. Alle store byer burde ha hatt et samvikesenter og så burde det kanskje vært koblet på et nasjonalt senter. [...] “Tenk om du gikk i hvilken som helst by og spurte etter Samvirkesenteret: Jajaja, det er selvfølgelig et samvirkesenter her! Den hendelsen, ja? Da satt vi sammen som vi pleier!” (informant 4).

Oppsummert forteller alle informantene om et stort behov for en operasjonell samvirkearena, som på regionalt nivå kan samle aktørene før krisen inntreffer. Områder som organisasjonskultur, kunnskap, korrigering av situasjonsbilde, rolleavklaring og erfaringsutveksling er temaer et slikt forum kunne avklart på forhånd. Alle informantene trekker frem viktigheten av at samvirket bør bli bedre i fremtiden, og informant 6 beskriver essensen godt: *“Et tettere samvirke er jeg overbevist om at hadde bedret samfunnsikkerheten”* (informant 6).

Resultatkapittelet har løftet frem seks temaer som oppleves som hindre for et effektivt samvirke (forskningsspørsmål 1) og fire tema som beskriver en mulig måte å løse utfordringene på (forskningsspørsmål 2). Disse ti temaene vil videre drøftes i diskusjonskapittelet i samme rekkefølge som de har blitt presentert i resultatkapittelet.

6.0 Diskusjon

I diskusjonskapittelet vil vi gjennomgå og drøfte de empiriske funnene fra *kapittel 4 resultat* opp mot forskningslitteraturen fra *kapittel 3 teori*. Vi ser i tillegg på funnene opp mot konteksten i *kapittel 2* for å skape en helhetlig ramme for den empiriske diskusjonen. Diskusjonskapitlet er strukturert etter forskningsspørsmålene og belyser derfor først utfordringene mot operasjonelt samvirke, før mulige løsninger å sikre et mer effektivt samvirke presenteres i henhold til forskningsspørsmål 2. Sammen vil dette danne et grunnlag for å besvare oppgavens problemstilling: *Hvordan kan regionale kriseledelseorganisasjoner øke effektiviteten i kriseledelsen gjennom samvirke på operasjonelt nivå?* Ettersom samvirke er et resultat av mange komplekse prosesser som foregår parallelt, kan enkelte emner i kapittelet bli diskutert fra ulike vinkler. Mange av temaene henger tett sammen noe som gjør det utfordrende å diskutere hvert tema hver for seg.

6.1 Forskningsspørsmål 1: *Utfordringer med dagens samvirke*

For å se hvordan effektiviteten i samvirke kan økes, må vi se på hva som oppleves som hindre i dag. Forskningsspørsmål 1 var *Hva opplever samvirkeaktørene som utfordringer med dagens samvirke?* Vi vil nå først drøfte utfordringer med samvirkeaktørenes organisering. Deretter diskuterer vi hvordan manglende kjennskap til andre kriseledelseorganisasjoner og hvordan ledelsesforankring påvirker samvirket. Videre diskuteres informasjonsdeling, samt hvordan frykt og ulikt språk og terminologi påvirker hvordan man samvirker.

6.1.1 *Forskjellig organisering*

Samtlige informanter trekker frem ulike teiggrensener og geografiske ansvarsområder som et stort hinder for effektivt samvirke. Tre av informantene trekker frem at en felles avgrensning av operasjonsområdet er *det* viktigste steget mot et bedre samvirke på regionalt nivå. Fortvilelsen over at alle beredskapsaktørene jobber ut fra egne kart er noe både informantene og vi selv har erfart. Også andre studier har påpekt utfordringer med ulike teiggrensener (Lango, 2010; Jordahl, 2018; Raste & Sneen, 2018). Innenfor Vestland fylke er det eksempelvis en statsforvalter fordelt på tre likeverdige kontorlokalisasjoner, to politidistrikt, tre AMK-sentraler, en brannsentral, tre heimevernsdistrikt, to sivilforsvarsdistrikt og 43 kommuner. Dette gjør at den enkelte samvirkeaktør, gjerne under tidspress, kan måtte forholde seg til overlapp av mange forskjellige virksomheter, avhengig av geografisk område.

Også organiseringen av beredskapsaktørene er utfordrende, da alle beredskapsaktørene er forskjellig organisert og har forskjellige hierarkiske linjer og tjenesteveier. Generelt vil beslutninger gå fra øvre nivå og nedover i hierarkiet. Noen organisasjoner har beslutningsmyndighet og forvaltning på alle hierarkiske nivåer, mens andre har bare noen få. Enkelte interkommunale virksomheter har også samarbeidsavtaler som går på tvers av flere geografiske og organisatoriske grenser. På toppen av det hele kommer følger kritisk infrastruktur som telefoni, strømleverandør og veidrift egne linjer uavhengig av andre. Kompleksiteten økes ytterligere om andre samvirkeaktører med tilstøtende fagområder eller private underleverandører skal involveres. Eksempelvis kan det være vanskelig å enes om en prosedyre for en brannsentral når det kommer til helseoppdrag, da det er tre forskjellige AMK-sentraler. Eller motsatt; at AMK-sentralene har forskjellige, og kanskje motstridende, forventninger til brannsentralen. Årsakene til den forskjellige organiseringen er av sammensatt av historiske grunner og vil ikke bli drøftet videre i denne oppgaven. Effekten av virvaret av teiggrenser er store utfordringer for samvirke og kriseledelse. Å utvikle hensiktsmessige geografiske områder er vanskelig og fremstår som et *wicked problem* (Rittel & Webber, 1973). Ved å endre områdene til å passe for effektiv kriseledelse, kan det være at man skaper et nytt problem for andre områder.

Med økende antall aktører og påfølgende kompleksitet, vanskeliggjør dette ifølge Comfort (2007) justeringen av egne handlinger opp mot andre aktører og organisasjoner for å oppnå et felles mål. Dette fordi koordinasjon henger sammen med kommunikasjon og kognisjon. I verste fall kan kompleksiteten føre til misforståelser eller ansvarspulverisering. En annen negativ effekt kan være at samvirkeaktørene sannsynligvis ikke vil oppleve resonans ved at andre samvirkeaktører kommer i møte med støtte og ressurser for å oppnå målet. Dette kan ifølge Luhmann påfølgende nedsatt handlingseffektivitet i krisehåndteringen (Luhmann, 1989). Unødvendig mange samvirkeaktører i en delt teig kan få konsekvenser for flere nivåer av situasjonsbevissthet. For å kunne oppnå effektiv kriseledelse gjennom samvirke er aktørene avhengig av delt situasjonsbevissthet. Med den økte kompleksiteten som kommer av for mange samvirkeaktører i samme teig kan det ifølge Endsleys (1995) nivå 1-situasjonsbevissthet gjøre at det blir overload med signaler, og man får redusert evne til å fange opp signalene grunnet antall aktører og kompleksitet. Ifølge Endsleys (1995) nivå 2 og 3-situasjonsbevissthet skal signalene tolkes med påfølgende projisering av hva som vil skje i fremtiden. Ved økende antall samvirkeaktører og kompleksitet kan dette også få redusert

effekt på situasjonsbevisstheten, da fremtiden blir vanskelig å projisere på grunn av mange forskjellige mulige fremtidige utfall.

Det samme gjelder for den delte situasjonsbevisstheten og manglende felles mentale modeller, som kan bli vanskelig å oppnå med et stort antall samvirkeaktører som skal kommunisere og monitorere hverandre. Med stort antall samvirkeaktører blir det proporsjonalt flere organisasjonskulturer som kommer inn i bildet, som må tas hensyn til og kan ha effekt på kriseledelsen. Tillit mellom samvirkeaktørene er i denne studien trukket frem som viktig for effektiv kriseledelse og er noe som krever aktiv innsats for å oppnå. Ifølge Thomas (1979) kreves det inngående kjennskap og gode relasjoner mellom organisasjonene for at samvirkeaktørene skal stole på andre aktørers informasjon. Thomas (1979) beskriver det samme som viktig for å kunne stole på at samvirkepartnerne ikke vil utnytte samvirkeaktøren på en negativ måte. Dette kan være utfordrende å opprettholde over tid om det er mange samvirkeaktører å forholde seg til.

Videre er kompleksiteten innad i organisasjonene en utfordring, da det kan være vanskelig å navigere mellom forskjellige ansvarsområder; hvem som har formell og uformell makt og beslutningsmyndighet. Informant 7 fortalte at beslutningsmyndighet ikke nødvendigvis følger hierarkisk nivå. Ved katarsis, langsomtbrennende kriser og hybride hendelser kan kompleksiteten, som organiseringen og antall samvirkeaktører utgjør, ha negativ påvirkning på samvirke og dermed den samlede kriseledelsen. Dette på grunn av sen oppdagelse og påfølgende forsinket respons fordi man ikke ser tingene i sammenheng. Samtidig påvirkning av eksempelvis kritisk infrastruktur, som hver for seg ikke utgjør en samfunnstrussel, kan bli en alvorlig krise om hendelsene skjer samtidig eller være opptakten til en større eskalering ved hybride hendelser. Forskjellig organisering med teiggrensere og et unødvendig stort antall samvirkeaktører innenfor samme fagområde, fører til kompleksitet som påvirker kriseledelsen negativt i alle fasene av kriseledelsesirkelen.

På den andre siden er det viktig at samvirket mellom aktørene ikke trekkes for langt opp i de hierarkiske samvirkenivåene, og informant 5 poengterer at statlig organiserte kriseledelseorganisasjoner med sentral driftsstruktur sjeldent har inngående kunnskap om alle lokale forhold, noe som er viktig for beredskapsbildet og effektiv kriseledelse. Lokalkunnskap går hånd i hånd med nærhetsprinsippet og er viktig for kriseledelse, og er gjerne spesielt viktig i små kommuner, der enkeltpersoner ofte bekler flere roller simultant. Det kan derfor

argumenteres for at småsamfunn med svak formell kriseledelse, som mange av kommunene i Norge, har et tilsvarende økt behov for effektivt samvirke. Det er lokalkunnskapen som gir innsikt i gripbare tilgjengelige ekstraressurser som kan brukes i krisehåndteringen. Dette er også essensen ifølge Gaukstad (2017, s. 94): “*Det viktigste er nærheten, at man kjenner hverandre og vet hvem en skal få tak i*”. Forskjellig organisering hos beredskapsaktørene sammen med ulike teiggrensener er med andre ord utfordrende, noe både litteraturen og informantene påpeker.

6.1.2 Interorganisatorisk kunnskapsmangel

Kunnskap mellom samvirkende aktører er essensielt for et vellykket samvirke, det vil si å oppnå et felles mål. Med kunnskap mener vi i denne sammenheng forståelse og innsikt i andre aktørers organisasjon og hvordan denne fungerer. Kunnskap om hverandres oppbygning, oppdrag, ressurser og prioriteringer trekkes frem av flere informanter som en forutsetning for å lykkes. Manglende kunnskap vil kunne punktere kriseledelsen og samvirket på flere forskjellige måter. Organisasjonsstrukturen utgjør et system for styring, definere autoritet og myndighet, i tillegg til koordinering og kontroll av oppgaven (Jacobsen & Thorsvik, 2019; Mintzberg, 1983). Om samvirkeaktøren i liten eller ingen grad har innsikt i organisasjonsstrukturen til motparten, arbeidsoppgaver, ytelsesrammer, hvem som har myndighet og ansvar eller hvor man skal henvende seg, blir det vanskelig å utøve kriseledelse og oppnå felles mål. Kunnskap om kompetanse og ressurser som er tilgjengelig fra andre samvirkeaktører er vesentlig for effektiv kriseledelse. Eksempelvis kan en samvirkeaktør ha behov for bistand gjennom kompetanse eller ressurser, men ikke være klar over at det er tilgjengelig på grunn av kunnskapsmangel. Motsatt kan det være at man *tror* samvirkepartneren kan stille med kompetanse eller ressurser, og planlegger ut fra dette, men i virkeligheten kan det være store begrensninger eller ikke tilgjengelig. Dette er spesielt farlig i henhold til Engen et al. (2016) og som påpeker fallgruven som symbolsk beredskap representerer og Clarke og Perrow (1996) som hevder kan være basert på ressurser og kompetanse som ved en hendelse ikke er tilgjengelige.

Resultatene fra vår studie peker på at forskjeller i hvordan virksomhetene er organisert er en barriere for effektivt samvirke. Kunnskap om hverandres oppbygning, oppdrag, ressurser og prioriteringer trekkes frem av flere informanter som en forutsetning for å lykkes. Det samme mener Fimreite og Læg Reid (2014), som legger til at kompetanse og tillit om

hverandre også fører til mindre behov for formelle strukturer i samvirket og kan fremme fleksibilitet som er ønskelig i kriseledelse. I henhold til Comfort (2007) er manglende kognisjon en fallgrube til effektiv kriseledelse. Manglende kunnskap vil gå ut over situasjonsforståelsen for hva den samvirkende aktøren kommer til å foreta seg i en gitt situasjon i henhold til Endsleys (1995) tredje nivå av situasjonsforståelse. Videre vil manglende delt situasjonsforståelse og felles mentale modeller (Mathieu et al., 2000) gjøre det vanskelig å effektivt bidra til et felles mål, om man ikke klarer å forutse behovet til den samvirkende part når det kommer til informasjonsdeling og koordinering.

Manglende tillit er en fallgrube for effektiv kriseledelse og er en effekt av kunnskapsmangel. Deling av interorganisatoriske forhold, hvordan status for kriseledelsen innad i organisasjonen faktisk er, kan være et sårt og utfordrende tema som oppfattes skjermingsverdig på grunn av mangler og defekter. Flere av informantene mener det kan oppleves ubehagelig å bli “sett i kortene” med påfølgende tap av ansikt. Dette får eksponentiell negativ konsekvens, ved at den aktuelle samvirkeaktøren holder tilbake informasjon og dermed ikke får resonans fra andre samvirkeaktører (Luhmann, 1989). Manglende kunnskap kan sees i sammenheng med manglende rolleavklaring. Overordnet sett er en av beredskapsprinsippenes viktigste oppgaver å legge til rette for entydig ansvar- og rollefordeling på alle nivåer (Raste & Sneen, 2018; Meld. St. 17, 2002). Hensikten er åpenbar; dersom alle aktører har en felles forståelse av hva man prøver å oppnå, hvordan det skal gjøres og hvilke oppgaver som tilligger de enkelte, slipper man dobbeltarbeid, forstyrrelser og legger til rette for koordinert innsats og resonans. Rolleavklaring er dermed en del av kjernen i alt samvirke, og helt sentralt alt samarbeid.

Utfordringene er imidlertid synlige på mange nivå, og manglende rolleavklaring trekkes stadig frem som et hinder. Riksrevisjonen pekte i 2017 på uklarheter i fordelingen av ansvar mellom direktorat og departement (Riksrevisjonen 3:8, 2016-2017). Rapporten fant tilsvarende svakheter i forståelsen av Statsforvalterens rolle, selv om Riksrevisjonen i et nytt tilsyn i 2020 beskrev bedring på generelt grunnlag, til tross for store regionale forskjeller. Likevel er tydeligere rolleavklaring og ansvarsfordeling mellom sentrale myndigheter, DSB, Statsforvalteren og kommunene et av hovedfunnene i koronakommisjonens rapport (NOU 2021: 6). Kommisjonen pekte også på at dette ikke bare var gjeldende for pandemisituasjonen, men trengte en helhetlig avklaring. Dette viser at rolleavklaring og ansvarsfordeling på et sentralt nivå fortsatt har en vei å gå. Forutsetningene ligger med andre ord ikke til rette for at det operasjonelle nivået skal lykkes, da mange avklaringer og

grenseflater krever en strategisk avklaring. Våre funn peker mot at rolleavklaringen mellom aktørene før krisen inntreffer er essensiell for å sikre effektiv kriseledelse og dette er i tråd med Uhr (2009). Dersom en slik rolleavklaring skal finne sted, må det eksistere en arena som legger til rette for det, da roller er dynamiske og kan endre seg i over tid, i forhold til trussel, med endrede pålagte ansvarsområder og organisasjonsutvikling.

Alle samvirkeaktørene er i hovedsak regulert av ulikt lovverk. Eksempelvis har Forsvaret, politiet, helsevesenet og kommunen alle ulike lover og forskrifter som legger føringer for virksomheten med ansvar og myndighet. I lover og forskrifter som gjelder tverrsektorielt, som beredskapsprinsippene, fremstår det ikke som om det er en felles forståelse av hvordan de skal tolkes og forstås. Eksempelvis kan ansvarsprinsippet bli pulverisert ved en sammensatt hendelse, hvor flere samvirkeaktører kan stå for deler av ansvaret, om man ikke har en felles forståelse for hvor ansvarsgrensene går.

Flere av informantene forteller at samvirket i dag i stor grad baseres på kontaktnettverk og personlige relasjoner for å få et effektivt samvirke. Dette kan henge sammen ved at viktige roller tilligger personer, og ikke funksjoner. Dette medfører en stor svakhet i samvirkets robusthet. I det en person slutter eller bytter stilling, er de andre aktørene avhengig av å få kunnskap om dette. Deretter må ny relasjonsbygging til, før samvirket er tilbake til der det var. Informantene trekker også frem kunnskap om de andre aktørenes organisasjonsstruktur og intensjoner er essensielt for å ha et godt samvirke. Slik kunnskapsdeling og oppbygning må skje i fredstid, ettersom dette i svært liten grad er mulig mens en krise pågår.

6.1.3 Nedprioritering av beredskapsevne

Flere informanter beskriver at kriseledelse er et vanskelig parameter å måle resultater på; det er vanskelig å påvise at en nedgang i ulykker eller hendelser skyldes god kriseledelse med fokus på forebygging og forberedelse. God kriseledelse med en optimal organisasjonsstruktur som tildeler kompetanse og ressurser til kriseledelse, i tillegg til en proaktiv organisasjonskultur, lider av et paradoks. Om kriseledelsen fungerer som tiltenkt, med forebygging og forberedelse, vil det bli færre uønskede hendelser. Det er vanskelig å dokumentere de proaktive grepene og små justeringene som hindrer at uønskede hendelser eskalerer til sitt fulle potensial i henhold til Lunde (2019). Dette vil kunne slå negativt ut for kriseledelseskonseptet; fravær av uønskede hendelser kan resultere i at kriseledelse blir en

salderingspost med påfølgende nedbemanning og færre tildelte ressurser om det ikke er en proaktiv holdning og større forståelse for kriseledelse i henhold til kriseledelsesirkelen (Borch & Andreassen 2020; Sørensen, 2017). Lunde (2019) poengterer at om man synes at proaktiv kriseledelse er kostbart, så kan en uønsket hendelse bli veldig mye mer kostbar.

Flere av informantene påpeker at det derfor er viktig at kriseledelsen og samvirket har sterk forankring hos ledelsen og sier videre at lokale initiativ har en tendens til å dabbe av eller bli nedprioritert når organisasjonen må effektivisere driften. Det poengteres at det mangler stillinger, eller prioritering til arbeidet, i organisasjonene. Kriseledelse kan i noen tilfeller utgjøre en liten prosent av arbeidsoppgavene i en stilling, og blir ofte nedprioritert ifølge informantene. Dette fører naturlig nok til mindre effektiv kriseledelse. Dette er i tråd med det Comfort (2007) sier om at effektiv kriseledelse er avhengig av koordinering og kontroll.

Det uttrykkes stor frustrasjon ved at rapporter fra reelle hendelser påpeker at det må avsettes midler og ressurser til kriseledelse, men at dette i liten grad settes ut i live. Dette kan ha sammenheng med at type-1 organisasjoner, som politi, brann og helse, stadig får flere arbeidsoppgaver og større arbeidsbelastning, uten tildeling av flere ressurser. Fra egen erfaring i ambulansetjenesten er ikke drift det samme som beredskap. Ved høy belastning under normal drift vil dette gå ut over kriseledelsen både før den uønskede hendelsen, ved manglende tid til forebygging og forberedelse, i tillegg til under den uønskede hendelsen, da man i tillegg til de vanlige arbeidsoppgavene må håndtere en krisesituasjon. Dette får en eksponentiell negativ effekt på kriseledelsen, da manglende allokering av tid og ressurser påvirker forebygging, forberedelse og respons og påfølgende effektiv kriseledelse hvor blant annet tillit og delt situasjonsbevissthet er viktige faktorer for suksess. Dette samsvarer med kriseledelsesirkelen (Borch & Andreassen 2020; Sørensen, 2017) i tillegg til Comfort (2007) om kognisjon, kommunikasjon koordinasjon og kontroll i effektiv kriseledelse og Engen et al. (2016) som advarer mot fallgruven ved å ha beredskap kun på papiret.

6.1.4 Manglende kultur for å dele informasjon

Informantene er samstemt om at de er avhengige av sine samvirkeaktører for å oppnå god kriseledelse og at gjensidig informasjonsdeling er en viktig del av dette. Informantene forteller at de jevnlig opplever at informasjon som kunne, og kanskje burde blitt delt, holdes tilbake. Dette selv om det ikke nødvendigvis er noen juridisk binding på informasjon.

Manglende informasjonsdeling fører til nedsatt situasjonsbevissthet i alle Endsleys (1995) nivåer og vil gå ut over den delte situasjonsbevisstheten og felles mentale modeller i henhold til Salas et al (2005) og Kristiansen et al. (2017).

I tillegg til den åpenbare effekten av manglende informasjonsdeling i kriseledelse som går på situasjonsbevissthet, kan manglende informasjonsdeling ha andre ringvirkninger. Ifølge Luhmann (1989) vil eksempelvis manglende kommunikasjon føre til manglende resonans hos andre samvirkeaktører og dermed mindre sannsynlighet for at de respondere med støtte og ressurser for å oppnå felles mål.

Mathieu et al. (2001) sier at tillit er sentralt for utvikling og opprettholdelse av samarbeid. Manglende tillit eller forståelse for andre samvirkeaktørers behov for informasjon kan føre til at informasjonen blir holdt tilbake, bevisst eller ubevisst. Maktstrukturer, hierarki og personlige interesser oppgis av informantene som mulig forklaring på den manglende informasjonsdelingen. Dette er uheldige og sammensatte årsaksforhold hvor endring eller presisering gjennom organisasjonsstruktur kan være en del av løsningen.

Organisasjonsstrukturen skal styre enkeltmenneskers og gruppers aktiviteter opp mot organisasjonens mål og setter rammer for organiseringen (Jacobsen & Thorsvik, 2019; Mintzberg, 1983). Manglende strukturelle rammer for informasjonsdeling eksternt, som systemer og rutiner, kan ha påvirkning på informasjonsflyten. Videre kan nedprioritering på grunn av andre arbeidsoppgaver og for lite ressurser påvirke informasjonsavdelingen. Om man føler at tiden og energien man legger i arbeidet med informasjonsdeling ikke blir gjengjeldt eller anerkjent, er det naturlig nok lite insentiv til å fortsette med dette i en hardt presset ressursituasjon. Dette samsvarer med det informant 5 beskriver som enveiskommunikasjon.

Kulturelle verdier, normer og felles grunnleggende antakelser vil påvirke organisasjonsatferd, ifølge Borch og Andreassen (2020). Paradoksalt mener de fleste informantene at de selv er gode på informasjonsdeling opp mot andre samvirkeaktører, mens de på den andre siden mener at *de andre* samvirkeaktører ikke deler nok informasjon tilbake. Det er en klar diskrepans mellom hvordan flere av samvirkeaktørene oppfatter seg selv; med at de er gode på informasjonsdeling, kontra hvordan de opplever andre samvirkeaktørers informasjonsdeling. Inkongruens av kulturelle verdier og grunnleggende antakelser står i kontrast til de faktiske forhold; *alle* samvirkeaktørene kan ikke være gode og *samtidig* dårlige på informasjonsdeling. Dette er et spesielt funn hvor våre kvalitative data og analyse kommer

til kort, vi kan ikke si med sikkerhet i hvilken grad samvirkeaktørene deler informasjon, men vi kan slå fast at det deles for lite da de fleste av informantene påpeker dette.

Kvantiteten og kvaliteten på informasjonen som deles har også betydning i henhold til Allen et al. (2014). Det er viktig at informasjonen som deles er presis, relevant og kortfattet, ellers blir det oppfattet som støy og blir ubrukelig fordi man må bruke uhensiktsmessig mye tid og ressurser på å tolke den. På den andre siden vil for lite informasjon også være uhensiktsmessig. Det krever innsikt i andre samvirkeaktørers behov og tett samarbeid, for å oppnå hensiktsmessig informasjonsdeling med riktig tidsintervall, felles og forståelig språk og relevant innhold.

6.1.5 Frykt

Frykt for å tape makt, å gjøre feil eller bryte loven er til hinder for effektivt samvirke og dermed effektiv kriseledelse. Dette er et sammensatt problem som vi tror har sammenheng med organisasjonsstruktur (Jacobsen & Thorsvik, 2019; Mintzberg, 1983), organisasjonskultur (Alvesson, 2002; Schein, 1987), tillit (Thomas, 1979) og personlighet hos individer med påvirkningskraft i organisasjonene.

Informantene beskriver en frykt for å miste makt eller “tape ansikt” hos andre samvirkeaktører, og til dels innad i sin egen organisasjon. Selv om beredskapsprinsippene er tydelige på ansvar, likhet, nærhet og samvirke, kan det oppstå tilfeller der visse funksjoner og ansvarsforhold er avgjørende for effektiv kriseledelse og opprettholdelse av samfunnsfunksjoner. Disse områdene er ikke nødvendigvis formelt delegert gjennom lov og forskrifter, men en samvirkeaktør kan likevel ha en betydelig tilknytning til dem eller føle et sterkt eierskap. Gjennom samvirke med andre aktører vil man naturligvis risikere å eksponere sin egen organisasjonsstruktur, planverk, rutiner og kunnskap innen eget og tilstøtende ansvarsområde for andre samvirkeaktører. Inkompetanse, kunnskapsmangel og “hull” i egen kriseledelse vil da bli synlig for andre, hvor påfølgende konsekvens kan være tap av omdømme, bortfall av prestisjefulle arbeidsoppgaver, ansvar og dermed tildelte ressurser. Det kan også være en oppfatning av at om man “slipper andre til”, kan man risikere å miste ansvarsområdet til andre samvirkeaktører, som enten presterer bedre eller har ressurser til å følge bedre opp. Dette er ineffektivt og til dels kontraproduktivt i henhold til hva Comfort (2007) anser som effektiv kriseledelse når det kommer kognisjon, kommunikasjon, koordinasjon og kontroll. Videre kan det argumenteres for at det å tviholde på status quo,

tingenes faktiske tilstand, samsvarer med det Engen et al. (2016) og Clarke og Perrow (1996) beskriver som symbolsk beredskap og ressurser som kun finnes på papiret.

Dette er negativt på flere plan. Det åpenbare er at inkompetanse og andre årsaker som fører til nedsatt effektiv kriseledelse er et problem i seg selv innad i egen organisasjon, om man skal nå målet om effektiv kriseledelse. På et annet plan får dette direkte konsekvenser for andre samvirkeaktører som er avhengig av den inkompetente samvirkeaktøren for å sikre egen effektiv kriseledelse, for å løse krisen på best mulig måte. Dette kan føre til en nedadgående spiral hvor tillit blir svekket, mistenksomhet øker, samvirke dør og man opplever nedsatt effektiv kriseledelse i henhold til Comfort (2007).

Den inkompetente samvirkeaktøren har da to muligheter, være åpen og endringsvillig eller å legge lokk på problemet og beskytte seg selv. Den åpenbare medisinen til denne problemstillingen er å endre organisasjonsstrukturen og -kulturen for øke den effektive kriseledelsen. Blant annet ved å øke kompetansen til de ansatte og sette av tid og ressurser til å lage planverk basert på en risiko- og sårbarhetsanalyse. Videre bør man sette av tid og ressurser for å øve på planverket og konstant evaluering for forbedring, i henhold til kriseledelsesirkelen (Borch & Andreassen 2020; Sørensen, 2017). Dette er åpenbart lettere sagt enn gjort, og kan være vanskelig å få til i praksis i henhold til wicked problems (Rittel & Webber, 1973), hvor en endring kan skape uante konsekvenser og utløse eller forsterke andre problemer, i tillegg til den begrensede rasjonalitet (Simon, 1957) som gjør det vanskelig å forutse hva endringene kan føre til. Den andre løsningen er å holde situasjonen i status quo hvor man driver minimalt med samvirke for å holde seg flytende, men ikke inngår i aktiviteter som kan eksponere sine svakheter og påfølgende negative effekter og konsekvenser. Informantene beskriver at sistnevnte løsningsalternativ, dessverre, blir løsningen for mange.

Frykt for å gjøre feil eller bryte loven er noe informantene tar opp som et hinder for effektiv kriseledelse. Det er da spesielt taushetsplikten som blir tatt opp som problematisk og oppfattes som en hindring for informasjonsdeling. Taushetsplikten er regulert i loven (eksempelvis helsepersonelloven, 2000; politiloven, 1995; forvaltningsloven, 1970; sikkerhetsloven, 2019) og skal hindre at uvedkommende får innsyn i helseopplysninger eller opplysninger som på annen måte hører til privatlivet. Kommersielle opplysninger og informasjon som kan være til skade for fellesskapet dersom, den blir offentlig kjent, havner også under taushetsplikten (ibid). Det finnes imidlertid unntak for taushetsplikten som gjør at man kan dele informasjon med samarbeidende aktører under visse omstendigheter.

Usikkerhet rundt hvilken informasjon som kan deles, med hvem og hvilke forhold som må ligge til grunn for at vilkårene for deling er oppfylt, er ifølge informantene til hinder for effektiv kriseledelse. I henhold til Comfort (2007) er informasjonsdeling tett knyttet til kognisjon, kommunikasjon, koordinasjon og kontroll. Ved usikkerhet om hvilke opplysninger som kan deles er det enklere å unnlate å dele informasjon, enn å bruke tid og ressurser på å bearbeide og undersøke om informasjonen er skjermingsverdig eller ikke. Flere av informantene beskriver noe som kan karakteriseres som falsk positiv skjermingsverdig av informasjon. Det vil si at informasjon som det objektivt sett ikke er begrensninger på å dele, eller fordi omstendighetene rundt situasjonen gjør at informasjonen bør deles, ikke blir gjort i frykt for å gjøre feil og bli straffet for dette i ettertid. Dette skaper frustrasjon for de informasjonstrengende samvirkeaktørene fordi dette går direkte ut over deres effektivitet ved kriseledelse, spesielt ved tidskrisiske hendelser, men også i forebygging og forberedelse i henhold til kriseledelses sirkelen (Borch & Andreassen 2020; Sørensen, 2017). Dette fordi de går glipp av informasjon som kan påvirke deres beslutninger og reduserer nivåene av situasjonsbevissthet som beskrevet av Endsley (1995).

6.1.6 Ulikt språk

Informantene beskriver ulikt språk som en barriere for effektiv kriseledelse. I henhold til den klassiske kommunikasjonsmodellen hvor en avsender gir et budskap gjennom et medium til en mottaker, vil språket og hvordan dette tolkes av mottakeren påvirke om budskapet blir forstått (Johnsen & Eid, 2006). Ulikt språk har sammenheng med organisasjonskultur og “stammespråket” som oppstår innad i en organisasjon. Felles forståelse av begreper og at man snakker samme språk er vesentlig for alle deler av kriseledelsen når det kommer til kognisjon, kommunikasjon, koordinasjon og kontroll (Comfort, 2007). Forskjellige språk kan utfordre den felles situasjonsforståelsen ved at man rett og slett ikke forstår hva den andre samvirkeaktøren prøver å formidle. Dette er et problem i seg selv som påvirker effektivt samvirke negativt, da man må bruke tid og ressurser på å tolke budskapet. Et annet problem, som kanskje er farligere, er muligheten for misforståelser. Om budskapet blir misforstått og man baserer sin situasjonsforståelse og planlegger responsen på feil grunnlag, kan dette få store konsekvenser (Endsley, 1995). Om budskapet blir misforstått og feilaktig tolket som løgn, eller manglende velvilje, kan dette få konsekvenser for tilliten mellom samvirkeaktørene med påfølgende negative effekter for effektivt samvirke både i den aktuelle krisen, men også for samarbeidet i fremtiden (Thomas, 1979). Dette er ikke bare en utfordring for

samvirkeaktørene, men også på akademisk nivå hvor eksempelvis beredskap, beredskapsarbeid, krise og kriseledelse har nyansforskjeller i betydning og forskjellige definisjoner. Lunde (2019) poengterer eksempelvis at begrepet proaktivitet har gjennom overbruk blitt vannet ut, og det kan tenkes at dette også gjelder andre begreper innen kriseledelse. Det er derfor et interessant funn å se at alle informantene i *tabell 5.2* (side 81) definerer kanskje det mest sentrale begrepet *situasjonsforståelse* på hver sin måte. Dette bekrefter at det trengs en helhetlig begrepsavklaring innen kriseledelse.

6.2 Forskningsspørsmål 2: Mulige løsninger for å gjøre samvirket mer effektivt

Til nå i diskusjonskapittelet har vi diskutert hva samvirkeaktørene opplever som hinder for effektivt samvirke og vi vil nå se på mulige løsninger. Forskningsspørsmål 2 er derfor: *Hva er mulige løsninger for å takle utfordringene, og slik gjøre samvirket mer effektivt?* Vi vil først se på utfordringer med beredskapsprinsippene på et overordnet nivå. Deretter diskuteres ledelsesforankring og om samvirkeaktørene opplever at lovverket fungerer som tiltenkt. Avslutningsvis drøftes det om det er behov for en ny måte å tenke på operasjonelt samvirke, samt hvordan en ny samvirkearena kan se ut basert på informantenes ønsker og tanker. Kapittelet rundes av ved å se på hvordan funnene kan bidra til å øke effektiviteten i krisehåndtering på operasjonelt nivå.

6.2.1 Presisering av lovverket som regulerer informasjonsdeling og beredskapsevne

Et av de klareste funnene i studien vår handler om ulikheter om hvordan beredskapsaktørene tolker lovverket. Det er i hovedsak tre områder som skaper konflikter: taushetsplikt, graderte opplysninger og juridiske krav til beredskapsevne. En overordnet presisering om hvordan lovverket skal tolkes, kunne bidratt til å oppklare eller forhindre mye friksjon mellom samvirkeaktørene. Tolkningen vil da gå fra et organisasjonskulturelt problem, til en løsning gjennom organisasjonsstruktur som setter rammer, i henhold til Jacobsen og Thorsvik (2019); Mintzberg (1983) som er enklere overførbart mellom organisasjonene og skaper forutsigbarhet og mindre friksjon. Vi skal nå gå gjennom disse tre elementene hver for seg.

De fleste beredskapsaktører har en taushetsplikt som de ansatte må forholde seg til. Mest kjent er kanskje helsepersonelloven (2000, §21), der hensikten er å hindre at uvedkommende får kjennskap til taushetsbelagte opplysninger. Dette er dog ikke til hinder for deling når situasjonen tilsier det, som mellom helseinstitusjoner eller under søk- og

redningsaksjoner (helsepersonelloven, 2000, §21). I hovedsak handler en slik vinkling på taushetsplikten om person- og helseopplysninger. Andre aktører, som brannvesen, politi eller andre som har publikumskontakt har tilsvarende regelverk for å hindre spredning av personopplysninger (helsepersonelloven, 2000; politiloven, 1995; forvaltningsloven, 1970, §13; sikkerhetsloven, 2019).

Flere studier har pekt på at samordningen i den norske beredskapen er sterkt fragmentert (Rykkja, 2009; Christensen & Lægneid, 2008; Høydal, 2007; Lango, 2010; Lægneid & Serigstad, 2006). Dette har flere årsaker, men en viktig årsak er at kriseledelse ikke er et eget fagområde, men faller inn under flere ansvarsområder, under flere lovverk og berører flere sektorer (Lango, 2010). Det fremstår med andre ord som uklarerhet rundt et relativt godt beskrevet regelverk skaper friksjon. Noe av årsaken kan være fordi *tolkningen* av regelverket gjøres av enkeltpersoner og ikke nødvendigvis på systemnivå og kan da bli påvirket av det Schein (1987) beskriver som organisasjonskultur. Slik blir det opp til hvordan den enkelte forstår regelverket, noe som skaper personavhengige forutsetninger om opplysninger blir delt eller ikke. Ettersom de ulike aktørene håndhever taushetsplikten ut fra ulike regelverk, skaper det ytterligere ulikheter og bredde i tolkningene av regelverket. Både informant 2 og informant 5 refererer til dette som *misforstått taushetsplikt*. Hvorvidt taushetsplikten faktisk er misforstått eller om det kun eksisterer en frykt for konsekvensene av et regelbrudd er uvisst.

Effekten er uansett at informasjon som kunne eller burde vært delt, holdes tilbake. Dette får følger for kriseledelsen i henhold til Comfort (2007) prinsipper om effektiv kriseledelse ved kognisjon, kommunikasjon, koordinasjon og kontroll. Så lenge det er rom for tolkning, vil det være divergens i forståelsene. En løsning kunne vært en faglig vurdering av hvordan regelverket skal håndheves og forstås, og hvordan informasjonsdeling kan skje på en sikker og proaktiv måte. En slik vurdering kunne også utrede hvorvidt det kan åpnes juridisk for deling av personopplysninger mellom offentlige beredskapsaktører ved krisehåndtering. Per i dag åpner loven kun for slik informasjonsdeling når tungtveiende offentlige eller private interesser gjør det rettmessig å videreformidle opplysningene (helsepersonelloven, 2000, §23). Det kan derfor argumenteres for at slik informasjonsdeling kan være aktuelt i flere tilfeller enn det lovverket åpner for i dag.

Skjerming av sensitiv informasjon som kan brukes for å skade Norges suverenitet og territoriale integritet, demokratiske styreform eller andre nasjonale sikkerhetsinteresser er

essensielt for samfunnssikkerheten (sikkerhetsloven, 2019). Gradert informasjon eller opplysninger som er unntatt offentligheten kan være et hinder for informasjonsdeling mellom samvirkeaktørene. I motsetning til taushetsplikt, som er regulert i sektorvise lovverk (helsepersonelloven, 2000; politiloven, 1995; forvaltningsloven, 1970) er opplysninger av samfunnssikkerhetsmessig karakter regulert gjennom sikkerhetsloven (sikkerhetsloven, 2019). Sikkerhetsloven (2019) er sektorovergripende og gjelder alle offentlige eller private virksomheter som håndterer utstyr eller kunnskap av nasjonal sikkerhetsinteresse (sikkerhetsloven, 2019 §2.1). For å få tilgang til slik informasjon, må personer og utstyr sikkerhetvurderes og autoriseres for det aktuelle sikringsnivået informasjonen er klassifisert som. Det laveste sikringsnivået er *Begrenset*, og det er klart definert i lovverket hvordan slik informasjon skal håndteres. Det betyr samtidig at informasjon som ikke er Begrenset, heller ikke omfattes av sikkerhetsloven og kan derfor lettere deles (sikkerhetsloven, 2019).

Informasjonen kan likevel være *unntatt offentligheten*. Dersom informasjonen er unntatt offentligheten eller offentlig innsyn skal det hjemles, vanligvis i forvaltningsloven eller offentleglova som har klare hjemlingskriterier. Informasjon unntatt offentlighet kan fint deles mellom beredskapsaktører og virksomheter under forutsetning om kontroll og sporbarhet på informasjonen (sikkerhetsloven, 2019). Dette forutsetter åpenbart tillit mellom beredskapsaktørene om fortrolighet i henhold til Mayer et al. (1995) og Mathieu et al. (2001).

I likhet med opplysninger under taushetsplikten viser studien vår at beredskapsaktørene også har stor frykt for å bryte regelverk om deling av sikkerhetsmessig informasjon. Informant 6 beskriver det som svært uheldig at vesentlig informasjon, som i utgangspunktet ikke er gradert, holdes hemmelig i frykt for å bryte lovverket. Dette har direkte innvirkning på effektiv kriseledelse, da det setter begrensninger for kommunikasjonen og dermed kognisjon og delt situasjonsbevissthet som beskrevet av Endsley (1995), samt koordinering og kontroll i henhold til Comforts (2007) prinsipper for effektiv kriseledelse.

Dette viser at frykt for å bryte regelverket også fremkommer, selv om det er et helhetlig og godt beskrevet regelverk som regulerer sikkerhetsmessige opplysninger. Det er derfor naturlig å se på om de tekniske forholdene ligger til rette for informasjonsdeling mellom beredskapsaktørene. Gjennom organisasjonsstrukturelle mekanismer i henhold til Jacobsen og Thorsvik (2019) og Mintzberg (1983) kan kommunikasjonen gjennom en felles kryptert elektronisk kommunikasjonsplattform effektivisere kriseledelsen. Ved å ha en felles elektronisk kommunikasjonsplattform kan det legges til rette for kognisjon gjennom delt

situasjonsbevissthet i henhold til Endsley (1995), sikre kommunikasjon og dermed koordinasjon og kontroll i henhold til (Comfort, 2007). Det er dog viktig i henhold til den klassiske kommunikasjonsmodellen (Johnsen & Eid, 2006) at informasjonen som deles er hensiktsmessig så det ikke blir oppfattet som støy i tillegg til at språket er felles og forståelig uten for alle samvirkeaktørene ved å utvikle et felles språk i henhold til hva Schein (1987) beskriver om organisasjonskultur.

6.2.2 Presisering eller endring av beredskapsprinsippene

Beredskapsprinsippene er tiltenkt å virke sammen, og er fundamentet for Norges nasjonale, regionale og lokale krisehåndtering. Ingen av beredskapsprinsippene er overordnet de andre. Prinsippene er likevel ikke uproblematiske, og motsetninger eller konflikter mellom prinsippene kan føre til friksjon i hendelsehåndtering (Fimreite et al., 2019).

De organisasjonsstrukturelle mekanismene (Jacobsen & Thorsvik, 2019; Mintzberg, 1983) som fasiliterer for samvirke horisontalt og mot andre sektorer er for svake. Det fremstår ut fra funnene at det er en skjevhet i beredskapsprinsippene som går ut over samvirkeprinsippet. En vag overordnet beskrivelse av samvirkeprinsippet trekkes frem av samtlige informanter til hvorfor man ikke fokuserer mer på arbeidsmetodikk og ressurser på tvers av organisasjoner. Dette fører til at man er avhengig av lokale initiativ og ildsjeler for at man skal skape felles arenaer.

De norske beredskapsprinsippene fungerer i stor grad godt i ordinær drift og hendelsehåndtering. Hver sektor har definerte ansvarsområder, regelverk, systemer og økonomi som skaper sterkt spesialiserte sektorer med stor dybdekompetanse innen eget fagfelt. Dette gjelder spesielt innen offentlig forvaltning. Rent illustrativt er det derfor vanlig å beskrive forvaltningsenhetene som siloer som samhandler vertikalt i egen organisasjonsstruktur, og horisontalt med andre aktører eller enheter.

Som vi har sett tidligere i denne oppgaven peker flere informanter på at beredskapsprinsippene kan bidra til økt silotenking og slik være til hinder i komplekse oppgaver som krever innsats på tvers for å håndtere hendelsen. Kriser rammer sjeldent kun en sektor, og går gjerne på tvers av geografiske, juridiske og administrative grenser, noe Covid-19-pandemien er et godt eksempel på. Pandemien rammet mer eller mindre alle sider av samfunnet samtidig.

Samvirkeprinsippet forteller likevel ikke noe om hvordan beredskapsaktører skal samvirke sammen. Dette har gjort at dette fjerde beredskapsprinsippet er opp til tolkning i hver enkelt organisasjon. Utfordringen med at man ikke samvirker, er at man heller ikke får et omforent bilde av situasjonen man står ovenfor, konsekvensene og hvordan den skal løses. Resultatet blir at hver sektor sitter på et eget situasjonsbilde som ikke nødvendigvis er riktig, og man står i fare for å ta beslutninger på feil beslutningsgrunnlag. Dette får åpenbare negative konsekvenser for effektiv kriseledelse i henhold til Comfort (2007) og Endsley (1995)

Strukturelt er aktørene designet for linjehåndtering av hendelser, noe som gjør den norske modellen velegnet for riktig plassering av ansvarsforhold av en hendelse. Dette forutsatt at ansvarsforholdet er organisasjonsstrukturelt avklart ved at det er beskrevet i et dokument (Jacobsen & Thorsvik, 2019; Mintzberg, 1983).

Ansvarsprinsippet og samvirkeprinsippet regulerer hver sine områder, men motsetningen mellom dem kan gi grobunn for konflikter i områder med uklare grenseflater. Der ansvarsprinsippet fokuserer på ansvars plassering vertikalt i egen fagsøyle, skal samvirkeprinsippet sørge for koordinering på tvers. Kriser som krever koordinering av ansvar i flere søyler samtidig, kan være utfordrende. Spesielt kan kriser med uklare ansvarsforhold eller ulike regelverk som motsier hverandre oppleves uklare. Dette gjelder selv på strategisk nivå der justis- og beredskapsdepartementet er et utpekt og juridisk definert samordningsdepartement. Rent konkret pekte riksrevisjonen i 2007 på at justis- og beredskapsdepartementet *“i liten grad har inntatt en aktiv rolle som samordningsdepartement”* (NOU 2012: 14, s. 77), samt at målsetninger for strategisk samordning ikke er *“tydelig artikulert”* (NOU 2012: 14, s. 77). I 22. juli-kommisjonens rapport fra 2012 påpekes det at på grunn av at samordningsrollen går på tvers av ansvarslinjene i fagdepartementene, *“har JD følt at de må opptre med en viss forsiktighet for å unngå uryddige ansvarsforhold, og ikke etablere mål og ambisjoner som ikke kan følges opp i praksis.”* (NOU 2012: 14, s. 78). Justis- og beredskapsdepartementets rolle innen samordning på tvers kan derfor beskrives å ha vært uklar eller mangelfull, noe som medførte en styrkning av JDs samordningsrolle på strategisk nivå gjennom en resolusjon i 2017 (Meld. st. 5, 2021).

Dette er viktig å belyse. Uklare rammer for samvirke på strategisk og overordnet nivå påvirker nivåene under ved at uklarheten forplanter seg. Det kan medføre at varslingsveier og

koordinasjon på underordnet strategisk og operasjonelt nivå sliter med koordineringen. Uavklarte linjer må belyses i fredstid, når hendelsen har skjedd er det for sent og potensialet for manglende samvirke eller kaos oppstår om det mangler organisasjonsstruktur som skal sette rammer for ansvarsforholdene (Jacobsen & Thorsvik, 2019; Mintzberg, 1983). Dette kan peke i retning av at ansvarsprinsippet, selv om beredskapsprinsippene i seg selv er likeverdige, står sterkere enn de andre på strategisk nivå. Den konstitusjonelle ansvarsfordelingen er ofte uproblematisk, nettopp fordi fagdepartementene står sterke og det er tydelig avklart hvor ansvarsområdene begynner og slutter (Flesjø, 2013). Ansvarsprinsippet kan, selvmotsigende nok, også føre til en fragmentering av ansvar, i de områdene ansvaret skal fordeles på flere. Dette er også vist i studier (Lango, 2010); dersom de aktuelle aktørene ikke samvirker og enes om hvor ansvarsgrensene går, er dette åpenbare kilder til misforståelser, friksjon eller at ansvarsområder blir neglisjert fordi man antar at noen andre håndterer dem. Dette vil åpenbart gå ut over effektiv kriseledelse i henhold til Comforts (2007) kognisjon, kommunikasjon, koordinasjon og kontroll.

Samordningsmekanismene er ifølge Flesjø (2013) tilsvarende svak i norsk offentlig sektor. I tillegg til fragmentering og oppsplitting er outsourcing av stadig flere oppgaver til underleverandører og eksterne aktører på alle nivå et faktum (Fimreite et al. 2011). Når verdikjedene øker til å bli lange og uoversiktlige, blir og koordineringen av alle leddene en utfordring (Perrow, 1984). Uoversiktlige verdikjeder er også trussel og en sikkerhetsrisiko, ettersom trusselaktører kan bruke underleverandører for å infiltrere samfunnskritiske funksjoner (Nasjonal sikkerhetsmyndighet, 2023). Økt autonomi og oppsplitting av offentlige organisasjoner kan “*oppfattes som en motsats til samordning*”, og fører til økt behov for samordning (Flesjø, 2013, s. 2). Ettersom beredskapsorganisasjonene i det daglige stort sett utfører oppgaver innen eget fagområde, fører dette til ytterligere spesialisering. Dette ble blant annet trukket frem etter raset på Hatlestad terrasse i Bergen: Beredskapsaktørene var i stor grad fragmenterte og autonome i forhold til hverandre, og samordningen var svak (Lango, 2010). Legges det til grunn at samfunnssikkerhet og krisehåndtering er et sektorovergripende område, vil det kreve en helhetlig og tverrfaglig samordning fra planlegging, til gjennomføring og evaluering. En slik samordning legges det kun til rette for på lokalt nivå i utarbeidelsen av ROS-analyser og kommunal beredskapsplan, der det i lovkravet kreves involvering og samkjøring med andre aktører (Forskrift om kommunal beredskapsplikt, 2011, §2).

Ansvarsprinsippet gjelder både i fredstid og under uønskede hendelser, og innebærer at hendelsen skal håndteres så effektivt og godt som mulig (Meld. St. 17, 2001–2002). Samvirke med de andre aktørene er en viktig del i krisehåndteringen. Man kan derfor argumentere for at de som er ansvarlig for å håndtere en krise etter ansvarsprinsippet, også har et overordnet ansvar for et godt samvirke, men dette er ikke presisert fra overordnet strategisk nivå.

Likhetsprinsippet tilstreber likest mulig organisering mellom drift- og kriseorganisering. Dette kan være utfordrende om hendelsen krever fleksibilitet utover vanlig organisering (Flesjø, 2013). Kriser er i sin natur uforutsigbare, og treffer sjelden en sektor alene.

Nærhetsprinsippet kan skape koordineringsvansker ved at krisehåndteringen skjer lokalt. I tillegg kan hendelser som blir ledet for nært, føre til at det ikke blir en enhetlig ledelse. Dette kan medføre at flere sektorer jobber uavhengig av hverandre, og i verste fall mot hverandre (Lango, 2010). Nærhetsprinsippet gir rom for lokal ledelse og koordinering, samt en styrking av lokalt selvstyre og gir mulighet for egen politikk, noe som forutsetter at de lokale myndighetene faktisk er i stand til å lede og koordinere under kriser. Det er ikke presisert hva som skal skje om lokalt nivå ikke har evne eller vilje til å håndtere hendelsen, og hvem som eventuelt skal kunne overta. Denne usikkerheten er også noe informantene trekker frem som problematisk. Nærhetsprinsippet begrenser derfor sentrale myndigheters mulighet til å gripe inn lokalt (Christensen et al., 2006). Statsforvalteren, som kanskje ville vært den mest aktuelle myndigheten i en sann situasjon, er i praksis hovedsakelig et rådgivende og veiledende organ (Aadnevik, 2022). I 2019 ble det utredet om det var behov for en krisefullmaktslov ved kriser som medfører stor fare for liv og helse (NOU 2019:13). En slik lov ville gitt nødvendig spillerom for å iverksette tiltak som overstyrer enkelte andre reguleringer på lokalt nivå. På den ene siden kunne kommunene bli tildelt større ekstern kompetanse gjennom krisefullmakten enn hva de har til vanlig, for å få til en god kommunal krisehåndtering. På den andre siden er dette en direkte innblanding i kommunalt selvstyre, og kan medføre en utvidet plikt for kommunene, uten kommunal medvirkning (NOU 2019:13). En sentral forutsetning er med andre ord stor nok ressurstilgang til at påleggene og pliktene kan oppfylles, noe som nærhetsprinsippet ikke nødvendigvis direkte medfører.

Dette fremheves også av informant 1 og 5; det lovpålagte ansvaret følges ikke nødvendigvis av tilstrekkelige forutsetninger, ressurser eller kompetanse til å håndheve

ansvaret. Et spørsmål som tvinger seg frem da er *hvem sitter egentlig på ansvaret* i de tilfeller der ansvaret er plassert hos små enheter nært krisens episenter uten forutsetninger for å løse oppgaven. På den ene siden kan det argumenteres for at ansvaret ligger hos de lokale enhetene, som følger av nærhetsprinsippet. Lokalt selvstyre og påvirkning gir store lokaldemokratiske fordeler, men det kan også medføre en viss grad av urettferdighet. På den andre siden, de sentrale enhetene som formidler ansvarsoppgaver og ressurser til lokale enheter. Fimreite og kolleger bemerker “*Prinsippet om at kriser skal løses på så lavt nivå som mulig trekker i retning av administrativt ansvar*” (Fimreite et al., 2019).

Utfordringene med beredskapsprinsippene som vi har drøftet er ikke et ukjent problem for myndighetene, og følgende ble beskrevet fra Koronakommisjonen:

“Et beredskapssystem som er basert på at hver sektor skal vurdere egen risiko og sårbarhet, svikter når ingen har tatt ansvar for å vurdere summen av konsekvensene for samfunnet som helhet. Det er behov for å utvikle et sektorovergripende system som fanger opp hvordan risikoen i de ulike sektorene påvirker hverandre gjensidig. Dette er et læringspunkt for beredskapen generelt.” (NOU 2021: 6, s. 26).

6.2.3 Større forankring hos ledelsen

Informantene påpeker at forankring av samvirke på ledelsesnivå er essensielt for effektiv kriseledelse. Ved å foreta organisasjonsstrukturelle grep i henhold til Jacobsen og Thorsvik, (2019); Mintzberg, (1983) vil man kunne sørge for at samvirke blir satt på dagsorden og ikke blir nedprioritert. De organisasjonsstrukturelle grepene må omfatte system for styring, koordinering, myndighet og ansvar. Det er viktig at organisasjonsstrukturen mellom samvirkeaktørene er resiprok på dette området; det blir påpekt av informantene at det ikke har hensikt om viljen til samvirket er ensidig fra én part; alle må bidra for at det skal ha en effekt. Organisasjonsstrukturelle grep er da noe som må gå gjennom alle overordnede og underordnede organisasjonsnivå. Organisasjonsstrukturen må også innbefatte finansiering. Det er viktig at økte kostnader til samvirke *ikke* påvirker resterende driftsbudsjett slik at virksomheten ikke når sine andre mål. Funnene fra denne studien belyser utfordringene av at små kommuner har stort lovpålagt ansvar som kommunene ikke alltid har ressurser eller forutsetninger til å håndtere, da det ikke alltid følger med penger som samsvarer med beredskapsansvaret. Kommunale beredskapsressurser er prisgitt at den aktuelle kommunen

har sterk nok økonomi for å drive effektiv kriseledelse. Løsningen som trekkes frem av flere informanter er større interkommunale samarbeid for å mer effektiv kriseledelse. Endring av organisasjonsstruktur til større og mer effektive enheter blir trukket frem som løsningsforslag. Dette vil si en horisontal spesialisering i henhold til Borch og Andreassen (2020), hvor det blir tilrettelagt for dyktighet og fordypning og dermed mer effektiv kriseledelse i henhold til Comfort (2007). På den andre siden kan denne type effektivisering gå ut over nærhetsprinsippet om enheten blir for stor, med for mange ledd, for byråkratisk og lite fleksibel ved økt kompleksitet i den vertikale hierarkiske spesialiseringen i henhold til Borch og Andreassen (2020).

Informantene mener at utfordringer og problemer med samvirke kan løses i fellesskap og påpeker at dette krever at samvirkeaktørene jobber sammen over tid ved eksempelvis liaisoner. Dette er i henhold til utvikling og tilpassing til hverandres organisasjonskultur hvor man gjennom samhandling og felles praksis utvikler en felles kultur (Alvesson, 2002). Informantene understreker at dette er et kontinuerlig arbeid, som tar tid, men er viktig for å oppnå effektiv kriseledelse i henhold til Comforts (2007) kognisjon, kommunikasjon, koordinasjon og kontroll for å utvikle tillit (Mathieu et al., 2001), felles situasjonsbevissthet (Endsley, 1995) og felles mentale modeller (Mathieu et al., 2000).

6.2.4 Behov for en regional operasjonell samvirkearena

For å vurdere om det trengs en ny arena å samvirke på, er det naturlig å se hva som ikke dekkes i de arenaene som allerede eksisterer i det geografiske nedslagsfeltet oppgaven omfatter, samt å se på hva som fungerer bra. Det er ikke nødvendigvis at flere arenaer og plattformer er beste løsning, dersom de eksisterende kan tilpasses slik at samvirkebehovene ivaretas på en bedre måte.

Fylkesberedskapsrådet består i hovedsak av strategiske beslutningstakere, der mange av medlemmene ikke nødvendigvis utelukkende jobber med beredskap og krisehåndtering, ifølge informantene. Videre sier informantene at samvirkeaktørene møtes for sjeldent i fredstid til at de klarer å opparbeide seg et felles situasjonsbilde om hva som foregår. Perspektivet kan også bli for stort, da hele fylket er representert og dette gjør at detaljgraden kan bli for liten til at lokale aktører føler nok relevans for deltakelse.

Politimesterens redningsledelse trer sammen når krisen inntreffer eller ved øvelser. De strukturelle rammene ved politimesterens redningsledelse fasiliterer dermed ikke forberedelse og forebygging i henhold til kriseledelsesirkelen til Borch & Andreassen (2020) som skal føre til effektiv kriseledelse. Medlemmene i redningsledelsen er gjerne de samme som i fylkesberedskapsrådet, ifølge våre informanter. Det at flere av de samme personene må delta i flere fora samtidig, fører til en åpenbar samtidighetskonflikt og er et organisasjonsstrukturelt problem i henhold til Borch og Andreassen (2020). En ytterligere samtidighetskonflikt blir åpenbar da medlemmene i redningsledelsen og fylkesberedskapsrådet i tillegg ofte har strategisk ledelsesansvar i egen organisasjon og må være tilgjengelig for å styre egen krisehåndtering. Dette samsvarer med Malkenes (2016) som i sin studie påpeker at operasjonelle samvirkeforaer i stor grad er lokale initiativ.

Alle informantene forteller at de prøver å samle inn og sammenstille informasjon internt i egen organisasjon. Noen organisasjoner har lovpålagt ansvar for, eller egeninteresse, i å innhente og fremstille et tverrsektorielt bilde basert på den innsamlede informasjonen. Det brukes med andre ord mye energi og ressurser på å forstå situasjonsbildet i samfunnet i alle sektorer. En samkjøring av informasjonen kan derfor potensielt frigjøre mye ressurser til annet beredskapsarbeid. Det kan effektivisere kriseledelsen i henhold til Comforts (2007) teori om kognisjon, kommunikasjon, koordinasjon og kontroll, også spesielt Endsleys (1995) teori om delt situasjonsbevissthet. En samvirkearena på operativt nivå kan fungere som en plattform for slik deling av informasjon.

Om organisasjonsstrukturen i henhold til Borch og Andreassen (2020) kommer på plass i designet på en samvirkearena, vil man likevel være avhengig av tillit i henhold til Mathieu et al. (2001) og utvikling av organisasjonskultur i henhold til Schein (1987) som vil ta tid å utvikle. Derfor bør forumet møtes regelmessig og ikke bare ved store hendelser eller øvelser, for å utvikle tillit og organisasjonskultur som bidrar til effektiv kriseledelse. Videre kan hyppige møter få noen synergieffekter. Det kan bli enklere å dele hensiktsmessig informasjon, som ikke blir oppfattet som støy, da man har større innsikt i behovene til samvirkepartneren og kan tilpasse form og innhold på informasjonen som kan bli oppfattet mer relevant og bidra til effektiv kriseledelse, i henhold til Comfort (2007). Det kan også bli lettere å dele relevant informasjon med andre, fordi man vet hva andre trenger. Det reduserer analysejobben for mottakende enhet, som får mer relevant informasjon, og reduserer mengden informasjon som må sendes ut og vil gjøre kriseledelse mer effektivt. Ved økende

koordinasjon vil man enklere kunne gjøre hensiktsmessige justeringer i beredskapsplaner slik at disse harmonerer mellom samvirkeaktørene.

Regelmessigheten skaper både en kontinuitet og en forpliktelse til å delta, i tillegg til utvikling av personlige relasjoner mellom deltakerne som er fordelaktig. Over tid kan relasjonsbygging føre til økt tillit til hverandre i henhold til Mathieu et al. (2001). Tillit er viktig for å tørre å utfordre hverandre til samvirkefelleskapets og innbyggernes beste. Samvirkenettverket bør tilstrebe å møtes fysisk. Covid-19-pandemien har vist de fleste bransjer at mye kan gjøres digitalt. Løsninger som Teams, Skype eller Zoom leverer møtetjenester som tilfredsstillende de fleste krav for møter. Likevel gjør fysiske møter det mulig å oppfatte nonverbal kommunikasjon på en helt annen måte enn digitalt, i tillegg til den relasjonsbyggende effekten det har å faktisk møtes. Dette er noe informantene trekker frem som essensielt.

Det kan være en vanskelig avveining hvorvidt samvirkeaktører skal delta i samvirkearenaen frivillig eller være pliktig til det. Våre informanter sier at frivillig tilstedeværelse ofte blir bortprioritert på grunn av økonomiske hensyn eller ressursknapphet. Man kan derfor argumentere for at de mest sentrale offentlige samvirkeaktørene bør ha møteplikt til en viss grad, men da må det være mekanismer som sørger for at møtene har en effekt og tilpasses etter behov gjennom fleksibilitet på mål og form. På den andre siden vil det være kontraproduktivt å møtes for ofte, da man vil kunne risikere møtetrøtthet på grunn av manglende relevans. Informantene understreker at riktig kompetanse, ansvar og myndighet for medlemmene i samvirkearenaen viktig. Det er derfor hensiktsmessig at det er representanter fra det operasjonelle nivået som møter, som har innsikt og forståelse for de koordinerende oppgavene. En samvirkearena vil også ifølge Malkenes (2016) være den beste måten å ivareta kunnskapsdeling på tvers av organisasjoner, noe som samsvarer med funnene i denne studien.

Bergen har som første norske kommune etablert et samvirkesenter. Administrativt ligger Samvirkesenteret under etaten Samfunnssikkerhetens Hus, som er kommunens beredskapsavdeling og ivaretar det konsernovergripende ansvaret for samfunnssikkerhet i Bergen kommune. Med effektiv kriseledelse i tankene, kan et koordinerende ledd som ikke har en taktisk rolle derfor prioritere et overordnet perspektiv. Dette sammenfaller med Borch og Andreassens liste (2020) over forebyggende og forberedende aktiviteter som risikoanalyser, rolleavklaring, planlegging og øving og trening. I 2022 gjennomførte

Samfunnssikkerhetens Hus et prosjekt bestående av alle beredskapsaktørene i regionen. Formålet var å sy sammen beredskapsaktørenes planverk i tilfelle en eskalering av Ukrainakonflikten kunne påvirket Bergensregionen direkte negativt. Prosjektet ble svært godt tatt imot av beredskapsaktørene, og er et godt eksempel på forberedende aktivitet på tvers av organisasjonsgrenser i kommunal regi og at viljen for tverrsektorielt samarbeid og samvirke i høyeste grad er tilstede. Alt som trengs, er forutsetninger.

7.0 Konklusjon

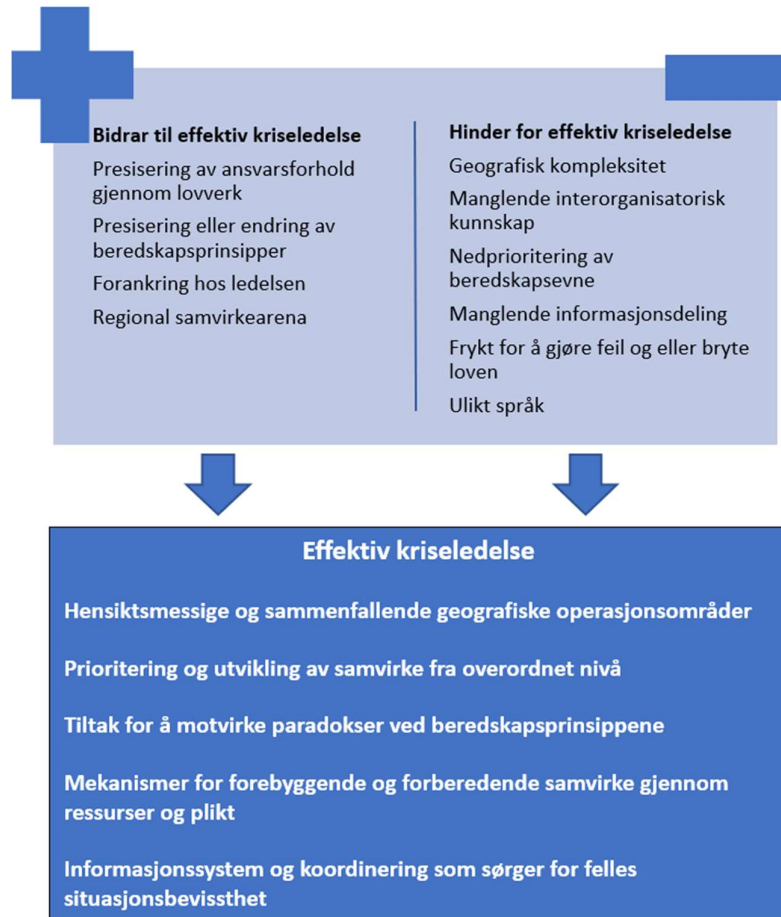
Gjennom et induktivt eksplorerende casestudie, relevant teori og kvalitative intervjuer har vi nå belyst problemstillingen: *Hvordan kan regionale kriseledelseorganisasjoner øke effektiviteten i kriseledelsen gjennom samvirke på operasjonelt nivå?* Gjennom de to forskningsspørsmålene spisset problemstillingen ytterligere. Konklusjonen for det første forskningsspørsmålet; *hva opplever samvirkeaktørene som utfordringer med dagens samvirke* er følgende:

Forskjellig organisering er et hinder for samvirke fordi forskjellige og overlappende geografiske teiger øker kompleksiteten for kriseledelse når en samvirkeaktør må forholde seg til flere forskjellige andre samvirkeaktører innenfor det samme ansvarsområdet. Den interorganisatoriske kunnskapen mellom samvirkeaktørene er for svak og er et hinder for samvirke. Nedprioritering av beredskapsevne på grunn av manglende ressurser svekker effektiv kriseledelse. Videre påpeker informantene at det er en manglende kultur for deling av informasjon som fører til redusert delt situasjonsbevissthet. Dette svekker effektiv kriseledelse og samvirke. Frykt for å gjøre feil og bryte loven er et fenomen som påvirker effektiv kriseledelse og samvirket negativt, i tillegg til at ulikt språk som stammer fra organisasjonskulturen til hver enkelt organisasjon fører til misforståelser og økt tidsbruk i kriseledelsen.

Konklusjonen for det andre forskningsspørsmålet; *hva er mulige løsninger for å takle utfordringene, og slik gjøre samvirket mer effektivt* er følgende:

For å effektivisere kriseledelsen er det forhold som kan utbedres. Vi har kommet frem til at presisering eller endring av lovverk når det kommer til taushetsplikt, graderte opplysninger og juridiske krav til beredskapsevne kan ha en positiv virkning på effektiv kriseledelse. Større forankring av kriseledelse og fokus på hensiktsmessig samvirke fra overordnet nivå kan også forsterke effektiv kriseledelse. I tillegg kan en egnet samvirkearena for operasjonelt nivå med relevante aktører bidra til et mer effektivt samvirke for å legge til rette for kognisjon, kommunikasjon, koordinasjon og kontroll.

Figuren under (figur 7.0) oppsummerer våre funn knyttet opp til problemstillingen og forskningsspørsmål:



Figur 7.0: Studiens resultater, besvarelse av forskningsspørsmålene og problemstillingen.

I denne masteroppgaven har vi kommet frem til at de regionale kriseledelseorganisasjonene i Bergensregionen kan øke effektiviteten i kriseledelsen gjennom samvirke på operasjonelt nivå ved å ha hensiktsmessige og sammenfallende geografiske operasjonsområder, overordnede nivå må legge til rette for prioritering og utvikling av samvirke, paradokser ved beredskapsprinsippene må motvirkes og det bør utvikles mekanismer for forebyggende og forberedende samvirke gjennom ressurstildeling og plikt. I tillegg kan et hensiktsmessig informasjonssystem og koordinering som sørger for felles situasjonsbevissthet øke effektiviteten i kriseledelsen, eksempelvis gjennom et operasjonelt samvirkeforum.

Området vi har tatt for oss i denne masteroppgaven er stort og sammensatt og vi har identifisert flere aspekter som trenger videre forskning. Oppgaven vår er begrenset til den geografiske regionen Vestland og fremtidige studier bør undersøke om våre funn sammenfaller med andre regioner, samt nasjonalt. Videre kan en kvantitativ undersøkelse

belyse området fra en annen vinkel og dermed bekrefte eller avkrefte våre kvalitative funn. Fremtidige studier bør gjøres for å vurdere effektiv kriseledelse sett opp mot et beslutningsperspektiv, øvelse og læring mellom kriseledelseorganisasjoner.

8.0 Litteraturliste

- Aadnevik, E. (2022). *Samordning for samfunnssikkerhet - En casestudie av Samfunnssikkerhetens hus i Bergen*. [Masteroppgave]. Universitet i Bergen
- Allen, D. K., Karanasios, S., & Norman, A. (2014). Information sharing and interoperability: The case of major incident management. *European Journal of Information Systems*, 23(4), 418–432.
- Alvesson, M. (2002). *Organisasjonskultur og ledelse*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Aune, M. E & Valnes, M. L. (2022). *Samhandling under kriser: Hvordan sikre god krisehåndtering*. [Masteroppgave]. Bergen: Norges Handelshøyskole
- Bradach, J. L. & Eccles, R. G. (1989). Price, Authority, and Trust: From Ideal Types to Plural Forms. *Annual review of sociology*, 15(1), 97-118.
- Bram, S., & Vestergren, S. (2012). *Emergency response systems: Concepts, features, evaluation and design*. Linköping University Electronic Press.
- Berntsen, T, 2023. *Samfunnsoppdraget*. Hentet 10.04.23 fra <https://www.bergen.kommune.no/jobb/hvorfor-kommunen/om-oss/samfunnsoppdraget>
- Bigley, G.A. & Roberts, K.H. (2001). The Incident Command System: High reliability organizing for complex and volatile task environments. *The Academy of Management Journal*, 44(6), 1281-1299.
- Boin, A. & 't Hart, P. (2012) *Aligning Executive Actions in Times of Adversity: The Politics of Crisis Co-ordination*, ProQuest Ebook Central. DOI:[10.1057/9781137010261_10](https://doi.org/10.1057/9781137010261_10)
- Boin, A. & 't Hart, P. (2007). The Crisis approach. I: Rodríguez, H., Quarantelli, E.L. & Dynes, R. R. (red.) *Handbook og Disaster Research* (s. 42-54). Berlin: Springer.
- Braun, V. & Clarke, V. (2006) Using thematic analysis in psychology, *Qualitative Research in Psychology*, 3:2, 77-101, DOI: [10.1191/1478088706qp063oa](https://doi.org/10.1191/1478088706qp063oa)

- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Stone, M. M. (2015). Designing and implementing cross-sector collaborations: Needed and challenging. *Public Administration Review*, 75(5), 647–663.
- Bryman, A. and Bell, E. (2015). *Business Research Methods*: New York: Oxford University Press.
- Bråten, O.A. (2020). *Håndbok i krisehåndtering*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Butts, C. T., Acton, R. M., & Marcum, C. S. (2012). *Interorganizational collaboration in the Hurricane Katrina response*. *Journal of Social Structure*, 13(1), 1–37.
<https://doi.org/10.21307/joss-2019-027>
- Christensen, T., Læg Reid, P. og Ramslie, A.R (2006) *Styring og autonomi, Organisasjonsformer i norsk utlendingsforvaltning*, Oslo: Universitetsforlaget
- Christensen, T. og Læg Reid, P. (2008) The Challenge of Coordination in Central Government Organizations: The Norwegian Case, Bergen: *Public Organization Review*, 8(2),
- Clarke, L. og Perrow, C. (1996). Prosiac organizational failure, *American Behavioral Scientist* 39 (8), 1040-1056.
- Coombs, W.T. (2007). Protecting organization reputations during a crisis: The development and application of situational crisis communication theory. *Corporate Reputation Review*, 10(3), 163-176.
- Crichton, M. T., Ramsay, C. G., & Kelly, T. (2009). Enhancing organizational resilience through emergency planning: Learnings from cross-sectoral lessons. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 17(1), 24–37.
- Dahl, A. (2023). *manager* i *Store norske leksikon* på snl.no. Hentet 22. mai 2023 fra <https://snl.no/manager>
- Deutsch, M. (1973). *The Resolution of Conflict: Constructive and Destructive Processes*. Yale University Press.

- Dynes, R. R., & Quarantelli, E. (1977). *Different types of organizations in disaster responses and their operational problems*. Disaster Research Center, University of Delaware DRC.
- Endsley, M. R. (1995). Toward a theory of situation awareness in dynamic systems. *Human Factors*, 37(1), 32-64. <https://doi.org/10.1518/001872095779049543>
- Engen, O.A., Kruke, B.I., Lindøe, P.H., Olsen, K.H., Olsen, O.E, og Pettersen, K.A. (2016) *Perspektiver på samfunnssikkerhet*. Oslo: Cappelen damm Akademiske.
- Faraj, S. & Xiao, Y. (2006) Coordination in fast-response organizations. *Management Science*, 52(8), 1155-1189
- Fimreite, A.L, Lægneid, P. og Rykkja, L.H. (2019) i Fimreite, A. L. Lango, P., Lægneid, P. og Rykkja, L.H. (red) *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering*. 2. utg. Oslo: Universitetsforlaget.
- Flesjø, s. (2013). *Organisasjonstenkning i rapporten fra 22. juli-kommisjonen*. [Masteroppgave]. Oslo: Universitetet i Oslo
- Forskrift om kommunal beredskapsplikt. (2011). *Forskrift om kommunal beredskapsplikt* (FOR-2011-08-22-894). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2011-08-22-894>
- Forsvarsdepartementet. (2018). *Støtte og samarbeid: En beskrivelse av totalforsvaret i dag* (S-1025 B). Forsvarsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/5a9bd774183b4d548e33da101e7f7d43/stotte-og-samarbeid-en-beskrivelse-av-totalforsvaret-i-da.pdf>
- Forvaltningsloven. (1970). *Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker*. (LOV-1967-02-10). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1967-02-10/>
- Gaukstad, R. (2017) *Risiko, sårbarhet og beredskap. En casestudie av tre kommuner som ble rammet av oktoberflommen på Vestlandet i 2014*. [Masteroppgave]. Bergen: Universitet i Bergen

- Gerring, J. (2006) *Case Study Research: Principles and Practices*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gibb, J. R., & Gibb, L. M. (1969). Role freedom in a TORI group. *Encounter Theory and Practice of Encounter Groups*. San Francisco: Jossey-Bass, 42–57.
- Gulati, R. (1995). Social Structure and Alliance Formation Patterns: A Longitudinal Analysis. *Science Quarterly*, 40(4), 619-652. <https://doi.org/10.2307/2393756>
- Grønmo, S. (2004). *Samfunnsvitenskapelige metoder*. (1. utg.). Bergen. Fagbokforlaget
- Hackman, J. R., & Oldham, G. R. (1980). Work redesign. *Group & Organization Studies*, 7(1), 121–124. <https://doi.org/10.1177/105960118200700110>
- Haddow, G., Bullock, J., & Coppola, D. P. (2013). *Introduction to emergency management*: Butterworth-Heinemann.
- Hammervoll, T. (2014). *Beredskapslogikk*. Bergen: Fagbokforlaget
- Helsepersonelloven. (2000). *Lov om helsepersonell m.v.*(LOV-1999-07-02-64). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1999-07-02-64/>
- Hovedredningssentralen. (2021). *Redningsaksjonen og den akutte krisehåndteringen under kvikkleireskredet på Gjerdrum*. <https://www.regjeringen.no/contentassets/52d43dc95b5b44fd80293c2b3515713b/rapp-ort-gjerdrum-hovedredningssentralen-03-06-2021-digital-1.pdf>
- Høydal, H.R. (2007). *Tilsyn på Tvers*. [Masteroppgave]. Bergen: Universitet i Bergen.
- Jacobsen, D.I. (2018) *Hvordan gjennomføre undersøkelser. Innføring i samfunnsvitenskaplig metode*. (3.utg.) Oslo: Cappelen Damm akademisk.
- Jacobsen, D.I & Thorsvik, J. (2019). *Hvordan organisasjoner fungerer*. (5. utg.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2015). *Instruks for statsforvalteren og Sysselmesteren på Svalbard sitt arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering* (FOR-2015-06-19-703). Lovdata. <https://lovdata.no/forskrift/2015-06-19-703>

- Justis- og beredskapsdepartementet. (2020). *Organisasjonsplan for redningstjenesten* (FOR-2019-12-06-1740). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2019-12-06-1740>
- Johnsen, B.H. & Eid, J. (2006). Operativ psykologi. I J.E. Eid & B.H. Johnsen (red.), *Operativ psykologi*. (2. utg). (kap 14. s. 250 - 265). Bergen: Fagbokforlag
- Johannessen, A., Christoffersen, L., & Tuft, P.A. (2020). *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag*. (4.utg.). Oslo: Abstrakt Forlag.
- Jonker, CM., van Riemsdijk, MB., & Vermeulen, B. (2011). Shared mental models: A conceptual analysis. In M. de Vos, N. Fornara, J.V. Pitt, & G. Vouros (Eds.), *Coordination, Organizations, Institutions, and Norms in Agent Systems VI* (pp. 132-151). (Lecture Notes in Artificial Intelligence; Vol. 6541). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-642-21268-0_8
- Jordahl, A. Ø. (2018). *Mellom barken og veden? Fylkesmannens samordningsrolle i samfunnssikkerhet og beredskap*. [Masteroppgave]. Bergen: Universitetet i Bergen.
- Kapucu, N., Arslan, T., & Demiroz, F. (2010). Collaborative emergency management and national emergency management network. *Disaster Prevention and Management: An International Journal*, 19(4), 452–468.
- Kapucu, N., & Garayev, V. (2011). Collaborative decision-making in emergency and disaster management. *International Journal of Public Administration*, 34(6), 366–375.
- Kristiansen, E., Magnussen, L.I. & Carlström, E. (2017). Samvirke ved kriser- en ny gammel utfordring i det nasjonale krisehåndteringssystemet. I L. E. Kristiansen, L.I. Magnussen & E. Carlström (Red.). *Samvirke – en lærebok i beredskap* (s.13-18). Universitetsforlaget.
- Kvale, S., & Brinkmann, S. (2015). *Interviews: Learning the craft of qualitative research interviewing*: Sage.

- Kvamme, L. & Mossing, J. B. (2019) *Dette vet vi om vannledningsbruddet i Sandviken*. Hentet 10.04.23 fra <https://www.bt.no/nyheter/lokalt/i/LAQWJ/dette-vet-vi-om-vannledningsbruddet-i-sandviken>
- Lango, P. (2010). *Samordning i krise eller krise i samordning? – En studie av håndtering av Hatlestad-raset i Bergen kommune*. [Mastergradsoppgave]. Bergen: Universitet i Bergen
- Luhmann, N. (1989). *Ecological Communication*. USA: University of Chicago Press
- Lægred, P. og S. Serigstad (2006): «Framing the Field of Homeland Security: The Case of Norway», *Journal of Management Studies*, vol. 43, nr. 6, s. 1395-1413
- Magnussen, L.I., Carlstrøm, E., Sørensen, J.L., Torgersen, G.-E., Hagenes, E.F. and Kristiansen, E. (2018), "Learning and usefulness stemming from collaboration in a maritime crisis management exercise in Northern Norway", *Disaster Prevention and Management*, Vol. 27 No. 1, s. 129-140. <https://doi.org/10.1108/DPM-06-2017-0131>
- Malerud, S., Hennem, A.C. & Toverød, N. (2021). *Situasjonsforståelse ved sammensatte trusler - et konseptgrunnlag* (Rapportnr 21-00246) Forsvarets forskningsinstitutt. <https://www.ffi.no/publikasjoner/arkiv/situasjonsforstaelse-ved-sammensatte-trusler-et-konseptgrunnlag>
- Malkenes, S. E. (2016). *Beredskapsplanlegging i store og åpne arrangement – Lærer vi av hverandre?* [Masteroppgave]. Stavanger: Universitetet i Stavanger
- Mathieu, J. E., Heffner, T. S., Goodwin, G. F., Salas, E., Cannon-Bowers, J. A. (2000) The influence of shared mental models on team process and performance. *Journal of Applied Psychology*, Vol 85(2), Side 273-283.
- Mayer, R. C., Davis, J. H., & Schoorman, F. D. (1995). An integrative model of organizational trust. *Academy of Management Review*, 20(3), 709–734.
- Meld. St. 13 (2015–2016) *Politiets rolle i den nasjonale kriseledelsen*. Justis- og beredskapsdepartementet. Hentet 21. mai 2023 <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-13-20152016/id2465603/>

- Meld. St. 17. (2001-2002). *Samfunnssikkerhet - Veien til et mindre sårbart samfunn*. Justis- og beredskapsdepartementet. Hentet 21. mai 2023 fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-17-2001-2002-/id402587/>
- Mitroff, I. (2016) Systemisk kriseledelse. *Magma*, 4, 16-22.
- Mitroff, I. (2008). *Managing Crisis Before They Happen*. New York: AMACOM
- Mitroff, I. (2019). *Technology Run Amok, Crisis Management in the Digital Age*. Cham: Palgrave Macmillian
- Mintzberg, H. (1983). *Structures in Fives: Designing Effective Organizations*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Nasjonal Sikkerhetsmyndighet. (2023). *Risiko 2023: Uforutsigbare tider krever høyere beredskap*. Hentet 21. mai 2023 fra <https://nsm.no/getfile.php/1312547-1676548301/NSM/Filer/Dokumenter/Rapporter/Risiko%202023%20-%20Nasjonal%20sikkerhetsmyndighet.pdf>
- NOU 2000: 24. (2000). *Et sårbart samfunn — Utfordringer for sikkerhets- og beredskapsarbeidet i samfunnet*. Justis- og beredskapsdepartementet. Hentet 21. mai 2023 fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2000-24/id143248/>
- NOU 2012: 14. (2012). *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*. Oslo: 22. juli-kommisjonen. Hentet 21. mai 2023 fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2012-14/id697260/>
- NOU 2019: 13. (2019). *Når krisen inntreffer*. Justis- og Beredskapsdepartementet. Hentet 20.05.23 fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/65139848c9b2437cb0596e53705314fb/no/pdfs/nou201920190013000dddpdfs.pdf>
- NOU 2021: 6. (2021). *Myndighetenes håndtering av koronapandemien*. Statsministerens kontor. Hentet 21. mai 2023 fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2021-6/id2844388/>
- Njå, O., Sommer, M., Rake, E. & Braut, G.S. (2020). *Samfunnsikkerhet. Analyse, styring og evaluering*. Oslo: Universitetsforlaget.

- Ouchi, W. G. (1981). Theory Z reading. *MA: Addison Wesley*, 577–594.
- Perrow, C. (1984). *Normal accidents. Living with high-risk technologies*. New York: Basic Books.
- Perry, R.W. og Lindell, M. (2003). Preparedness for emergency response. Guidelines for the emergency planning process, *Disasters* 27 (4), 241-254.
- Politidirektoratet (2020). *Politiets beredskapssystem del 1: Retningslinjer for politiets beredskap*. Hentet 15.05.22 fra <https://www.politiet.no/globalassets/05-om-oss/03-strategier-og-planer/pbsi.pdf>
- Politielloven. (1995). *Lov om politiet*. (LOV-1995-08-04-53). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1995-08-04-53>
- Pramanik, R. (2015). *Interorganizational Collaboration In Crisis Response Management: Exploring The Conditions For Improving Collaborative Behaviour Across Organizational Borders*. [Licentiate Thesis, Division of Risk Management and Societal Safety]. Division of Risk Management and Societal Safety, Faculty of Engineering, Lund University.
- Raste, J. & Sneen, J. S. (2018). *Samordning av beredskap er fremdeles problematisk: En kvalitativ studie av suksesskriterier og utfordringer for samordning av beredskap i norske kommuner*. [Masteroppgave]. Stavanger: Universitetet i Stavanger
- Riksrevisjonen. (2017) *Riksrevisjonens oppfølgingsundersøkelse av Justis og Beredskapsdepartementets arbeid med samfunnsikkerhet og beredskap dokument 3:8, (2016-2017)*.
- Rittel, M. M. & Webber, H. W. J. (1973). Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy sciences, Vol.4* (2), p.155-169. DOI: 10.1007/BF01405730
- Roud, E. (2018) *The Role of Joint Training in Inter-organizational Collaboration in Emergency Management*. [Doktorgradsavhandling]. Bodø: Nord Universitet
- Rykkja, L. H. (2009): *Coordinating "Wicked Issues": The County Governor's Role in Norwegian Internal Security*, Working Paper 12 – 2009, Bergen: Rokkansenteret

- Salas, E., Sims, D. E. & Burke, C. S. (2005). Is there a “Big Five” in Teamwork?, *Small Group Research*, 36(5), 555–599.. <https://doi.org/10.1177/1046496405277134>
- Salas, E., Diaz-Granados, D., Klein, C., Burke, C. S., Stagl, K. C., & Goodwin, G. F. (2008). Does team training improve team performance? A meta-analysis. *Human Factors*, 50(6), 903-933. <https://doi.org/10.1518/001872008X375009>
- Samfunnssikkerhetsinstruksen. (2017). *Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet*. (FOR-2017-09-01-1349). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2017-09-01-1349>
- Saunders, B., Kitzinger, J., & Kitzinger, C. (2015). Anonymising interview data: Challenges and compromise in practice. *Qualitative Research*, 15(5), 616–632.
- Sanders, M. S. & McCormick, E.J. (1993). *Human Factors In Engineering and Design*. (7. utg.). New York: McGraw-Hill.
- Schein, E. (1987). *Organisasjonskultur og ledelse*. Oslo: Mercuri Media Forlag
- Sikkerhetsloven. (2019). *Lov om nasjonal sikkerhet*. (LOV-2018-06-01-24). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-01-24>
- SIKT. (u.å) *Sjekkliste før innsending av meldeskjema*. Hentet 21. mai 2023 fra <https://sikt.no/sjekkliste-innsending-av-meldeskjema>
- Simon, H.A. (1957). *Models of man*. New York: John Wiley and Sons, Inc
- Sommer, M. (2018). *Nytteverdien av et samvirkesenter: Vurdering av samvirke før og under Sykkel-VM 2017 i Bergen*. Høgskulen på Vestlandet <https://hvlopen.brage.unit.no/hvlopen-xmlui/handle/11250/2504630>
- Skavlid, S. (2015). *Desepsjonsforskning*. Hentet 22. mai 2023 fra <https://www.forskningsetikk.no/ressurser/fbib/metoder/deseptsjonsforskning/>
- Statsforvalterens fellestjenester. (2023). *Totalforsvaret*. Hentet 22. mai 2023 fra <https://www.statsforvalteren.no/portal/samfunnssikkerhet-og-beredskap/totalforsvaret/>

- Statsforvalterinstruksen. (1981). *Instruks for statsforvaltere* (FOR-1981-08-07-3642).
 Lovdata. <https://lovdata.no/forskrift/1981-08-07-3642>
- Sørensen, J. L., (2017). Det norske beredskaps- og krisehåndteringssystemet. I E. Kristiansen, L. I. Magnussen & E. Carlström (Red.), *Samvirke - en lærebok i beredskap*. (kap 2. s. 19 - 32). Oslo: Universitetsforlaget.
- 't Hart, P. & Boin, R.A. (2001). Between crisis and normalcy: the long shadow of post-crisis politics. I: U. Rosenthal, R.A. Boin & L.K. Comfort (red.), *Managing Crises: Threats, Dilemmas, Opportunities* (s. 28-46). Springfield, USA: Charles C. Thomas.
- Thomas, K. W. (1979). Organizational conflict. *Organizational Behavior*, 151–184.
- Thompson, L. (2015). *Making the team: A guide for managers*. 5. utgave. New York: Pearson.
- Uhr, C. (2009). *Multi-organizational emergency response management - A framework for further development*. [Doctoral Thesis (compilation), Division of Fire Safety Engineering]. Lund University.
- Verdens helseorganisasjon (2005). *Malaria control in complex emergencies: An inter-agency field handbook*: World Health Organization
- Verhoest, K., Bouckaert, G., & Peters, B. G. (2007). Janus-faced reorganization: specialization and coordination in four OECD countries in the period 1980—2005. *International Review of Administrative Sciences*, 73(3), s. 325–348.
<https://doi.org/10.1177/0020852307081144>
- Walton, R. E., & McKersie, R. B. (1991). *A behavioral theory of labor negotiations: An analysis of a social interaction system*. Cornell University Press.
- Webb, E. J. (1996). Trust and crisis. *Trust in organizations: Frontiers of theory and research*, 288–301.
- Weiseth, L. & Kjeserud, R. (2007). *Ledelse ved kriser - en praktisk veileder*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

- Williams, T.A, Gruber, D.A, Sutcliffe, K.M., Shepherd, D.A. & Zhao, E.Y. (2017). *Organizational response to adversity: Fusing crisis management and resilience research streams. The Academy of Management Annals, 11(2)*, 733-769.
doi:10.5465/annals.2015.0134
- Wolbers, J., & Boersma, K. (2013). The common operational picture as collective sensemaking. *Journal of Contingencies and Crisis Management, 21(4)*, 186–199.
- Yin, R. K., (2014). *Case study research. Design and methods*. 5. Utgave. Thousand Oaks: Sage
- Øvrebø, G. (2021). *Sykkel-VM 2017: Samvirkeprosjektet*. Hentet 20. mai 2023 fra <https://www.bergen.kommune.no/hvaskjer/tema/sykkel-vm/sykkel-vm-2017-samvirkeprosjektet>

9.0 Vedlegg

9.1 Vedlegg 1 – Intervjuguide

Intervjuguide for forskningsprosjektet

Denne intervjuguiden har til hensikt å strukturere intervjuet slik at informasjonen fra informanten er mest mulig relevant for oppgaven, samtidig som tiden overholdes.

Informasjon til informanten:

Velkommen, og takk for at vi får prate med deg. Intervjuet er semistrukturert, det vil si at vi stiller en rekke forhåndsplanlagte spørsmål, men vi er åpne for innspill og andre tanker du måtte mene er relevant for problemstillingen. Gjerne bruk eksempler for å belyse informasjonen eller tankene du sitter på. Dersom vi avbryter deg underveis er det ikke fordi det du forteller *ikke* er interessant, men fordi vi må passe tiden for å rekke alle spørsmålene. Dersom du bruker fremmedord, faguttrykk eller stammespråk ber vi deg utdype hva begrepene betyr. Flere ord kan ha forskjellig betydning avhengig av hvordan man ser på de.

Det kan være noe av det du sier er unntatt offentlighet eller innehar en stemplet klausul iht. sikkerhetsloven. Ettersom masteroppgaven vil være offentlig, kan vi ikke bruke sikkerhetsstemplet informasjon (eks Begrenset osv). Dersom det er noen spørsmål du ikke kan eller ønsker å svare på, er det helt uproblematisk.

Du har tidligere fått et infoskriv om studiet, som i detalj beskriver hvordan dataene som samles inn håndteres av oss. Ønsker du at vi går gjennom personvernsrutinene for oppgaven en gang til? (JA/NEI).

Intervjuet vil vare ca to timer, og vil ha en samtalelignende form. Dersom du ønsker en pause eller å avslutte intervjuet, kan du når som helst be om det. Er det noe du lurer på før intervjuet starter? (JA/NEI).

Innledende spørsmål

Hensikt: Å få informanten til å komme i gang og bli komfortabel i situasjonen.

1. Kan du kort fortelle om din bakgrunn og om stillingen du har nå?
2. Hva gjør organisasjonen din til en beredskapsorganisasjon?
3. Hvilke beredskapssituasjoner kan potensielt oppstå i din organisasjon?

Om situasjonsbevissthet

Hensikt: Å innhente informasjon om hvordan informanten opparbeider seg situasjonsforståelse

4. Hva betyr situasjonsforståelse for deg?
5. Hvordan innhenter deres organisasjon informasjon om beredskapssituasjoner eller ved kriser?
 1. Hvordan analyserer og bruker dere denne informasjonen?
6. Dersom du har én forståelse av en situasjon, og en samvirkeaktør har en annen forståelse, hvordan får dere samme situasjonsforståelse?
7. Har du eksempel på en situasjon der delt situasjonsforståelse på tvers av organisasjoner hadde (eller kunne hatt) betydning for utfallet av en hendelse?
 1. Hvordan opplevdes det?
 2. Ble det gjort noen forsøk på å enes om situasjonsoppfattelsen?
 3. Om så, hvordan?
8. Er kommuner (som beredskapsaktør) en god arena for samvirke og utveksling av informasjon? Hvorfor-hvorfor ikke?
9. Bør det være en aktør eller enhet som har i oppdrag å innhente, sortere og tolke informasjon om hva som foregår i samfunnet rundt oss på lokalt/regionalt nivå?
 1. Om ja: Hvem bør ha denne funksjonen - og hvorfor- og hvordan bør det bli utført?
 2. Om nei: Hvorfor ikke?
10. Hvordan ser det ultimate samvirkesystemet ut? (Eksempelvis juridiske rammer, kompetanse, organisering?)
11. *(Informanten er kjent med SSH på forhånd)*

Er Samfunnssikkerhets hus ved Bergen kommune en god arena for samvirke og utveksling av informasjon? (forskjeller mellom SSH og det ultimate samvirkesystem?)

 - a. Om ja: Hvorfor?
 - b. Om nei: Hvorfor ikke? (Om ikke, hva er en hensiktsmessig arena for samvirke og utveksling av informasjon)
12. Hvordan kan situasjonsforståelsen mellom samvirkeaktører på operasjonelt nivå bedres?

Om samvirke

Hensikt: Å få ulike synspunkt på samvirke, og finne fellesnevner i hvordan samvirke oppnås.

13. Hva er samvirke for deg og hvorfor er det viktig for din organisasjon?
14. Hvem er de viktigste samvirkeaktørene for din organisasjon?
 1. Hvordan samvirker dere?
15. Er samvirke noe som bare skjer ved beredskapssituasjoner/kriser eller er det noe som skjer i hverdagen i din organisasjon?
16. Har du noen eksempler der samvirke var nødvendig for å løse et oppdrag/oppgave?
 1. I det eksempelet, hvordan hadde ting utartet seg om man ikke samvirket?
17. Hvilke organisatoriske forutsetninger må ligge til grunn for at samvirke kan skje?
 1. Finnes det noen fallgruver?

Om informasjonsdeling

Hensikt: Å få innblikk i kulturelle forhold som kan påvirke deling av situasjonsbevissthet

18. Hvordan ønsker din organisasjon å bli oppfattet av samarbeidende beredskapsaktører?
19. Hvordan vil du beskrive din organisasjons policy, kultur og holdning til å dele informasjon eksternt?
 1. Har organisasjonen din rutiner som beskriver hvordan situasjonsforståelse skal deles?
20. Hvordan opplever du dine samvirkeaktørers holdning og evne til informasjonsdeling?
21. Hva er de største barrierene for informasjonsdeling ut av din organisasjon?
22. Hvordan deles denne informasjonen rent praktisk og teknisk? Finnes det systemer?

Avsluttende spørsmål

Hensikt: Å runde av intervjuet

23. Intervjuet er straks over. Hvordan synes du det har vært å delta?
24. Har du noen avsluttende kommentarer til oppgaven eller gjennomføringen av intervjuet?

INTERVJU SLUTT.

Hei!

Vil du delta i forskningsprosjektet

Hvordan kan bedre samvirke gi bedre situasjonsforståelse på operativt og strategisk nivå?

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å undersøke *hvilke organisatoriske og kulturelle forhold legger til rette for økt felles situasjonsforståelse på et operasjonelt og substrategisk nivå.*

I dette skrivet gir vi deg informasjon om **personvern, målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.**

Forskningsprosjektet er tilknyttet en mastergradsoppgave av studenter ved NORD universitet.

Formål

Det er stor enighet i beredskapsmiljøene om at en felles situasjonsforståelse er viktig for å løse komplekse arbeidsoppgaver. Det er også forsket mye på hvordan man best mulig kan spre situasjonsforståelse til andre, slik at gode beslutninger kan tas. Mange store og små ulykker har skjedd fordi beslutningstakere ikke har sittet på et godt nok bilde av hva som skjer. Spesielt på taktisk nivå har man klart å få gode rutiner for å dele situasjonsforståelse. Et eksempel er mellom nødetatene ute på et skadested. Det er derimot ikke beskrevet like godt hvordan situasjonsforståelse bør deles på strategisk og operasjonelt nivå, der man ofte har større organisatoriske forskjeller og tendens til silo-tenking.

Vi ønsker derfor å identifisere hvordan ulike organisasjonsstruktur- og kultur påvirker hvordan samvirke og situasjonsforståelsen. Klarer vi å kommunisere bedre både horisontalt og vertikalt, kan vi fange opp langt flere snikende kriser og hendelser som organisasjoner alene hadde oversett eller ikke forstått var en bit av et større bilde. Dette er spesielt relevant i sammenheng med sammensatte trusler, og er derfor meget relevant i dagens sikkerhetspolitiske situasjon.

Opplysningene fra deg skal brukes i et mastergradsstudium som innleveres 24. mai 2023. Mastergradsoppgaven er tilgjengelig for deg på [NORD universitets nettsider](#) eller etter forespørsel til studiegruppen. Opplysningene dine skal ikke brukes til andre formål (som undervisning eller andre forskningsprosjekter) enn det som fremkommer i dette skrevet.

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

NORD universitet er ansvarlig for prosjektet. Det er ingen andre samarbeidende institusjoner.

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Du er plukket ut til frivillig deltakelse i dette prosjektet på bakgrunn av din nåværende eller tidligere stilling som leder i en sentral beredskapsorganisasjon eller som ansatt med tilsvarende delegert myndighet. Dine kontaktopplysninger er hentet fra åpne kilder eller eksisterende kontaktnettverk fra studiegruppen. Totalt vil vi intervju mellom 8 og 12 personer i tidsperioden desember 2022 til og med januar 2023.

Hva innebærer det for deg å delta?

Dersom du velger å delta i prosjektet, innebærer det at du møter opp for et intervju. Intervjuet vil være semistrukturert, det vil si at du vil få en rekke forhåndsplanlagte spørsmål, men også anledning til å meddele annen informasjon du mener er relevant for studiet. Det vil kun være ett intervju, og intervjuet vil ha en varighet på rundt halvannen timer.

Intervjuet vil bli tatt opp på lydbånd. Lydfilen tas opp med UiOs Nettskjema diktafon. Dette er en app som tar opp lyden og overfører den direkte til en sikret server med strenge brukertilganger og er godkjent av personvernmyndigheter. Du kan lese mer om

diktafonløsningen her: <https://www.uio.no/tjenester/it/adm-app/nettskjema/hjelp/diktafon.html>

Dersom du ønsker, kan intervjuet gjøres digitalt over Teams. Vi vil da plassere diktafon-appen nær vår datamaskins høyttaler og ta opp lyden derfra. Ingen video vil tas opp. Når intervjuene er ferdig, vil vi transkribere lydfilen til en tekstfil. Denne tekstfilen er anonymisert og kan ikke knyttes tilbake til deg som person. Håndskrevne notater fra intervjuet er kun ment for å strukturere eventuelle spørsmål og vil ikke inneholde personopplysninger om deg. Notatene makuleres umiddelbart når intervjuet er gjennomført.

Det er frivillig å delta

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

Dersom du ønsker å trekke deg gjør du det enkelt ved å når som helst sende en mail eller sms til en i studiegruppen (se kontaklinformasjon nederst i brevet).

Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger

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

Det er kun studiegruppen som har tilgang på opplysningene dine. Studiegruppen består av mastergradsstudentene Mathias Vik Vestly og Øyvind Bauge, samt veileder Ensieh Roud ved NORD universitet.

Under datainnsamlingen vil navnet ditt anonymiseres og erstattes med en informantkode. Koblingsnøkkelen mellom innsamlet data og dine personopplysninger oppbevares adskilt og på godkjent elektronisk datalagringsmedium (NORD universitets skyløsning). Dersom uvedkommende mot formodning skulle få tilgang til dataene vil datamaterialet derfor ikke kunne knyttes mot deg som person.

Det er to databehandlere, UiOs diktafon-app: <https://www.uio.no/tjenester/it/adm-app/nettskjema/hjelp/diktafon.html>

og Microsoft OneDrive via NORD universitet: <https://www.microsoft.com/nb-no/microsoft-365/onedrive/online-cloud-storage>

Ingen data eller lydfiler vil på noe som helst tidspunkt bli lagret på private laptop eller mobiltelefoner. De vil heller ikke bli delt gjennom åpne kanaler eller privat mail.

Hva skjer med personopplysningene dine når forskningsprosjektet avsluttes?

Prosjektet vil etter planen avsluttes når oppgaven blir godkjent, ca 01.07.2023. Etter prosjektslutt vil datamaterialet med dine personopplysninger slettes. Du vil ikke få en bekreftelse på at materialet er slettet med mindre du spesifikt ber om det til studiegruppen.

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 Personverntjenester (i SIKT, tidligere NSD - Norsk senter for forskningsdata) vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket. Spørsmål om dette kan rettes til:

personverntjenester@sikt.no

Dine rettigheter

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

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

Ved oppstart av intervjuet vil studiegruppen gå over hvilke opplysninger om deg som er samlet inn. Du får her anledning til å kopiere, korrigere eller slette data du ikke ønsker skal samles inn.

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

- Mathias Vik Vestly, mastergradsstudent: mathias.v.vestly@student.nord.no
- Øyvind Bauge, mastergradsstudent: oyvind.o.bauge@student.nord.no
- Ensieh Roud, veileder og prosjektansvarlig: ensieh.roud@nord.no

Personvernombud ved Nord universitet er Toril Irene Kringen: personvernombud@nord.no

Hvis du har spørsmål knyttet til Personverntjenester sin vurdering av prosjektet, kan du ta kontakt med Personverntjenester på epost (personverntjenester@sikt.no) eller på telefon: 53 21 15 00.

Med vennlig hilsen

Ensieh Roud

Mathias Vik Vestly

Øyvind Bauge

Prosjektansvarlig

student

student

Samtykkeerklæring

I forskningsprosjekter som behandler personopplysninger er det et krav om samtykkeerklæring for hva opplysningene brukes til. **Erklæringen fylles ut på papir på intervjudagen og du trenger derfor ikke fylle den ut på forhånd.**

- Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet “*Hvordan kan bedre samvirke gi bedre situasjonsforståelse på operativt og strategisk nivå?*”, og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg vet at jeg når som helst kan trekke samtykket tilbake.

Jeg samtykker til:

- å delta i intervju der intervjuet tas opp på lydbånd iht informasjonsskrivet
- at mine opplysninger fra intervjuet behandles frem til prosjektet er avsluttet
- at studiegruppen oppbevarer min kontaktinformasjon (navn, epost-adresse og telefonnr) frem til prosjektet er avsluttet. Opplysningene brukes kun til å komme i kontakt med meg og deles ikke videre.

* Alle boksene må krysses ut for at intervjuet kan gjennomføres.

Navn i blokkbokstaver

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

9.3 Vedlegg 3 – Godkjenning av behandlingsplan for personopplysninger - Sikt



Vurdering av behandling av personopplysninger

Referansenummer

270396

Vurderingstype

Standard

Dato

03.11.2022

Prosjekttittel

Masteroppgave

Behandlingsansvarlig institusjon:

Nord Universitet / Handelshøgskolen /
Marked, organisasjon og ledelse

Prosjektansvarlig

Ensieh Roud

Student

Mathias Vik Vestly

Prosjektperiode

01.12.2022 - 24.05.2023

Kategorier personopplysninger

- Almennelige

Lovlig grunnlag

- Samtykke (Personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav a)

Behandlingen av personopplysningene er lovlig så fremt den gjennomføres som oppgitt i meldeskjemaet. Det lovlige grunnlaget gjelder til 24.05.2023.

Kommentar

OM VURDERINGEN: Personverntjenester har en avtale med institusjonen du forsker eller studerer ved. Denne avtalen innebærer at vi skal gi deg råd slik at behandlingen av personopplysninger i prosjektet ditt er lovlig etter personvernregelverket. Personverntjenester har nå vurdert den planlagte behandlingen av personopplysninger. Vår vurdering er at behandlingen er lovlig, hvis den gjennomføres slik den er beskrevet i meldeskjemaet med dialog og vedlegg.

VIKTIG INFORMASJON TIL DEG: Du må lagre, sende og sikre dataene i tråd med retningslinjene til din institusjon. Dette betyr at du må bruke leverandører for spørreskjema, skylagring, videosamtale o.l. som institusjonen din har avtale med. Vi gir generelle råd rundt dette, men det er institusjonens egne retningslinjer for informasjonssikkerhet som gjelder.

DEL PROSJEKTET MED PROSJEKTANSVARLIG For studenter er det obligatorisk å dele prosjektet med prosjektansvarlig (veileder). Del ved å trykke på knappen «Del prosjekt» i menylinjen øverst i meldeskjemaet. Prosjektansvarlig bes akseptere invitasjonen innen en uke. Om invitasjonen utløper, må han/hun inviteres på nytt.

TYPE OPPLYSNINGER OG VARIGHET Prosjektet vil behandle alminnelige kategorier av personopplysninger frem til den datoen som er oppgitt i meldeskjemaet.

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

DE REGISTRERTES RETTIGHETER Så lenge de registrerte kan identifiseres i datamaterialet vil de ha følgende rettigheter: innsyn (art. 15), retting (art. 16), sletting (art. 17), begrensning (art. 18), og dataportabilitet (art. 20). Personverntjenester 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 Personverntjenester legger til grunn at behandlingen oppfyller kravene i personvernforordningen om riktighet (art. 5.1 d), integritet og konfidensialitet (art. 5.1 f) og sikkerhet (art. 32). Ved bruk av

databehandler (spørreskjemaleverandør, skylagring eller videosamtale) må behandlingen oppfylle kravene til bruk av databehandler, jf. art 28 og 29. Bruk leverandører som din institusjon har avtale med. For å forsikre dere om at kravene oppfylles, må dere følge interne retningslinjer og/eller rådføre dere med behandlingsansvarlig institusjon.

MELD VESENTLIGE ENDRINGER Dersom det skjer vesentlige endringer i behandlingen av personopplysninger, kan det være nødvendig å melde dette til oss ved å oppdatere meldeskjemaet. Før du melder inn en endring, oppfordrer vi deg til å lese om hvilke type endringer det er nødvendig å melde:
<https://www.nsd.no/personverntjenester/fylle-ut-meldeskjema-for-personopplysninger/melde-endringer-i-meldeskjema> Du må vente på svar fra oss før endringen gjennomføres.

OPPFØLGING AV PROSJEKTET Personverntjenester vil følge opp ved planlagt avslutning for å avklare om behandlingen av personopplysningene er avsluttet. Kontaktperson hos oss: Lene Chr. M. Brandt Lykke til med prosjektet!