

MASTEROPPGAVE

RISIKOSTYRING OG SIKKERHETSLEDELSE



Hvordan påvirker erfaringer fra analyser, evalueringer, øvelser og hendelser rutinene for varsling og mobilisering av kriseledelsen?

Av

Henrik Berntsen

UNIVERSITETET I STAVANGER

MASTERGRADSSTUDIUM I
RISIKOSTYRING OG SIKKERHETSLEDELSE

MASTEROPPGAVE

SEMESTER: 2016

FORFATTER: Henrik Berntsen

VEILEDER: Bjørn Ivar Kruke

TITTEL PÅ MASTEROPPGAVE: Hvordan påvirker erfaringer fra analyser, evalueringer, øvelser og hendelser rutine for varsling og mobilisering av kriseledelsen?

EMNEORD/STIKKORD: Kriseledelse, varsling, mobilisering, struktur, kompetanse, kultur

SIDETALL: 96

OSLO: 25. mai 2016

Sammendrag

Siden begynnelsen av 1990-tallet har det vært en stadig økt satsing på samfunnssikkerhet og sivil beredskap i Norge. Dette gjenspeiles i en rekke overordnede styrende dokumenter publisert av myndighetene. Forskningsaktivitet og utdannelsetilbud er også tegn på denne økte satsingen innenfor fagområdene. Til tross for dette oppleves det ofte at konklusjoner i evalueringsrapporter, enten etter hendelser eller gjennom tilsyn, påpeker svakheter i beredskapen og manglende krisehåndteringsevne. Blant annet ble det i evalueringen av terrorhendelsene 22. juli 2011 rettet kritikk mot Justis- og politidepartementet for at krisestaben ikke ble mobilisert. Denne kritikken gir grunnlag for å se nærmere på varsling og mobilisering av kriseledelsen som et konkret beredskapstiltak for å styrke krisehåndteringsevnen. Med bakgrunn i dette er det formulert følgende problemstilling:

Hvordan påvirker erfaringer fra analyser, evalueringer, øvelser og hendelser rutinene for varsling og mobilisering av kriseledelsen?

En overordnet tilnærming til denne problemstillingen er å knytte beredskapsarbeidet opp mot tre dimensjoner; struktur, kompetanse og kultur. Det teoretiske grunnlaget i oppgaven er basert på disse dimensjonene, hvor det blant annet presenteres en modell for systematisk beredskapsarbeid. For å belyse problemstillingen ytterligere er det utarbeidet tre forskningsspørsmål med bakgrunn i de teoretiske perspektivene. Forskningsspørsmålene er kategorisert ut i fra de nevnte dimensjonene.

Det er foretatt en vesentlig avgrensning i problemstillingen. Undersøkelsen er avgrenset til å innhente datagrunnlag fra informanter som jobber med beredskap i virksomheter som ivaretar samfunnskritiske funksjoner. Dokumentene som er analysert knyttes også til slike virksomheter for å studere om det er eventuelle overordnede krav og føringer som påvirker rutinene for varsling og mobilisering. Denne avgrensningen gir også muligheter for å sammenligne funnene fra intervjuene.

Gjennom drøftingen er forskningsspørsmålene blitt besvart. Dette legger grunnlaget for konklusjoner og svar på oppgavens problemstilling som i korte trekk er:

Risiko- og beredskapsanalyser påvirker rutinene i svært liten grad. Det er mer hensiktsmessig med generiske og fleksible varslings- og mobiliseringsrutiner som kan iverksettes uavhengig av hvilken hendelse som oppstår. Analyser kan benyttes for å definere krav for hvordan rutinene skal praktiseres som vil sikre enhetlig tilnærming og felles forståelse.

Evalueringer gjennom tilsyn påvirker rutinene i liten grad. Tilsyn evaluerer først og fremst ut fra hvilke krav til beredskap som er hjemlet i lover, forskrifter og instruksjoner. Rutinene for varsling og mobilisering er ikke beskrevet i slike krav. I forhold til internkontroll påvirker dette ikke rutinene. Årsaken er at virksomhetene ikke følger de krav som er fastsatt i Internkontrollforskriften. Ved å følge de lovpålagte kravene vil dette kunne være et godt virkemiddel for evaluering og vedlikehold av beredskapen i virksomhetene, herunder rutinene for varsling og mobilisering.

Erfaringer fra øvelser påvirker ikke rutinene. For at de skal gjøre det betinger det gjennomføring og evaluering ut fra definerte øvingsmål for å sikre best mulig læring i forhold til hvordan rutinene bør praktiseres. Øvingsmål kan være selvstendige eller basert på konkrete krav som er etablert i forbindelse med rutinene. Det samme gjelder erfaringer fra reelle hendelser hvor det betinger at evalueringene fokuserer på hva som gir læring. Øvingsaktivitet og oppfølgingen av evalueringer for å søke etter forbedringer i beredskapen og gi læringsutbytte, kan også knyttes til forhold som er avgjørende for en god sikkerhets- og beredskapskultur. Hvilken type kompetanse som er nødvendig for å sikre gode rutiner har ikke undersøkelsen klart å avdekke, men å skape felles forståelse i kriseorganisasjon for hvordan rutinene praktiseres fremstår som et viktig moment.

Forord

Endelig! Dette var første tanken som raste gjennom hodet da siste setningen ble skrevet og alt var klart for å sende oppgaven i retning Stavanger for å bli vurdert. Denne studiereisen startet høsten 2013 med studiet STAKRI ved NUSB i Heggedal. Den gang ble vi utfordret på hvilke ambisjoner vi hadde med studiene. Jeg svarte at jeg hadde noen tanker om masterstudiet i risikostyring og sikkerhetsledelse ved Universitetet i Stavanger, men at dette var så langt frem i tid at det var ikke så mye å tenke på. Nå er jeg endelig der, og det er tid for refleksjoner og ettertanke. Det har vært krevende å gjennomføre studiene ved siden av jobb, familie og venner. Konstant dårlig samvittighet for enten det ene eller det andre har preget denne tiden. Men, studiene har også gitt mange positive opplevelser. Det har vært utrolig interessant å tilegne seg ny kunnskap innenfor fagområder som man har jobbet med i 25 år. Denne kunnskapen har gitt meg et mye bredere perspektiv på sikkerhets- og beredskapsarbeidet, og som jeg vil få mye glede av i årene fremover. Studiene har også gitt meg mulighet til å møte mange hyggelige og dyktige mennesker. Dette har vært veiledere, foredragsholdere, medstudenter og informanter. Jeg har blitt imponert over all kunnskapen disse besitter.

Det er mange som fortjener en takk for at jeg kom i mål med studiene. Jeg vil aller først takke min veileder, Bjørn Ivar Kruke, som i denne oppgaven har gitt meg konstruktive og presise tilbakemeldinger, og fått meg inn på rett kurs igjen når jeg har gått meg vill i den akademiske tåken.

Jeg vil også rette en stor og spesiell takk til Yngve. Han motiverte meg til å starte med studiene og har hele veien inspirert, støttet og gitt meg gode råd – ditt engasjement har vært en vesentlig forutsetning for å lykkes med dette.

Studiepermisjon og økonomisk støtte har vært nødvendig for å gjennomføre studiene. Jeg vil derfor takke min arbeidsgiver, Norges Bank, som velvillig har bidratt med dette.

Takk til informantene som delte sin kunnskap og erfaringer.

Takk til Kirsti for bestilling og rask levering av litteratur som jeg har hatt behov for. Takk også for utmerket korrekturlesing.

Til slutt vil jeg takke min kjære fru, Marianne, som har oppmuntret og støttet meg hver eneste dag, og spesielt de gangene når motløsheten og frustrasjonen var i ferd med å ta overhånd. Nå skal tiden brukes på deg – det fortjener du.

Innhold

Sammendrag	3
Forord	5
1. Innledning.....	9
1.1. Bakgrunn og formål.....	9
1.2. Kontekst.....	10
1.3. Problemstilling	11
1.4. Avgrensninger	11
1.5. Tidligere forskning	12
1.6. Disposisjon	12
2. Teori	14
2.1. Beredskap	14
2.2. Struktur	16
2.2.1. Kriseorganisasjonen	17
2.2.2. Proaktivitet	19
2.2.3. Risiko- og beredskapsanalyse.....	20
2.2.3.1. Risiko og beredskap	20
2.2.3.2. Risiko- og sårbarhetsanalyser.....	20
2.2.3.3. Barrierer, ytelsesrammer og ytelseskrav	21
2.2.3.4. Ytelsesrammer	23
2.2.3.5. Ytelseskrav	23
2.2.3.6. Beredskapsressurser	24
2.2.4. Beredskapsdokumentasjon	24
2.2.5. Beredskapsplaner.....	24
2.2.6. Tilsyn og internkontroll.....	25
2.3. Kompetanse	26
2.3.1. Opplæring, trening og øvelser	26
2.3.2. Evaluering av øvelser og reelle hendelser	27
2.3.3. Læring	29
2.4. Kultur.....	29
2.4.1. Organisasjonskultur	29
2.4.2. Sikkerhetskultur.....	30
2.5. Forsknings spørsmål.....	32
3. Metode.....	33

3.1.	Forskningsdesign.....	33
3.1.1.	Tema og problemstilling.....	34
3.1.2.	Valg og utvikling av teori.....	34
3.1.3.	Forskningsstrategi.....	35
3.2.	Forkunnskap og forutinntatthet	36
3.3.	Metoder for datainnsamling	37
3.3.1.	Dokumentanalyse	37
3.3.2.	Intervjuer	38
3.3.3.	Utvalg av informanter.....	39
3.4.	Dataanalyse	41
3.5.	Etiske refleksjoner	42
3.6.	Validitet	42
3.7.	Reliabilitet	44
3.8.	Styrker og svakheter ved metodevalg.....	45
4.	Empiri.....	47
4.1.	Dokumentstudier	47
4.1.1.	Regjeringens føringer for beredskap	47
4.1.2.	Departementenes ansvar for beredskap	49
4.1.3.	Tilsyn.....	50
4.1.4.	Internkontroll.....	52
4.2.	Data fra informanter	53
4.3.	Struktur.....	53
4.3.1.1.	Analyser og beredskapsplaner	53
4.3.1.2.	Rutiner for varsling og mobilisering	54
4.3.1.3.	Tilsyn og rutiner for internkontroll.....	56
4.3.1.4.	Rutiner for å samle erfaringer fra øvelser og hendelser	57
4.3.2.	Kompetanse	58
4.3.2.1.	Opplæring, trening og øvelser	58
4.3.2.2.	Evalueringer av øvelser og hendelser	60
4.3.3.	Kultur.....	61
4.3.3.1.	Mobilisering av kriseledelsen.....	61
4.3.3.2.	Opplæring, trening og øvelser	62
4.3.4.	Oppsummering av funn – data fra informanter	63
5.	Drøfting	65

5.1. Hvordan påvirker strukturen i beredskapsarbeidet rutinene for varsling og mobilisering av kriseledelsen?	66
5.1.1. Beredskapsanalyse.....	67
5.1.2. Tilsyn og internkontroll.....	70
5.1.3. Oppsummering	72
5.2. Hva må vektlegges i opplæring, trening og øvelser av rutinene for at varsling og mobilisering av kriseledelsen skal fungere?.....	73
5.2.1. Evaluering	77
5.2.2. Oppsummering	82
5.3. Hvordan påvirker kulturelle forhold i virksomheten rutinene for varsling og mobilisering av kriseledelsen?	82
5.3.1. Oppsummering	87
6. Konklusjon	88
6.1. Svar på oppgavens forskningsspørsmål.....	88
6.2. Svar på oppgavens problemstilling	90
6.3. Forslag til ny forskning	91
7. Litteraturliste	92
8. Vedlegg	97

Tabeller:

Tabell 1 Oversikt over nivåer i kriseorganisasjonen	18
Tabell 2 Kronologisk oversikt på arbeidet med oppgaven.....	34
Tabell 3 Oversikt over informanter	40

Figurer:

Figur 1 Systematisk beredskapsarbeid	16
Figur 2 Haddons energi og barriere modell	21
Figur 3 Reasons «sveitserost»-modell.....	22
Figur 4 Bow-tie-diagram.....	22
Figur 5 Systematisk beredskapsarbeid	66
Figur 6 Bow-tie-diagram.....	87

1. Innledning

1.1. Bakgrunn og formål

I Norge har beredskapsarbeidet etter den andre verdenskrig i stor grad vært rettet mot sikkerhetspolitiske kriser og krig. *«Tidligere var trusselbildet for vår nasjonale beredskap enkelt – det dimensjonerende scenariet var et militært angrep mot Norge, utført av Sovjetunionen. Et helt totalforsvarskonsept ble utviklet for å håndtere denne trusselen.»* (Forsvarets forskningsinstitutt, 2015).

Dette endret seg på begynnelsen av 1990-tallet gjennom en stortingsmelding som presenterte rammene for den fremtidige sivile beredskapen (St.meld. nr. 24 (1992-1993), 1993).

Beredskap i samfunnet skulle også fokusere mot ekstraordinære hendelser i fredstid. Siden den gang er det utarbeidet en rekke overordnede styrende dokumenter (stortingsmeldinger, lover, forskrifter, veiledninger, standarder m.m.) fra myndighetene i den hensikt å styrke beredskapsarbeidet i Norge. Blant annet ble det i 2012 besluttet av regjeringen at Justis- og beredskapsdepartementets rolle i samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet skulle styrkes og tydeliggjøres. *«For å synliggjøre dette besluttet regjeringen at Justis- og politidepartementet fra 1. januar 2012 skulle endre navn til Justis- og beredskapsdepartementet.»* (Meld. St. 29 (2011-2012), 2012).

Behovet for en fungerende sivil beredskap har vist seg å være svært relevant de siste 10-15 årene. Norge og norske interesser har vært utsatt for flere hendelser med tsunamien i sør-øst Asia i 2004, terrorangrepene i Oslo og på Utøya i 2011 og gisseltakingen ved Statoil sitt gassanlegg i In Amenas i 2013 som kanskje de mest alvorlige. I tillegg har det i de siste årene vært flere naturhendelser som har gjort stor skade. Håndteringen av slike alvorlige hendelser har i ettertid blitt evaluert og gransket, og i mange tilfeller er det blitt påpekt mangler ved beredskapen og krisehåndteringsevnen.

Det er ikke bare evalueringer av konkrete hendelser som påpeker manglende beredskap. Tilsyn har utviklet seg til å bli et sentralt virkemiddel for å styrke beredskapen, og har som formål å påse at lover og forskrifter blir fulgt samt reagere på eventuelle avvik (Aven et.al.2011). Innen sikkerhets- og beredskapsområdet er det opprettet flere tilsynsorganer, enten som direktorater, tilsyn eller lignende organer underlagt departementene. Dette har ført til at det har blitt gjennomført flere tilsyn av forskjellige virksomheter hvor det også har blitt konkludert med at beredskapen ikke er tilfredsstillende. Blant annet avdekket Riksrevisjonen nylig alvorlige

svakheter ved Justis- og beredskapsdepartementets arbeid (JD) med samfunnssikkerhet og beredskap (Riksrevisjonen, 2015).

Det faktum at det avdekkes svakheter i beredskapen til tross for økt satsing og fokus de siste ti-årene legger grunnlaget for temaet i denne oppgaven. Innenfor dette temaet vil det være flere problemstillinger som kan være interessante å undersøke nærmere.

1.2. Kontekst

Et konkret eksempel på svakheter i beredskapen og manglende krisehåndteringsevne legger noe av grunnlaget for problemstillingen i denne oppgaven. Dette eksempelet er kritikken som ble rettet mot Justis- og politidepartementet (JD) for at det ikke ble etablert kriseledelse og satt stab for å håndtere terrorhendelsene 22. juli 2011. I evalueringsrapporten som ble utarbeidet i etterkant av hendelsene er dette formulert slik: *«Det andre avviket framstår etter kommisjonens oppfatning som mer problematisk: JD satte ikke stab. I henhold til det daværende Justis- og politidepartementets kriseplan skulle departementet i alvorlige krisesituasjoner etablere formell kriseledelse og sette stab. Dette sentrale tiltaket ble ikke iverksatt, selv om man åpenbart sto overfor en helt ekstraordinær og svært alvorlig hendelse med fare for ytterligere opptrapping. I henhold til JDs plan for håndtering av kriser, som ble revidert i mars 2010, skal departementsråden etablere kriseorganisasjon dersom det oppstår kriser som er, eller forventes å kunne bli, av en slik art eller av et slikt omfang at den vanskelig kan følges opp av den ordinære organisasjonen»* (NOU 2012:14).

Denne kritikken utløser en rekke interessante problemstillinger i ettersom JD er som oftest lederdepartement under nasjonale kriser. Dersom de ikke klarer å etablere kriseledelse ved så alvorlige hendelser, kan det da forventes at andre organisasjoner skal klare det? Hvorfor er det var det så vanskelig for det departementet som er premissgiver for samfunnssikkerhetsarbeidet og fastsetter reglene (lovverket) å etterleve disse reglene selv? Hvordan skal man da dette departementet da stille lignende krav til andre til andre virksomheter?

I etterkant av hendelsene 22. juli 2011, med all kritikken av hvordan dette ble håndtert, har regjeringen gitt tydelige signaler på at arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap skal styrkes. Dette kommer frem i stortingsmeldingen hvor regjeringen redegjør for ulike tiltak i dette arbeidet. (Meld. St. 29 (2011-2012), 2012).

Overordnede føringer og krav setter fokus på hva som skal prioriteres. Men for å oppnå god beredskap slik at samfunnet er godt forberedt på å håndtere den neste store krisen som kommer, handler det om å se nærmere på de viktige detaljene som skaper reell beredskap og god krisehåndteringsevne. Denne oppgaven har til hensikt å være et bidrag inn i dette arbeidet.

1.3. Problemstilling

Med bakgrunn i tema og kontekst er det formulert en problemstilling som følger:

Hvordan påvirker erfaringer fra analyser, evalueringer, øvelser og hendelser rutinene for varsling og mobilisering av kriseledelsen?

Tilnærmingen til denne problemstillingen vil ta utgangspunkt i de tre bærende dimensjoner ved beredskapsarbeidet; struktur, kompetanse og kultur. Denne tilnærmingen er valgt for å strukturere både det teoretiske grunnlaget og de empiriske funnene i oppgaven. Det er lagt til grunn at alle elementer i forbindelse med dette kan knyttes opp til minst en av disse dimensjonene.

1.4. Avgrensninger

Formuleringen av problemstillingen gir i seg selv flere avgrensninger, men noen presiseringer er nødvendige. Det er kun risiko- og beredskapsanalyser som gjennomføres i forbindelse med etablering og dokumentasjon av beredskapen i virksomhetene som vil bli undersøkt.

Evalueringer er begrenset til å gjelde eksterne tilsyn og internkontroll i forhold til beredskapsarbeidet.

I denne oppgaven er det kun rutinene for varsling og mobilisering som vil bli undersøkt. Det vil si hvordan kriseledelsen jobber når den først er mobilisert og hvilke funksjoner den skal utføre, ikke er en del av denne oppgaven. Kriseorganisasjonen kan deles inn i flere nivåer, men det er kun kriseledelse på strategisk og operasjonelt nivå som det vil bli fokusert mot i forhold til problemstillingen. En nærmere beskrivelse av de ulike nivåene vil bli beskrevet i teorikapittelet.

I forhold til dokumentasjon som er studert i forbindelsen med undersøkelsen, begrenser dette seg til dokumenter som er offentlige. Dokumenter som er unntatt offentligheten etter offentleglova, beskyttelsesinstruksen eller sikkerhetsloven er ikke blitt behandlet i denne oppgaven, selv om studier av slike dokumenter kunne belyst problemstillingen ytterligere.

Det er også foretatt avgrensninger i forhold til hvilke virksomheter det er innhentet data fra. Det er valgt ut virksomheter som er underlagt myndighetskrav til beredskap ved at de ivaretar samfunnskritiske funksjoner. Begrunnelse for dette valget vil bli beskrevet i metodekapittelet.

Hvilke virksomheter som ivaretar samfunnskritiske funksjoner er beskrevet i et vedlegg til «Veilederen for departementenes systematiske samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid» (DSB, 2015). Veilederen gir en oversikt på hvilke områder som er samfunnskritiske, hvilket departement er ansvarlig og hvilke underliggende virksomheter har det utøvende ansvaret. Virksomhetene som er undersøkt i denne oppgaven er hentet fra denne oversikten (se vedlegg C).

1.5. Tidligere forskning

Som nevnt i innledningen av oppgaven er det blitt et betraktelig større fokus på samfunnssikkerhet og sivil beredskap i Norge de siste 25 årene. Strengere krav til kompetanse innen beredskap i næringslivet og økende bevissthet rundt sikkerhet generelt i samfunnet kan være grunner til økt satsing på forskning og utdanning innenfor disse fagområdene. Blant annet etablerte Høgskolen i Stavanger i 1999 et nytt master- og sivilingeniørstudium hvor begrepet samfunnssikkerhet ble introdusert for første gang (Aven et.al.2011). Søk etter utdanningstilbud innen fagområdene sikkerhet og beredskap viser en rekke muligheter for å gjennomføre ulike typer kurs og masterstudier. Det er også gjort søk som viser at det er utarbeidet flere masteroppgaver med temaer som kan være relevant for denne oppgaven. Dette er eksempelvis oppgaver som «*Hva er god krisehåndtering?*» (Amundsen, 2011), «*Hvordan kan organisasjoner skape felles bevissthet rundt proaktivt beredskapsarbeid?*» (Lygresten, 2011), «*En studie om beredskapsplanlegging i store offentlige samferdselsetater*» (Gabrielsen & Nørve, 2013), «*Hovedkontoret i DSB – en lærende organisasjon?*» (Tyskerud, 2013) og «*Evaluering av ekstraordinære hendelser i politiet, som grunnlag for utvikling av ny kunnskap*» (Jonassen, 2010). Oppgavene viser undersøkelser av ulike problemstillinger innen temaer som beredskapsplanlegging, krisehåndtering, læring og evalueringer. Imidlertid er det ikke gjort noen funn på at det tidligere er forsket på forhold som direkte kan relateres til problemstillingen i denne oppgaven.

1.6. Disposisjon

Oppgaven er inndelt i kapitler, delkapitler og avsnitt.

- Kapittel 1 er en innledning som beskriver bakgrunn og formål med oppgaven, i tillegg til kontekst og oppgavens problemstilling.

- Kapittel 2 gir en presentasjon av utvalgte teoretiske perspektiver som er relevant for oppgavens problemstilling
- Kapittel 3 beskriver den metodiske tilnærmingen i oppgaven
- Kapittel 4 presenterer de empiriske funn innhentet fra dokumenter og intervjuer
- I kapittel 5 drøftes de empiriske funn med bakgrunn i den utvalgte teori
- I kapittel 6 presenteres konklusjonene i oppgaven og forslag til videre forskning

2. Teori

Utvalget av teorier som vil bli presentert i dette kapitlet relateres til temaet og problemstillingen i oppgaven. Teoriene vil bli brukt som grunnlag for å drøfte empiriske funn med den hensikt å besvare forskningsspørsmålene og som igjen svarer ut problemstillingen i oppgaven. De ulike teoretiske perspektivene vil bli presentert og kategorisert ut i fra tre dimensjoner ved beredskapsarbeidet; struktur, kompetanse og kultur. Innledningsvis gis det en redegjørelse for ulike tilnærminger til beredskapsbegrepet, deretter vises en modell som illustrerer en systematisk tilnærming til beredskapsarbeidet. Denne modellen legger i stor grad grunnlaget for hvilke teorier som er relevante for oppgave, og gir samtidig en oversikt på sammenhengen mellom disse. Avslutningsvis i kapitlet vil det bli definert noen forskningsspørsmål for å kunne belyse problemstillingen ytterligere.

2.1. Beredskap

Et grunnleggende formål med all beredskap er å ivareta mennesker (Lunde, 2014). Med dette som utgangspunkt er det utarbeidet flere definisjoner og beskrivelser av begrepet beredskap som kan passe i forskjellige sammenhenger.

En beskrivelse av begrepet beredskap er «*alle tekniske, operasjonelle og organisatoriske tiltak som hindrer at en inntrådt faresituasjon utvikler seg til ulykkessituasjon, eller som hindrer eller reduserer skadevirkningene av inntrådte ulykkessituasjoner*» (Aven et.al.2011). Denne tilnærmingen til beredskapsbegrepet fokuserer på de konsekvensreducerende tiltakene når en uønsket hendelse har skjedd. Forebyggende tiltak som har til hensikt å redusere sannsynligheten for at noe uønsket skal skje, definerer Aven et.al. (2014) som sikkerhet.

En lignende definisjon av beredskap er beskrevet i NORSOK Standard Z-013 (2010). Der defineres beredskap som «*tekniske, operasjonelle og organisatoriske tiltak, herunder nødvendig utstyr som er planlagt å være brukt under ledelse av beredskapsorganisasjonen i tilfeller hvor farlige eller utilsiktede situasjoner oppstår, for å beskytte menneskelige og miljømessige ressurser og verdier.*» Denne beskrivelsen av beredskap fokuserer også på konsekvensreducerende tiltak som iverksettes etter at hendelse har oppstått.

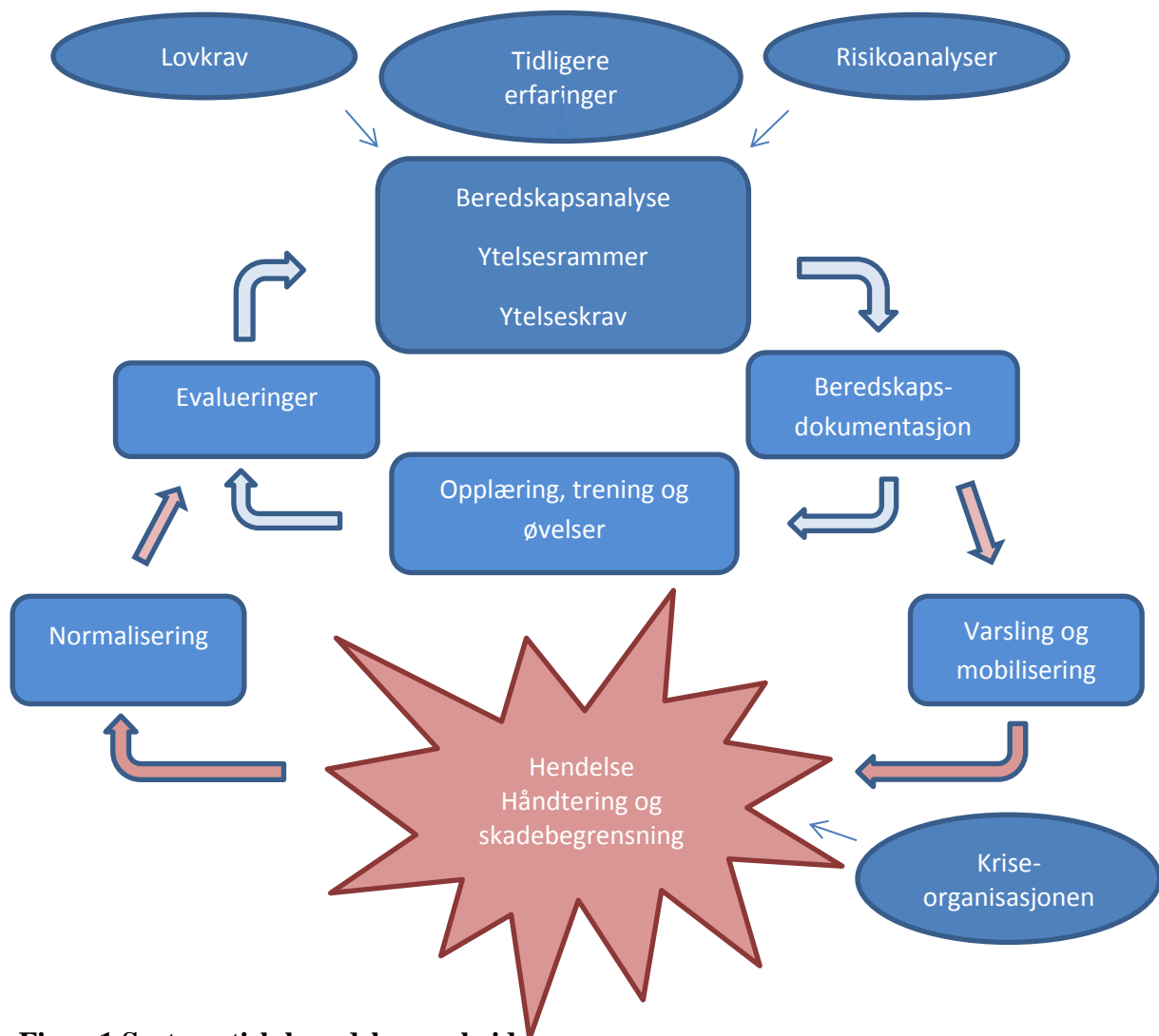
En annen tilnærming til beredskapsbegrepet er «*tiltak for å forebygge, begrense eller håndtere kriser og andre uønskede hendelser*» (NOU 2000: 24, 2000). Denne definisjonen tar høyde for at beredskap kan være både sannsynlighets- og konsekvensreducerende, men beskriver ikke hva som skal beskyttes.

I denne oppgaven vil forståelsen av beredskapsbegrepet basere seg på flere av tilnærmingene som er presentert her. I forhold til problemstillingen er det klargjørende å spesifisere hvilke type tiltak som inkluderes i beredskapsbegrepet. Varsling og mobilisering kan betraktes som et operasjonelt tiltak mens selve varslingen kan forstås som et teknisk tiltak. Beslutningen om at det er kriseorganisasjonen som skal håndtere den uønskede hendelsen vil kunne være et organisatorisk tiltak. Et annet forhold er om varsling og mobilisering forstås kun som et skadereduserende tiltak, eller om det i visse sammenhenger også vil kunne være et forbyggende tiltak. Et siste forhold er hva beredskapen skal beskytte. Er det bare mennesker, liv og helse, eller etableres beredskap også for å beskytte andre forhold?

Disse betraktningene legger grunnlaget for hvordan beredskapsbegrepet forstås i denne oppgaven: *«alle tekniske, operasjonelle og organisatoriske tiltak som iverksettes for å forebygge, begrense eller håndtere kriser og andre uønskede hendelser slik at mennesker og verdier er beskyttet».*

2.2. Struktur

Modellen som blir presentert i dette kapittelet gir en strukturert oversikt over de ulike fasene og momentene i beredskapsarbeidet, og hvordan disse er knyttet til hverandre.



Figur 1 Systematisk beredskapsarbeid

Modellen er basert på Sommer (2014) sin presentasjon hvor formålet var å vise hvordan systematisk beredskapsarbeid kan gi grunnlag for god og varig læring. Innholdet er også basert på en modell fra Lunde (2014) som viser de forskjellige momentene i beredskapsarbeidet. Disse momentene er hentet fra petroleumsregelverket som beskriver hvilke krav det er satt til etablering av beredskap.

Hensikten med å vise en slik modell er å tydeliggjøre hvilke sammenhenger det kan være mellom erfaringer fra analyser, evalueringer, øvelser og hendelser, og hvilken betydning dette kan ha for varsling og mobilisering av kriseledelsen. De teoretiske perspektivene som videre blir presentert tar utgangspunkt i denne modellen, med unntak av kulturdimensjonen. Det er

lagt til grunn at kulturelle forhold vil kunne ha betydning for alle momentene som inngår i modellen.

Beredskapsanalyse er et sentralt element i modellen, så det vil bli presentert teoretiske perspektiver på hva en slik analyse bør inneholde. Risikoanalyser, tidligere erfaringer og lovkrav gir nødvendige data som kan tas med inn i beredskapsanalysen. Det vil derfor bli beskrevet teori som beskriver sammenhengen mellom risiko og beredskap. Når det gjelder tidligere erfaringer er dette avgrenset til erfaringer fra tilsyn og internkontroll. Eventuelle lovkrav som kan ha betydning for beredskapsanalysen vil bli presentert som empiri.

Resultatene fra beredskapsanalysene vil bli beskrevet i beredskapsdokumentasjonen. I denne dokumentasjonen vil det være naturlig at rutinene for varsling og mobilisering av kriseledelsen fremgår. Det vil derfor være relevant å se nærmere på hvilke teoretiske tilnærminger det er til beredskapsdokumentasjon og da spesielt beredskapsplanene. Kompetanse er en av dimensjonene i tilnærmingen til problemstillingen i denne oppgaven. Dette fremgår i modellen som opplæring, trening og øvelser med påfølgende evalueringer. Teori som beskriver hvordan evalueringer av øvelser og hendelser bør gjennomføres vil derfor være et vesentlig grunnlag for drøftingen i oppgaven.

2.2.1. Kriseorganisasjonen

Det er flere beskrivelser og definisjoner av organisasjonen som kan mobiliseres og etableres når uønskede hendelser oppstår. NORSOK Standard Z-013 (2010) definerer emergency preparedness organisation som «*organisation which is planned, established and trained in order to handle occurrences of hazardous or accidental situation*».

En lignende definisjon er: «*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, 2014:38). I denne oppgaven er dette definisjonen av kriseorganisasjonen som vil bli lagt til grunn. Definisjonen er valgt fordi den uttrykker et klart skille mellom hvem som skal håndtere situasjonen. Beslutningen om det er den ordinære driftsorganisasjonen eller kriseorganisasjonen som er ansvarlig for håndteringen, er et relevant tema i denne oppgaven.

Det er også vanlig å dele inn kriseorganisasjonen i forskjellige nivåer. For å sikre effektiv koordinering er fullmakter og ansvarsoppgaver definert på hvert enkelt nivå. Som det fremgår under avgrensninger i problemstillinger er det kun kriseledelse på operasjonelt og strategisk

nivå som vil være en del av denne undersøkelsen. Lunde (2014) gir følgende beskrivelse av nivåene:

Politisk nivå	Ivaretakelse av lokale, regionale, nasjonale og internasjonale fellesinteresser som er truet eller utfordret som følge av den oppståtte situasjonen
Strategisk nivå	Lede og koordinere innsatsen for å ivareta virksomhetens overordnede interesser for å sikre videre drift og ivareta virksomhetens omdømme
Operasjonelt nivå	Lede, koordinere og støtte taktiske nivå med kompetanse, kapasitet og kommunikasjon, samt ivareta innsatsmannskaper og mennesker som er evakuert fra hendelsesstedet
Taktisk nivå	Lede og koordinere bekjempelse og ivaretakelse på, eller nær, hendelsesstedet, for å forhindre eller reduser skade på, eller tap av, mennesker, ytre miljø og økonomiske verdier
Hendelsessted	Det sted hvor situasjonen har inntruffet eller har sitt utspring

Tabell 1 Oversikt over nivåer i kriseorganisasjonen

Kriseorganisasjonen ledes av en kriseledelse. Dette er ledelsen av den mobiliserende eller mobiliserte kriseorganisasjonen ved en beredskapssituasjon (Lunde, 2014). En beredskapssituasjon er i all hovedsak uønskede hendelser som kan medføre negative konsekvenser for en virksomhet. I mange sammenhenger benyttes også begrepet krise for slike typer hendelser.

Som det fremgår av definisjonen er hensikten med en kriseorganisasjon at den skal kunne mobiliseres i situasjoner som den daglige driftsorganisasjonen ikke har kapasitet eller kompetanse til å håndtere. Forutsetninger for at kriseorganisasjonen skal kunne håndtere slike situasjoner bedre enn driftsorganisasjonen, er at den har fått tildelt nødvendige fullmakter og ressurser (Lunde, 2014). Beslutningen om hvilken av organisasjonene som skal håndtere den oppståtte situasjonen vil av den grunn være svært avgjørende.

2.2.2. Proaktivitet

For å kunne fatte en slik beslutning er begrepet proaktivitet helt sentralt. Proaktivitet er «*en persons eller en gruppes evne til å beslutte og handle forsvarlig i nåtid basert på en kvalifisert vurdering av en situasjons fremtidige utvikling*» (Lunde, 2014:43). I et beredskapsfaglig perspektiv er det fire aktiviteter hvor det er avgjørende å tenke og handle proaktivt. Dette er beslutninger om mobilisering av kriseorganisasjonen, mobilisering av beredskapsressurser, iverksettelse av risikoreduserende tiltak og publisering av informasjon. I forhold til problemstillingen i denne oppgaven er det kun beslutningen om varsling og mobilisering av kriseledelsen som er relevant å belyse nærmere.

Lunde (2014) hevder videre at det er en tilbakeholdenhet med å varsle og mobilisere tilstrekkelig ressurser før det er avklart om det faktisk er behov for det. Gjentatte ganger med mobilisering, uten at det er behov, vil kunne føre til at det skapes en holdning hvor ressursene til slutt ikke responderer på varsling. For kunne handle proaktivt i forskjellige beredskapssituasjoner presenterer Lunde (2014) noen proaktive prinsipper. Dette er moderat første informasjons-prinsippet, overreaksjons-prinsippet og sikker-usikkerhetsprinsippet. Første informasjons-prinsippet går i korte trekk ut på at virksomheten skal være de første til å informere media og andre interessenter under håndteringen av en pågående hendelse. Informasjonen skal være korrekt selv om den kan være negativ for virksomhetens omdømme. Overreaksjonsprinsippet går ut på at det skal forsøkes å mobilisere slik at man har en overkapasitet på viktige ressurser, og at det iverksettes risikoreduserende tiltak selv om det ikke anses som tvingende nødvendig. Det presiseres at overreaksjonen skal være moderat og ikke en ukritisk mobilisering av alle tilgjengelig ressurser eller iverksettelse av alle tenkelige tiltak i enhver situasjon. Sikker-usikkerhetsprinsippet tar utgangspunkt i usikkerheten rundt beslutningen om å varsle og mobilisere kriseledelsen eller andre ressurser som er nødvendig for å håndtere situasjonen. Er denne usikkerheten til stede, er man i realiteten sikker på at varsling og mobilisering er det riktige å gjøre. Det vil si at man avstår fra varsling og mobilisering kun i situasjoner hvor det er helt sikkert at dette ikke er nødvendig. Fordelen med å forholde seg til dette prinsippet er at beslutningen ikke er avhengig av en komplisert vurdering preget av usikkerhet og manglende informasjon. Disse prinsippene er relevante for problemstillingen i oppgaven fordi de beskriver noen teoretiske forutsetninger for når og hvorfor kriseorganisasjonen bør varsles og mobiliseres.

2.2.3. Risiko- og beredskapsanalyser

Ut fra modellen for systematisk beredskapsarbeid som er presentert i kapittel 2.2, er gjennomføring av en beredskapsanalyse første steg for å etablere beredskap. Formålet med en slik analyse er «å tydeliggjøre hvilken ambisjon virksomheten skal ha for sin beredskap, og hvilke tiltak og ressurser den skal benytte for å etterleve sine ambisjoner» (Lunde, 2014:54) I dette arbeidet kan det gjennomføres risikoanalyser som gir grunnlaget for å identifisere hvilke hendelser det skal etableres beredskap for. Gjennom beredskapsanalysen vil det kunne fastsettes hvilke krav og ressurser som er nødvendig for respons og håndtering av slike hendelser (Lunde, 2014). I denne presentasjonen vil det fokuseres på forholdet mellom risiko og beredskap, hvilke krav som settes til beredskapen og hvordan erfaringer fra tilsyn og internkontroll kan påvirke analysen.

2.2.3.1. Risiko og beredskap

Risikostyring er alle tiltak og aktiviteter som gjøres for å styre risiko (Aven, 2009). Det er flere perspektiver og tilnærminger til begrepet risiko, men disse vil ikke bli redegjort for disse i denne oppgaven. Risikostyring er en omfattende prosess som inneholder mange elementer hvor formålet er å sikre balansen mellom det å utvikle og skape verdier på den ene siden, og det å unngå ulykker, skader og tap på den andre (Aven, 2009).

Sammenhengen mellom risikostyring og beredskapsarbeidet er først og fremst knyttet til det å unngå ulykker, tap og skade, med andre ord redusere risiko for at en uønsket hendelse skal skje. Selv om det blir iverksatt risikoreducerende tiltak, vil det alltid være en fare for at noe kan gå galt. Det er denne risikoen som alltid er til stede som er en av grunnene til at det etableres beredskap (Lunde, 2014).

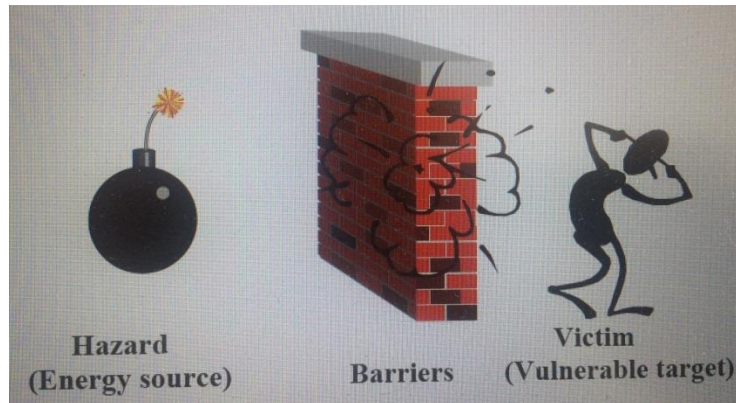
2.2.3.2. Risiko- og sårbarhetsanalyser

Risiko- og sårbarhetsanalyser er et virkemiddel for å identifisere og kategorisere risiko (Aven et.al.2011). Slike analyser kartlegger risikobildet hvor man får oversikt på hvilke hendelser som kan oppstå, hva som er årsakene og mulige konsekvenser av en hendelse dersom den har inntruffet. I veilederen til helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse for kommunen (DSB, 2014) legges ytterligere momenter til. En slik analyse skal også inneholde en vurdering av sannsynligheten for at en uønsket hendelse vil inntreffe, sårbarheten ved systemer som påvirker både sannsynlighet og konsekvens, og usikkerheten knyttet til vurderingen med vekt på hvor god kunnskap man har om fenomenene som skal vurderes. I et beredskapsperspektiv

vil resultatene fra risiko- og sårbarhetsanalyser gi nødvendige data inn i beredskapsanalysen og på den måten bidra til et beslutningsgrunnlag for hvilken beredskap som skal etableres.

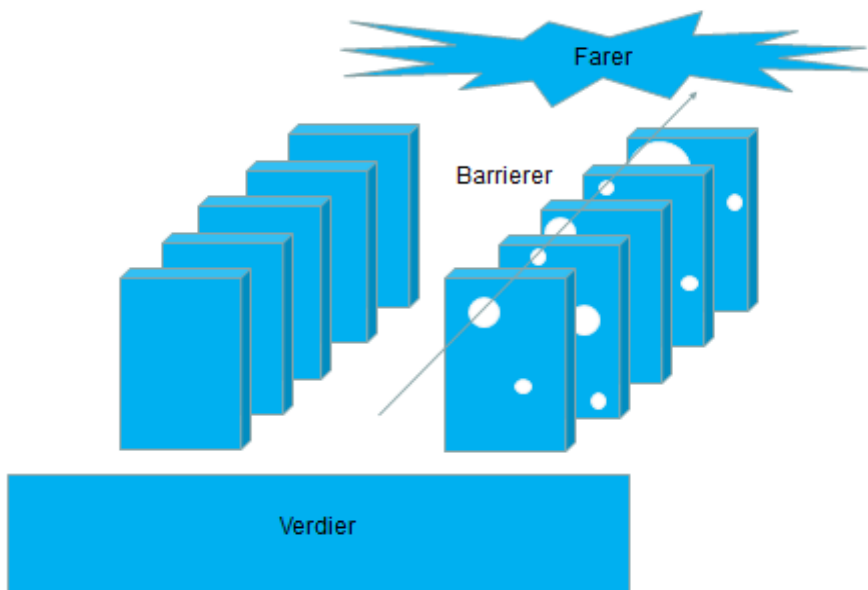
2.2.3.3. Barrierer, ytelsesrammer og ytelseskrav

Resultatene fra risiko- og sårbarhetsanalysene kan blant annet resultere i etablering av konkrete beredskapstiltak. Beredskapstiltak kan også beskrives som barrierer. I følge Rosness et.al.(2004) var det Gibson (1961) og Haddon (1980) som introduserte energi- og barriereperspektivet i forhold til forebygging av ulykker. Energi- og barriereperspektivet går i korte trekk ut på at ulykker skjer fordi det ikke er etablert tilfredsstillende barrierer mellom den farlige energien og det sårbare målet. Ulykker kan forebygges ved at det iverksettes tiltak for å forsterke eller opprette nye barrierer. Haddon (1980) illustrerer forholdet mellom farlig energi, barrierer og sårbart mål (se figur 2). Bomben er den farlige energikilden og mennesket er det sårbare målet. Vegg som beskytter mennesket for bomben er barrieren.



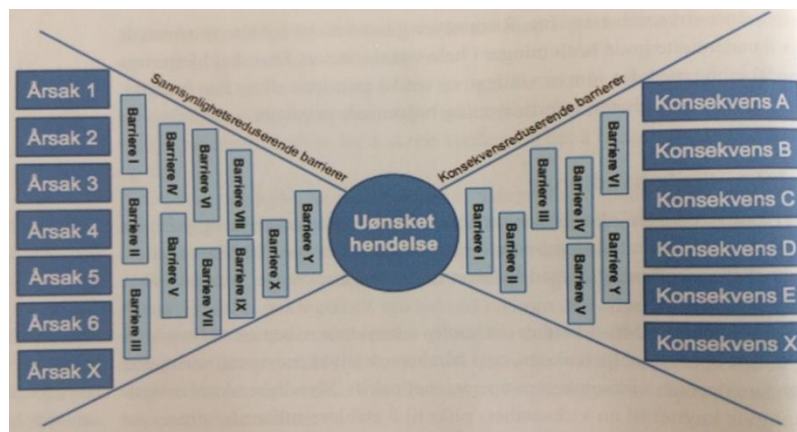
Figur 2 Haddons energi og barriere modell

Reason (1997) videreutviklet barriereperspektivet gjennom sine studier av organisatoriske ulykker. Hans grunnleggende tanke er forholdet mellom farer, barrierer og tap, og mener at etablering av flere lag med barrierer, såkalt forsvar i dybden, kan hindre at en fare fører til et tap. Reason illustrerer dette gjennom hullene i sveitserostmodellen hvordan et systems barrierer kan gjennomtrenges når det enten gjøres aktive feil eller at det finnes latente forhold ved barrieren. Når alle barrierer er brutt øker sannsynligheten for at en ulykke kan inntreffe.



Figur 3 Reasons «sveitserost»-modell

Aven et.al.(2011) definerer barrierer som «systemer eller funksjoner som kan stoppe utviklingen av uønskede hendelser eller endre den til det bedre». Det er denne definisjonen som legges til grunn i oppgaven hvor varsling og mobilisering av kriseorganisasjonen anses som en funksjon, og av den grunn kan betraktes som en barriere. I forhold til å håndtere restrisikoer som er avdekket gjennom risiko- og sårbarhetsanalyser mener Lunde (2014) at beredskapen kan deles i sannsynlighetsreducerende og konsekvensreducerende barrierer. Beredskapen må ta høyde for å redusere sannsynligheten for at en faresituasjon får utvikle seg til en uønsket hendelse, og samtidig redusere konsekvensene av en hendelse som allerede har inntruffet. Sammenhengen mellom hva som kan være årsaken til uønskede hendelser og konsekvensen av disse kan illustreres i et bow-tie-diagram (Lunde, 2014):



Figur 4 Bow-tie-diagram

Som tidligere beskrevet kan varsling og mobilisering av kriseledelsen anses som en barriere/beredskapstiltak og kan plasseres inn i bow-tie-diagrammet, enten som en sannsynlighetsreducerende barriere eller en tidlig konsekvensreducerende barriere. Dette avhenger av når virksomheten beslutter varsling og mobilisering.

For å kunne uttrykke godheten i en barriere benytter Aven et.al(2011) begrepet ytelse. Ytelsen for en barriere vil si i hvilken grad den er pålitelig, effektiv og sårbar. Pålitelighet vil si om barrieren faktisk fungerer ved behov. Effektiv uttrykker godheten i barrieren gitt at den virker gjennom f.eks. kapasitet og tid. Sårbarhet beskriver faren for at barrieren går tapt eller svekkes gjennom hendelsen som utløser den. Gjennom en ytelsesanalyse, som inneholder en vurdering av disse faktorene, vil det være mulig å fastsette konkrete krav til hvilken ytelse en beredskapsbarriere skal ha.

2.2.3.4. Ytelsesrammer

Før kravene til ytelse settes er det nødvendig å definere rammene (Lunde, 2014).

Ytelsesrammer beskriver hvilken ambisjon en virksomhet har for beredskapen sin. Dette gjøres ved å definere hvilke uønskede hendelser det skal etableres beredskap for å kunne håndtere. Hendelsene kan identifiseres gjennom risiko- og sårbarhetsanalyser eller velges fordi den gir virksomheten spesielle utfordringer. I tillegg kan en virksomhet være pålagt å etablere beredskap for visse type hendelser gjennom myndighetsregulerte krav. En virksomhet må også kunne håndtere hendelser utover det som fremkommer i ytelsesrammene (Lunde, 2014).

2.2.3.5. Ytelseskrav

Ytelseskrav kan være pålagt fra myndighetene eller være fastsatt internt i en virksomhet (Lunde, 2014). Myndighetspålagte krav vil være eventuelle reguleringer som bestemmer om det skal etableres beredskap for konkrete type hendelser. Virksomhetsinterne krav baseres på egne vurderinger av hvilke hendelser beredskapen skal omfatte. Uavhengig av om kravene er myndighetspålagte eller virksomhetsinterne, kan de være formulert som både kvalitative og kvantitative krav (Lunde, 2014). Kvalitative krav kan være en beskrivelse av overordnede forventninger til kvaliteten på beredskapen som etableres, mens kvantitative kan være målbare krav som varslings-, mobiliserings- og utholdenhetstid for funksjoner i beredskapen som f.eks. aktivering av kriseorganisasjonen.

2.2.3.6. Beredskapsressurser

En del av beredskapsanalysen vil innebære og kartlegge hvilke ressurser som er nødvendig for å kunne respondere og håndtere tilfredsstillende på det som er fastsatt i ytelsesrammene og ytelseskravene (Lunde, 2014). Slike ressurser kan grovt sett deles inn i interne, eksterne og eventuelt etablering av nye ressurser. Ressursene innbefatter funksjoner på alle nivåer i håndteringen, alt fra innsatspersonell for umiddelbar førsteinnsats til strategisk ledelse av hendelsen.

2.2.4. Beredskapsdokumentasjon

Identifiseringen som er kartlagt gjennom beredskapsanalysen legger grunnlaget for etablering og dokumentasjon av beredskapen. Formålet med dette er å kunne dokumentere hvilke beredskapsressurser som er planlagt benyttet ved respons og hvordan de er organisert (Lunde, 2014). Beredskapsdokumentasjonen består normalt av beredskapsavtaler, beredskapsstrategi, beredskapsplaner og samarbeidsdokumenter. Avtaler og samarbeidsdokumenter regulerer i all hovedsak eksterne forhold for virksomheten, så det er beredskapsstrategi og -planer som vil bli beskrevet nærmere her.

2.2.5. Beredskapsplaner

I følge Lunde (2014) skal en beredskapsstrategi gi beskrivelse av de overordnede føringene og prinsippene for virksomhetens beredskapsarbeid. Eventuelle myndighetskrav vil også fremgå i beredskapsstrategien.

Beredskapsplaner beskriver de ulike ledelsesnivåene i kriseorganisasjonen, hvilke enheter og funksjoner som er etablert, hvilket ansvar og oppgaver som er tillagt, og hvordan respons og kommunikasjon er planlagt gjennomført. Beredskapsplanen skal foreslå og beskrive generelle tiltak som vurderes iverksatt for ulike hendelser. Som et nødvendig supplement kan det utarbeides spesifikke planer for den konkrete situasjonen.

Dette underbygges også av Weiseth og Kjeserud (2008) som mener det skal fremgå av planen hvem som gjør hva, når og hvorledes i krisesituasjoner. En administrativ del som angir hvordan kriseorganisasjon etableres med blant annet prosedyrer for varsling og mobilisering, og en aksjonsplan som beskriver hvordan den operative innsatsen skal gjennomføres basert på funn i risikoanalysen. Weiseth og Kjeserud (2008) hevder videre at det er viktig at flest mulig deltar i prosessen og bidrar aktivt i utviklingen av beredskapsplanen.

Quarantelli (1998) påpeker at beredskapsplanlegging bør gjøres generelt og fleksibelt hvor prosedyrer for varsling, mobilisering av ressurser, evakuering, håndtering av skadede og døde er sentrale elementer uavhengig av hvilken type hendelse som oppstår. Spesielt varsling av personell og mobilisering av ressurser anses som viktige tiltak for å kunne møte de utfordringer en uønsket hendelse kan forårsake.

Perry og Lindell (2003) advarer også mot for detaljerte beredskapsplaner. Gjennom sine retningslinjer for beredskapsplanlegging hevdes det at et detaljert planverk kan føre til at det ikke blir brukt i en krisesituasjon. Det er nærmest umulig å planlegge for alle mulige type hendelser, så de mener det er mer hensiktsmessig å utforme fleksible og dynamiske responstiltak i beredskapsplanene. Detaljerte planer krever ofte revideringer og vil på den måten være ressurskrevende å holde oppdatert. De hevder også at omfattende planverk kan skape utfordringer for nøkkelpersonell i krisehåndteringen med tanke på hvilket ansvar og rolle de har.

2.2.6. Tilsyn og internkontroll

Erfaringer og funn fra tilsyn og internkontroll vil kunne gi nyttige innspill til beredskapsanalysen, jfr. modellen for systematisk beredskapsarbeid som er presentert i kapittel. 2.2.

For virksomheter som er underlagt krav til beredskap gjennom lover og forskrifter vil tilsyn og internkontroll være virkemidler for å evaluere beredskapen. Et tilsyn har som hovedoppgave å påse at lover og forskrifter blir fulgt, og reagere på eventuelle avvik (Aven et.al.2011). I de senere år har tilsynsrollen utviklet seg fra å være ekstern kontroll til større vekt på internkontroll og selvregulering. Dette har ført til at relasjonen mellom tilsyn og virksomhet i større grad baseres på dialog og samhandling enn på trusler og sanksjoner. Når det gjelder forholdet mellom ekstern tilsyn og internkontroll mener Aven et.al.(2011) at et tilsyn vil ha utfordringer med å tilegne seg nødvendig dybdekunnskap og innsikt i hvordan virksomheten i realiteten drives. På den annen side hevder Fimreite et.al.(2011) at gjennom internkontroll flyttes ansvaret for etterlevelse av regelverket til virksomheten hvor aktørene ikke nødvendigvis har kapasitet og kunnskap om sitt ansvar.

2.3. Kompetanse

2.3.1. Opplæring, trening og øvelser

Weiseth og Kjeserud (2008) påstår at en kriseorganisasjon som ikke øver mest sannsynlig ikke vil kunne møte de krav som stilles til organisasjonen i situasjoner som preges av sterkt press. Ledere som har vært i virkelige krisesituasjoner, eller gjennomført realistiske treninger og øvelser, vil prestere bedre enn de som ikke har gjennomført dette.

Perry og Lindell (2003) hevder øvelser er et viktig virkemiddel for å teste om beredskapsplanen fungerer slik den er tiltenkt med fokus på ressurser, kompetanse og utstyr, og mener øvelser må være en integrert del av beredskapsarbeidet. I tillegg kan øvelser være en arena hvor kriseledelsen kan bli bedre kjent med hverandre og bli trygge på sin egen rolle og funksjon i en krisesituasjon. Perry og Lindell (2003) mener også det er viktig å skille på beredskapsplanlegging og krisehåndtering. Dette er to forskjellige disipliner som krever ulik kompetanse og illustrerer dette ved at beredskapsplanlegging er å lage byggetegningen til et hus, mens krisehåndtering er snekkerarbeidet som skal til for å bygge huset. Blandes disse to funksjonene vil det føre til dårligere kvalitet for begge.

I forhold til modellen for systematisk beredskapsarbeid er det viktig å sikre opplæring, trening og øvelser for alle i kriseorganisasjonen, slik at de er kvalifisert og har kompetanse for å ivareta det ansvaret og de oppgavene som er beskrevet i beredskapsdokumentasjonen (Lunde, 2014). Overordnet bør slik opplæring gjennomføres på individ-, gruppe- og organisasjonsnivå, og det er avgjørende med jevnlig vedlikeholdstrening og øvingsaktivitet for å opprettholde tilfredsstillende krisehåndteringsevne. På individnivå må det gjennomføres nødvendig generell beredskapsopplæring og grunnleggende informasjon om virksomhetens etablerte beredskap. I tillegg må den enkelte gis nødvendig ferdighetstrening i den funksjonen vedkommende skal ivareta og i den arbeidsmetodikken som kriseorganisasjonen skal arbeide etter. Hvilken kompetanse som er forventet at de ulike funksjonene skal inneha bør dokumenteres. I tillegg bør det også utarbeides en kompetanseplan for den enkelte som beskriver hvordan opplæringen skal gjennomføres. På gruppenivå er det samhandling og koordinering internt i de ulike enhetene i kriseorganisasjonen som må trenes og øves hvor det innarbeides en felles forståelse og bruk av arbeidsmetodikk. På organisasjonsnivå må det øves og trenes på samhandling og koordinering mellom de ulike enhetene i kriseorganisasjonen og eksterne aktører. På dette nivået er det viktig å forsikre seg om at alle oppgavene i kriseorganisasjonen som er forventet at den skal utføre er ivaretatt.

Når det gjelder øvelser skiller Lunde (2014) mellom tre former. Refleksjonsøvelser har til hensikt å diskutere forskjellige problemstillinger knyttet til utvalgte beredskapsutfordringer. Målet er å skape en felles forståelse av hvordan virksomheten best kan respondere på aktuelle hendelser og hvordan ansvar og oppgaver fordeles mellom funksjonene og enhetene i beredskapsorganisasjonen. Simuleringsøvelser har til hensikt å trene aktørene sine funksjoner under så reelle forhold som mulig og responsen skal være tilnærmet lik som i en reell situasjon. Verifikasjonsøvelser skal verifisere at kriseorganisasjonen evner å respondere i henhold til ytelseskravene som er fastsatt og beskrevet i beredskapsdokumentasjonen.

For å sikre kontinuerlig forbedring av beredskapen anbefaler Lunde (2014) at det gjennomføres jevnlig verifikasjonsøvelser i den hensikt å revidere beredskapsdokumentasjonen. I komplekse organisasjoner med høy operasjonell risiko er det ikke tilstrekkelig med en slik øvelse kun en gang i året. Slike øvelser og revisjoner er heller ikke tilstrekkelig for å opprettholde et tilfredsstillende nivå på ferdigheter for de som har funksjoner i kriseorganisasjonen. Lunde (2014) mener at disse må trenes og øves jevnlig i kortere intervaller.

Fimreite et.al.(2011) understreker også betydningen av øvelser som en del av beredskapsarbeidet. Målet med øvelser kan være å få ansatte til å oppføre seg på en bestemt måte i spesielle typer situasjoner eller kriser og forbedre deltagerens samarbeidsevne. Det bør gis opplæring i hvordan man skal opptre, håndtere forskjellige situasjoner samt bruke relevant utstyr. På denne måten vil øvelser kunne bidra til økt forståelse for og kunnskap om utfordringer virksomheten kan møte på i krisesituasjoner. Fimreite et.al.(2011) hevder videre øvelser oppfattes som viktige og nyttige, men vies lite oppmerksomhet. Hvordan øvelser organiseres og gjennomføres, hvilken betydning, funksjon eller virkning de har, blir sjeldent diskutert.

2.3.2. Evaluering av øvelser og reelle hendelser

I forhold til modellen for systematisk beredskapsarbeid vist i kapittel 2.2, vil evaluering av øvelser og hendelser være en viktig del av prosessen for etablering, vedlikehold og utvikling av beredskapen i en virksomhet. Funn fra evalueringer av både øvelser og hendelser vil gi gode innspill til beredskapsanalysen og revideringen av beredskapsplanene. På denne måten blir beredskapsarbeidet en kontinuerlig prosess med stadig fokus på endring og forbedring. Dette understrekes av Perry og Lindell (2003) som mener at blant annet beredskapsplanen hele tiden bør forbedres med bakgrunn i evalueringer av uønskede hendelser, treninger og

øvelser. Hvis en beredskapsplan anses som et ferdig produkt uten rutiner for forbedringer vil dette kunne skape en illusjon om en beredskap som ikke er tilstede (Quarantelli, 1998).

I følge Sverdrup (2002) kan gjennomføring av evalueringer ha flere hensikter. En evaluering kan gjennomføres for å legitimere noe eller kvalitetssikre det som er blitt gjort. Innholdet i evalueringsrapporten vil da kunne gi et beslutningsgrunnlag for en eventuell endring.

Evaluering kan også ha som formål å kontrollere eller utvikle forhold som er knyttet til både organisering og læring. Hvis hensikten med evalueringen er at den skal gi læring vil det være hensiktsmessig at de som er involvert også deltar planleggingen av evalueringen og får muligheten til å kunne kommentere faktaopplysninger og hvilke vurderinger som blir lagt fram i rapporten. *”Tanken er at en slik tilnærming fremmer læring for individer og organisasjoner, og gir dem eierskap til prosesser som blir igangsatt og resultater som blir produsert”* (Sverdrup, 2002).

Uavhengig av hvilken hensikt evalueringen skal ha, er det i følge (Sverdrup, 2002) viktig å utarbeide kriterier for å identifisere hva evalueringen skal måles eller vurderes opp mot. Evalueringskriteriene vil på denne måten gi grunnlag for å sammenligne resultatene med det som var intensjonen.

I forhold til å evaluere øvelser hvor hensikten er å kontrollere at virksomheten har tilfredsstillende beredskap har Lunde (2014) definert en strukturert prosess som består av fire steg. Første steget er en verifisering av om beredskapsorganisasjonen holder tilfredsstillende nivå og om responsen er i henhold til ytelsesrammene og fastsatte ytelseskrav. Det neste steget er en evaluering av om verifikasjonen medfører et behov for endringer av beredskapsorganiseringen, ytelsesrammene og ytelseskravene. Dersom denne evalueringen avdekker at den etablerte beredskapen ikke evner å respondere på ytelsesrammene innenfor ytelseskravene eller andre forbedringsområder, vil det være nødvendig å se nærmere på hvordan kravene kan oppfylles. Dette kan gjøres ved å gjennomføre kompetansehevende tiltak for å styrke ferdighetsnivået, endre organiseringen av eller etablere nye beredskapsressurser, eller endre de virksomhetsinterne kravene alternativt anmode om endring av myndighetspålagte krav. Det tredje steget i evalueringsprosessen er revidering av beredskapsdokumentasjonen hvor vedtatte endringer tas med, og til slutt er det viktig å dokumentere eventuelle endringer i beredskapsdokumentasjonen.

2.3.3. Læring

Læring er et begrep som brukes på flere måter. I denne oppgaven er læring relevant i forhold til opplæring av kriseorganisasjonen og ved evalueringer av øvelser og hendelser. I følge Dysthe (2001) handler læring om det en har tilegnet seg av kunnskaper eller ferdigheter og på den måten synonymt med undervisning. Læring kan også beskrives som mentale læringsprosesser hos det enkelte individ som bevisst eller ubevisst fører til endringer.

Endring i atferd er en definisjon som ofte brukes om læring, og som den prosessen der individet tilegner seg kunnskaper, egenskaper og holdninger. Denne prosessen kan enten tolkes i et tradisjonelt atferdsperspektiv eller i et kognitivt perspektiv. En atferdsorientert definisjon er at læring er relativt varige endringer i atferd, som er et resultat av erfaringer, men som ikke kan tilbakeføres til forbigående tilstandsendringer, modning, tretthet eller medfødte tendenser til handling (Asbjørnsen, Ogden & Manger 1991). I et kognitivt perspektiv er læring en indre prosess som fører til endring av individets personlighet.

2.4. Kultur

I dette kapittelet vil kultur, som den tredje dimensjonen i beredskapsarbeidet, bli beskrevet og presentert. Modellen som er presentert i kapittel 2.2 tar i all hovedsak for seg struktur og kompetanse i forbindelse med beredskapsarbeidet, men det legges til grunn i denne oppgaven at kulturdimensjonen påvirker alle momentene som er illustrert i modellen.

Beredskapskultur som begrep er lite omtalt i litteraturen. Lunde (2014:44) beskriver god beredskapskultur som *«å være i stand til gjentatte ganger å tolerere eventuelle unødvendige mobiliseringer, for derigjennom å være tidlig nok mobilisert til å kunne utgjøre en reell og betydningsfull positiv forskjell den gangen det er nødvendig å mobilisere for å håndtere en reell beredskapssituasjon»*. Denne beskrivelsen av beredskapskultur er relevant for problemstillingen i oppgaven, men det vil være nødvendig å presentere flere aspekter ved kulturbegrepet i forhold til beredskapsarbeidet.

2.4.1. Organisasjonskultur

Innen antropologien er kultur et viktig begrep hvor det gjennomføres studier for å beskrive kulturelle forhold i et sosialt fellesskap i den hensikt å forstå hvordan sosiale meningssystemer er organisert og strukturert (Kongsvik, 2013). På 1980-tallet ble kulturbegrepet tatt inn i organisasjons- og ledelseslitteraturen hvor det ble argumentert for viktigheten av kultur for å oppnå resultater i virksomheten, og for hvordan kulturer kunne skapes for å nå strategiske mål. Det er utarbeidet flere definisjoner og beskrivelse av begrepet organisasjonskultur. En

generell tilnærming til begrepet er formulert av Bang (2011) sitert av Kongsvik (2013):
«organisasjonskultur er de sett av felles verdier, normer og virkelighetsoppfatninger som utvikler seg i en organisasjon når medlemmene samhandler med hverandre og omgivelsene»

Sammenhengen mellom organisasjonskultur og beredskapskultur er relevant i denne oppgaven. Torkildsen (2009) hevder at for å lykkes med en god beredskapskultur er det viktig at den blir en del av virksomhetens organisasjonskultur. Ved å skape eierskap og forankring i ledelsen, trygghet til å slippe andre inn, god intern og ekstern kommunikasjon, erfaringsutveksling og ikke minst toleranse for meningsforskjeller, vil en god beredskapskultur kunne utvikles.

Westrum (1993) deler organisasjonskulturen inn i tre typer. Den patologiske hvor kulturen preges av at man ikke ønsker informasjon om problemene, feil straffes eller dekkes over, ansvar pulveriseres og det arbeides aktivt for å unngå nye ideer og endringer. I den byråkratiske kulturen søkes det ikke etter informasjon om feil eller mangler, nødvendig informasjonen kommer ikke frem til rette vedkommende og nye ideer og endringsforslag ses på som problemer. Den generative kulturen er proaktiv hvor det aktivt søkes etter informasjon som kan gi forbedringer, ansatte oppfordres til å finne feil og mangler, nye ideer er positivt og det oppfordres til kommunikasjon.

Westrum og Adamski (2009) mener en organisasjon som har en generativ kultur har gode forhold for å utvikle en god sikkerhet, men presiserer at dette ikke er bevist.

2.4.2. Sikkerhetskultur

Som tidligere nevnt er begrepet beredskapskultur lite omtalt i litteraturen. I likhet med organisasjonskultur ble det et økt fokus på sikkerhetskultur på 1980-tallet. I starten ble sikkerhetskultur pekt på som en forklaringsfaktor ved granskninger etter større ulykker og katastrofer som Tsjernobyl-ulykken i 1986 og ulykken på Piper Alpha-plattformen i 1988 (Kongsvik, 2013). Dette utløste et behov for forskning rundt sikkerhetskultur som en del av sikkerhetsarbeidet. I og med fagområdene sikkerhet og beredskap inneholder mange av de samme utfordringene og har flere overlappende funksjoner, vil det være naturlig å se nærmere på noen teoretiske perspektiver innen sikkerhetskultur som kan være relevant for denne oppgaven.

Aven et.al.(2011) mener sikkerhetskultur handler om den kollektive forståelsen av hva som er farlig og hvordan en bidrar til å redusere farene. I en virksomhet vil sikkerhetstiltakene bli

vurdert opp mot økonomiske og tidsmessige hensyn, og i den forbindelse vil sikkerhetskulturen kunne ha en avgjørende betydning om man velger enkle løsninger som ikke er i henhold til vedtatte sikkerhetsmål.

I litteraturen er det flere ulike definisjoner og beskrivelser av begrepet sikkerhetskultur, avhengig av hvilke aspekter innen sikkerhetsfaget som vektlegges og belyses. Reason (1997) har definert sikkerhetskultur på følgende måte, sitert og oversatt av Aven et.al.(2011):
«Sikkerhetskultur i en organisasjon er produktet av individets og gruppens verdier og holdninger, av kompetanse og adferdsmønstre som viser forpliktelse og dyktighet i forhold til organisasjonens helse- og sikkerhetsprogrammer. Organisasjoner som har en positiv sikkerhetskultur er kjennetegnet ved en kommunikasjon bygget opp på gjensidig tillit, felles oppfatning av betydningen av sikkerhet, og med tiltro til at organisasjonens sikkerhetsmål fungerer effektivt.»

Reason (1997) introduserte noen viktige komponenter som kunne påvirkes av ledelsen for å utvikle sikkerhetskulturen i ønsket retning. Disse komponentene er:

- En rapporterende kultur hvor virksomheten har et godt klima for å melde fra om hendelser gjennom et rapporteringssystem de ansatte har tillit til.
- En rettferdig kultur preges av tillit, troverdighet og åpenhet i virksomheten hvor de ansatte opplever at innrapporteringen av hendelser behandles på en rettferdig måte.
- En fleksibel kultur der virksomheten evner å endre praksis og avvike fra formelle strukturer i akutte situasjoner ved for eksempel at beslutninger tas av den som har best forutsetninger for å forstå situasjonen.
- En lærende kultur gir virksomheten mulighet til å lære av oppståtte hendelser og iverksette nødvendige endringer for å bedre sikkerheten.

Samlet sett gir disse komponentene en helhet som Reason (1997) betegner som en informert kultur. For å skape en slik kultur innebærer dette i korte trekk aktiviteter som å samle inn, analysere og spre informasjon om ulykker og nestenulykker for så lære av disse hendelsene. I følge Reason (1997) vil en informert kultur utfra dette kunne betraktes som en god sikkerhetskultur.

2.5. Forskningsspørsmål

For å belyse problemstillingen ytterligere vil det være behov for å utarbeide noen forskningsspørsmål. Disse spørsmålene er knyttet opp mot de tre dimensjonene i beredskapsarbeidet, og de teoretiske perspektivene som er presentert i dette kapittelet.

Struktur:

1. Hvordan påvirker strukturen i beredskapsarbeidet rutinene for varsling og mobilisering av kriseledelsen?

Kompetanse:

2. Hva må vektlegges i opplæring, trening og øvelser av rutinene for at varsling og mobilisering av kriseledelsen skal fungere?

Kultur:

3. Hvordan påvirker kulturelle forhold i virksomheten rutinene for varsling og mobilisering av kriseledelsen?

3. Metode

I dette kapittelet vil det bli redegjort for de metodiske valgene som er tatt for å kunne belysetemaet og problemstillingen i oppgaven. Gjennom en beskrivelse av forskningsdesign og forskningsstrategi vil leseren få et innblikk i fremgangsmåten som er benyttet for å kunne svare på problemstillingen, og på den måten knytte de ulike delene i oppgaven sammen. Leseren vil da være bedre i stand til å vurdere verdien av kunnskapen som kommer frem og gir mulighet for at forskningen kan etterprøves. Dette understrekes av Dalland (2000) som hevder det er helt vesentlig at det gjøres klart hvordan kunnskapen har fremkommet for å kunne vurdere verdien av den. Det vil bli redegjort for hvordan data er samlet inn og analysert, gyldigheten og påliteligheten til de kilder og data som er benyttet, og hvilken overførbarhet denne undersøkelsen kan ha.

3.1. Forskningsdesign

Forskningsdesign er en overordnet plan for hvordan forskeren skal gå frem i prosjektet for å besvare problemstillingen. Blaikie (2010) hevder forskningsdesignet skal beskrive prosessen hvor forskningsspørsmål, empiriske data og konklusjonene kobles sammen. Den overordnede planen for dette prosjektet vil videre i dette kapittelet bli presentert på en systematisk måte som i all hovedsak beskriver hva som skal studeres og hvordan det skal studeres. Det vil være hensiktsmessig å starte med en kronologisk oversikt på hvordan arbeidet med denne oppgaven har utviklet seg:

August 2015	Utarbeidelse av prosjektskisse
September 2015	Uttak av masteroppgave
Oktober – November 2015	Dokumentstudier med bakgrunn i valgt tema
Desember 2015	Innledning med foreløpig problemstilling
Januar 2016	Valg og beskrivelse av teori
Februar 2016	Valg og beskrivelse av metode
Mars	Intervju av informanter Dokumentstudier for empiri

April	Beskrivelse av empiri Revisjon av innledning, teori og metode
Mai	Drøfting og konklusjon Kvalitetssikring

Tabell 2 Kronologisk oversikt på arbeidet med oppgaven

3.1.1. Tema og problemstilling

Temaet gir en beskrivelse av hva oppgaven skal handle om og problemstillingen spesifiserer hva det er som skal studeres. Helt siden starten av arbeidet med denne oppgaven har det vært et ønske om å studere nærmere hva som kan være årsakene til at beredskap og krisehåndtering ofte opplever kritikk ved evalueringer av hendelser og gjennom ulike tilsyn. Innenfor dette temaet har det gjennom arbeidet med oppgaven blitt utarbeidet problemstillinger som stadig har vært i endring. I følge Blaikie (2010) er det vanlig at den endelige problemstillingen først er klar helt på slutten av arbeidet med oppgaven. Dette kan bekreftes i denne oppgaven også, hvor den endelige problemstilling som er presentert innledningsvis, ble klar etter at drøfting av teori og empiri var gjennomført.

Det er foretatt en vesentlig avgrensning i problemstillingen. Undersøkelsen konsentrerer seg om beredskapen i virksomheter som ivaretar samfunnskritiske funksjoner. Grunnen til dette er at slike virksomheter er underlagt krav og føringer fra myndighetene i forhold til etablering av beredskap. Denne undersøkelsen vil gjøre rede for om overordnede krav og føringer påvirker rutinene for varsling og mobilisering. En annen fordel med denne avgrensningen er at disse virksomhetene har en fellesnevner i ansvaret med å ivareta samfunnskritiske funksjoner. Dette har gitt muligheter for å sammenligne funnene fra intervjuene.

3.1.2. Valg og utvikling av teori

Teoriene som er valgt ut i denne oppgaven har sitt utgangspunkt i bærende dimensjoner ved beredskapsarbeidet; struktur, kompetanse og kultur. Ut fra dette ble det utarbeidet en modell som viser strukturen i beredskapsarbeidet, og hvilken sammenheng dette kan ha til kompetanse- og kulturbegrepet. Denne modellen legger de teoretiske rammene for undersøkelsen som er blitt presentert, og kan ses på som en normativ tilnærming til beredskapsarbeidet. Utvalget av de teoretiske perspektivene baserer seg på de forskjellige momentene i beredskapsarbeidet som er illustrert i denne modellen. Dette er i korte trekk

analyse, dokumentasjon, opplæring og evaluering. Etterhvert som teori har blitt vurdert som relevant og tatt med i oppgaven, har dette også ført til enkelte justeringer av modellen.

Når det gjelder valg av teorier for kulturbegrepet har det vært utfordrende å finne teori som direkte kan knyttes til beredskapskultur. Teoretiske perspektiver som beskriver organisasjonskultur og sikkerhetskultur har derfor blitt valgt med begrunnelse i at beredskapskultur kan være en del av organisasjonskulturen, og at fagområdene sikkerhet og beredskap har flere sammenfallende utfordringer.

Modellen og de utvalgte teoriene tydeliggjorde behovet for utarbeidelse av forskningsspørsmål og hvordan de skulle formuleres for å belyse problemstillingen ytterligere. Forskningsspørsmålene ble utarbeidet med bakgrunn i de teoretiske perspektivene og kategorisert ut fra bærende dimensjonene i beredskapsarbeidet; struktur, kompetanse og kultur. Forskningsspørsmålene gir en klarere beskrivelse av hva som ønskes oppnådd med studiet, og i følge Blaikie (2010) er dette et av de viktigste momentene i en forskningsdesign. Kategoriseringen av forskningsspørsmålene sikrer også at de tre dimensjonene ved beredskapsarbeidet blir ivaretatt i undersøkelsen.

3.1.3. Forskningsstrategi

En forskningsstrategi skal gi logiske prosedyrer for hvordan problemstillingen og forskningsspørsmålene skal besvares og på den måten vise hvordan det skal studeres.

Når det gjelder hvilken metode som vil være mest hensiktsmessig å bruke for å besvare problemstillingen, er både kvalitative og kvantitative metoder blitt vurdert. Forskjellen mellom disse metodene er først og fremst at kvalitativ metode søker å gå i dybden og vektlegger betydning, mens kvantitative metoder vektlegger utbredelse og antall (Thagaard, 2002). I følge Neuman (2000) fokuserer kvantitative metoder på variabler som er relativt uavhengig av den samfunnsmessige kontekst, mens kvalitative tilnærminger omhandler prosesser som tolkes i lys av den kontekst de inngår i. Ut fra dette kan kvantitative studier omfatte store utvalg, mens kvalitative studier kan gi mye informasjon om få enheter (Thagaard, 2002).

I tillegg til disse beskrivelsene av forskjellene på metodene, har også formuleringen av problemstillingen vært førende for hvilken metode som skulle velges. Problemstillingen kan være eksplorerende eller testende. Eksplorerende vil si at den har til hensikt å utdype noe det vites lite om, mens hensikten med testende er å se rekkevidden eller omfanget av et fenomen

(Jacobsen, 2005). I denne oppgaven er problemstillingen vurdert til å være eksplorerende, og det vil kreve en metode som søker forståelse ved å gå i dybden for å få frem nyanser i det som skal undersøkes.

Ved valg av kvalitativ metode er det viktig å kjenne til styrker og svakheter. Metoden gir muligheter for å innhente erfaringer som beskriver hvordan virkeligheten er og med dette gi innsikt og forståelse for temaet som undersøkes. Svakheterne kan være utfordringer med å behandle data med høy grad av detaljer og nyanser, og i følge Jacobsen (2005) kan dette sette spørsmålsteget ved reliabiliteten og validiteten i undersøkelsen.

Valg av kvalitative metode legger også føringer for hvordan datainnsamlingen og analysen skal foregå. Dette blir beskrevet senere i metodekapittelet.

3.2. Forkunnskap og forutinntatthet

Min faglige bakgrunn og forkunnskap om temaet i denne oppgaven har preget arbeidet med undersøkelsen. Jeg har 25 års praktisk erfaring fra sikkerhets- og beredskapsarbeid på ulike nivåer. De siste årene har jeg også, gjennom ulike studier innen fagområdene, tilegnet meg teoretisk kunnskap på det jeg har jobbet med i mange år. Denne forkunnskapen har lagt grunnlaget, og skapt motivasjon, for valg av tema og problemstilling i oppgaven. I forhold til selve problemstillingen hadde jeg i starten av prosjektet flere meninger om hva som kunne være svaret på spørsmålet. Disse meningene var basert på egne erfaringer fra det jeg har jobbet med. Etter hvert som de teoretiske perspektivene ble valgt ut og fortolket i forhold til funn i dokumenter og resultater fra intervjuene, har min forutinntatthet til problemstillingen blitt endret ved at jeg har skiftet mening flere ganger.

Denne endrings- og fortolkningsprosessen som jeg har opplevd kan knyttes opp mot teorier fra metodelitteraturen. Hvordan mønstre og sammenhenger i dataene skal forstås kan knyttes til forskerens forforståelse ved at det knyttes egne meninger til tolkningen (May, 1994). Forskeren vil utvikle en forståelse som er basert på interaksjon mellom sammenhenger i dataene, og forskerens forforståelse og faglige forankring (Thagaard, 2002). Heidegger (2007) beskriver noe av det samme og knytter dette opp mot den hermeneutiske sirkel. I korte trekk går dette ut på at forskeren forlater sin forforståelse gjennom å gjøre en fortolkning av dataene. Denne fortolkningen skaper nye meninger og forskeren revurderer da sin forforståelse.

Det er også andre forhold i oppgaven som har blitt påvirket av min faglige bakgrunn. Utvalget av informanter er i stor grad basert på det nettverket jeg har knyttet til meg gjennom sikkerhets- og beredskapsarbeidet de siste årene.

Min bakgrunn som personalleder i mange år, med gjennomføring av ansettelsesintervjuer og medarbeidersamtaler, har også vært nyttig erfaring å bruke i forbindelse med intervjuene. Det samme gjelder erfaringen fra tiden som politietterforsker med gjennomføring av forskjellige typer avhør som arbeidsoppgave. Dette vil bli nærmere forklart i kapittelet som beskriver reliabilitet.

3.3. Metoder for datainnsamling

Hvilke metoder som benyttes for å samle inn data er en viktig del av forskningsdesignet. Som beskrevet tidligere i kapittelet er det valgt en kvalitativ metode. Dette gjelder også for hvordan data er blitt samlet inn. Metodene som er benyttet er dokumentanalyse og intervjuer. Disse metodene har vist seg å være anvendelige for å se nærmere på hvilken sammenheng det er mellom ulike deler av beredskapsarbeidet og rutinene for varsling og mobilisering. Når det gjelder kombinasjon av ulike metoder for å innhente data, hevder Thagaard (2002) at dette gir en bredere forståelse av det som undersøkes. Dette understrekes av Ellefsen (1998) som mener flere metoder styrker undersøkelsens reliabilitet og validitet.

3.3.1. Dokumentanalyse

Dokumenter som datakilde kan benyttes for å identifisere fenomener og etablerte sammenhenger (Blaikie, 2010). En fordel med å bruke dokumentanalyse som datagrunnlag er at teksten foreligger før forskningsprosjektet begynner og forskeren har derfor ingen innflytelse på innhold og utforming (Thagaard, 2002).

Det er søkt etter dokumenter som kan beskrive eventuelle overordnede krav og føringer i forhold til rutinene for varsling og mobilisering, og hvordan disse blir fulgt opp av myndighetene gjennom tilsyn. Analysen av dokumentene har fokusert på å identifisere hvilke sammenhenger det er mellom det som fremkommer av krav og oppfølging i forhold til hvordan dette påvirker rutinene. Analysen er ikke bare rettet mot identifisering av direkte sammenhenger, men også i hvilken grad krav og oppfølging påvirker ulike analyser, evalueringer og øvingsaktivitet som utføres i virksomhetene.

Denne tilnærmingen vil kunne belyse hvilket handlingsrom virksomhetene har til å utarbeide rutiner som er tilpasset egne forhold, eller om de er styrt av overordnede krav og føringer.

Funn fra dokumentanalysen har også blitt sammenlignet med funn fra data som er innhentet gjennom intervjuene. Hensikten med dette er å avdekke i hvilken grad virksomheten følger de krav og føringer som er gitt i den styrende dokumentasjonen. Denne sammenligningen vil bli gjennomgått i kapittelet som tar for seg drøftingen.

3.3.2. Intervjuer

Som en del av den kvalitative metoden er det valgt å innhente data intervjuer av personer som har erfaringer og god kunnskap innenfor teamet og problemstillingen i denne oppgaven. I følge Thagaard (2002) er intervjuundersøkelser godt egnet for å innhente personers opplevelser, synspunkter og selvforståelse, hvor den som intervjues kan forklare hvordan de opplever situasjonen og forstår sine egne erfaringer. I følge Thagaard (2002) kan kvalitative intervjuer kategoriseres i tre former avhengig av hvordan de gjennomføres. En form er ustrukturert intervju og kan betraktes som en samtale mellom forsker og informant hvor hovedtemaene er bestemt på forhånd. Fordelen med denne formen er at forskeren kan få innsikt i temaer som det ikke var tenkt på i forkant. En annen form er å gjennomføre intervjuet på en strukturert måte hvor spørsmålene er utarbeidet på forhånd og stilles i en bestemt rekkefølge. Fordelen med dette er at svarene vil være sammenlignbare i og med informantene har svart på de samme spørsmålene. En tredje fremgangsmåte kalles semi-strukturert intervju. Fremgangsmåten kjennetegnes ved at temaene er fastlagt på forhånd, men rekkefølgen for når de tas opp bestemmes underveis i intervjuet. På denne måten kan informanten fortelle fritt innenfor hvert tema, men forskeren kan likevel styre intervjuet slik at alle temaene blir gjennomgått.

I denne oppgaven er det valgt intervjuer av enkeltpersoner. Alternativet hadde vært å gjennomføre gruppeintervjuer, men dette passer best i situasjoner hvor informantene er samkjørte (Repstad, 1987). I denne oppgaven var det et ønske om å innhente data fra flere virksomheter for å undersøke om det kom frem ulik informasjon innen temaene.

Gruppeintervjuer ble derfor vurdert som lite hensiktsmessige.

Intervjuene er gjennomført som semi-strukturerte. Det ble utarbeidet en intervjuguide (se vedlegg B) i forkant som ble brukt under intervjuet for å sikre at alle temaene ble gjennomgått. Intervjuguiden ble justert etterhvert som intervjuene ble gjennomført. Temaene ble knyttet opp mot dimensjonene ved beredskapsarbeidet; struktur, kompetanse og kultur, og kategorisert ut i fra forskningsspørsmålene i oppgaven. Spørsmålene ble forsøkt formulert på en åpen måte som inviterte informantene til å reflektere over temaene, utdype nyanser og

beskrive egne erfaringer. Dette ga muligheter for å gå i dybden på temaene som ble tatt opp, og i tillegg ble det innhentet informasjon som ga innsikt i forhold som ikke var beskrevet i intervjuguiden.

3.3.3. Utvalg av informanter

For å innhente informasjon på hvordan beredskapsarbeidet utføres i forskjellige virksomheter har det vært nødvendig å intervju personer som har relevante funksjoner i sin nåværende stilling, og som har opparbeidet seg praktisk erfaring på dette området. Med bakgrunn i mitt eget faglige nettverk har jeg søkt etter personer som til daglig jobber med, og har ansvar for, beredskapen i sin virksomhet. Det er gjort vurderinger på hvem som bør intervjues ut i fra relevansen til oppgavens problemstilling og forskningsspørsmål. Dette understrekes av Neuman (2000) som mener at ved kvalitativ forskning bør informantene velges ut fra deres relevans til problemstillingen. Informantene ble også valgt ut med bakgrunn i at de jobber med beredskap i virksomheter som ivaretar samfunnskritiske funksjoner, og at de har jobbet aktivt med beredskapsorganisering over en viss tid. Dette var avgjørende vurderinger og forutsetninger for å sikre mest mulig relevant informasjon i forhold til det som blir undersøkt i denne oppgaven. Informantene har sentrale funksjoner innen beredskap i virksomheter som ivaretar samfunnskritiske funksjoner. For å ivareta anonymiteten for informantene er ikke navnene på virksomhetene nevnt i denne oppgaven. Virksomhetene er valgt ut med bakgrunn i oversikten som er utarbeidet av DSB (se vedlegg C). Dette utvalget gir muligheter til å innhente data fra forskjellige virksomheter i offentlig sektor for å kunne sammenligne hvordan beredskapsarbeidet utføres, herunder hvordan rutinene for varsling og mobilisering av kriseledelsen praktiseres. For å få innblikk i hvordan dette arbeidet utføres på departementsnivå ble en informant som jobber i et departement intervjuet. En siste informant ble valgt fordi vedkommende jobber som konsulent og beredskapsrådgiver for flere offentlige og private virksomheter. Dette ga muligheter for å innhente erfaringer fra flere virksomheter og at informanten kunne beskrive eventuelle sammenligninger. I følge Thagaard (2002) kan en sammenligning av informasjon fra alle informantene gi en dyptgående forståelse av hvert tema som undersøkes. I metodelitteraturen kalles dette temasentrert tilnærming.

I tabell 3 fremgår det en oversikt på informantene sin funksjon i nåværende stilling, erfaring og utdanning. Opplysningene er anonymisert i henhold til gjeldende krav.

Funksjon i nåværende stilling	Erfaring/utdannelse
Fagansvarlig for beredskap og krisehåndtering i hele virksomheten	Jobbet med sikkerhet, beredskap og krisehåndtering i 8 år
Sikkerhets- og beredskapsleder i virksomheten	Jobbet sikkerhet, beredskap og krisehåndtering i 6 år. Erfaring med håndtering av kriser i strategisk krisestab.
Sikkerhets- og beredskapsleder i virksomheten	Jobbet med beredskap og krisehåndtering i 13 år. Mastergrad i risikostyring og sikkerhetsledelse.
Beredskapsrådgiver i virksomheten	Jobbet med sikkerhet, beredskap og krisehåndtering i 20 år, 2 år som beredskapsplanlegger med ansvar for utarbeidelse av rutiner og øvelser for strategisk krisestab. Bachelorgrad og mastergrad innen sikkerhet og beredskap.
Konsulent, sikkerhets- og beredskapsrådgiver for flere offentlig og private virksomheter	Jobbet med sikkerhet, beredskap og krisehåndtering i 25 år. Bachelor grad innen sikkerhet og beredskap. Mastergrad i risikostyring og sikkerhetsledelse.
Fagansvarlig for all hendelses- og krisehåndtering i virksomheten	Jobbet med sikkerhet, beredskap og krisehåndtering i 28 år. Medlem av strategisk krisestab.

Tabell 3 Oversikt over informanter

I noen tilfeller har jeg gjennom intervjuene blitt ledet til nye informanter som kunne være aktuelle. Dette er noe som i litteraturen kalles «snowball sampling», hvor informanter blir spurt om det kan være andre som kan ha relevant informasjon om forskningen (Neuman, 2000). Spørsmål om eventuelle andre informanter er tatt med i intervjuguiden som ble utarbeidet i forkant av intervjuene (se vedlegg B).

I forhold til antall informanter som bør intervjues mener Thagaard (2002) at dette må vurderes opp mot et metningspunkt. Dette vil si at når flere intervjuer ikke vil gi ytterligere forståelse av det som undersøkes kan utvalget betraktes som tilstrekkelig stort. I denne oppgaven er seks informanter intervjuet. Antallet kan i utgangspunktet virke lite, og det kan ikke utelukkes at flere informanter ville gitt mer informasjon. Etter det siste intervjuet ble det gjort en vurdering på at metningspunktet kunne være nådd, i og med det ikke kom frem noe spesielt nytt i forhold til tidligere intervjuer. Samlet sett har intervjuene gitt et godt grunnlag for å sammenligne og analysere nyansene i materialet. Mengden med informasjon ble også vurdert til å være tilstrekkelig i forhold til arbeidet med analyse og sammenligning. Dette beskrives også i en retningslinje for kvalitative utvalg hvor det fremgår at antall informanter ikke bør være større enn det er mulig å gjennomføre dyptpløyende analyser for (Thagaard, 2002), ble det gjort en vurdering på at antall gjennomførte intervjuer var tilstrekkelig.

3.4. Dataanalyse

Det første spørsmålet forskeren må ta stilling når det innsamlede materialet skal analyseres er hva som skal betraktes som relevant data Thagaard (2002). Som en del av analyseprosessen anbefales det å skrive et sammendrag av de viktigste funnene fra datagrunnlaget som er innhentet. Hvis det er behov kan forskeren senere studere primærmaterialet for å utføre mer detaljerte og grundige analyser.

Intervjuene ble gjennomført med bruk av lydopptak, i tillegg til at det ble skrevet notater. Alle informantene samtykket i bruk lydopptak. De ble gjort kjent med at opptaket kunne avbrytes under intervjuet, men ingen benyttet seg av denne muligheten. En av fordelene med å bruke lydopptak er at det forenkler muligheten til benytte sitater fra det informantene forklarer. Denne muligheten ble også forelagt informantene og samtlige samtykket i at sitater kunne brukes i forbindelse med denne oppgaven.

Lydopptakene ble skrevet ned i sin helhet umiddelbart at intervjuene ble avsluttet.

Tilleggsspørsmål fra meg, som ikke var en del av intervjuguiden, ble også nedtegnet. Videre ble det utarbeidet en oversikt på det som ble anslått til å være relevante funn for oppgaven.

Dette ble gjort med bakgrunn i notatene fra intervjuet, supplert med informasjon fra lydopptakene der det var nødvendig. Til slutt ble funnene kategorisert ut i fra de tre dimensjonene ved beredskapsarbeidet: struktur, kompetanse og struktur. Denne kategoriseringen er nærmere beskrevet i kapittelet hvor empiri blir presentert. Gjennom denne

prosessen ble det flere ganger nødvendig å analysere primærmaterialet fra lydopptakene på nytt hvor nyanser og ytterligere opplysninger ble lagt til.

Når det gjelder analyse av dokumentene ble relevante funn fra disse også notert ned i et eget arbeidsdokument. På samme måte som med intervjuene, ble dokumentene analysert flere ganger hvor nye relevante funn stadig ble oppdaget og nedtegnet.

Til slutt i arbeidet med dataanalysen ble det foretatt en sammenstilling av funn fra intervjuene og fra dokumentene. Identifiserte avvik fra denne sammenstillingen blir drøftet senere i denne oppgaven.

3.5. Etiske refleksjoner

Det er foretatt noen etiske refleksjoner som er knyttet til arbeidet med denne oppgaven. Dette gjelder først og fremst i forhold til den informasjonen som er innhentet fra informantene. Kvale (2001) beskriver tre etiske regler for forskning som relaterer seg til innhenting av informasjon fra mennesker. Disse reglene går i korte trekk ut på at informantene skal bli gitt en orientering om hva som er formålet med undersøkelsen og at deltagelse i intervjuet er frivillig. Videre er det viktig at informantens identitet ikke på noen måter blir avslørt i forbindelse med undersøkelsen. Til slutt må det gjøres en vurdering av hvilke konsekvenser i forhold til mulig skade som kan påføres informanten ved offentliggjøring av informasjonen vedkommende har gitt.

I forkant av intervjuene ble det sendt ut informasjon til informantene (se vedlegg A). Denne informasjonen er basert på de tre etiske reglene og ble i tillegg gjennomgått muntlig med informantene i forkant av intervjuet. Det ble innhentet samtykke fra samtlige informanter om å benytte sitater fra intervjuet. Ved bruk av sitater er det også gjort en grundig vurdering om disse kan avsløre eller skade informanten ved en offentliggjøring av oppgaven.

3.6. Validitet

Validitet handler om gyldigheten av resultatene i forhold til problemstillingen og kan ses på som en kontroll for å se hvor godt man klarer å måle det som skal måles (Jacobsen, 2005). Validitet kan deles inn i to undergrupper; ekstern- og intern validitet. Ekstern validitet undersøker om resultatet er realistisk og kan generaliseres. Den viser også til om resultatet er gyldig i andre sammenhenger. Intern validitet handler om at studiet gjennomføres på en tilfredsstillende måte ved at innhentet empiri oppfattes som riktige i forhold til de konklusjoner som trekkes (Jacobsen, 2005).

I forhold til ekstern validitet vil spørsmålet være om resultatene fra denne oppgaven kan generaliseres og være overførbare til å gjelde i andre sammenhenger. Det er foretatt avgrensninger i oppgavens problemstilling slik at undersøkelsen begrenser seg til å gjelde kun for virksomheter som ivaretar samfunnskritiske funksjoner. For å teste om resultatene kan være overførbare kan en løsning være å fjerne denne avgrensningen. Resultatene som har kommet frem gjennom drøftingen viser at det har liten betydning at det er slike virksomheter som er undersøkt. Dette har først og fremst sin bakgrunn i at de overordnede kravene og føringene som er identifisert i liten grad har betydning for varslings- og mobiliseringsrutinene.

Et annet forhold er at tilnærmingen til problemstillingen tar utgangspunkt i struktur-, kompetanse- og kulturdimensjonen ved beredskapsarbeidet. Det må være grunn til å tro at disse dimensjonene også har betydning for andre virksomheter som har etablert beredskap. Med bakgrunn i denne argumentasjonen vil det ikke være urimelig å mene at resultatene fra denne undersøkelsen er overførbare og relevante for alle virksomheter som har rutiner for varsling og mobilisering av kriseledelsen. Denne overførbareheten vil også kunne danne grunnlag for videre forskning. Dette vil bli beskrevet nærmere i slutten av oppgaven.

Når det gjelder intern validitet vil det være naturlig å vurdere riktigheten av dokumentene som er studert og av informasjonen som er innhentet gjennom intervjuer. Dette handler også om i hvilken grad informantene kjenner seg igjen i det som er beskrevet fra intervjuene og om informantene styrker hverandres beskrivelser. Når det gjelder spørsmålet om informantene kjenner seg igjen i mine beskrivelser kunne den interne validiteten bli styrket ved at de hadde lest gjennom utskriften fra intervjuet. Dette er ikke blitt gjort og det er heller ingen av informantene som har bedt om slik gjennomlesing.

Utvalget av dokumenter som er benyttet i oppgaven anses som gyldige i og med dette er stortingsmeldinger, instruks, veileder og tilsynsrapport utarbeidet av myndighetene. Dokumentene er offentlige og inneholder informasjon som er tilgjengelig for alle. For å validere informasjonen som er innhentet gjennom intervjuene kan dette gjøres ved å sammenligne de empiriske funnene med lignende resultater fra annen forskning, eller at egne funn gjennomgås på en kritisk måte. Det er ikke funnet mye empiri fra annen forskning som kan være relevant for denne oppgaven. Derfor har egne funn blitt gjennomgått på en grundig og kritisk måte. Hvordan intervjuene er blitt gjennomført og analysert er beskrevet tidligere i metodekapittelet og bør kunne styrke gyldigheten i de funn som er gjort. Blant annet er det benyttet en åpen spørsmålstilling under intervjuene. Dette er i følge Jacobsen (2005) med på

styrke den interne validiteten ved at informantene får mulighet til å uttrykke sin forståelse av de temaer som blir tatt opp.

3.7. Reliabilitet

Reliabilitet handler om hvor pålitelig datamaterialet er. Et kontrollspørsmål som kan stilles for å teste dette er: Ville andre ha kommet frem til samme resultat med de samme dataene på et annet tidspunkt? Utredningen og verdivurderingen må derfor være troverdig, pålitelig og ikke inneholde åpenbare målefeil som svekker resultatet og troverdigheten (Jacobsen, 2005).

I forhold til kontrollspørsmålet om resultatene kan gjenskapes av andre på et annet tidspunkt, er det noen forhold som tilsier at dette kan være vanskelig. Dette har sin bakgrunn i hvordan intervjuene ble gjennomført. I delvis strukturerte intervjuer er det samtalen som i stor grad styrer retningen og hvilke utdypningsområder som blir diskutert. Oppfølgingsspørsmålene som ble stilt under intervjuene er vanskelig å gjenskape da de også er basert på min egen kompetanse og erfaring innen fagområdet. Et annet forhold som tilsier utfordringer med å gjenskape resultatene fra denne forskningen er i forhold til dokumentene som er studert. Ved et senere tidspunkt kan det være muligheter for at dokumentene er revidert og gir andre føringer enn det som var gjeldende når denne undersøkelsen ble gjennomført.

Når det gjelder troverdigheten i den informasjonen som er fremskaffet handler dette i stor grad om forskningen er utført på en tillitsvekkende måte (Thagaard, 2002). Forskeren må kunne argumentere for troverdigheten ved å redegjøre for hvordan data er blitt utviklet i løpet av forskningsprosessen. Dette skal overbevise den kritiske leseren om kvaliteten på forskningen. Det vil videre bli argumentert for forhold som kan styrke troverdigheten i den informasjonen som er behandlet i denne oppgaven. Dette gjelder først og fremst informasjon som er innhentet gjennom intervjuer. I og med dokumentstudiene er basert på offentlige dokumenter publisert av myndighetene, er det ikke foretatt noen vurdering på troverdigheten i disse.

Hvordan intervjuene er gjennomført og analysert er beskrevet tidligere i metodekapittelet, men det vil være hensiktsmessig å peke på noen forhold som kan ha betydning for troverdigheten.

I forkant av intervjuene fikk informantene skriftlig og muntlig informasjon om hvilke temaer som ville bli behandlet. Dette ga informantene mulighet til å forberede seg på å gi mest mulig korrekte opplysninger.

Under intervjuene fremsto informantene som troverdige gjennom å vise et sterkt engasjement til fagområdet de jobber med til daglig. De ga inntrykk av å inneha svært god kompetanse og mye erfaring, og det var ingen mistanke til at det bevisst ble gitt feil informasjon. Dette kan ha sammenheng med at intervjuet var delvis strukturert hvor det ble stilt spørsmål utover det som er beskrevet i intervjuguiden. Når informanten kom med informasjon som kunne oppfattes som uklare ble det flere ganger stilt oppfølgingsspørsmål slik at informanten fikk mulighet til å utdype svarene sine.

Et annet argument for troverdig behandling av informasjonen er min bakgrunn og erfaring som er beskrevet tidligere i kapitlet. Som politietterforsker var gjennomføring av forskjellige typer avhør en sentral oppgave. En viktig forutsetning i avhørssituasjoner er at den som blir avhørt ikke påvirkes, og at det legges til rette for en mest mulig fri forklaring. Dette er med på å styrke informasjonens gyldighet og pålitelighet til hvordan informasjonen er blitt innhentet. Kompetanse som kvalitetssikring av data benevnes i litteraturen som kompetansevaliditet, og sier noe om forskerens erfaringer, forutsetninger og kvalifikasjoner for innsamling av data (Grønmo, 2004).

3.8. Styrker og svakheter ved metodevalg

I denne oppgaven er det valgt en kvalitativ metode med dokumentstudier og intervju av informanter for å innhente datagrunnlag. Dette har gitt muligheter for å fordype seg i problemstillingen som det er forsket lite på tidligere. For å få mest mulig relevant informasjon ut av intervjuene studerte jeg relevante teorier og dokumenter, slik at jeg kunne stille nødvendige oppfølgingsspørsmål utover de som var beskrevet i intervjuguiden. Jeg mener disse forberedelsene, sammen min faglige bakgrunn og erfaring, førte til at jeg fikk informasjon som var relevant for oppgaven. Jeg forsøkte å stille åpne spørsmål så informantene kunne forklare seg fritt om temaene. Dette ga meg informasjon som jeg ikke hadde forutsett å få. Alternativet til en kvalitativ metode ville vært en kvantitativ innsamling av data. Jeg mener jeg ikke hadde fått samme informasjon hvis jeg hadde sendt ut et spørreskjema til mange informanter.

Hvordan informasjon som blir innhentet blir tolket og analysert kan være en svakhet ved bruk av kvalitativ metode. Det kan være muligheter for at utsagn fra informantene tolkes feilaktig og brukes i sammenhenger som ikke var tiltenkt fra informantens side. For å redusere faren for feiltolkninger og misforståelser benyttet jeg lydopptak under intervjuene og skrev dette ordrett ned i et eget dokument umiddelbart etter gjennomføring. Dette utelukker ikke at jeg

allikevel kan ha tolket utsagn feilaktig. Jeg kunne ha kvalitetssikret det jeg skrev ned fra intervjuene ved å la informantene lese gjennom. Dette ble ikke gjort, og kan anses som en svakhet i datagrunnlaget.

Et annet forhold som det kan stilles spørsmålsteget ved, er antall informanter som er intervjuet. Seks informanter kan virke lite for å innhente tilstrekkelig med informasjon, men det ble foretatt vurderinger etter hvert intervju om det ville være nyttig med ytterligere informasjon. Etter siste intervjuet ble det konkludert med at metningspunktet var nådd. I forbindelse med analysen av informasjonen fra intervjuene og bruken av dette i drøftingen, opplevde jeg at det kunne vært behov for å gjennomføre nye intervjuer med enkelte informanter for å kunne stille oppfølgingsspørsmål rundt noen av temaene. Etter min mening vil dette styrket datagrunnlaget mer enn å intervju flere informanter.

4. Empiri

Empiriske funn fra dokumentstudier og intervjuer av informanter vil bli presentert i dette kapitlet. Dokumentene som er valgt ut tar for seg hvilke overordnede føringer og krav myndighetene gir når det gjelder hvordan beredskapsarbeidet skal utføres for virksomheter som ivaretar samfunnskritiske funksjoner. Funn fra dokumentene vil belyse forskningsspørsmålene som berører struktur og kompetanse. Når det gjelder forskningsspørsmålet som er knyttet til kulturelle forhold, vil det empiriske grunnlaget først og fremst bli presentert gjennom funn fra intervjuene.

Alle funn fra intervjuene er sammenstilt med bakgrunn i intervjuguiden og beskriver hvilke erfaringer forskjellige virksomheter har i forhold til oppgavens problemstilling og forskningsspørsmål. Sitater fra informantene er skrevet i *kursiv*.

4.1. Dokumentstudier

Noe av grunnlaget for hvordan beredskapsarbeidet blir organisert og strukturert i virksomheter med samfunnskritiske funksjoner er hvilke konkrete krav, føringer, veiledninger og anbefalinger som gis fra myndighetene.

For å kunne undersøke hvordan slike overordnede føringer til beredskap påvirker rutinen for varsling og mobilisering av kriseledelsen, vil det være nødvendig å se nærmere på denne dokumentasjonen.

4.1.1. Regjeringens føringer for beredskap

I Meld. St. 29 *Samfunnsikkerhet* (2011-2012) redegjør regjeringen for ulike tiltak som skal bidra til å styrke arbeidet med samfunnsikkerhet og beredskap. Regjeringens mål med dette er at befolkningen skal oppleve stor grad av trygghet for liv, helse og viktige verdier. Det poengteres at erfaringer fra hendelser synliggjør behovet for å opprettholde samfunnets grunnleggende funksjonsevne når alvorlige hendelser inntreffer. Tiltakene regjeringen presenterer er:

- effektivt forebygge og om mulig forhindre uønskede hendelser som kan true liv, helse, viktige verdier og myndighetsfunksjoner og andre kritiske samfunnsfunksjoner
- sikre en effektiv beredskap og operativ evne og kapasitet til å håndtere alvorlig kriminalitet, kriser og ulykker
- sikre god evne til raskt å gjenopprette samfunnskritiske funksjoner dersom uønskede hendelser ikke har latt seg forebygge

- sikre en god læring på grunnlag av inntrufne hendelser og øvelser

Punktet som tar for seg for evnen til å gjenopprette samfunnskritiske funksjoner er beskrevet nærmere i stortingsmeldingen: *«Alle virksomheter som har ansvar for kritiske samfunnsfunksjoner eller som leverer kritiske innsatsfaktorer til samfunnet, må planlegge for å kunne opprettholde sin virksomhet. Som en viktig del av slik kontinuitetsplanlegging inngår det å kartlegge egen sårbarhet og iverksette tiltak for å redusere denne. Det er eierne og operatørene av infrastrukturene som er ansvarlig for sikkerheten og funksjonsdyktigheten i systemene. Myndighetenes rolle er å stille krav og føre tilsyn. De enkelte virksomhetene og hver enkelt av oss må i tillegg gjøre selvstendige vurderinger av risikoen knyttet til avhengigheten av infrastrukturer og innsatsfaktorer»* (Meld. St. 29 (2011-2012), 2012:52).

I forhold til det siste punktet som omhandler læring på grunnlag av inntrufne hendelser og øvelser, presiserer regjeringen at de vil *«fortsette satsingen på øvelser på alle nivåer i offentlig forvaltning»* og beskriver videre at *«det er i seg selv en del av beredskapen å lære og å justere både på basis av faktiske hendelser og planlagte øvelser. Erfaringene fra tilsyn indikerer at øvelser effektivt bidrar til å opparbeide kompetanse som grunnlag for å foreta tilpasninger i eget planverk. Læringspunkter fra øvelser må derfor bli sidestilt med læringspunkter fra reelle kriser»* (Meld. St.29 (2011-2012), 2012:44).

I St.meld. nr. 17 (2001 – 2002) *Samfunnssikkerhet – veien til et mindre sårbart samfunn* introduserte regjeringen noen nasjonale prinsipper som det nasjonale samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet skulle være basert på. Disse prinsippene ble videreført i Meld. St. 29. (2011-1012) hvor det også ble besluttet at prinsippet for samvirke skulle være et bærende element på lik linje med de eksisterende. Prinsippene legger i stor grad strukturelle føringer på hvordan beredskapsarbeidet i Norge skal utføres.

- *Ansvarsprinsippet* som betyr at den myndighet, virksomhet eller etat, som til daglig har ansvaret for et område, også har ansvaret for nødvendige beredskapsforberedelser og for den utøvende tjeneste ved kriser og katastrofer
- *Nærhetsprinsippet* som innebærer at kriser organisatorisk skal håndteres på et lavest mulig nivå. Den som har størst nærhet til krisen, vil vanligvis være den som har best forutsetninger for å forstå situasjonen og dermed er best egnet til å håndtere den
- *Likhetsprinsippet* som betyr at den organisasjon man opererer med under kriser skal være mest mulig lik den organisasjon man har til daglig

- *Samvirkeprinsippet* stiller krav til at myndighet, virksomhet eller etat har et selvstendig ansvar for å sikre et best mulig samvirke med relevante aktører og virksomheter i arbeidet med forebygging, beredskap og krisehåndtering

4.1.2. Departementenes ansvar for beredskap

Departementenes ansvar for beredskap er beskrevet i Kongelig resolusjon 15.6.2012 og formalisert i «*Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle, tilsynsfunksjon og sentral krisehåndtering*» (DSB, 2012). Formålet med instruksjonen er: «*å fremme et helhetlig og koordinert samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid som bidrar til å øke samfunnets evne til å forebygge kriser og uønskede hendelser og øke evnen til å håndtere kriser. Instruksjonen stiller derfor krav til både forebyggende beredskapsarbeid og evne til håndtering av kriser*» (DSB, 2012:5). Instruksjonen gjelder for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i sivil sektor innenfor hele krisespekteret.

Selv om det er de nasjonale prinsippene for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap som legges til grunn påpekes det at «*departementene skal ivareta samfunnssikkerhet og beredskap i egen sektor og sørge for at sektoren som helhet ivaretar et målrettet og effektivt beredskapsarbeid*» (DSB, 2012:6).

I instruksjonen konkretiseres det en del krav til beredskapsarbeidet. Blant annet skal departementene ha oversikt på risiko og sårbarhet i egen sektor. Risiko- og sårbarhetsvurderinger skal gi grunnlag for å identifisere scenarier som må forventes å kunne håndteres, herunder evnen til å opprettholde og gjenopprette viktige samfunnsfunksjoner.

Videre stilles det krav til at departementene skal dokumentere at virksomheter i egen sektor skal være i stand til å ivareta ansvar for kritiske samfunnsfunksjoner uavhengig av hvilke hendelser som inntreffer. Minimumskravet som settes til slik dokumentasjon er at beredskapsplanene skal inneholde plan for kriseorganisering og varslingsrutiner.

Det settes også krav til øvingsaktivitet for departementene. Minimumskravet er satt til to øvelser årlig og deltagelse på nasjonal øvelse i løpet av en to års periode. Når det gjelder evaluering av øvelser og hendelser er det ikke beskrevet noen krav i forbindelse med dette.

DSB (2015) har utarbeidet en veileder for departementenes systematiske samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid. Veilederen er basert på de krav og forventninger som fremkommer i Meld. St. 29 (2011-2012) og instruksjonen for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet

og beredskap. Formålet er å gi departementene et verktøy for en helhetlig, systematisk og strukturert tilnærming til dette arbeidet. Blant annet er det beskrevet i veilederen at *«målsettinger og resultatoppfølging for beredskapsarbeidet bør integreres i eksisterende styringsdokumenter, fra Prop. 1 S, via overordnede avdelingsvise virksomhetsplaner, til tildelingsbrev til underliggende virksomheter. Underliggende virksomheters evalueringer og risikovurderinger bør også være en naturlig del av departementets informasjonsgrunnlag for styring. Krav til underliggende virksomheter i et mer langsiktig perspektiv, for eksempel knyttet til krisehåndteringsevne, beredskapsnivå og kontinuitet i funksjoner virksomheten har et ansvar for, bør nedfelles i en egen instruks»* (DSB, 2015:17).

Det ville vært naturlig og studert instruksen det henvises til i veilederen, men det har ikke vært mulig å få tilgang til denne.

4.1.3. Tilsyn

Når det gjelder tilsyn av beredskapsarbeidet på departementsnivå har Justis- og beredskapsdepartementet ansvaret for *«å styrke tilsynet med departementenes beredskapsarbeid ved blant annet også å se nærmere på underliggende virksomheters beredskapsarbeid, herunder for å sikre at kritiske samfunnsfunksjoner er ivaretatt. Tilsynet vil også utvikles fra å være utelukkende systemrettet til også å inkludere arbeidet med å skape robusthet i kritiske samfunnsfunksjoner og kritisk infrastruktur»* (Meld. St. 29, (2011-2012), 2012:46).

I *«Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle, tilsynsfunksjon og sentral krisehåndtering»* utdypes dette ansvaret: *«Justis- og beredskapsdepartementet skal føre tilsyn med departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap. Tilsynet skal være basert på risiko og vesentlighet. Departementet kan ved behov føre tilsyn med utvalgte beredskapsområder og underlagte virksomheter for å bl.a. sikre at kritiske samfunnsfunksjoner er ivaretatt»* (DSB, 2012:19). Tilsynet er avgrenset mot de tilsyn som gjennomføres med hjemmel i sektorlovgivningen, og det er DSB som skal ivareta den praktiske gjennomføringen og rapportere til Justis- og beredskapsdepartementet.

Hvordan tilsyn skal utføres og forholdet til internkontroll er det gitt føringer på i St. meld. nr. 17 (2002-2003). I Stortingsmeldingen presiseres det at tilsyn basert på internkontroll er målsettingen. Dette innebærer økt grad av systemrevisjon hvor det er virksomhetens

dokumentasjon som skal undersøkes for å avdekke om passende systematiske tiltak er gjennomført. Tiltakene skal kontrolleres gjennom stikkprøver og ved eventuelle avvik skal det pålegges utbedring. Ved avvik skal også virksomhetens internkontrollrutiner gjennomgås for å unngå at lignende tilfeller kan skje igjen. For å unngå at fokuset rettes mot dokumentasjon av tiltak, skal tilsynet i stedet legge vekt på hvilke praktiske tiltak virksomhetene har iverksatt.

For å få innsikt i hva som vektlegges ved tilsyn av underlagte virksomheter er en tilsynsrapport analysert. I perioden august 2014 til februar 2015 gjennomførte DSB et tilsyn av Samferdselsdepartementet og en underlagt virksomhet, Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (DSB, 2015). Vurderingskriteriene som er lagt til grunn i tilsynet baserer seg på kravene beskrevet i Kongelig resolusjon 15.6.2012. Selv om disse kravene gjelder for departementene mener DSB at de bygger på en viss allmenngyldig faglig standard som gir grunnlag for å vurdere den underlagte virksomheten. I tilsynet er kravene systematisert i følgende temaer: styring og organisering, rolleavklaring og rammevilkår, risiko og sårbarhet, planverk, øvelser, krisehåndtering og evaluering, tiltak og kontinuerlig forbedring. Det ble også redegjort for vurderingskriterier, status, vurdering med konklusjoner og anbefalinger innenfor hvert tema. Tilsynets funn ble oppsummert som enten brudd på krav eller anbefaling om gjennomføring av andre forbedringspunkter. Metodikken som tilsynet baserer sine vurderinger og anbefalinger på, er gjennomgang av dokumentasjon og intervjuer med ledere og saksbehandlere i virksomheten.

Videre presenteres det noen eksempler på funn fra tilsynet som er relevant for denne oppgaven. Når det gjelder beredskapsplanverket anbefaler tilsynet at kriseplanen gjennomgås og revideres for tilføring av ytterligere beskrivelser og presiseringer i planen. Dette underbygges ved at det mangler beskrivelse og konkretisering av rutiner omkring varsling, eksempelvis at det ikke nevnes i planen hvem som varsler departementet og hvem i departementet som skal varsles. Tilsynet påpeker også mangler ved rutinene som omfatter etablering av kriseorganisasjonen. Det mangler beskrivelse av alternativ lokasjon, beskrivelse av teknisk utstyr og samband, og hvorvidt dette er øvd på.

I forbindelse med temaet krisehåndtering anbefaler tilsynet at systematikken i evalueringene av hendelser videreutvikles ved at de er sporbare og at de inneholder anbefalte og besluttede tiltak som sikrer kontinuerlig forbedring av stab-støtteamet.

Øvingsaktiviteten i virksomheten var også et tema for tilsynet. Etter tilsynets vurdering var det potensiale for å jobbe mer målrettet og systematisk med øvelser. Tilsynet anbefalte at det ble utarbeidet en øvingsplan for å sikre at øvelser brukes som et virkemiddel til å øke organisasjonens krisehåndteringsevne hvor øvingsmålene samsvarer med oversikten på risiko og sårbarhet. Det ble også anbefalt at det ble utviklet og nedtegnet rutiner for evaluering av øvelser og oppfølging av anbefalte tiltak.

4.1.4. Internkontroll

Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter

(Internkontrollforskriften) stiller krav til at den som er ansvarlig for en virksomhet skal sørge for at det innføres og utøves internkontroll (Internkontrollforskriften, 1997). I forskriften menes internkontroll som: *«systematiske tiltak som skal sikre at virksomhetens aktiviteter planlegges, organiseres, utføres og vedlikeholdes i samsvar med krav fastsatt i eller i medhold av helse-, miljø- og sikkerhetslovgivningen.»* Internkontrollen skal tilpasses virksomhetens art, aktiviteter, risikoforhold og størrelse, og innebærer blant annet at virksomheten skal: *«kartlegge farer og problemer og på denne bakgrunn vurdere risiko, samt utarbeide tilhørende planer og tiltak for å redusere risikoforholdene.»* Forskriften gjelder for alle virksomheter som omfattes av blant annet arbeidsmiljøloven.

I den brukerrettede veiledningen til Internkontrollforskriften beskrives en metodikk for hvordan arbeidet kan legges opp. I korte trekk går denne metodikken ut på å igangsette, kartlegge, planlegge og prioritere tiltak og følge opp. I forhold til beredskapsarbeidet er denne metodikken lagt til grunn i veilederen fra DSB som tar for seg systematisk samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid i kommunene (DSB, 2001). Veilederen beskriver en helhetlig beredskapsprosess etter internkontrollmetoden for å oppnå en effektiv beredskap. Fasene i denne prosessen består først av en kartlegging hvor risikosituasjonen, krav og forventninger identifiseres. Deretter settes målene for beredskap og hvordan arbeidet med skal organiseres. Dette legger grunnlaget for en gjennomføringsfase hvor planverket utarbeides og beredskapskompetansen styrkes. Til slutt er det en evaluerings- og utviklingsfase der det opprettes rutiner for ajourhold, beredskapsgjennomgang med en totalvurdering av arbeidet og tilsyn. Den overordnede målsetningen er at en slik beredskapsprosess etableres og at tiltakene i hver fase er gjennomført. Når dokumentasjonen på at prosessen er etablert, og at den fungerer i praktisk bruk, er det systematiske beredskapsarbeidet i samsvar med internkontrollprinsippene.

4.2. Data fra informanter

I dette kapittelet vil data innhentet fra intervjuer av informanter bli presentert. Datagrunnlaget vil bli kategorisert ut i fra de tre dimensjonene som tilnærmingen til problemstillingen er basert på; struktur, kompetanse og kultur. Forskningsspørsmålene er også sentrale i denne kategoriseringen.

4.3. Struktur

Samtlige informanter beskriver beredskapsarbeidet i virksomheten som strukturert i den forstand at:

- det er etablert nivå delt kriseorganisasjon
- det gjennomføres ulike typer analyser som grunnlag for beredskapsplanene
- beredskapsplanene beskriver rutiner for varsling og mobilisering av kriseorganisasjonen hvor det er etablert forhåndsdefinerte varslingslister
- det gjennomføres opplæring, trening og øvelser for kriseorganisasjonen med krav til evaluering

4.3.1.1. Analyser og beredskapsplaner

Når det gjelder hvilke analyser og vurderinger som danner grunnlaget for beredskapsplanene gir informantene varierende beskrivelser. I en virksomhet er det trusselvurderinger som er grunnlaget, men det er ingen systematikk i dette arbeidet og det er usikkert hvordan det fungerer i praksis. Det er etablert et eget system for risikovurderinger i virksomheten, men det er ingen direkte kobling mellom disse vurderingene og beredskapsarbeidet forøvrig. Det påpekes at «*det mangler en helhetlig beredskapsanalyse for virksomheten*». Dette tyder på at virksomheten mangler et vesentlig moment i forhold til hva det skal etableres beredskap for, og det fremstår som utydelig hvilke rammer og krav beredskapsplanene er forankret i.

I en annen virksomhet har det tidligere vært utarbeidet rapporter og analyser av eksterne firmaer, men disse har ikke blitt fulgt opp. I dag er det gjennomført ca. 30 risiko- og sårbarhetsanalyser med god forankring i virksomheten hvor det er etablert en struktur for oppfølging og tilbakemelding. I tillegg til en overordnet risiko- og sårbarhetsanalyse danner dette rammene for beredskapen i virksomheten. «*Det var rammer tidligere også, men nå er de tilpasset virkeligheten*». Dette viser at virksomheten har hatt god nytte av å gjennomføre disse analysene ved at rammene for beredskapen er godt forankret i organisasjonen, og at de i større grad identifiserer behovet for hva det skal etableres beredskap for.

I en virksomhet ble det for 10-12 år siden gjennomført ca. 1000 risiko- og sårbarhetsanalyser som dannet grunnlaget for definerte fokusområder innen beredskap og en overordnet plan for krisehåndtering. I ettertid har det kun vært mindre revisjoner av planverket, men det er forslått at det gjennomføres en skikkelig gjennomgang av beredskapen i virksomheten.

Konsulenten som jobber for flere virksomheter hevder at *«beredskapsanalyser høres ut som et konsulentprodukt som beskriver en teoretisk virkelighet og bare gir delvis verdi for en virksomhet»*. Risikoanalyser kan gi en verdi når beredskap skal etableres i virksomheten for første gang hvor restrisikoen identifiseres. Dette danner grunnlaget for hvilken beredskap som bør etableres, herunder behovet for en kriseorganisasjon. *«De fleste virksomheter ser dette behovet og de vet hva kriseorganisasjonen og krisestaben skal brukes til nærmest uavhengig av hva risikoanalysene sier»*. En verdi med risikoanalyser er at de kan være nyttige for å identifisere relevante scenarier for øvingsaktiviteten i virksomheten. Når det gjelder sammenhengen mellom risikoanalyser og rutinene for varsling og mobilisering sier informanten: *«jeg har ennå til gode å se at hendelser avdekket i ros-analyser har hatt påvirkning på varsling og mobilisering.»* Disse uttalelsene setter spørsmålsteget ved om det er nødvendig å gjennomføre analyser som grunnlag for endringer i beredskapsplanene og rutinene for varsling og mobilisering.

Ut i fra de beskrivelser informantene gir kan det tyde på at det er ulike erfaringer med hvilken nytte risiko- og beredskapsanalyser har i forhold til beredskapsplanene.

4.3.1.2. Rutiner for varsling og mobilisering

Det er flere fellestrekk i det informantene beskriver vedrørende rutinene for varsling og mobilisering av kriseledelsen:

- Det er anskaffet et system som gjør det teknisk mulig å varsle kriseledelsen raskt med felles informasjon
- Rutinene for varsling og mobilisering er beskrevet i beredskapsplanene
- Det er avklart hvem som har myndighet til å varsle og mobilisere
- Rutinene er i stor grad generiske og ikke direkte knyttet opp mot konkrete hendelser identifisert gjennom risikoanalyser

En beredskapsrådgiver forklarer at prosessbeskrivelse for varsling og mobilisering fremgår av beredskapsplanene og virksomheten har svært gode rutiner for varsling. Det er *«lav list og tydelig retning for varsling»*. Når det gjelder mobilisering og iverksettelse av

beredskapsplaner er det svært varierende praksis og ingen enhetlig tilnærming. *«Det er ingen vedtatte prinsipper for beslutningen om mobilisering»*. Dette tyder på at beslutningen om mobilisering kan være noe tilfeldig og baserer seg på andre forhold enn hva som er beskrevet i rutine. I noen beredskapsplaner, som gjelder for helt konkrete hendelser, er det beskrevet tydelige rutiner for når det skal varsles og at dette medfører automatisk mobilisering av krisestaben. Dette gjelder kun for krisestaben på taktisk nivå ved hendelser som krever ledelse av håndteringen på selve skadestedet.

Disse erfaringene kommer også frem i en annen virksomhet hvor har man sett behovet for *«at det må fremgå enda mer detaljert hvordan disse rutine beskrives i beredskapsplanene. Det er ikke tilstrekkelig at kun hvem som har myndighet til å varsle og mobilisere er beskrevet. Utfordringen er å skape en felles forståelse av rutine»*. Disse uttalelsene kan tolkes som at det er behov for en spesifisering av rutine, og at uklarheter skaper forskjellig praktisering.

Dette kan ses i sammenheng med konsulenten som mener rutine må fokusere på hvem skal varsles, hvem skal sende varselet, hva skal stå i meldingen, hvordan skal man respondere, hvordan sikrer man felles situasjonsforståelse og videre oppfølging. Informanten hevder at dette er helt vesentlige faktorer for å etablere reell beredskaps- og krisehåndteringsevne. Informanten sier videre at han ikke har sett disse rutine er beskrevet på en god måte i de virksomheter han har jobbet.

Et fellestrekk i informasjonen fra informantene er at det er utfordringer med hvordan rutine praktiseres, og at dette kan ha sammenheng med lite spesifikke og uklare beskrivelser av prosessen.

Informantene ble spurt om hvilke konkrete krav som er satt i forhold til rutine med varsling og mobilisering av kriseledelsen. Ingen av informantene opplyser at det eksisterer eksterne krav for virksomheten som regulerer dette. En virksomhet har satt internt krav til at kriselederne på både strategisk og operativt nivå skal være tilgjengelige 24/7 og at det er opp til hver enkelt kriseleder å avgjøre hvor tilgjengelig de andre i krisestaben skal være. I en annen virksomhet er *«mobilisering basert på idealisme og at ansatte ønsker å bidra med bakgrunn i at krav til respons vil utløse kostnader i form av kompensasjon for beredskapsvakt»*. Informanten mener at *«det vil ikke bli fokusert på slike krav før de har hatt en hendelse som er blitt håndtert dårlig fordi kriseledelsen ikke hadde mulighet for å stille.»* Disse utsagnene kan forstås som at virksomheten er villig til å akseptere risikoen for at en hendelse ikke blir håndtert av kriseorganisasjonen, og at det ikke er vilje til å vurdere

eventuelle krav før dette fremkommer som kritikk i evalueringen av en hendelse. En tolkning av dette er at så lenge ordningen med frivillighet fungerer, er det ikke behov for å sette krav.

Utfordringer med krav til mobilisering av kriseledelsen understrekes av konsulenten. «*Settes det for eksempel krav til at kriseorganisasjonen skal kunne mobiliseres i løpet av en time, skaper dette flere utfordringer fordi det utløser krav om bosted, kompensasjon, edruelighet osv. Dette er problemstillinger som dukker opp i kjølvannet av beredskapsanalyser hvor det fokuseres på å sette konkrete krav til beredskapen og de færreste virksomheter er i stand til å ta stilling til dette*». Disse utsagnene kan forstås på flere måter, men det må være grunn til å tro at krav til bosted kan knyttes opp mot kravet til responstid. Videre at slike krav vil utløse en kostnad for virksomhetene i form av kompensasjon til medlemmene av krisestaben som må være i beredskap på sin fritid. Edruelighet kan handle om hvilke krav det settes til de som er i slik beredskap. Slik jeg forstår informanten vil dette være krav som er urealistisk å fastsette for de fleste virksomheter.

I departementet er det definert tydelige krav til varsling og mobilisering. Når en hendelse opprettes i loggføringsverktøyet sendes det automatisk en varsling til enkelte medlemmer av kriseorganisasjonen. Dette gjelder ikke bare hendelser som er identifisert gjennom risikoanalysene. Ved hendelser som kan utløse mobilisering gjennomføres det en vurderingskonferanse som ender opp i en anbefaling om mobilisering eller ikke. Informanten sier det er etablert en vaktordning som sikrer at hele krisestaben til enhver tid kan mobiliseres i løpet av en time.

I forhold til å fastsette krav for varsling og mobilisering uttrykker informantene forskjellige erfaringer på dette. I enkelte virksomheter finnes ikke slike krav og det er uttalelser som tyder på at dette kan være urealistisk å fastsette. Derimot er det fremkommet informasjon på at en virksomhet har satt krav til responstid og tilgjengelighet for krisestaben.

4.3.1.3. Tilsyn og rutiner for internkontroll

I løpet av de siste årene er det i alle virksomhetene blitt gjennomført forskjellige myndighetsbaserte tilsyn som berører beredskapsarbeidet. Erfaringene fra disse tilsynene er at de i liten grad evaluerer rutineene for varsling og mobilisering av kriseledelsen. Dette kommer frem i et intervju hvor det ble sagt at «*eksterne tilsyn ser bare på overskriftene og hva som er pålagt av beredskap.*» Med dette forstås det at tilsyn kun evaluerer hovedtrekkene i den etablerte beredskapen, basert på de lover, forskrifter og instruksjoner som er gjeldende.

Konsulenten beskriver lignende erfaringer med tilsyn og mener «*at tilsyn generelt ikke*

innehar kompetanse for å stille spørsmål som vil avdekke svakheter i slike rutiner». Dette utsagnet tyder på at rutinene for varsling og mobilisering blir for detaljerte for et eksternt tilsyn, og at det kreves spesiell kompetanse for å vurdere hvordan de praktiseres. Konsulenten ga et eksempel på dette i forhold til å vurdere gjennomføring av varsling i henhold til varslingsliste. Det må komme frem hvem som skal varsles, i hvilken rekkefølge og hvordan det varsles. Informanten har ikke sett i noen tilsynsrapporter at dette vektlegges. Så lenge virksomheten kan dokumentere at øvelsen er gjennomført og evaluert vil tilsynet konkludere med ingen funn.

I en virksomhet ble det gjennomført et eksternt tilsyn av beredskapsarbeidet for noen år siden. Tilsynet konkluderte med en rekke anbefalinger for å styrke beredskapen. Virksomheten iverksatte, med bakgrunn i dette, et internt beredskapsprosjekt som resulterte i etablering av en ny beredskapsorganisasjon med utarbeidelse av nye beredskapsplaner og økt øvingsaktivitet. Rutinene for varsling og mobilisering av kriseledelsen var ikke tema i tilsynsrapporten, men virksomheten har selv revidert disse rutinene i etterkant av tilsynet. Denne beskrivelsen av hvilke oppfølginger som ble utført kan forstås som at anbefalingene fra tilsynet medførte en forbedring av beredskapen i virksomheten, herunder rutinene for varsling og mobilisering.

Når det gjelder internkontroll av beredskapsarbeidet er det ingen av virksomhetene som har etablert formelle rutiner for dette. En virksomhet håndterer konkrete tilbakemeldinger umiddelbart hvor det ikke kreves beslutninger fra øverste ledelse. Strukturerte beredskapsgjennomganger er ikke på plass, men det planlegges med å innføre det. En annen virksomhet har gjennomgang av konkrete beredskapsplaner med intervaller på to til fem år, men dette er ikke knyttet opp mot formelle rutiner for internkontroll. Utover dette kommer det ikke frem noe informasjon i intervjuene på at virksomhetene gjennomfører regelmessige beredskapsevalueringer.

Denne manglende bruken av internkontroll som virkemiddel i beredskapsarbeidet kan oppfattes som at virksomhetene enten ikke kjenner til kravene i internkontrollforskriften eller at de velger å se bort i fra dem, men dette er ikke undersøkt nærmere i denne oppgaven.

4.3.1.4. Rutiner for å samle erfaringer fra øvelser og hendelser

Informantene ble spurt om hvilke rutiner som er etablert for å samle erfaringer fra øvelser og hendelser. De fleste informantene opplyste at alle øvelser og hendelser skal evalueres og at dette kravet er beskrevet i beredskapsplanene. En informant gir følgende beskrivelse

dokumentasjonen i forhold til rutinene: *«systembeskrivelsen/prosessen at alle øvelser og reelle hendelser skal evalueres og rapport skal sendes til prosesseier og behandles der.»* Slik jeg forstår dette utsagnet er at systembeskrivelsen er beskrevet i beredskapsplanene, og at det er den lederen som til daglig har ansvaret som skal følge opp eventuelle funn. En informant opplyste at evaluering av hendelser ikke er beskrevet i beredskapsplanene og er usikker på om det er etablert et system for slike evalueringer. Virksomheten har et generelt avvikssystem som alle ansatte kan benytte for rapportering, men dette er ikke knyttet opp til beredskapsarbeidet. Dette kan tyde på at virksomheten i liten grad ser behovet for å avdekke eventuelle svakheter i beredskapen.

4.3.2. Kompetanse

4.3.2.1. Opplæring, trening og øvelser

Informantene ble bedt om å redegjøre for hvordan opplæring, trening og øvelser for varsling og mobilisering av kriseledelsen i virksomheten gjennomføres, og om det inneholder momenter som berører beslutningen om varsling og mobilisering.

De fleste virksomhetene gjennomfører jevnlig varslingsøvelser for kriseorganisasjonen. Hyppigheten varierer fra et minimumskrav på to ganger årlig til flere ganger i kvartalet. Et utsagn fra intervjuene er: *«vi øver ikke ofte, kravet er minimum to øvelser pr. år pr. krisestab.»* I en annen virksomhet *«er det ikke gjennomført varslingsøvelser på lang tid, og det er ingen i kriseorganisasjonen som har etterlyst behovet for slike øvelser»*. De fleste informantene opplyser at målet for varslingsøvelser først og fremst er å trene ferdigheter i bruk av varslingsystemet og loggføringsverktøyet. Det er også funn fra intervjuene som viser høy øvingsaktivitet. Informanten fra departementet sier: *«vi bruker mye ressurser på kompetanseheving på alle nivåer i kriseorganisasjonen. Det gjennomføres mange øvelser parallelt med at det er mange hendelser som må håndteres. Selv om det ikke er interne krav på hvor ofte og hva det skal øves på, så øver vi mye oftere. Blant annet gjennomføres det mønstringsøvelser hver mandag hvor vi snakker oss i gjennom aktuelle problemstillinger. Varsling og mobilisering er ofte et tema for disse øvelsene.»*

I en virksomhet gjennomføres det et grunnkurs for medlemmene i kriseorganisasjonen hvor det blant annet gis opplæring i prosessen rundt varsling og mobilisering med fokus på proaktiv stabsmetodikk. *«Det diskuteres hvilke hendelser virksomheten kan bli utsatt for og hvordan dette påvirker beslutningen om å varsle og mobilisere. Som en del av diskusjonen legges det opp til erfaringsbasert læring hvor det presenteres hvilke hendelser som har utløst*

varsling og mobilisering de siste årene.» Ved reelle hendelser baseres beslutningen om mobilisering først og fremst på lederens erfaring og kompetanse innen proaktiv stabsmetodikk, men det er ingen vedtatte prinsipper som følges. Informanten mener *«de ledere som har operativ bakgrunn eller stabsarbeidserfaring er et hestehode foran når det gjelder å se potensialet med å mobilisere kriseledelsen»*. Begrepene operativ bakgrunn og stabsarbeidserfaring er viktig å avklare for å forstå hva som menes med dette sitatet. Min forståelse av operativ bakgrunn er at dette knyttes til erfaring i krisehåndtering på det operative nivået, mens stabsarbeidserfaring relateres til erfaring og kompetanse innen proaktiv stabsmetodikk.

Kompetanse i forhold til å mobilisere kommer også frem i et annet intervju hvor det hevdes at *«det er bedre med en erfaren person som avgjør mobilisering enn at konkrete planer beskriver det, men dette betinger at den personen som sitter der har det skjønnet og har en tenkemåte som tar høyde for at situasjonen kan utvikle seg.»* Slik jeg forstår denne påstanden er at skjønnet og tenkemåten for å se om hendelsen har potensiale til å utvikle seg er basert på at vedkommende har nødvendig erfaring og kompetanse for å ta denne beslutningen. Det er ikke behov for en beskrivelse av hvordan rutinene skal praktiseres så lenge den som beslutter innehar denne erfaringen og skjønnet.

Konsulenten med erfaring fra beredskapsarbeid i flere virksomheter mener øvelser for kriseorganisasjonen i stor grad gjennomføres på feil premisser i forhold til varsling og mobilisering. Fokuset er ofte *«å øve på håndteringen av et spesielt scenario hvor de allerede er innkalt, sitter klare og er forberedt på å øve»*. Dette sitatet forstås som at varsling og mobilisering sjeldent er et øvingsmål når kriseorganisasjonene øver, men at det prioriteres å øve på selve håndteringen av en hendelse. For å sikre gode rutiner i forbindelse med varsling og mobilisering mener konsulenten at avsender- og mottakerapparatet ved varsling og mobilisering må trenes. Den som varsler må blant annet vite hvilke hendelser som utløser varsling og hvilket budskap som skal sendes ut. Den som mottar varselet må øve på hvordan man responderer på varslingen. Informanten har erfart at dette vektlegges i liten grad i trening, opplæring og øvelser for kriseorganisasjoner. Når det gjelder kompetansebygging rundt prosessen med å mobilisere kriseledelsen er informantens erfaring at dette er helt fraværende.

Konsulenten understreker også viktigheten av å øve ofte og viser til et eksempel fra en virksomhet hvor de gjennomførte varslings- og loggføringsøvelser en gang i uken. Etter hvert

ble også innkalling en del av øvelsen. «*Det tok seks måneder før deltagerne skjønnte hvorfor man trente på dette*». Min forståelse av dette utsagnet er at det kreves mange gjennomføringer over lang tid for å oppnå det som er intensjonen med øvelsene.

Et annet funn som kom frem i intervjuene var forskjellen på øvelse og reelle hendelser ved mobilisering av kriseledelsen. Erfaringene viser at terskelen er lav for å mobilisere ved gjennomføring av øvelser, mens ved reelle hendelser er den betraktelig høyere. Dette viser at det kan være utfordringer med å mobilisere når det oppstår hendelser selv om virksomheten har øvd på det.

4.3.2.2. Evalueringer av øvelser og hendelser

Erfaringer fra evalueringer av øvelser og hendelser i forhold til rutine for varsling og mobilisering var et tema i intervjuene av informantene. Generelt beskriver informantene gode rutiner for å gjennomføre evalueringer, men det er varierende hvilken nytte disse gir med tanke på læring, oppfølging og implementering av funn.

I en virksomhet er det etablert gode rutiner for å evaluere både øvelser og hendelser, men det oppleves generelt liten vilje for å følge opp eventuelle funn. Funnene blir registrert i et avvikssystem og «*en del funn tas inn i beredskapsplanen, men det er ingen systematikk i dette – kun en hovedtanke*» og «*jeg opplever at det ikke er vilje/ønske om å ta tak i funnene*». Disse utsagnene kan forstås som at det er tilfeldig hvilke funn som faktisk blir fulgt opp, og at det ikke er etablerte rutiner for oppfølging. I samme virksomhet er det eksempler på at erfaringer fra en hendelse endret rutine for varsling og mobilisering. De opplevde stor mediaoppmerksomhet ved flom, og med bakgrunn i evalueringen ble beredskapsplanen endret ved at varsling og mobilisering av kriseledelsen må skje raskt når slike hendelser oppstår.

Det er også et eksempel fra departementet som viser at evalueringer av en hendelse førte til endringer i rutine for varsling og mobilisering. Virksomheten fikk ansvaret for å håndtere en svært alvorlig krise for en del år siden, og i etterkant ble det gjennom interne og eksterne evalueringsrapporter rettet sterk kritikk på hvordan krisen ble håndtert. Det ble iverksatt en rekke tiltak for å styrke beredskapen og krisehåndteringsevnen i virksomheten, blant annet ble «*det opprettet et døgnbemannet operasjonssenter for å sikre god kompetanse i den innledende krisehåndteringen*». Dette tyder på at virksomheten har etablert tiltak for å kunne iverksette tidlig håndtering av en uventet og hurtig utviklende krise. Ifølge informanten har opprettelsen av dette operasjonssenteret ført til gode rutiner for tidlig varsling og at vurderingen av behovet for mobilisering er bedre ivaretatt. I forhold til evalueringer forklarer samme

informant at *«det gjennomføres evaluering og utarbeides erfaringsnotat etter alle øvelser og hendelser med forbedrings- og bevaringspunkter, eks hvorfor ble krisestaben innkalt for sent, vurderingskonferansen tok alt for lang tid. Notatet inneholder også hvem som er ansvarlig for å følge opp, men det er sjeldent det fører til endringer i beredskapsplaner»* og *«erfaringer fra øvelser og reelle hendelser er definitivt nyttig for å forbedre beredskapen, vi lærer noe nytt hver gang»*.

I en annen virksomhet er det kun øvelser som blir evaluert og funn blir registrert i et eget avvikssystem. Funnene blir behandlet av linjeledere, men det er ingen dokumentasjon på hvordan dette blir fulgt opp. Inntrykket til informanten er at *«øvelser gjennomføres kun fordi man må og det er lite fokus på hvilken lærdom øvelsene gir»*. Når det gjelder evaluering av hendelser sier informanten at *«jeg kjenner ikke til at det er system for å evaluere reelle hendelser.»*

Dette poengteres av konsulenten som har erfaring fra flere virksomheter hvor det øves og evalueres mye, men *«opplever at deltagerne lærer de samme tingene hver gang og at det er de samme forbedringspunktene som avdekkes i evalueringene hver gang»*. Dette kan tyde på at det brukes mye ressurser på å øve, men det oppnås ikke et læringsutbytte. For at evalueringer skal gi nytte har konsulenten erfart at *«evalueringer uten erkjennelse av læringspunkter har liten verdi»*. I forhold til å øve på varsling og mobilisering må det fokuseres på hva som gir reell læring i øvelsen. Dette kan defineres som konkrete øvingsmål hvor aktuelle problemstillinger blir belyst i øvelsen. Ifølge informanten vil evalueringen gi verdi hvis den knyttes opp mot slike øvingsmål. Ut fra egen erfaring mener konsulenten at dette gjøres i liten grad, og at øvingsmålene relateres til forskjellige scenarioer og ikke generiske rutiner og prosedyrer.

4.3.3. Kultur

Selv om det er etablert en god struktur i beredskapsarbeidet og det gjennomføres kompetansehevende tiltak for kriseorganisasjonen, mener flere informanter at dette arbeidet også påvirkes av kulturelle forhold i virksomheten. Dette gjelder først og fremst for rutine ved mobilisering av kriseledelsen og gjennomføring av kompetansehevende tiltak for kriseorganisasjonen.

4.3.3.1. Mobilisering av kriseledelsen

I en virksomhet er det beskrevet en varierende praksis i rutine for å mobilisere kriseledelsen og at dette kan knyttes til forskjellige holdninger hos lederne og manglende felles forståelse

for kriseledelsens funksjon. *«Det er mange eldre ledere som ikke er opptatt av å utnytte potensialet med å bruke kriseledelsen i håndteringen av hendelser og jo yngre ledere vi har, jo mer blir aktivering av kriseledelsen benyttet som støtte i håndteringen».* Årsaken til denne forskjellige praktiseringen forstås i denne sammenheng til at alder kan ha betydning i form av ulik kompetanse, erfaring og holdninger.

Felles forståelse for kriseorganisasjonens funksjon understrekes av informanten fra departementet som sier at de har brukt mye tid for å oppnå dette. Tidligere ble kriser og alvorlige hendelser håndtert av linjeledelsen og var preget av at *«folk jobbet til de stupte»*, men etter hvert har flere og flere i virksomheten innsett at mobilisering av kriseorganisasjonen i mange tilfeller oppleves som en avlastning i forhold til arbeidsmengde. Videre forklarer informanten at holdningen til krisehåndtering preges av at *«alle ønsker å prestere og dette skal vi klare»*. Dette er en holdning som er gjennomgående på alle nivåer i virksomheten. Informanten tror dette er et resultat av at virksomheten har opplevd sterk kritikk i forbindelse med håndteringen av en krise, og at ingen ønsker at det skal gjenta seg.

Konsulenten har erfart mye motstand i organisasjoner der kriseledelsen har blitt mobilisert for ofte uten at det er behov for det. *«Min erfaring er at hvis man bommer i implementeringen av krisehåndteringskonseptet i en virksomhet, bruker det feil for mange ganger, så mister man organisasjonens evne til å lytte for å ta konseptet videre».* Konsulenten hevder videre at *«god beredskapskultur finnes i den ideelle verden, men det har ikke gått i de organisasjonene jeg har jobbet».* Erfaringer tilsier at det generelt sett er en holdning som går på at man ikke ønsker å bry andre når spørsmålet om å mobilisere blir diskutert. Terskelen for å mobilisere må være lav, men ikke så lav at troverdigheten til konseptet ødelegges. *«Rent faglig er dette vanskelig å balansere, fordi alle er enige om at kriser må tas på alvor».* Min tolkning av disse utsagnene er at det er stor forskjell mellom teori og praksis når det gjelder å etablere en god beredskapskultur i forhold til varsling og mobilisering. Problemstillingen med mobilisering uten at det er grunn til det, er et viktig tema som virksomhetene må diskutere.

4.3.3.2. Opplæring, trening og øvelser

Flere informanter hevder at opplæring, trening og øvelser i forbindelse med krisehåndtering påvirkes av kulturen i virksomheten.

Konsulenten som har jobbet mye med å utvikle krisehåndteringsevnen i offentlige virksomheter erfarer at det er manglende ydmykhet hos ledere for å se på krisehåndtering som et fag, og at det faktisk krever trening for å beherske det. *«Utfordringen er å få de til å forstå*

at det kreves trening for å bli god i krisehåndtering». For å oppnå denne forståelsen mener han det er *«avgjørende at ledelsen i virksomheten erkjenner at det er svakheter i krisehåndteringsevnen og at de viser vilje til å gjøre noe med det».* Øvelser kan være et virkemiddel for å oppnå dette og konsulenten viser til et eksempel fra en virksomhet hvor det ble gjennomført en skrivebordsøvelse på strategisk nivå. Temaet var varsling og mobilisering og øvelsen avdekket at rutinene og hvordan dette var organisert ikke fungerte. Dette førte til en beslutning på at hele beredskapskonseptet i virksomheten skulle revideres. En lignende øvelse ble gjennomført i en annen virksomhet med samme resultat i forhold til svakheter i rutinene. I dette tilfellet ble det ikke iverksatt noen tiltak for å utbedre rutinene og informanten mener grunnen til manglende oppfølging var ledelsens holdning til problemstillingen. Slik jeg forstår disse to eksemplene er det avgjørende med aksept og forståelse hos ledelsen for å kunne gjennomføre endringer med bakgrunn i erfaringer fra øvelser.

Et annet forhold som knytter kultur til øvingsaktivitet er motivasjonen og forståelsen for å gjennomføre øvelser ofte. I departementet er det pålagt å gjennomføre minimum to øvelser for kriseorganisasjonen årlig, mens det i realiteten gjennomføres ukentlige øvelser. Dette er alt fra korte diskusjonsøvelser med få involverte til større fullskalaøvelser hvor hele kriseorganisasjonen deltar. Informanten mener grunnen til denne hyppige øvelsesaktiviteten *«er at den er forankret hos øverste leder i virksomheten og at alle nivåer i kriseorganisasjonen har et sterkt ønske om å prestere i håndteringen av kriser».* Et lignende forhold beskrives i en annen virksomhet hvor *«virksomhetens leder har ytret ønske om mer opplæring utover det som er påkrevd innen krisehåndtering».* Informanten mener et slikt ønske fra øverste leder styrker holdningen til alle i virksomheten som jobber med beredskap og krisehåndtering. Slik jeg forstår budskapet fra disse informantene er at muligheten til å gjennomføre øvelser ut fra behov og ikke krav, først og fremst krever en forankring både hos ledelsen og i resten av kriseorganisasjonen.

4.3.4. Oppsummering av funn – data fra informanter

Struktur:

- Virksomhetene gjennomfører ulike typer analyser som legger grunnlaget for hvilken beredskap som bør etableres, men dette berører rutinene for varsling og mobilisering i liten grad

- Virksomhetene har beskrevet rutiner for varsling og mobilisering av kriseledelsen i beredskapsplanene hvor det hovedsakelig fremgår hvem som har fullmakt til å gjøre dette
- Virksomhetene er ikke underlagt eksterne krav som konkretiserer rutinene for varsling og mobilisering av kriseledelsen
- Virksomhetene har varierende interne krav til tilgjengelighet og responstid for kriseorganisasjonen
- Virksomhetene er underlagt ulike tilsynsordninger fra myndighetene, men det er ikke avdekket at rutinene for varsling og mobilisering av kriseledelsen er tema for slike tilsyn
- Virksomhetene har ikke etablert formelle rutiner for internkontroll av beredskapen
- Virksomhetene har beskrevet krav til evaluering av øvelser og hendelser i beredskapsplanene, med unntak av en virksomhet som ikke har krav til evaluering av hendelser

Kompetanse:

- Virksomhetene gjennomfører varslingsøvelser, men hyppigheten varierer fra minimumskrav på to ganger årlig til flere ganger i kvartalet
- Virksomhetene gjennomfører i liten grad øvelser som berører beslutningen om varsling og mobilisering av kriseledelsen
- Virksomhetene gjennomfører evalueringer av øvelser og hendelser, men det er varierende hvilken nytte disse gir med tanke på læring, oppfølging og implementering av funn

Kultur:

- Enkelte informanter beskriver manglende felles forståelse av kriseledelsens funksjon som en utfordring ved mobilisering
- Manglende ydmykhet for å se på krisehåndtering som et fag og at det kreves trening for å beherske det
- Læringspunkter er viktig ved evalueringer og erkjennelse av at det er potensiale for forbedringer
- Forbedringer er avhengig av forankring og aksept hos ledelsen
- Øvingsaktivitet utover det som er pålagt viser tegn på at det søkes etter forbedringer

5. Drøfting

Tidligere i oppgaven er det teoretiske grunnlaget i oppgaven blitt presentert. Teoriene er valgt ut fra sin relevans til problemstillingen i oppgaven:

«Hvordan påvirker erfaringer fra analyser, evalueringer, øvelser og hendelser rutinene for varsling og mobilisering av kriseledelsen?»

I dette kapittelet vil de teoretiske perspektivene bli drøftet opp mot empiriske funn som er innhentet gjennom dokumentanalyse og intervjuer av informanter.

Drøftingen er strukturert ut fra forskningsspørsmålene som er definert i oppgaven:

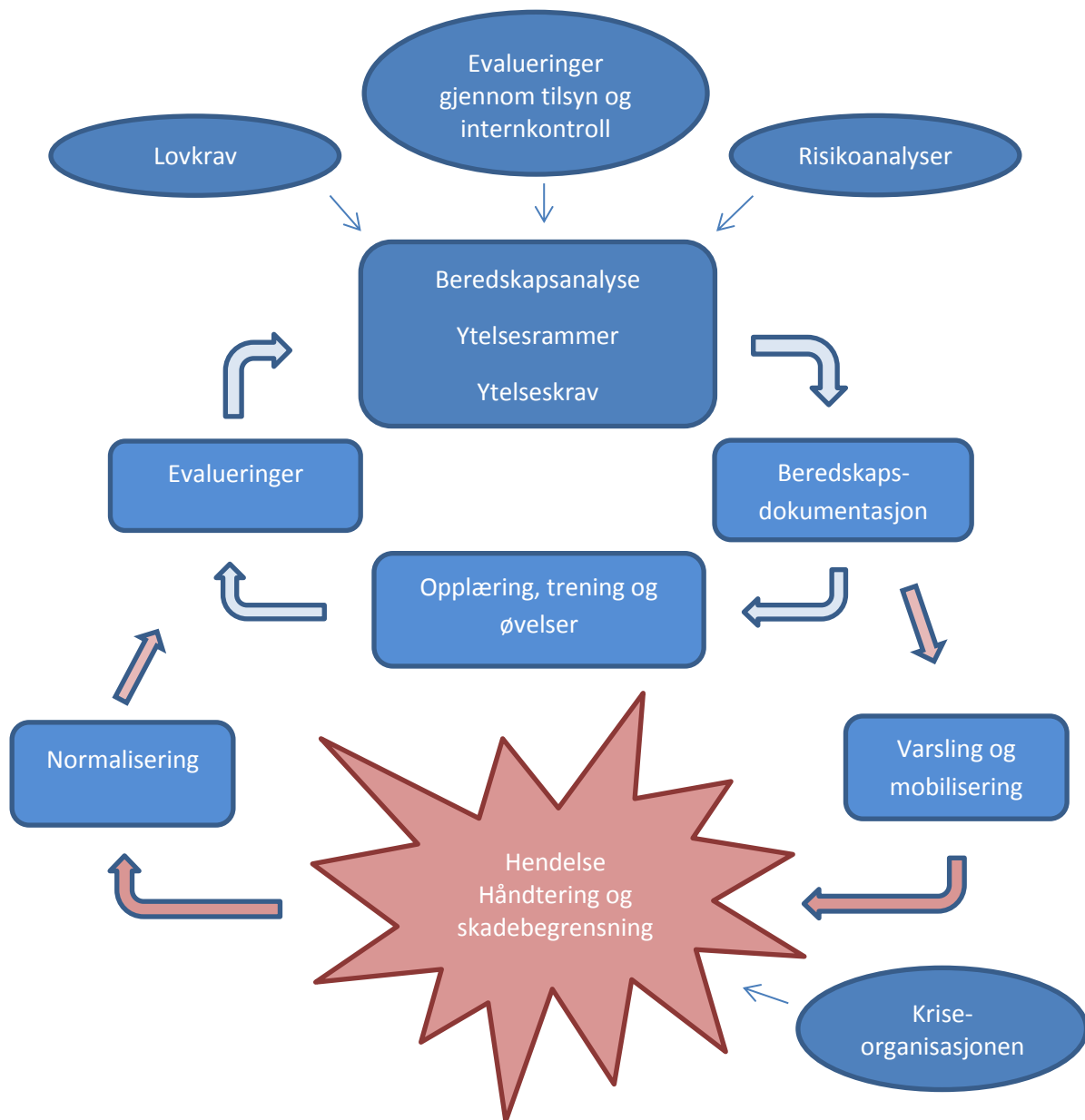
1. Hvordan påvirker strukturen i beredskapsarbeidet rutinene for varsling og mobilisering av kriseledelsen?
2. Hva må vektlegges i opplæring, trening og øvelser av rutinene for at varsling og mobilisering av kriseledelsen skal fungere?
3. Hvordan påvirker kulturelle forhold i virksomheten rutinene for varsling og mobilisering av kriseledelsen?

Etter hvert forskningsspørsmål som blir drøftet vil det bli foretatt en oppsummering.

Oppsummeringene vil samlet sett danne grunnlaget for konklusjoner og svar på oppgavens problemstilling.

5.1. Hvordan påvirker strukturen i beredskapsarbeidet rutinene for varsling og mobilisering av kriseledelsen?

Modellen som er vist i kapittel 2.2 illustrerer hvordan beredskapsarbeidet kan struktureres.



Figur 5 Systematisk beredskapsarbeid

Den er basert på en modell som Sommer (2014) presenterte for å vise hvordan systematisk beredskapsarbeid kan gi grunnlag for god og varig læring. Den er også basert på en modell utarbeidet av Lunde (2014) som viser de forskjellige momentene i beredskapsarbeidet. Disse momentene er hentet fra petroleumsregelverket som beskriver hvilke krav det er satt til etablering av beredskap (Lunde, 2014). Gjennom en beredskapsanalyse fastsettes ambisjonen

og rammene for beredskapen ved å identifisere hvilke uønskede hendelser det skal etableres beredskap for, og hvilke krav og ressurser som er nødvendig for respons og håndtering av slike hendelser. Eventuelle lovkrav og funn fra tilsyn og internkontroller vil kunne legge føringer for dette analysearbeidet. Resultatene fra analysen legger grunnlaget for innholdet i beredskapsplanene hvor blant annet rutineene for varsling og mobilisering er beskrevet. For å sikre god krisehåndteringsevne gjennomføres opplæring, trening og øvelser av kriseorganisasjonen basert på beredskapsplanene hvor evalueringene igjen gir innspill til beredskapsanalysen. Ved uønskede hendelser vil beredskapsplanene kunne brukes til varsling, mobilisering og håndtering av hendelsen. På samme måte som ved opplæring, trening og øvelser vil evalueringer av hendelser også danne et grunnlag for å gjøre endringer i beredskapsplanene. Evalueringer er et viktig moment i det systematiske beredskapsarbeidet, men i og med at evalueringer også kan knyttes opp til læring vil dette bli drøftet under forskningsspørsmålet som tar for seg opplæring, trening og øvelser.

5.1.1. Beredskapsanalyse

Legges denne strukturen for beredskapsarbeidet til grunn som en teoretisk tilnærming til beredskapsarbeidet, vil rutineene for varsling og mobilisering være basert på risiko- og beredskapsanalyser hvor det identifiseres hvilke hendelser som utløser rutineene. Dette underbygges av føringene som gis i *«Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle, tilsynsfunksjon og sentral krisehåndtering»* hvor det settes krav til at *«risiko- og sårbarhetsvurderinger vil gi grunnlag for å identifisere scenarier eller tenkte hendelsesforløp og kriser som departementet må være forberedt på å håndtere. Vurderingene skal også omfatte evnen til å opprettholde eller eventuelt gjenopprette viktige samfunnsfunksjoner under de påkjenninger som uønskede hendelser kan innebære.»* (DSB, 2012:6).

Empiriske funn fra intervjuene viser varierende grad av å gjennomføre analyser som grunnlag for beredskapsplanene. Denne variasjonen kommer tydelig frem med uttalelser som: *«det mangler en helhetlig beredskapsanalyse for virksomheten»* og *«beredskapsanalyser høres ut som et konsulentprodukt som beskriver en teoretisk virkelighet og bare gir delvis verdi for en virksomhet.»* Først og fremst er det risiko- og sårbarhetsanalyser som utarbeides hvor ulike beredskapsområder defineres og er førende for hva virksomheten skal ha beredskap for. Imidlertid er det ingen empiriske funn som tilsier at slike analyser har påvirkning på rutineene for varsling og mobilisering. Dette kan bekreftes med utsagn fra intervjuene: *«de fleste virksomheter ser dette behovet og de vet hva kriseorganisasjonen og krisestaben skal brukes*

til nærmest uavhengig av hva risikoanalysene sier» og «jeg har ennå til gode å se at hendelser avdekket i ros-analyser har hatt påvirkning på varsling og mobilisering».

Virksomhetene har beskrevet generiske og fleksible rutiner i beredskapsplanene som kan iverksettes uavhengig av hvilken hendelse som oppstår. Dette samsvarer med nevnte instruks hvor det settes krav til departementene (DSB, 2012). De skal kunne dokumentere «*at virksomheter i egen sektor er i stand til å ivareta ansvar for kritiske samfunnsfunksjoner uavhengig av hvilke hendelser som måtte inntreffe*» (DSB, 2012: 6). I et teoretisk perspektiv underbygges dette av Quarantelli (1998) som påpeker at beredskapsplanlegging bør gjøres generelt og fleksibelt hvor prosedyrer for blant annet varsling og mobilisering av ressurser er helt sentrale elementer uavhengig av hvilken type hendelse som oppstår.

Ut i fra dette kan det stilles spørsmålsteget om hvor viktig det er å basere rutinene for varsling og mobilisering på risiko- og beredskapsanalyser. Det kan hende slike analyser er avgjørende for andre forhold i arbeidet med å etablere beredskap, men for varslings- og mobiliseringsrutiner kan det diskuteres om det er mest hensiktsmessig med fleksibilitet eller om det er scenariospesifikke hendelser som skal utløse rutinene. Denne problemstillingen vil bli drøftet nærmere i forbindelse med forskningsspørsmålet som tar for seg hvilken betydning kulturelle forhold har for rutinene.

I tillegg til å identifisere uønskede hendelser vil en beredskapsanalyse også kunne fastsette konkrete krav til hvordan virksomheten skal respondere på slike hendelser. En teoretisk tilnærming til dette er å definere ytelseskrav for barrierer eller beredskapstiltak (Aven et.al.2011 og Lunde, 2014). I denne oppgaven er rutinene for varsling og mobilisering av kriseledelsen beskrevet som en barriere eller et beredskapstiltak hvor det kan settes krav til hvilken ytelse barrierene skal ha. Kravene kan være pålagt av myndighetene eller fastsatt internt i virksomheten, og de kan være av kvalitativ eller kvantitativ karakter (Lunde, 2014). Kvalitative krav kan beskrive overordnede forventninger til kvaliteten på beredskapen som etableres, mens kvantitative kan være målbare krav som varslings-, mobiliserings- og utholdenhetstid for funksjoner i beredskapen som f.eks. aktivering av kriseorganisasjonen.

Gjennom analyse av dokumenter og intervju av informanter fremkommer det ingen myndighetskrav til ytelse for varsling og mobilisering av kriseledelsen. I instruksen som regulerer kravene til departementenes forebyggende beredskapsarbeid og evne til å håndtere kriser i egen sektor, er det kun satt krav til at beredskapsplanene skal inneholde plan for kriseorganisering og varslingsrutiner uten at dette er spesifisert nærmere (DSB, 2012).

Empiriske funn fra intervjuene viser i liten grad at virksomheten har fastsatt interne krav til varsling og mobilisering av kriseledelsen. Blant annet ble rutinene i en virksomhet beskrevet slik: *«mobilisering er basert på idealisme og at ansatte ønsker å bidra med bakgrunn i at krav til respons vil utløse kostnader i form av kompensasjon for beredskapsvakt»*. Dette understrekes også med informasjon fra et annet intervju: *«settes det for eksempel krav til at kriseorganisasjonen skal kunne mobiliseres i løpet av en time, skaper dette flere utfordringer fordi det utløser krav om bosted, kompensasjon, edruelighet osv. Dette er problemstillinger som dukker opp i kjølvannet av beredskapsanalyser hvor det fokuseres på å sette konkrete krav til beredskapen og de færreste virksomheter er i stand til å ta stilling til dette»*. Unntaket er en virksomhet som har et tidfestet ytelseskrav for mobilisering hvor krisestaben må stille innen en time. Når det gjelder varsling gir funnene fra intervjuene inntrykk av at det er lav terskel for å varsle, men uten at dette er konkretisert gjennom krav. Det er *«lav list og tydelig retning for varsling»* er uttalelse som har kommet frem i intervjuer. Dette utsagnet kan forstås som at varsling gjennomføres ofte, og at det er klart hvem som skal motta varselet. Gjennom intervjuene ble det også avdekket at enkelte virksomheter har satt konkrete krav, både kvalitative og kvantitative, for varsling og mobilisering av kriseledelsen, men dette gjelder for taktisk nivå i kriseorganisasjonen hvor det fokuseres på ledelse av håndteringen på selve skadestedet.

Drøftingen har tatt utgangspunkt i en teoretisk tilnærming til at en beredskapsanalyse vil identifisere hvilke hendelser det skal etableres beredskap og at det kan fastsettes krav til hvordan det skal responderes (Aven et.al.2011 og Lunde, 2014). Selv om empiriske funn avdekker at slike analyser har liten verdi i forhold til rutinene for varsling og mobilisering, vil det være grunn til å tro at tydeligere krav til hvordan rutinene skal praktiseres kan være hensiktsmessig. Informantene har fokusert på kvantitative krav som responstid og mener dette kan være problematisk å innføre. I og med at departementet har fastsatt konkret responstid for mobilisering av krisestaben kan det diskuteres hvor problematisk dette er. Uansett vil det være opp til hver enkelt virksomhet å vurdere kvantitative krav, men det har ikke fremkommet i intervjuene at slike vurderinger gjøres i stor grad. Et fellestrekk i informasjonen fra informantene er at det er utfordringer med hvordan rutinene praktiseres, og at dette kan ha sammenheng med lite spesifikke og uklare beskrivelser av prosessen. Utsagn som *«at det må fremgå enda mer detaljert hvordan disse rutinene beskrives i beredskapsplanene»* og *«det er ingen vedtatte prinsipper som følges ved beslutningen om mobilisering»* kan understreke behovet for at det kan være behov for tydeligere beskrivelser av hvordan rutinene skal

praktiseres ved mobilisering. Det må være grunn til å tro at en tydeliggjøring kan oppnås ved å definere noen kvalitative krav til rutinene, og på den måten bidra til en mer felles praktisering.

5.1.2. Tilsyn og internkontroll

Gjennomføring av tilsyn og internkontroll kan også knyttes til strukturen i beredskapsarbeidet. Dette kan ses på som beredskapsevalueringer og av den grunn kunne gi innspill til endringer i den etablerte beredskapen. Gjennom dokumentstudier er det gjort funn på at virksomheter som ivaretar kritiske samfunnsfunksjoner er underlagt tilsynsordninger hvor Justis- og beredskapsdepartementet er ansvarlig for oppfølgingen (Meld. St.29, 2012:46 og DSB, 2012). Først og fremst er det departementene det føres tilsyn for, men ved behov kan det også gjelde underlagte virksomheter. Informantene som er blitt intervjuet sier det har blitt gjennomført ulike tilsyn fra myndighetene de siste årene. Det fremkommer ingen opplysninger på at disse tilsynene har vurdert rutinene for varsling og mobilisering av kriseledelsen. Dette kan ses i sammenheng med at tilsyn hovedsakelig vurderer om beredskapsarbeidet er i henhold til de krav som er pålagt av myndighetene (DSB, 2012). Det er ingen av informantene som opplyser at virksomhetene er underlagt slike krav i forhold til varsling og mobilisering av kriseledelsen. Dette samsvarer med de overordnede føringene som kun setter krav til at det skal etableres en kriseorganisasjon, og at det skal være en oppdatert varslingsliste (DSB, 2012). Så lenge virksomheten kan dokumentere dette, vil det være naturlig å tro at tilsynet konkluderer med at alt er i henhold til kravene, og at det ikke vil bli påpekt avvik.

Det er også funn fra intervjuene som tilsier at tilsyn ikke er kompetente til å stille de riktige spørsmålene for å avdekke svakheter i rutinene for varsling og mobilisering av kriseledelsen. *«Jeg mener at tilsyn generelt ikke innehar kompetanse for å stille spørsmål som vil avdekke svakheter i slike rutiner»*. Dette utsagnet tyder på at rutinene for varsling og mobilisering blir for detaljert for et eksternt tilsyn, og at det kreves spesiell kompetanse for å vurdere hvordan de praktiseres. Dette bekreftes av Aven et.al. (2011) som mener at et tilsyn vil ha utfordringer med å tilegne seg nødvendig dybdekunnskap og innsikt i hvordan virksomheten i realiteten drives.

Det er et empirisk funn fra intervjuene som viser at et tilsyn indirekte har ført til endringer av rutinene for varsling og mobilisering av kriseledelsen. I en virksomhet ble det gjennomført et tilsyn som konkluderte med en rekke anbefalinger til forbedringer i beredskapen.

Virksomheten tok tak i dette og opprettet et eget prosjekt som resulterte i en ny beredskapsorganisasjon hvor også rutinene for varsling og mobilisering av kriseledelsen ble revidert. Dette viser at anbefalingene fra et tilsyn også kan føre til endringer av relativt detaljerte rutiner for krisehåndteringen, men det betinger at virksomheten selv tar initiativ til det.

Gjennom studie av en tilsynsrapport er det gjort et spesifikt funn som viser at tilsynet påpeker manglende beskrivelse og konkretisering av varslingsrutinene ved uønskede hendelser (DSB, 2015). Det blir trukket frem et eksempel på at det ikke nevnes i beredskapsplanen hvem som skal varsle departementet, eller hvem i departementet som skal varsles. Tilsynsrapporten gir en rekke anbefalinger til virksomheten og et fellestrekk, som kan betraktes som et generelt funn i denne oppgaven, er at disse i all hovedsak påpeker mangler i forbindelse med dokumentasjon av planer, rutiner og tiltak knyttet til beredskap. Dette samsvarer ikke med de føringer som gis i St.meld. nr. 17 (2002-2003) hvor det beskrives at det ikke skal stilles utstrakte krav til dokumentasjon, men at det heller bør fokuseres på hva virksomhetene har iverksatt praktiske tiltak. I forhold til rutinene for varsling og mobilisering vil føringene i stortingsmeldingen tilsi at tilsynet i større grad bør fokusere på hvordan rutinene faktisk fungerer i stedet for hvordan de er dokumentert. Dette viser at tilsyn kan være et virkemiddel som også evaluerer konkrete beredskapstiltak ut i fra hvordan de fungerer, og ikke bare hvordan de er dokumentert.

I følge Aven et.al. (2011) har tilsynsrollen i de senere år utviklet seg fra å være ekstern kontroll til større vekt på internkontroll og selvregulering. Hvordan internkontroll skal utøves og hvilke plikter som er forbundet med dette er regulert i Internkontrollforskriften (1997). Prinsippet i denne forskriften er at virksomheten selv skal sikre at aktiviteter organiseres, utføres og vedlikeholdes i henhold til krav fastsatt i helse-, miljø-, og sikkerhetslovgivningen. Det er gjort funn fra dokumentstudier som knytter Internkontrollforskriften til beredskapsarbeidet. I veilederen fra DSB som tar for seg systematisk samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid i kommunene anbefales det at metodikken som er beskrevet i forskriften benyttes i arbeidet med å etablere og vedlikeholde beredskapen (DSB, 2001). Selv om denne veilederen kun gjelder for kommunene, vil det være grunn til å tro at metodikken også kan brukes i andre virksomheter som ivaretar samfunnskritiske funksjoner.

Når det gjelder kravene som er beskrevet i Internkontrollforskriften (1997), er det ingen funn fra intervjuene som knytter disse opp mot beredskapsarbeidet som gjøres i virksomhetene. Det

er ingen av virksomhetene som har etablert formelle rutiner for å utføre kontroll av beredskapen slik det er beskrevet i forskriften. Hvorfor det ikke er etablert slike rutiner er ikke blitt undersøkt i denne oppgaven, men en grunn kan være det Fimreite et.al. (2011:60) hevder: «gjennom internkontroll flyttes ansvaret for etterlevelse av regelverket til virksomheten hvor aktørene ikke nødvendigvis har kapasitet og kunnskap om sitt ansvar».

Et annet funn fra dokumentstudiene er de føringer som gis i St. meld. nr 17 (2002-2003) hvor forholdet mellom tilsyn og internkontroll beskrives. I de tilfeller hvor et tilsyn oppdager et avvik skal ikke bare feilen bli pålagt utbedret, men også internkontrollrutinene i virksomheten skal gjennomgås for å unngå at lignende feil skjer igjen. I tilsynsrapporten som er studert er det beskrevet flere avvik, men det er ikke gjort noen funn på at internkontrollrutinene er blitt gjennomgått (DSB, 2015).

Dette kan tyde på at verken tilsynet eller virksomhetene selv i særlig stor grad fokuserer på kravene i internkontrollforskriften i forhold til beredskapsarbeidet. Det må være grunn til å tro at en systematisk og helhetlig gjennomgang hvor beredskapsarbeidet i virksomheten blir evaluert ut i fra kravene i internkontrollforskriften vil kunne føre til en styrket beredskap og krisehåndteringsevne. Evalueringer ved bruk av internkontroll gir også muligheter til å vurdere hvordan konkrete beredskapstiltak fungerer, som for eksempel rutinene for varsling og mobilisering av kriseledelsen.

5.1.3. Oppsummering

«Hvordan påvirker strukturen i beredskapsarbeidet rutinene for varsling og mobilisering av kriseledelsen» er forskningsspørsmålet som har blitt drøftet i dette kapittelet. Når det gjelder bruk av risiko- og beredskapsanalyser som grunnlag for å identifisere hvilke hendelser det skal etableres beredskap, viser drøftingen at dette i liten grad påvirker rutinene for varsling og mobilisering. Virksomhetene har etablert slike rutiner uavhengig av hvilke analyser som er gjennomført. Videre er det avdekket at det er varierende grad av fastsatte krav til rutinene ved varsling og mobilisering, men drøftingen har vist at det kan være hensiktsmessig å definere kvalitative til respons for å sikre felles praktisering av rutinene.

Drøftingen har også vist at tilsyn og internkontroll som virkemidler for å kvalitetssikre og evaluere beredskapen har liten betydning for hvordan rutinene praktiseres. Et tilsyn evaluerer først og fremst beredskapen med bakgrunn i hvilke krav som er definert i lover, forskrifter og instruksjer. Så lenge innholdet i varlings- og mobiliseringsrutinene ikke er underlagt slike krav, vil et tilsyn ikke kunne påvirke dette. Når det gjelder internkontroll kan dette ha

betydning for rutineene, men det betinger at virksomhetene følger pålagte krav som er beskrevet i Internkontrollforskriften (1997). Drøftingen har vist at dette verken følges opp i virksomhetene eller påpekes av tilsyn.

5.2. Hva må vektlegges i opplæring, trening og øvelser av rutineene for at varsling og mobilisering av kriseledelsen skal fungere?

God krisehåndteringsevne er avhengig av at det gjennomføres kompetansehevende tiltak for de som har en funksjon i kriseorganisasjonen. Dette kommer også frem i flere teoretiske perspektiver. Weiseth og Kjaserud (2008) påstår at en kriseorganisasjon som ikke øver, mest sannsynlig ikke vil kunne møte de krav som stilles til organisasjonen i situasjoner som preges av sterkt press. Dette understrekes av Lunde (2014) som mener det er viktig å sikre opplæring, trening og øvelser for alle i kriseorganisasjonen, slik at de er kvalifisert og har kompetanse for å ivareta det ansvaret og de oppgavene som er beskrevet i beredskapsdokumentasjonen. Fimreite et.al. (2011) mener det bør gis opplæring i hvordan kriseorganisasjonen skal opptre og håndtere forskjellige situasjoner samt bruke relevant utstyr. På denne måten vil øvelser kunne bidra til en økt forståelse for og kunnskap om hvilke utfordringer virksomheten kan møte på i krisesituasjoner.

Som en del av det empiriske grunnlaget i denne oppgaven er overordnede styrende dokumenter studert for å se nærmere på hvilke føringer som gis fra myndighetene når det gjelder øvingsaktivitet. I Meld St. 29 (2011-2012:44) skriver regjeringen at *«øvelser er også et sentralt virkemiddel for kontinuerlig styrking av sentral krisehåndteringsevne»* og at *«regjeringen vil fortsette satsingen på øvelser på alle nivåer i offentlig forvaltning.»* Dette bekrefter at kompetansehevende tiltak er en viktig del av beredskapsarbeidet og krisehåndteringen, og at det samsvarer med teoretiske perspektiver.

Videre i dette kapitlet vil det være opplæring, trening og øvelser for de som er involvert i prosessen rundt varsling og mobilisering det vil bli fokusert mot.

Lunde (2014) beskriver en teoretisk tilnærming til hvordan opplæringen for kriseorganisasjoner kan gjennomføres. Opplæringen deles inn i tre nivåer som retter seg mot individet, gruppen og organisasjonen. I korte trekk må opplæring på individnivå inneholde generell beredskapsopplæring, informasjon om den etablerte beredskapen, ferdighetstrening for å ivareta funksjoner og kunnskap om hvilken arbeidsmetodikk organisasjonen skal arbeide etter. På gruppenivå fokuseres det på samhandling og koordinering internt i kriseorganisasjonen hvor målet er å innarbeide en felles forståelse og bruk av

arbeidsmetodikken som skal benyttes. På organisasjonsnivå vektlegges overordnet samhandling og koordinering internt i organisasjonen og ut mot aktuelle eksterne aktører.

I forhold til kompetanse som relaterer seg til rutinene for varsling og mobilisering er det gjort empiriske funn fra intervjuene som kan knyttes opp mot opplæring på individ- og gruppenivå. Alle virksomhetene gjennomfører varslingsøvelser hvor hensikten i all hovedsak går ut på å trene ferdigheter i bruken av varslings- og loggføringsverktøyet. Utover dette gjennomføres det øvelser for kriseledelsen hvor fokuset er å øve på håndteringen av en konkret hendelse. Konsulenten som ble intervjuet uttrykker dette slik: *«under øvelsen øver man på å håndtere et spesielt scenario hvor de allerede er innkalt, sitter klare og er forberedt på å øve»*. Opplæring i hvilke hendelser som utløser varsling, hvilke kriterier som er grunnlaget for å vurdere om det skal mobiliseres, hvilket budskap varslingsmeldingen skal inneholde og hvordan mottaker skal respondere er nærmest fraværende. For å sikre en felles forståelse for hvordan rutinene for varsling og mobilisering skal praktiseres må det være grunn til å tro at dette er momenter som er avgjørende å trene på. Dette underbygges av funn fra intervjuer hvor konsulenten beskriver et tilfelle hvor det ble gjennomført ukentlige øvelser som inneholdt disse øvingsmomentene, og *«det tok seks måneder før deltagerne skjønnte hvorfor man trente på dette»*. Det har også kommet frem i intervjuer at det er utfordringer med å skape en felles forståelse for hvordan rutinene skal praktiseres, og at spesielt beslutningen om mobiliseringen ofte er basert på den enkeltes kompetanse, erfaring og skjønn. Dette understrekes gjennom et sitat fra intervjuene: *«det er bedre med en erfaren person som avgjør mobilisering enn at konkrete planer beskriver det, men dette betinger at den personen som sitter der har det skjønnet og har en tenkemåte som tar høyde for at situasjonen kan utvikle seg.»* Ut i fra denne påstanden vil det være naturlig å tenke at det er avgjørende med å prioritere kompetanseutvikling for de som har funksjonen med å beslutte mobilisering. Påstanden kan også knyttes opp til behovet for å identifisere konkrete hendelser gjennom risiko- og beredskapsanalyser som grunnlag for rutinene.

Et annet empirisk funn som berører opplæring på gruppenivå er virksomheten som gjennomfører grunnkurs for medlemmene i kriseorganisasjonen. I grunnkurset er varsling og mobilisering av kriseledelsen et tema hvor *«det diskuteres hvilke hendelser virksomheten kan bli utsatt for og hvordan dette påvirker beslutningen om å varsle og mobilisere. Som en del av diskusjonen legges det opp til erfaringsbasert læring hvor det presenteres hvilke hendelser som har utløst varsling og mobilisering de siste årene.»* Dette viser at virksomheten forsøker å gi opplæring til kriseorganisasjonen som en gruppe i hvordan rutinene skal praktiseres.

Allikevel erfares det i virksomheten store variasjoner i bruken av rutinene, og da spesielt hvor teamet er mobilisering av kriseledelsen. Dette kan tyde på at det ikke er tilstrekkelig med opplæring kun på et grunnkurs, men at det må øves og trenes på oftere.

I forhold til Lunde (2014) sin teori om opplæring viser dette at individene som beslutter varsling og mobilisering i liten grad trenes i ferdigheter som går på beslutningen om varsling og mobilisering. Det fokuseres først og fremst på opplæring i teknisk bruk av verktøyet. På gruppenivå er det lite fokus på opplæring i å få felles forståelse av rutinene for varsling og mobilisering. Det er kun avdekket at dette er et tema på et grunnkurs i en virksomhet. På organisasjonsnivå er det ingen empiriske funn som tilsier at dette blir gjennomført.

Opplæring kan også kategoriseres ut fra hvordan øvelser gjennomføres. Lunde (2014) hevder det er tre former for øvelser. Dette er refleksjonsøvelser som har til hensikt å diskutere forskjellige problemstillinger knyttet til utvalgte beredskapsutfordringer. Målet med slike øvelser er blant annet å skape en felles forståelse av hvordan virksomheten best kan respondere på aktuelle hendelser. Videre er det simuleringsøvelser hvor aktørene trener sine funksjoner under så reelle forhold som mulig, og responsen skal være tilnærmet lik som i en reell situasjon. Den tredje formen er verifikasjonsøvelser der hensikten er å verifisere at kriseorganisasjonen evner å respondere i henhold til de krav og rammer som er beskrevet i beredskapsplanene.

Disse tre formene kan kobles opp mot hvordan rutinene for varsling og mobilisering kan øves, men det er få empiriske funn som tilsier at dette gjøres. Som tidligere beskrevet gjennomfører de fleste virksomhetene varslingsøvelser i den hensikt å trene ferdigheter i bruk av verktøyet, hvor problemstillinger rundt spørsmålet om mobilisering sjeldent er en del av øvelsen. En slik øvelse kan betraktes som en simuleringsøvelse hvor aktørene trener ferdigheter som de vil kunne benytte seg av i en reell situasjon. I intervjuene er det avdekket at enkelte virksomheter gjennomfører refleksjonsøvelser hvor varsling og mobilisering er et tema, men det er ingen opplysninger på at dette gjøres jevnlig og som en del av et opplæringsprogram.

Med utgangspunkt i den teoretiske tilnærmingen til hvordan øvelser kan gjennomføres må det være grunn til å mene at refleksjons-, simulerings- og verifikasjonsøvelser kan benyttes for å sikre god kompetanse i prosessen rundt varsling og mobilisering. Eksempelvis kan refleksjonsøvelser gjennomføres for å diskutere seg frem til hvilke konkrete varslings- og mobiliseringsrutiner som vil være hensiktsmessig å bruke ved ulike hendelser. I simuleringsøvelser kan aktørene trene på disse rutinene hvor det sendes ut varsling og

kriseledelsen responderer på dette tilnærmet lik en reell situasjon. Hvis det settes krav til hvordan rutineene for varsling og mobilisering skal praktiseres, og at det er beskrevet i beredskapsplanene, kan dette testes i en verifikasjonsøvelse. Empiriske funn viser at en slik tilnærming til opplæring, trening og øvelser for kriseorganisasjonen er fraværende.

Hvor ofte det øves og trenes er også et relevant tema i forhold til forskningsspørsmålet som drøftes her. I dokumentene som er studert fremkommer det ingen klare overordnede krav på hvor ofte det skal øves i virksomheter som ivaretar samfunnssikringsfunksjoner. I «*Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle, tilsynsfunksjon og sentral krisehåndtering*» er det satt krav til at departementene skal øve minimum to ganger årlig og delta på en nasjonal øvelse i løpet av en to års periode (DSB, 2012). Det er ingenting som tyder på at dette kravet også er gjeldende for underliggende virksomheter. Dette kommer frem i tilsynsrapporten som er studert (DSB, 2015). Øvelser var et tema for tilsynet, men det er ikke foretatt noen vurderinger på hvor ofte og hvor mange ganger virksomheten har øvd. Tilsynet anbefaler at virksomheten må jobbe mer målrettet og systematisk med øvelser. Det må utarbeides en plan for å sikre at øvelsene brukes som et virkemiddel til å styrke organisasjonens krisehåndteringsevne, der øvingsmålene samsvarer med oversikten på risiko og sårbarhet (DSB, 2015).

Selv om det ikke er noen klare myndighetskrav for hvor ofte det skal gjennomføres øvelser, er det gjort funn i intervjuene at underliggende virksomheter følger departementenes krav med minimum to øvelser i året. «*Vi øver ikke ofte, kravet er minimum to øvelser pr. år pr. krisestab.*» I en annen virksomhet er «*det er ikke gjennomført varslingsøvelser på lang tid, og det er ingen i kriseorganisasjonen som har etterlyst behovet for slike øvelser*». På den annen side er det også gjort funn på at det er virksomheter som har en langt høyere aktivitet hvor deler av kriseorganisasjonen øver ukentlig. I departementet «*braker vi mye ressurser på kompetanseheving på alle nivåer i kriseorganisasjonen og det gjennomføres mange øvelser parallelt med at det er mange hendelser som må håndteres. Selv om det ikke er interne krav på hvor ofte og hva det skal øves på, så øver vi mye oftere. Blant annet gjennomføres det mønstringsøvelser hver mandag hvor vi snakker oss i gjennom aktuelle problemstillinger. Varsling og mobilisering er ofte et tema for disse øvelsene.*» Dette viser store variasjoner i øvingsaktiviteten blant virksomhetene som er undersøkt.

Denne varierende graden av øvingsaktivitet kan knyttes opp mot de nasjonale prinsippene for beredskap (Meld. St 29. (2011-1012), 2012). Spesielt ansvar- og nærhetsprinsippet som beskriver at det er den virksomhet som til daglig har ansvaret for et område som også har ansvaret for nødvendige beredskapsforberedelser, og for den utøvende tjeneste ved kriser. I tillegg skal kriser organisatorisk håndteres på lavest mulig nivå med bakgrunn i at den som har størst nærhet til krisen også har best forutsetninger til å forstå situasjonen, og dermed er best egnet til å håndtere den. Disse prinsippene gir mulighet for at hver enkelt virksomhet kan sette egne krav til beredskapen, herunder øvingsaktivitet både når det gjelder hvor ofte og hvilke typer øvelser som skal gjennomføres.

For å opprettholde et tilfredsstillende nivå på ferdigheter for de som har funksjoner i kriseorganisasjonen mener Lunde (2014) at disse må trenes og øves jevnlig i kortere intervaller. Dette underbygges gjennom funn fra intervjuene hvor det beskrives at det ble gjennomført ukentlige øvelser for varsling og mobilisering for å oppnå en felles forståelse i praktiseringen av rutinene. «*Det tok seks måneder før deltagerne skjønnte hvorfor man trente på dette.*» Med bakgrunn i dette vil det være grunn til å tro at kravet om to årlige øvelser gir liten effekt i å forbedre krisehåndteringsevnen.

I forhold til verifikasjonsøvelser, hvor hensikten ifølge Lunde (2014) er å revidere beredskapsdokumentasjonen, anbefales det jevnlig gjennomføring. I komplekse organisasjoner med høy operasjonell risiko er det ikke tilstrekkelig med en slik øvelse kun en gang i året. Det er ikke gjort noen funn fra intervjuene som bekrefter at slike øvelser er blitt gjennomført hvor rutinene for varsling og mobilisering er blitt revidert.

Ut i fra dette må det være grunn til å mene at krav til oftere gjennomføring av øvelser vil styrke kompetansen for kriseorganisasjonen. En mer strukturert tilnærming til gjennomføringen av opplæring og øvelser hvor hensikten er refleksjon, simulering og verifikasjon, bør dette kunne føre til en bedre felles forståelse og mer enhetlig praktisering av rutinene. Hvis opplæringen i tillegg fokuserer på gruppen og organisasjon, og ikke bare mot individet, skulle en tro at dette vil gi utslag i en bedre praktisering av rutinene for varsling og mobilisering.

5.2.1. Evaluering

Evaluering av øvelser og hendelser kan være et viktig virkemiddel for å etablere, vedlikehold og utvikle beredskapen og krisehåndteringsevnen i en virksomhet. Ut fra et teoretisk perspektiv kan evalueringer overordnet sett ha to formål. Det ene formålet med evaluering er i

følge Sverdrup (2002) at den gjennomføres for å legitimere noe eller kvalitetssikre det som er blitt gjort. Evalueringsrapporten vil da være et verktøy som gir et beslutningsgrunnlag for en eventuell endring av beredskapsplanene. Dette understrekes av Perry og Lindell (2003) som mener beredskapsarbeidet må ses på som en kontinuerlig prosess hvor blant annet beredskapsplanen hele tiden forbedres med bakgrunn i evalueringer av uønskede hendelser, treninger og øvelser.

Det andre formålet er at evalueringer brukes til å oppnå læring for de involverte i øvelsen eller i håndteringen av hendelsen (Sverdrup, 2002).

Denne teoretiske tilnærmingen til evalueringer bekreftes gjennom empiriske funn fra dokumentstudiene. Læring og endring med bakgrunn i erfaringer fra faktiske hendelser og øvelser er beskrevet i Meld St. 29 (2011-2012:44). Der henvises det til *«erfaringer fra tilsyn av øvelser effektivt bidrar til å opparbeide kompetanse som grunnlag for å foreta tilpasninger i eget planverk. Læringspunkter fra øvelser må derfor bli sidestilt med læringspunkter fra reelle kriser»*.

Selv om det ikke fremgår av *«Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle, tilsynsfunksjon og sentral krisehåndtering»* (DSB, 2012) at evalueringer av øvelser og hendelser skal gjennomføres, er dette et tema i tilsynsrapporten som er studert (DSB, 2015). Tilsynet anbefalte virksomheten å videreutvikle systematikken i evalueringene av hendelser slik at de er sporbare og at de inneholder anbefalte og besluttede tiltak som sikrer kontinuerlig forbedring av stabstøttearbeidet. I forhold til evalueringer av øvelser ble det anbefalt bedre dokumentasjon på prosessene og rutinene for hvordan øvelsene gjennomføres og hvordan funn blir fulgt opp.

I intervjuene av informantene var evalueringer av øvelser og hendelser også et tema. Alle virksomhetene har satt interne krav til at øvelser skal evalueres og at dette er beskrevet i beredskapsplanene. I et intervju er dette beskrevet slik: *«systembeskrivelsen/prosessen av alle øvelser og reelle hendelser skal evalueres og rapport skal sendes til prosesseier og behandles der.»* I tillegg har virksomhetene egne avvikssystemer hvor eventuelle funn fra evalueringer registreres for videre oppfølging. Det samme gjelder for evaluering av hendelser, men med unntak av en virksomhet hvor det ikke er fastsatt krav til at dette skal gjennomføres. Når det gjelder hvilken nytte slike evalueringer gir, både for det generelle beredskapsarbeidet og konkret for rutinene ved varsling og mobilisering, er det gjort flere funn fra intervjuene. I all hovedsak fremkommer det opplysninger på at evalueringer gir varierende nytte slik de

gjennomføres i virksomhetene. Dette gjelder først og fremst i forhold til hvilken læring øvelsen eller hendelsen har gitt, men også til en viss grad om evalueringene har ført til endringer i beredskapsplanene. I forhold til rutiner for å gjøre endringer i beredskapsplanene på bakgrunn av evalueringer er dette beskrevet slik i en virksomhet: *«en del funn tas inn i beredskapsplanen, men det er ingen systematikk i dette – kun en hovedtanke»*. Når det gjelder hvilket læringsutbytte evalueringer og øvelser gir er det flere utsagn fra intervjuene som beskriver dette: *«øvelser gjennomføres kun fordi man må og det er lite fokus på hvilken lærdom øvelsene gir»*, *«opplever at deltagerne lærer de samme tingene hver gang og at det er de samme forbedringspunktene som avdekkes i evalueringene hver gang»*, *«øvelser gjennomføres kun fordi man må og det er lite fokus på hvilken lærdom øvelsene gir»* og *«evalueringer uten erkjennelse av læringspunkter har liten verdi.»*

For å kunne måle nytten av en evaluering kan det være naturlig å legge Sverdrup (2002) sin teori om evalueringskriterier til grunn. Gjennom utarbeidelse av evalueringskriterier vil det være mulig å identifisere hva evalueringen skal måles eller vurderes opp mot, uavhengig av hvilken hensikt den har.

I forhold til å kvalitetssikre rutinene for varsling og mobilisering kan det gjennomføres en verifikasjonsøvelse hvor eventuelle definerte ytelseskrav kan være evalueringskriteriene. Ytelseskrav er i korte trekk myndighetspålagte eller virksomhetsinterne krav som fastsettes i forbindelse med beredskapen (Lunde, 2014). Dette kan være kvalitative krav som beskriver overordnede forventninger til kvaliteten på beredskapen som etableres, eller kvantitative som kan være målbare krav som varslings-, mobiliserings- og utholdenhetstid for funksjoner i beredskapen.

Lunde (2014) beskriver evalueringsprosessen av verifikasjonsøvelser gjennom fire steg. I korte trekk går dette ut på å verifisere om kriseorganisasjonen holder tilfredsstillende nivå og om responsen er i henhold til fastsatte ytelsesrammer og -krav. Dersom denne evalueringen avdekker at den etablerte beredskapen ikke evner å respondere på ytelsesrammene innenfor ytelseskravene eller andre forbedringsområder, vil det være nødvendig å se nærmere på hvordan kravene kan oppfylles. Dette kan gjøres ved å gjennomføre kompetansehevende tiltak for å styrke ferdighetsnivået, endre organiseringen eller endre de virksomhetsinterne kravene. Evalueringer ut fra denne teoretiske tilnærmingen betinger at virksomhetene har etablert konkrete krav til hvordan varsling og mobilisering skal gjennomføres. Empiriske funn fra intervjuene viser at slike krav i liten grad er fastsatt. Unntaket er en virksomhet som har

satt krav til at alle hendelser som blir loggført også blir automatisk varslet til deler av kriseorganisasjonen der behovet for mobilisering blir vurdert. Blir det besluttet mobilisering er det satt et kvantitativt krav til at krisestaben skal samles innen en time.

I all hovedsak viser funn fra intervjuene at rutinene for varsling og mobilisering ikke inneholder tydelige krav, men baserer seg på vurderinger av den som varsler og den som beslutter mobilisering. Det fremkommer i liten grad hvilke kriterier disse vurderingene baseres på utover den enkeltes kompetanse, skjønn og holdninger. Det er ingen funn fra intervjuene som bekrefter at det gjennomføres verifikasjonsøvelser hvor varsling og mobilisering av kriseledelsen er temaet. Det må være grunn til å tro at dette kan ha sammenheng med manglende krav til rutinene. Det vil være utfordrende å gjennomføre evaluering for å verifisere om rutinene holder et tilfredsstillende nivå når det ikke er fastsatte krav.

Når det gjelder gjennomføring av evalueringer for å sikre læring vil det på samme måte være avgjørende at det er definert noen evalueringskriterier. Disse kriteriene kan være konkrete øvingsmål som beskriver hva som ønskes oppnådd med øvelsen. Empiriske funn viser at varslings- og mobiliseringsøvelser først og fremst gjennomføres for å trene ferdigheter i bruken av loggførings- og varslingsverktøyet. Øvingsmålene for slike øvelser fremstår som konkrete ved at kriseorganisasjonen skal kunne bruke verktøyet for varsling og loggføring. Spørsmålet vil være om dette er tilstrekkelig for å sikre god krisehåndteringsevne gjennom god praktisering av rutinene for varsling og mobilisering. Det vil være naturlig å mene at det må gjennomføres øvelser hvor øvingsmålene gir muligheten til å evaluere hele prosessen rundt varsling og mobilisering av kriseledelsen. Øvingsmålene kan være forankret i kvalitative og kvantitative krav som er knyttet til denne prosessen, eller forankringen kan være hendelser avdekket gjennom risikoanalyser. På denne måten vil evalueringer kunne bidra til at øvelser gir læring. Dette bekreftes gjennom empiriske funn fra intervjuene med følgende utsagn: *«øvelser gjennomføres kun fordi man må og det er lite fokus på hvilken lærdom øvelsene gir»* og *«opplever at deltagerne lærer de samme tingene hver gang og at det er de samme forbedringspunktene som avdekkes i evalueringene hver gang»*. Erfaringer tilsier at grunnen til dette er at øvingsmålene i stor grad relateres til forskjellige scenarioer og ikke generiske rutiner og prosedyrer. Dette kommer frem i intervjuet av konsulenten som sier at fokuset ofte er *«å øve på håndteringen av et spesielt scenario hvor de allerede er innkalt, sitter klare og er forberedt på å øve»*.

Sitatene som beskriver manglende læringseffekt av evalueringene kan også knyttes opp mot teoretiske perspektiver for hva som gir læring. I følge Dysthe (2001) handler læring om det en tilegner seg av kunnskaper eller ferdigheter og på den måten synonymt med undervisning. Læring kan også beskrives som mentale læringsprosesser hos det enkelte individ som bevisst eller ubevisst fører til endringer. Asbjørnsen, Ogden & Manger (1991) utdyper dette læringsbegrepet enda mer og mener læring er endring i atferd, og den prosessen der individet tilegner seg kunnskaper, egenskaper og holdninger. Denne prosessen kan enten tolkes i et tradisjonelt atferdsperspektiv eller i et kognitivt perspektiv. En atferdsorientert definisjon er at læring er relativt varige endringer i atferd, som er et resultat av erfaringer, men som ikke kan tilbakeføres til forbigående tilstandsendringer, modning, tretthet eller medfødte tendenser til handling. I et kognitivt perspektiv er læring en indre prosess som fører til endring av individets personlighet. I forhold til hvordan informantene beskriver manglende læringsutbytte ved evalueringer kan dette knyttes opp mot den atferdsorienterte definisjonen. Spesielt uttalelsen «*opplever at deltagerne lærer de samme tingene hver gang og at det er de samme forbedringspunktene som avdekkes i evalueringene hver gang*» tyder på at erfaringene fra øvelsene bærer preg av en forbigående tilstandsendring og at det ikke har ført til varige endringer i atferden. Dette understreker at øvelser og evalueringer i mye større grad må fokusere hva som gir disse varige endringene i atferden. Det er ikke utenkelig at dette kan oppnås ved å gjennomføre øvelser ofte der øvingsmålene er formulert slik at evalueringen sikrer læring.

Et annet funn fra intervjuene er manglende oppfølging av evalueringsrapportene, uavhengig av om det er forslag på konkrete endringer i beredskapsplanene eller læringspunkter. Rutiner for oppfølging, viljen til å foreta endringer og erkjennelsen av læringspunkter kan være avgjørende for det videre arbeidet. Men det må være grunn til å tro at utarbeidelse av evalueringskriterier også kan føre til bedre oppfølging av hva som kommer frem i evalueringene. Vilje til å ta foreta endringer og erkjenne læringspunkter vil bli drøftet i neste kapittel med bakgrunn i teoretiske perspektiver for organisasjons- og sikkerhetskultur.

Evalueringskriterier er blitt drøftet opp mot endring og læring i forbindelse med øvelser. Det vil være naturlig å mene at dette også er relevant i forhold til evaluering av reelle hendelser.

Det er et tankekors at det i svært liten grad har blitt avdekket empiriske funn som bekrefter endringer i rutinene for varsling og mobilisering eller læringsutbytte som et resultat av evalueringer av øvelser og hendelser. Unntaket er en virksomhet som opplevde sterk kritikk

gjennom eksterne evalueringsrapporter for hvordan en alvorlig krise ble håndtert. Dette resulterte i store endringer for organiseringen av beredskapsarbeidet og krisehåndteringen, herunder rutine for varsling og mobilisering, og viser at evalueringsrapporter kan få betydning for beredskapsarbeidet i virksomhetene.

5.2.2. Oppsummering

Forskningsspørsmålet som er blitt drøftet i dette kapitlet er «Hva må vektlegges i opplæring, trening og øvelser for varsling og mobilisering av kriseledelsen?» Gjennom analyse av empiri har det kommet frem at praktiseringen av rutine for varsling og mobilisering er varierende, og at det er utfordringer med å skape en felles forståelse for når det bør mobiliseres. Dette kan ses i sammenheng med at opplæringen hovedsakelig kun fokuserer på varslingsøvelser hvor hensikten går ut på å trene ferdigheter i bruken av varslings- og loggføringsverktøyet. Drøftingen har vist at gjennomføring av ulike typer øvelser hvor hensikten er refleksjon, simulering og verifikasjon kan bidra til en bedre felles forståelse og enhetlig praktisering av rutine. Opplæringen og øvelsene bør gjennomføres ofte, og ikke bare rettes mot individet, men også mot gruppen og organisasjonen. For at erfaringer fra øvelser og reelle hendelser skal gi læring vil det være hensiktsmessig med definerte kriterier for evalueringen. Evalueringskriteriene kan være konkrete øvingsmål, eller ytelseskrav som er definert i forbindelse med rutine for varsling og mobilisering. Målet med øvelser og evalueringer må være å oppnå læring ved sikre varige endringer i atferden til de som har vært involvert.

5.3. Hvordan påvirker kulturelle forhold i virksomheten rutine for varsling og mobilisering av kriseledelsen?

Gjennom intervjuene av informantene har det kommet frem flere forhold som kan knyttes opp til kulturbegrepet i forhold til beredskapsarbeidet. Det har ikke vært enkelt å finne litteratur som omhandler spesifikt beredskapskultur, så det teoretiske grunnlaget er supplert med perspektiver som også beskriver sikkerhetskultur og organisasjonskultur. De empiriske funnene som vil bli drøftet i dette kapitlet vil også kunne berøre forhold som har med kompetanse å gjøre. Det vil derfor bli benyttet flere av de samme empiriske funnene som ble beskrevet i forrige kapittel i drøftingen av dette forskningsspørsmålet. Denne nære sammenhengen mellom kultur- og kompetansedimensjonen kommer også frem i Reason (1997) sin definisjon av sikkerhetskultur: «*Sikkerhetskultur i en organisasjon er produktet av individets og gruppens verdier og holdninger, av kompetanse og adferdsmønstre som viser forpliktelse og dyktighet i forhold til organisasjonens helse- og sikkerhetsprogrammer.*»

Videre i kapittelet vil de empiriske funnene bli drøftet med bakgrunn i Westrums (1993) sine teorier om organisasjonskultur. Det vil først og fremst bli fokusert på om funnene kan knyttes til det Westrum (1993) kaller generativ kultur. Kjennetegnene ved en slik kultur er proaktivitet hvor det aktivt søkes etter informasjon som kan gi forbedringer, ansatte oppfordres til å finne feil og mangler, nye ideer er positivt og det oppfordres til kommunikasjon. Westrum og Adamski (2009) mener en organisasjon som har en generativ kultur har gode forhold for å utvikle en god sikkerhet. I tillegg vil funnene også bli drøftet i forhold til Reason (1997) sin teori om informert kultur. For å skape en slik kultur innebærer dette i korte trekk aktiviteter som å samle inn, analysere og spre informasjon om ulykker og nestenulykker for så lære av disse hendelsene. Komponentene i den informerte kulturen består av rapporterende-, rettferdig-, fleksibel- og en lærende kultur som samlet sett vil kunne betraktes som en god sikkerhetskultur.

Øvelser er et viktig virkemiddel for å teste om beredskapsplanen fungerer slik den er tiltenkt (Perry og Lindell, 2003). Det er også viktig å sikre opplæring, trening og øvelser for alle i kriseorganisasjonen slik at de er kvalifisert og har kompetanse for å ivareta det ansvaret og de oppgavene som er beskrevet i beredskapsdokumentasjonen (Lunde, 2014). Hensikten med evaluering er å kvalitetssikre og at det skal gi læring (Sverdrup, 2002). Gjennomføring av øvelser og evalueringer kan ses i sammenheng med Westrum (1993) sin teori om generativ kultur ved at det proaktivt søkes etter informasjon som kan gi forbedringer. I forhold til Reason (1997) kan øvelser med påfølgende evaluering være en måte å samle inn, analysere og spre informasjon om ulykker og nestenulykker for så lære av disse hendelsene. Ut fra dette kan en si at virksomheter som øver mye og evaluerer, i den hensikt å forbedre beredskapen, har kjennetegn på generativ og informert kultur. I forhold rutinene for varsling og mobilisering av kriseledelsen gjennomføres det nærmest ingen øvelser som tar for seg detaljene i denne prosessen. Dette kommer til uttrykk i uttalelser fra informantene som: *«vi øver ikke ofte, kravet er minimum to øvelser pr. år pr. krisestab»* og *«det er ikke gjennomført varslingsøvelser på lang tid, og det er ingen i kriseorganisasjonen som har etterlyst behovet for slike øvelser»*. Varslingsøvelsene fokuserer først og fremst på å trene ferdigheter i bruk av varslingsystemet og loggføringsverktøyet, og vurderingen om hvilke hendelser som utløser mobilisering er sjeldent et tema. I følge en informant er fokuset ofte *«å øve på håndteringen av et spesielt scenario hvor de allerede er innkalt, sitter klare og er forberedt på å øve»*.

Når det gjelder evalueringer beskriver informantene gode rutiner for at evalueringer skal gjennomføres, men at evalueringene gir liten læring og at funnene i varierende grad blir fulgt

opp. Utsagn fra intervjuene som viser dette er: *«en del funn tas inn i beredskapsplanen, men det er ingen systematikk i dette – kun en hovedtanke», «øvelser gjennomføres kun fordi man må og det er lite fokus på hvilken lærdom øvelsene gir» og «evalueringer uten erkjennelse av læringspunkter har liten verdi.».*

Manglende vilje hos ledere til å følge opp konkrete funn fra evalueringer er en utfordring som er blitt avdekket i intervjuene. *«Jeg opplever at det ikke er vilje/ønske om å ta tak i funnene.»* Det er også avdekket at en virksomhet ikke har etablert rutiner for å evaluere hendelser hvor beredskapsansvarlig i virksomheten sier: *«jeg kjenner ikke til at det er system for å evaluere reelle hendelser.»*

Disse utsagnene som viser lav øvingsaktivitet og manglende oppfølging av evalueringer og kan ses i sammenheng med Westrum (1993) sine teorier om patologisk og byråkratisk kultur. Den patologiske kulturen preges blant annet av at man ikke ønsker informasjon om problemer og det arbeides aktivt for å unngå endringer, mens den byråkratiske kulturen kjennetegnes ved at det ikke søkes etter informasjon om feil og mangler og endringsforslag ses på som problemer. Det fremkommer ingen funn i intervjuene som tilsier at det arbeides aktivt for å unngå endringer. Men i de virksomhetene som har lav øvingsaktivitet og manglende oppfølging av evalueringer kan det tyde på at det ikke er et ønske om å avdekke eventuelle svakheter i beredskapen generelt, herunder rutineene for varsling og mobilisering. Fraværet av øvelser som tar for seg detaljene i varslings- og mobiliseringsprosessen understreker dette.

Utsagnene kan også knyttes til Reason (1997) sin teori om informert kultur. Dette innebærer gode rapporteringsrutiner på hendelser, troverdig og rettferdig behandling av rapporteringene og muligheter for å lære av oppståtte hendelser.

Rapporteringsrutinene kan i denne sammenheng knyttes til evalueringsrapporter fra øvelser og hendelser. Troverdig og rettferdig behandling av rapporteringen kan forstås som hvordan evalueringsrapportene følges opp hvor også det blir gitt mulighet til å lære av hendelsen eller øvelsen. Utsagnene fra informantene viser tegn på en rapporterende kultur ved at det gjennomføres evalueringer, men manglende oppfølging og fraværet av læringsmomentet kan tyde på at virksomhetene har et stykke å gå når det gjelder å innarbeide en rettferdig og lærende kultur.

Det er også gjort funn i intervjuene som viser tegn på god kultur i forhold til Westrum (1993) og Reason (1997) sine teorier. I intervjuet med informanten fra departementet kom det frem at

de gjennomfører øvelser ukentlig, som er langt utover kravet på to ganger årlig, og at det gjennomføres evalueringer som rutinemessig følges opp. Informanten mener grunnen til denne hyppige øvelsesaktiviteten *«er at den er forankret hos øverste leder i virksomheten og at alle nivåer i kriseorganisasjonen har et sterkt ønske om å prestere i håndteringen av kriser»*. I forhold til evalueringer sier informanten at *«det gjennomføres evaluering og utarbeides erfaringsnotat etter alle øvelser og hendelser med forbedrings- og bevaringspunkter, eks hvorfor ble krisestaben innkalt for sent, vurderingskonferansen tok alt for lang tid. Notatet inneholder også hvem som er ansvarlig for å følge opp, men det er sjeldent det fører til endringer i beredskapsplaner.»* og *«erfaringer fra øvelser og reelle hendelser er definitivt nyttig for å forbedre beredskapen, vi lærer noe nytt hver gang.»*

Dette tyder på at virksomheten har en god organisasjonskultur som preges av proaktivitet hvor det aktivt søkes etter informasjon som kan gi forbedringer, og at ansatte oppfordres til å finne feil og mangler gjennom øvelser og evaluering (Westrum, 1993). I forhold til Reason (1997) sin teori om sikkerhetskultur viser dette at virksomheten har kjennetegn på en rapporterende, rettferdig og lærende kultur ved at det samles inn informasjon gjennom erfaringer fra evalueringer av øvelser og hendelser, og at disse analyseres for å få læringsutbytte (Reason, 1997).

Det er også gjort funn i intervjuene som viser tegn på en fleksibel kultur i forhold til Reason (1997) sin teori om god sikkerhetskultur. Fleksibel kultur er også en av komponentene i det Reason (1997) kaller informert kultur. Dette går i korte trekk ut på at virksomheten evner å endre praksis og avvike fra formelle strukturer i akutte situasjoner. Funn fra intervjuene beskriver fleksibel og generisk praktisering av rutinene for varsling og mobilisering av kriseledelsen og at de ikke er knyttet opp til hendelser identifisert i risiko- og beredskapsanalyser. *«Det er bedre med en erfaren person som avgjør mobilisering enn at konkrete planer beskriver det, men dette betinger at den personen som sitter der har det skjønnet og har en tenkemåte som tar høyde for at situasjonen kan utvikle seg.»* og *«Jeg har ennå til gode å se at hendelser avdekket i ros-analyser har hatt påvirkning på varsling og mobilisering.»*

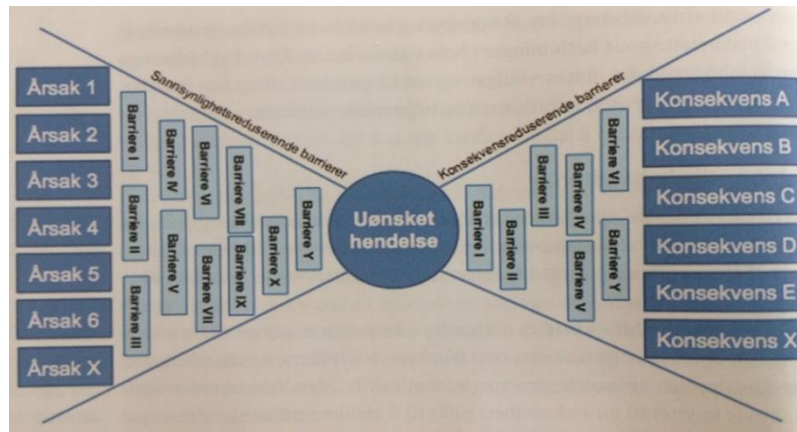
Et alternativ til en fleksibel praktisering av rutinene, som enkelte virksomheter har vurdert, er scenariospesifikke planer med beskrivelse av konkrete hendelser som skal utløse rutinene. En slik tilnærming vil i stor grad fjerne vurderingselementet ved varsling og mobilisering, og det vil være grunn til å tro at behovet for en fleksibel kultur vil ha liten betydning i praktiseringen

av rutinene. Samtidig vil dette kunne skape utfordringer i de tilfeller hvor det oppstår en hendelse som ikke er beskrevet i beredskapsplanene.

Med bakgrunn i denne drøftingen vil det være naturlig å mene at varslings- og mobiliseringsrutinene bør være så fleksible som mulig slik at de kan benyttes ved alle typer uønskede hendelser. Dette utelukker ikke at de kan brukes ved konkrete hendelser som for eksempel er identifisert gjennom risikoanalyser.

Det er også gjort funn i intervjuene som kan drøftes med bakgrunn i andre teoretiske perspektiver som beskriver beredskapskultur. Lunde (2014) mener god beredskapskultur kjennetegnes ved at virksomheten gjentatte ganger kan tolerere unødvendige mobiliseringer. Empiriske funn tilsier at dette kan være vanskelig å praktisere i virkeligheten. Konsulenten som har jobbet for flere virksomheter beskriver dette slik: *«min erfaring er at hvis man bommer i implementeringen av krisehåndteringskonseptet i en virksomhet, bruker det feil for mange ganger, så mister man organisasjonens evne til å lytte for å ta konseptet videre.»* Konsulenten hevder videre at *«god beredskapskultur finnes i den ideelle verden, men det har ikke gått i de organisasjonene jeg har jobbet med.»* Dette peker på en interessant problemstilling i forhold til mobilisering av kriseledelsen og kan ses på i forhold til Lunde (2014) sine prinsipper om proaktivitet når det oppstår uønskede situasjoner. Sikker-usikkerhetsprinsippet betyr kort fortalt at det skal mobiliseres hvis man er usikker på det. Første informasjons-prinsippet går ut på at virksomheten skal være de første til å informere media og andre interessenter under håndteringen av en pågående hendelse. Overreaksjonsprinsippet handler om å mobilisere slik at man har en overkapasitet på viktige ressurser, og at det iverksettes risikoreducerende tiltak selv om det ikke anses som tvingende nødvendig. Disse prinsippene beskriver samlet sett en lav terskel for å mobilisere, men funn fra intervjuene tilsier at de vil være vanskelig å gjennomføre. Det må være grunn til å tro at å følge prinsippene vil kunne føre til en styrket beredskap og krisehåndteringsevne, men dette betinger at det er en aksept og forståelse for det i virksomheten. Dette viser at det bør jobbes aktivt med å skape en god beredskapskultur ved at hele virksomheten aksepterer og forstår nytten av lav terskel for mobilisering.

Når kriseledelsen bør mobiliseres kan også illustreres ved hjelp av et bow-tie-diagram:



Figur 6 Bow-tie-diagram

I forhold til de proaktive prinsippene til Lunde (2014) vil det være naturlig å mene at både varsling og mobilisering av kriseledelsen bør iverksettes så langt til venstre i diagrammet som mulig, mens funn fra intervjuene tilsier at det skjer lenger til høyre.

5.3.1. Oppsummering

I dette kapittelet er forskningsspørsmålet «Hvordan påvirker kulturelle forhold i virksomheten rutinene for varsling og mobilisering av kriseledelsen» blitt drøftet. Empiriske funn er først og fremst blitt drøftet med bakgrunn i ulike teoretiske perspektiver på hva som er god organisasjons- og sikkerhetskultur. Drøftingen har avdekket flere forhold som kan ha betydning for varslings- og mobiliseringsrutinene. Westrum (1993) sin teoretiske tilnærming til hva som kjennetegner en god organisasjonskultur kan benyttes i beredskapsarbeidet ved at det proaktivt søkes etter forbedringer gjennom øvelser og evalueringer. I forhold til Reason (1997) sin teori om en informert kultur som god sikkerhetskultur har drøftingen også avdekket at komponenter fra denne teorien kan ha betydning for varslings- og mobiliseringsrutinene. Dette gjelder først og fremst i forhold til evaluering av øvelser og hendelser hvor det etableres gode rapporteringsrutiner, at funn blir fulgt opp og at det fokuseres på læring i evalueringene. Flexibilitet i hvordan rutinene praktiseres har også blitt knyttet opp til Reason (1997) sine teorier hvor det er avdekket at fleksible og generiske rutiner kan være en hensiktsmessig tilnærming. Et siste forhold som er blitt drøftet er virksomhetens aksept og forståelse for å mobilisere kriseledelsen gjentatt ganger uten at det er behov for det. Lunde (2014) hevder at en slik aksept og forståelse er god beredskapskultur, men drøftingen har vist at det kan være utfordringer med å gjennomføre dette i praksis.

6. Konklusjon

Formålet med denne oppgaven har vært å besvare følgende problemstilling:

«Hvordan påvirker erfaringer fra analyser, evalueringer, øvelser og hendelser rutinene for varsling og mobilisering av kriseledelsen?»

For å belyse problemstillingen ytterligere er det blitt utarbeidet noen forskningsspørsmål. Spørsmålene er formulert med bakgrunn i tre dimensjoner ved beredskapsarbeidet; struktur, kompetanse og kultur. Forskningsspørsmålene vil bli besvart først, og deretter vil svar på oppgavens problemstilling bli presentert.

6.1. Svar på oppgavens forskningsspørsmål

Det første forskningsspørsmålet skal belyse hvordan strukturelle forhold i beredskapsarbeidet påvirker rutinene for varsling og mobilisering av kriseledelsen og er formulert slik:

1. Hvordan påvirker strukturen i beredskapsarbeidet rutinene for varsling og mobilisering av kriseledelsen?

Risiko- og beredskapsanalyser kan gjennomføres for å identifisere hvilke hendelser det skal etableres beredskap for og hvilke krav som kreves for å respondere på slike hendelser. I forhold til identifisering av hendelser viser drøftingen av forskningsspørsmålet at dette har liten betydning for etablering av rutiner for varsling og mobilisering. Slike rutiner er etablert uavhengig av resultatene fra analysene. Når det gjelder å fastsette krav til hvordan responsen skal være på ulike hendelser er det ikke avdekket at dette gjøres i stor grad, men drøftingen viser at det kan være hensiktsmessig med slike krav for å sikre en felles praktisering av rutinene. Hvordan disse kravene skal formuleres for å sikre god beredskap og krisehåndteringsevne har ikke kommet frem gjennom drøftingen. Det har også kommet frem tvetydige svar i intervjuene som tilsier at fagmiljøet ikke er enige, eller ikke har kunnskap om nytten av tydelige krav for rutinene.

Tilsyn og internkontroll har liten påvirkning på rutinene. Så lenge rutinene ikke er beskrevet i overordnede krav som er hjemlet i lover, forskrifter og instruksjoner, vil ikke dette være et tema for tilsynet. Selv om internkontroll er pålagt etter egen forskrift gjennomføres dette ikke i noen av virksomhetene som er undersøkt. Drøftingen viser imidlertid at internkontroll kan være et virkemiddel for å sikre at beredskapen og krisehåndteringsevnen er tilfredsstillende i forhold til virksomhetens egne krav, herunder rutinene for varsling og mobilisering.

Det neste forskningsspørsmålet belyser kompetansedimensjonen i forhold til problemstillingen:

2. Hva må vektlegges i opplæring, trening og øvelser av rutine for at varsling og mobilisering for at kriseledelsen skal fungere?

Opplæring, trening og øvelser er også en del av det systematiske beredskapsarbeidet, men er i denne oppgaven blitt drøftet i forhold til kompetansedimensjonen.

Gjennom analyse av empiri har det kommet frem at praktiseringen av rutine for varsling og mobilisering er varierende, og at det er utfordringer med å skape en felles forståelse for når det bør mobiliseres. Denne manglende felles forståelsen kan ha sammenheng med at opplæringen i all hovedsak fokuserer på varslingsøvelser hvor intensjonen er å trene ferdigheter i bruken av varslings- og loggføringsverktøyet. For å sikre god kompetanse i praktiseringen av rutine er det viktig at det gjennomføres ulike typer øvelser hvor det blir vektlagt refleksjon og diskusjon på hvilke ulike hendelser som kan utløse rutine. Videre at det gjennomføres simuleringsøvelser der aktørene trener på rutine og det sendes ut varsling som kriseledelsen responderer på tilnærmet lik en reell situasjon. Det kan også være hensiktsmessig å vektlegge gjennomføring av verifikasjonsøvelser, men dette betinger at det er satt konkrete krav til hvordan rutine skal praktiseres. Et annet forhold som bør vektlegges er jevnlig gjennomføring av øvelser hvor det ikke bare fokuseres på kompetanse for individet, men også for kriseledelsen som gruppe og hele kriseorganisasjonen. Et viktig moment ved øvelser er at det gjennomføres evalueringer som har til hensikt å gi læring. I den forbindelse kan det være hensiktsmessig å definere kriterier for evalueringen som er basert på konkrete øvingsmål eller ytelseskrav fastsatt for varslings- og mobiliseringsrutine. Det har ikke kommet frem gjennom intervjuene hvilken kompetanse som er nødvendig for å sikre god praktisering av rutine. Dette kan tyde på at fagmiljøet antageligvis ikke har svar på dette.

Det siste forskningsspørsmålet som vil bli besvart er:

3. Hvordan påvirker kulturelle forhold i virksomheten rutine for varsling og mobilisering?

Gjennom drøftingen er det avdekket tre kulturelle forhold som påvirker rutine for varsling og mobilisering av kriseledelsen. Det ene er basert på Westrum (1993) sine teorier om organisasjonskultur. Proaktivitet hvor det aktivt søkes etter informasjon som kan gi

forbedringer kan knyttes opp til i hvilken grad virksomhetene gjennomfører øvelser og evalueringer som skaper disse forbedringene. Det andre forholdet har sammenheng med Reason (1997) sin teori om en informert kultur som god sikkerhetskultur. Drøftingen har avdekket at komponenter fra denne teorien kan ha betydning for varslings- og mobiliseringsrutinene. Dette gjelder først og fremst i forhold til evaluering av øvelser og hendelser hvor det etableres gode rapporteringsrutiner, at funn blir fulgt opp og at det fokuseres på læring i evalueringene. Fleksibilitet i hvordan rutinene praktiseres kan være en hensiktsmessig tilnærming. Det tredje forholdet som har blitt avdekket er virksomhetens aksept og forståelse for å mobilisere kriseledelsen gjentatte ganger uten at det er behov for det. Drøftingen har vist at det kan være utfordringer med å gjennomføre dette i praksis.

6.2. Svar på oppgavens problemstilling

Problemstillingen i denne oppgaven er:

«Hvordan påvirker erfaringer fra analyser, evalueringer, øvelser og hendelser rutinene for varslings og mobilisering av kriseledelsen?»

Svaret på dette er:

Risiko- og beredskapsanalyser påvirker rutinene i svært liten grad. Det er mer hensiktsmessig med generiske og fleksible varslings- og mobiliseringsrutiner som kan iverksettes uavhengig av hvilken hendelse som oppstår. Analyser benyttes for å definere krav til hvordan rutinene skal praktiseres for å sikre felles forståelse og enhetlig tilnærming. Undersøkelsen har ikke avdekket hva innholdet i slike krav bør inneholde.

Evalueringer gjennom tilsyn påvirker rutinene i liten grad. Tilsyn evaluerer først og fremst ut fra hvilke krav til beredskap som er hjemlet i lover, forskrifter og instruksjoner. Rutinene for varslings og mobilisering er ikke beskrevet i slike krav. I forhold til interkontroll påvirker dette ikke rutinene. Årsaken er at virksomhetene ikke følger de krav som er fastsatt i Internkontrollforskriften. Ved å følge de lovpålagte kravene vil dette kunne være et godt virkemiddel for evaluering og vedlikehold av beredskapen i virksomhetene, herunder rutinene for varslings og mobilisering.

Erfaringer fra øvelser påvirker ikke rutinene. For at de skal gjøre det betinger det gjennomføring og evaluering ut fra definerte øvingsmål for å sikre best mulig læring i forhold til hvordan rutinene bør praktiseres. Øvingsmål kan være selvstendige eller basert på konkrete krav som er etablert i forbindelse med rutinene. Det samme gjelder erfaringer fra reelle

hendelser hvor det betinger at evalueringene fokuserer på hva som gir læring. Øvingsaktivitet og oppfølgingen av evalueringer for å søke etter forbedringer i beredskapen og gi læringsutbytte, kan også knyttes til forhold som er avgjørende for en god sikkerhets- og beredskapskultur. Hvilken type kompetanse som er nødvendig for å sikre gode rutiner har ikke undersøkelsen klart å avdekke, men å skape felles forståelse i kriseorganisasjon for hvordan rutinene praktiseres fremstår som et viktig moment.

6.3. Forslag til ny forskning

I denne oppgaven har den overordnede tilnærmingen til problemstillingen vært struktur-, kompetanse- og kulturdimensjonene ved beredskapsarbeidet. Gjennom arbeidet med oppgaven er det erfart at det kunne vært interessant og fordype seg i en av dimensjonene for å belyse problemstillingen ytterligere. Oppgaven har ikke avdekket hvilken type kompetanse og hvilke krav som er nødvendig for å praktisere rutinene beste mulig. Fagmiljøet som er intervjuet har ikke kunne gi noen svar på dette. Det kunne derfor vært interessant å forske nærmere på dette.

Det er erfart at det er lite litteratur som beskriver kulturdimensjonen i forhold til beredskapsarbeidet. Etter min mening er det behov for ytterligere forskning rundt dette.

I kapittelet hvor det blir redegjort for den eksterne validiteten i oppgaven, er det blitt konkludert med at resultatene er overførbare og relevante for alle virksomheter som har rutiner for varsling og mobilisering av kriseledelsen. Dette åpner for at resultatene kan brukes til videre forskning i flere sammenhenger.

7. Litteraturliste

Amundsen, K.L. (2011). *Hva er god krisehåndtering?* Hentet fra:

<http://munin.uit.no/bitstream/handle/10037/3606/thesis.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Asbjørnsen, A., Ogden, T. & Manger, T. (1991), *Skole- og opplæringspsykologi*, Bergen: Fagbokforlaget

Aven, T. (2009). *Risikostyring*. Oslo: Universitetsforlaget.

Aven T., Boysen, M., Njå, O., Olsen, K.H. & Sandve, K. (2011). *Samfunnssikkerhet*. (4. opplag). Oslo: Universitetsforlaget.

Bang, H. (2011). *Organisasjonskultur*. Oslo: Universitetsforlaget

Blaikie, N. (2010). *Designing Social Research*. Malden: Polity Press. 2 Edition.

Dalen, M. (2004). *Intervju som forskningsmetode*. Oslo: Universitetsforlaget.

Dalland, O. (2000). *Metode og oppgaveskriving for studenter*. Gyldendal akademisk. Oslo.

DSB (2001). *Systematisk samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid i kommunene*. Tønsberg: DSB. Hentet fra:

<http://www.dsb.no/Global/Publikasjoner/Tidligere/Andre/systematiskarbeidikommunene.pdf>

DSB (2012). *Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle, tilsynsfunksjon og sentral krisehåndtering*. Tønsberg: DSB. Hentet fra:

http://www.dsb.no/Global/Publikasjoner/2012/Andre/Kongelig_resolusjon_15_06_2012.pdf

DSB (2014). *Veileder til enhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse i kommunen*. Tønsberg: DSB. Hentet fra:

http://www.dsb.no/Global/Publikasjoner/2014/Tema/veileder_til_helhetlig_risiko_og_s%c3%a5rbarhetsanalyse_i_kommunen.pdf

DSB (2015). *Departementenes systematiske arbeid med samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid*. Tønsberg: DSB. Hentet fra:

http://www.dsb.no/Global/Publikasjoner/2015/veileder_departementenes_systematiske_samfunnssikkerhetsarbeid.pdf

DSB (2015). Rapport fra tilsynet med samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i Samferdselsdepartementet og Nasjonal kommunikasjonsmyndighet. Tønsberg: DSB. Hentet fra: https://www.regjeringen.no/contentassets/f57b32d3406c4a59ad8e3c45b20710d0/rapport-fra-tilsynet-med-samfunnssikkerhets--og-beredskapsarbeidet-i-sd-og-nkom_juni-2015.pdf

Dysthe, O. (2001), *Dialog, samspel og læring*, Oslo: Abstrakt forlag

Ellefsen, B. (1998). *Triangulering – eller hvorfor og hvordan kombinere metoder? fra Loresen M. (red.) (1998). Spørsmålet bestemmer metoden. Forskningsmetode i sykepleie og andre helsefag*. Oslo: Universitetsforlaget.

Fimreite, A. L., Langlo, P., Lægreid, P. og Rykkja, L.H. (2011) *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering*. Oslo: Universitetsforlaget

Forsvarets forskningsinstitutt (2015). *Samfunnssikkerhet – Er det mulig å redusere sårbarheten i kritisk infrastruktur*. Hentet fra: <http://www.ffi.no/no/Publikasjoner/Documents/Samfunnssikkerhet.pdf>

Gabrielsen, H. & Nørve, K. (2013). *En studie om beredskapsplanlegging i store offentlige samferdselsetater*. Hentet fra: https://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/id/181842/Gabrielsen_Hein_og_Noerve_Kristin.pdf

Gibson, J. J. (1961): The contribution of experimental psychology to the formulation of the problem of safety – a brief for basic research. *In Behavioral Approaches to Accident Research*, New York: Association for the Aid of Crippled Children, pp. 77-89. Reprinted in W. Haddon, E.A. Suchman and D. Klein (1964): *Accident Research: Methods and Approaches*. New York: Harper & Row.

Grønmo, S. (2004). *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Oslo: Fagbokforlaget

Haddon, W. (1980): The Basic Strategies for Reducing Damage from Hazards of All Kinds. *Hazard prevention*, Sept./ Oct. 1980.

Heidegger, M. (2007). *Væren og tid*. Oslo: Pax forlag

Internkontrollforskriften (1997). *Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter*. Oslo: Kommunal og arbeidsdepartementet.

Jacobsen, D.I. (2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.

Jonassen, K. (2010). *Evaluering av ekstraordinære hendelser i politiet, som grunnlag for utvikling av ny kunnskap*. Hentet fra:

<https://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/174767/Evaluering%20av%20ekstraordin%C3%A6re%20hendelser%20i%20politiet.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Kongsvik, T. (2013). *Sikkerhet i organisasjoner*. Oslo/Trondheim: Akademika forlag.

Kvale, S. (1997). *InterViews. An Introduction to Qualitative Research Interviewing*. Thousand Oaks, California: Sage publications.

Kvale, S. (2001). *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Gyldendal akademisk.

Lunde, I.K. (2014). *Praktisk krise- og beredskapsledelse*. Oslo: Universitetsforlaget

Lygresten, B.H. (2011). *Hvordan kan organisasjoner skape felles bevissthet rundt proaktivt beredskapsarbeid?*. Hentet fra:

<https://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/184566/Lygresten,%20Bj%C3%B8rnar.pdf?sequence=1>

May, K.A. (1994). Abstract Knowing. The Case for Magic in Method. Pp. 10-21 i *Critical Issues in Qualitative Research Methods*, Janice M. Morse (red). Thousand Oaks, Calif.: Sage

Meidell A. (2005). *Håndbok i arbeid med samfunnssikkerhet, krise- og beredskapsplanlegging*. Oslo: Kommuneforlaget

Meld. St.29 (2011-2012). (2012). *Samfunnssikkerhet*. Oslo: Det kongelige justis- og beredskapsdepartement. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-29-20112012/id685578/?q=&ch=4>

Neuman, W.L. (2000). *Social Research Methods. Qualitative and Quantitative Approaches*. Boston: Allyn and Bacon

NORSOK Standard (2010). *Z-013 Risk and emergency preparedness assessment*. (Edition 3). Oslo: Standards Norway

NOU 2000:24. (2000). *Et sårbart samfunn*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/1c557161b3884335b4f9b89bbd32b27e/no/pdfa/nou200020000024000dddpdfa.pdf>

NOU 2012:14. (2012). *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*. Oslo: Statsministerens kontor.

Perry, R.W., og Lindell, M.K. (2003). *Preparedness for Emergency Response: Guidelines for the Emergency Planning Process Disasters* (s. 336-350). Oxford, USA: Blackwell Publishing.

Quarantelli, E. L. (1998). *Major Criteria For Judging Disaster Planning And Managing Their Applicability In Developing Countries*, Preliminary paper # 268, Newark: University of Delaware Disaster Research Center

Reason, J. (1997). *Managing the Risks of Organizational Accidents*. Burlington: Ashgate Publishing Company

Repstad, P. (1987). *Mellom nærhet og distanse. Kvalitative metoder i samfunnsfag*. Oslo: Universitetsforlag AS

Riksrevisjonen. (2015). *Dokument 3:7 Riksrevisjonens undersøkelse av Justis- og beredskapsdepartementets arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap*. Oslo: Riksrevisjonen. Hentet fra: <https://www.riksrevisjonen.no/rapporter/Documents/2014-2015/JustisOgBeredskapsdepartementetsArbeidMedSamfunnssikkerhet.pdf>

Rosness, R., Guttormsen, G., Steiro, T., Tinmannsvik, R.K & Herrera, I.A (2004). *Organisational Accidents and Resilient Organisations: Five Perspectives*, Revision 1 (Sintef report no: STF38 A 04403). Trondheim, SINTEF. Hentet fra: https://www.sintef.no/globalassets/upload/teknologi_og_samfunn/sikkerhet-og-palitelighet/rapporter/stf38-a04403.pdf

Sommer, M. (2014). *Systematisk beredskapsarbeid som grunnlag for (god og varig) læring*.

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

St.meld. nr. 17 (2002 – 2003). (2003). *Om statlig tilsyn*. Oslo: Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/60849a3dd9624ed483947cafb75b6c28/no/pdfs/stm200220030017000dddpdfs.pdf>

St.meld. nr. 24 (1992-1993). (1993). *Det fremtidige sivile beredskap*. Oslo: Justisdepartementet.

Sverdrup, S. (2002). *Evaluering, faser, design og gjennomføring*. Bergen: Fagbokforlaget.

Thagaard, T. (2002). *Systematikk og innlevelse*. Bergen: Fagbokforlaget

Torkildsen (2009) *Kommunal rapport.no; aug 2009, Hvor godt beredt er din kommune dersom en uforutsett hendelse inntreffer?*. Hentet fra: <http://kommunal-rapport.no/debatt/2009/08/beredt-til-slippe-andre-til>

Tyskerud, E. (2013). *Hovedkontoret i DSB – en lærende organisasjon?*. Hentet fra: <https://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/184756/Versjon%20140113.pdf?sequence=1>

Weiseth, L. & Kjeserud, R. (2008). *Ledelse ved kriser – en praktisk veileder*. Oslo: Gyldendal Akademisk

Weiss ,Carol H. (1998). *Evaluation, Methods for studying programs and policies, Second Edition*. USA, Prentice- Hall, Inc.

Westrum, R. (1993). *Cultures with Requisite Imagination*. In J. Wise, D. Hopkin and P. Stager (Eds.), *Verification and Validation of Complex Systems: Human Factors Issues*. Berlin: Springer-Verlag.

Westrum, R. og Adamski, A. J. (2009) *Organizational factors associated with safety and mission success in aviation environments*. In Garland, D., Wise, J. A. og Hopkin, D. V. *Handbook of Aviation Human Factors*.

8. Vedlegg

Liste over vedlegg:

Vedlegg A Informasjon til informantene

Vedlegg B Intervjuguide

Vedlegg C Tabell – Departementenes ansvar – samfunnssikkerhet og beredskap

Vedlegg A Informasjon til informanter

Mitt navn er Henrik Berntsen. Ved siden av å jobbe i Sikkerhets- og beredskapsenheten i Norges Bank studerer jeg ved Universitetet i Stavanger, og gjennomfører nå den avsluttende masteroppgaven i risikostyring og sikkerhetsledelse.

Temaet for oppgaven min er varsling og mobilisering av kriseorganisasjonen ved uønskede hendelser, og jeg vil studere nærmere hvilke faktorer i beredskapsarbeidet som påvirker dette. For å få belyst temaet ønsker jeg å innhente datagrunnlag til oppgaven ved å intervju personer som til daglig jobber med beredskap.

Dersom du ønsker å stille opp som informant er det viktig å være kjent med følgende:

- Intervjuet er høyst frivillig og kan avbrytes når som helst dersom du ønsker det.
- Informasjonen du deler vil bli behandlet med respekt og kun benyttes til oppgavens formål.
- Det vil være flere informanter og dine opplysninger vil være en del av en samlet undersøkelse.
- Navn på informanter og informasjon som fremkommer vil bli anonymisert i oppgaven.
- Det er ønskelig å foreta lydopptak av intervjuet og det er mulig å få tilsendt dette i ettertid.
- Dersom det ikke ønskes at sitater fra intervjuet blir brukt i oppgaven, vil dette bli tatt hensyn til.

Antatt tidsforbruk til intervjuet vil være ca. 60 minutter.

Har du spørsmål vedrørende oppgaven og intervjuet kan jeg kontaktes på e-post: henrik.berntsen@norges-bank.no eller telefon 92 82 73 51.

Henrik Berntsen

Vedlegg B Intervjuguide

Generelle spørsmål

Kan du fortelle litt om hvem du er og hvilken erfaring du har innen beredskapsarbeid?

Hvilken rolle har du i virksomhetens beredskapsorganisasjon?

Kan du fortelle litt om virksomheten og hvilke samfunnskritiske funksjoner det er etablert beredskap for?

Spørsmål relatert til analyser

Hvilke vurderinger/analyser foretas for å identifisere hvilke rammer virksomheten skal ha for sin beredskap, herunder hvilke uønskede hendelser det skal etableres beredskap for og hvilke krav og ressurser som er nødvendig for respons og håndtering av slike hendelser?

Hvor ofte gjennomføres det slike vurderinger/analyser?

Har du eksempler på at slike vurderinger/analyser har hatt betydning for endring av rutinene varsling og mobilisering av kriseledelsen?

Spørsmål relatert til beredskapsdokumentasjon

Hvilke rutiner for varsling og mobilisering av kriseledelsen er beskrevet i beredskapsplanene?

Spørsmål relatert til erfaringer fra øvelser og reelle hendelser

Hvordan gjennomføres opplæring, trening og øvelser for varsling og mobilisering av kriseledelsen, og inneholder det momenter som berører beslutningen om kriseledelsen skal varsles og mobiliseres?

Hvilke rutiner er det i virksomheten for å samle erfaringer fra øvelser og reelle hendelser?

Har du eksempler på at erfaringer fra øvelser og reelle hendelser har hatt betydning for endring av rutinene for varsling og mobilisering av kriseledelsen?

Spørsmål relatert til erfaringer fra internkontroll og ekstern tilsyn

Hva vektlegges i internkontroller og eksterne tilsyn av beredskapen i virksomheten?

Hvilke interne krav har virksomheten for å gjennomføre internkontroller av beredskapen?

Hvilke eksterne tilsyn gjennomføres av beredskapen i virksomheten?

Hva vektlegges i internkontroller og eksterne tilsyn av beredskapen i virksomheten?

Har du eksempler på at erfaringer fra internkontrollevalueringer har hatt betydning for endring i rutine for varsling og mobilisering av kriseledelsen?

Spørsmål relatert til kulturelle forhold i beredskapsarbeidet

Hvordan påvirker organisasjonskulturen beredskapsarbeidet i virksomheten?

Hvordan vil du beskrive sikkerhets- og beredskapskulturen i virksomheten?

Hvilken betydning har kulturelle forhold for rutine ved varsling og mobilisering av kriseledelsen i din virksomhet?

Andre mulige informanter

Kjenner du til andre som kan ha informasjon knyttet til dette studiet?

Vedlegg C Tabell – Departementenes ansvar – samfunnssikkerhet og beredskap

VEDLEGG 2: TABELL – DEPARTEMENTENES ANSVAR – SAMFUNNSSIKKERHET OG BEREDSKAP

TABELL 2. Departementenes ansvar – samfunnssikkerhet og beredskap. Kilde: Prop. 1S (2014–2015).

OMRÅDER	OVERORDNET ANSVARLIG, SAMORDNENDE DEPARTEMENT	UTØVENDE VIRKSOMHETER/ FORVALTNINGSNIVÅER MED VESENTLIG ANSVAR	ØVRIGE DEPARTEMENTER MED ANSVAR
Elektronisk kommunikasjonsnett og -tjenester	SD	Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom) ¹⁹ , Direktoratet for nødkommunikasjon (DNK), Forsvaret	JD, FD
IKT-sikkerhet i sivil sektor	JD	Nasjonal Sikkerhetsmyndighet (NSM), Norsk senter for informasjonssikring, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB)	Alle
Satellittbasert kommunikasjon og navigasjon	SD	Norsk romsenter, Kystverket, Nkom, Statens kartverk	JD, NFD, KMD
Kraftforsyning	OED	Norges vassdrags- og energidirektorat, Kraftforsyningens beredskapsorganisasjon	JD
Vannforsyning	HOD	Vannverkseiere (offentlige og private), kommunene, Mattilsynet, Helsedirektoratet (Hdir), Statens helsetilsyn, Nasjonalt folkehelseinstitutt, Statens strålevern, fylkesmennene	KLD, LMD
Olje og gass	ASD	Petroleumstilsynet, olje- og gassnæringene	OED
Drivstofforsyning ¹	OED	Drivstoffnæringene	SD, NFD
Transport	SD	Statens vegvesen, fylkeskommunene, kommunene, Luftfartstilsynet, Statens jernbanetilsyn, Jernbaneverket, NSB AS, Avinor AS, Sjøfartsdirektoratet, Norges rederiforbund, Kystverket	NFD, OED
Avløpshåndtering	KLD	Miljødirektoratet, kommunene	
Meteorologiske tjenester	KD	Meteorologisk institutt	NFD
Finansiell stabilitet	FIN	Norges Bank, Finanstilsynet	
Matforsyning	NFD	Landbruksdirektoratet, Fiskeridirektoratet, matvarenæringene	LMD
Kulturminner og symboler	KLD	Riksantikvaren, Arkivverket, fylkeskommunene, kommunene, Kystverket, Statsbygg	KUD, SD, KMD

¹⁹ Frem til 2015 Post- og teletilsynet.

OMRÅDER	OVERORDNET ANSVARLIG, SAMORDNENDE DEPARTEMENT	UTØVENDE VIRKSOMHETER/ FORVALTNINGSNIVÅER MED VESENTLIG ANSVAR	ØVRIGE DEPARTEMENTER MED ANSVAR
Liv og helse	HOD	Statens helsetilsyn, Hdir, Arbeids- og velferdsdirektoratet, DSB, Siviltforsvaret, Mattilsynet, Nasjonalt institutt for ernærings- og sjømatforskning, Veterinærinstituttet, Nasjonalt folkehelseinstitutt, Statens strålevern, Vitenskapskomiteen for mattrygghet, Statens legemiddelverk, de regionale helseforetakene, helseforetakene, Norsk Helsenett SF, kommunene, fylkesmennene, Forsvaret	ASD, LMD, NFD, JD, FD
Lov og orden	JD	Politidirektoratet (POD), Politiet, DSB, Politiets sikkerhetstjeneste (PST), Datatilsynet, Statens sivilrettsforvaltning, Riksadvokaten, Kriminalomsorgsdirektoratet, Utlendingsdirektoratet	KMD
Nød- og redningstjeneste	JD	Hovedredningssentralen, Hdir, de regionale helseforetakene, helseforetakene, Forsvaret, Politiet, POD, DSB, Næringslivets sikkerhetsorganisasjon, DNK, Avinor, Luftambulansetjenesten kommunene (brann), frivillige organisasjoner	FD, HOD, SD, NFD, KMD med flere
Sentral styring og kriseledelse	JD	POD, Politiet, Forsvaret, DSB, NSM, fylkesmennene, kommunene, NRK, Hdir, Statens strålevern	UD, FD, HOD, SMK, alle departementer
Forsvar	FD	Forsvaret, Forsvarets forskningsinstitutt (FFI), NSM, Forsvarsbygg	JD, SD, OED, NFD, HOD, UD
Nasjonal sikkerhet (sivil)	JD	POD, PST, NSM, Statens kartverk, DSB, Forsvaret, fylkesmennene	UD, HOD, KMD, SMK, FD
Natur og miljø	KLD	Fiskeridirektoratet, Kystverket, Miljødirektoratet, Norsk Polarinstitutt, Statens strålevern, Forsvaret, Nasjonalt institutt for ernærings- og sjømatforskning, Havforskningsinstituttet, Mattilsynet, Veterinærinstituttet, fylkesmennene, kommunene	NFD, SD, KD, FD, HOD

¹ Det pågår et arbeid for å avklare oppgaver, ansvar og virkemidler knyttet til logistikk- og transporttjenesten i krisesituasjoner, herunder også drivstofforsyning. Tabellen vil ved behov bli justert som en konsekvens av dette arbeidet.

Tabellen vil bli justert ved endringer i organisering eller ansvarsrelasjoner.