



UiS.no

Kandidater:

Christian Hjorth Ulleberg og Alexander Steen Kunev

Masteroppgave i risikostyring og sikkerhetsledelse vår 2020

Datostempling av sikkerhetstiltak mot ondsinnede handlinger

Masteroppgaven er innlevert som del av studiet i
risikostyring og sikkerhetsledelse ved UiS-EVU,
Universitetet i Stavanger

FAGKODE: E-MRS200-1 20V

VEILEDER: Sissel Haugdal Jore

TITTEL PÅ MASTEROPPGAVEN: Datostempling av sikkerhetstiltak mot ondsinnede handlinger

EMNEORD/STIKKORD: Risikostyring, kontinuerlig forbedring, datostempling, ondsinnede handlinger, rasjonell planlegging, makt og barrierer.

ANTALL ORD: ca. 26250

SIDETALL: 80 (inklusive; forside, innholdsfortegnelse, figurer, fotnoter og litteraturliste).

Oslo, 31. oktober 2020

Sammendrag

Etter terrorangrepene i Nice, Stockholm og Berlin ble gater og julemarkeder i flere Europeiske byer sikret med blant annet betongklosser og benker. Som respons på angrepene krevde også norske medier mer sikkerhet, og Oslo Byråd svarte på kravene ved raskt å implementere betongrør, som senere ble erstattet av blomsterfat og benker i Karl Johans Gate og på Jernbanetorget. Ideelt sett skal en ved iverksettelse av tiltak generelt, og sikkerhetstiltak spesielt i denne konteksten, innhente nok informasjon til å kunne fatte så rasjonelle beslutninger som praktisk mulig. Mye tyder likevel på at spesielt presset fra mediene som nærmest krevde umiddelbar respons resulterte i en noe forhastet plan- og beslutningsprosess.

Blomsterfatene og benkene ble definert som midlertidige tiltak. Og til tross for at spesielt blomsterfatenes plassering kunne oppleves som inngripende, virket publikum fornøyde så lenge det estetiske aspektet ble ivaretatt. Ulempen er at dette mulig kan resultere i at de midlertidige tiltakene ender opp som såkalte midlertidige permanente strakstiltak. I denne oppgaven har vi fra et samfunnssikkerhetsperspektiv valgt å se på hvordan datostempling kan forhindre en slik utvikling. Datostempling handler kort fortalt om å innføre regler for hvordan en skal overvåke og vurdere effekten av nye sikkerhetstiltak etter en gitt tid. Videre benyttet vi dette begrepet for å se hvorvidt dette i praksis kan motvirke reduksjon i blomsterfatenes tiltenkte barrierefunksjoner, fordi latente betingelser og aktive feil kan tenkes å forvitte tilliten til de opprinnelige formålene / funksjonene. Mangelfulle prosedyrer ved behov for flytting av blomsterfatene i forbindelse med arrangementer, samt inkonsekvent og ofte feil tilbakeplassering, er eksempler på dette. Som et resultat av intervjuene og evalueringsrapport utarbeidet av Cowi, peker denne studien på at blomsterfatenes tiltenkte barrierefunksjoner har bidratt, og fortsetter å bidra, til økt trykghetsfølelse for dem som arbeider og ferdes i Oslos travleste handlegate.

Datostempling kan tolkes som risikostyring med ekstra vekt på kontinuerlig evaluering. Dette vil si at det ikke er nok å evaluere tiltakene kun én gang, men at det kreves en forpliktelse til fortløpende å evaluere tiltakene for å oppnå kontinuerlig forbedring over tid. Studien omfatter mange forskjellige interessenter, deriblant Byrådet i Oslo og Oslo Handelsstandsforening på

vegne av deres medlemmer. De førstnevnte betraktes som beslutningstakere og sistnevnte betraktes som brukere av byrommet. Det pekes på ulike verdi- og interessekonflikter mellom interessentene. Disse konfliktene fortolkes gjennom hvordan makt kan påvirke en ideell rasjonell plan- og beslutningsprosess.

I evalueringsrapporten utarbeidet av Cowi fremgår det at fatene skal fjernes som midlertidige tiltak i Karl Johans gate innen 2022. Hvorvidt disse tiltakene skal erstattes med andre tiltak eller fjernes helt fremgår ikke. Gitt at de fortsatt blir stående som såkalte midlertidige permanente strakstiltak konkluderer denne studien med at datostempling kan medvirke til å motvirke reduksjon i blomsterfatenes tiltenkte barrierefunksjoner. I tråd med prinsippet om kontinuerlig forbedring kan det være fordelaktig, om ikke nødvendig, med en løpende kontroll for å opprettholde tiltenkt effekt over tid, så vel som å sørge for at blomsterfatene ikke blir glemt. I praksis betyr dette at ved hjelp av kontinuerlige evalueringer og løpende meningsutveksling, kan en stadig overvåke og måle effekten av fatene og på den måten lære om, og potensielt kunne forhindre latente betingelser og aktive feil.

Innhold

Sammendrag	2
Figurer	6
Vedlegg	6
Forord.....	7
1. Innledning	8
1.2 Studiens formål og begrepsavklaringer	10
1.3 Problemstilling og avgrensninger	12
2 TEORI.....	14
2.1 Risikostyring	14
2.1.2 Rasjonell planlegging og makt	23
2.1.3 Ondsinnede handlinger.....	28
2.2 Ulykkesteori og barrieretenkning	30
2.2.1 Latente betingelser og aktive feil.....	32
2.3 Oppsummering av teori	35
3. FORSKNINGSDSIGN OG METODE.....	37
3.1 Forskningsdesign.....	37
3.2 Casestudie.....	37
3.3.1 Metode.....	38
3.3.2 Datainnsamling	39
3.4 Intervju.....	39
3.5 Analyse av datamaterialet	42
3.6 Validitet og reliabilitet	42
3.7 Forskningsetiske aspekt	46
4. EMPIRI	46
4.1 Hvordan kan datostempling tolkes i denne konteksten og er det benyttet som prinsipp for evaluering?.....	47
4.2 Hvilke barrierefunksjoner har blomsterfatene?	53
4.2.1 Barrierefunksjon I: Hastighetsreducerende	53
4.2.2 Barrierefunksjon II: Opplevd trygghet / utrygghet	55
4.2.3 Barrierefunksjon III: Symbol på handlekraft	57
4.3 Hvilke ytelsespåvirkende forhold i form av latente betingelser og aktive feil finnes i barrierene?	59

5. DISKUSJON	60
5.1 Hvordan foregikk plan- og beslutningsprosessen i forkant av at blomsterfatene ble utplassert i Karl Johans gate og hvorfor ble de utplassert?.....	61
5.2 Hvordan virker blomsterfatene som barrierer, og virker disse som tiltenkt?	64
5.3 Er det en plan for revisjon / evaluering?	69
6. KONKLUSJON.....	72
7. VIDERE STUDIER.....	75
8. REFERANSELISTE	76
Vedlegg	79

Figurer

1. Bow-tie-diagram (Utne, 2009)
2. Basic structure of the decision-making process (*Aven, 2003*)
3. Energi- og barrieremodellen for uønskede hendelser (Rosness, et al., 2010)
4. Stages in development and investigation of an organizational accident (Reason, 1997)
5. The lifespan of a hypothetical organization through the production-protection space (Reason, 1997)
6. Oversikt over informanter til studien.
7. Swiss-cheese-model i lys av oppgavens case (Morath & Turnbull 2005, basert på (Reason, 1997)

Vedlegg

1. Intervjuguide

Forord

Verden har stått overfor helt spesielle utfordringer siden sent 2019, som etter hvert også traff vesten og Norge med full styrke. Tiltakene myndighetene iverksatte fra 12. mars 2020 med å begrense smittespredningen av SARS NCOV-19-viruset har bidratt til en større bruk av digitale kommunikasjonsmidler og har gitt oss nye måter å arbeide med denne masteroppgaven på. Denne masteroppgaven markerer slutten på vår studie i risikostyring og sikkerhetsledelse ved Universitetet i Stavanger. Den markerer også slutten på en krevende, men i høyeste grad lærerik prosess, som siden 2015 har utfordret oss og gitt oss muligheten til å fordype oss i ny kunnskap innenfor fagfeltet vårt.

Vi vil takke de ansatte ved Universitetet i Stavanger, som har vært til stor støtte, inspirasjon og motivasjon gjennom de siste 5 årene. En spesiell takk til vår veileder og førsteamanuensis, Sissel Haugdal Jore og våre informanter som alle har vist imøtekommenhet, raushet og stort engasjement. Vi vil også takke vår nærmeste familie, Johannes, Agnete og Michelle, som har strukket seg over all forventning, spesielt med tanke på de spesielle omstendighetene alle har vært en del av.

1. Innledning

Mennesker har i all tid beskyttet seg mot farer og trusler, som for eksempel kraftige vær fenomener, krig og terrorisme. Mange av forsvarsverkene- og barrierene som tidligere ble satt inn med formål om å beskytte står fortsatt den dag i dag. Akershus festning er et eksempel på et forsvarsverk som har beholdt mange av de samme barrierene, som en gang ble satt inn for å forsvare kritisk infrastruktur mot trusler. Festningen har fra oppføringen på 1200-tallet blitt beleiret flere ganger og vært gjenstand for flere barrierepåbygg, som var ment som forsvar mot fiendtlige styrker. Festningen var senest i kamp i 1716 (Forsvarsbygg, 2020), men murene står fortsatt oppreist i dag slik de også gjorde den gangen. Dette til tross for at disse barrierene trolig nok ikke vil kunne beskytte i særlig grad mot angrep ved bruk av dagens krigføringsteknologi.

«Moderne festningsbyer»¹ (Coafee, 2009) og «2000-tallets middelalder» (Fridlund, 2011) er begreper som er brukt om byutviklingen i flere storbyer i Vesten i etterkant av flere opprivende terrorangrep de siste 20 årene. Terrorangrepet 11. september 2001, var en rekke koordinerte terroranslag i USA, som påvirket amerikanerne sterkt følelsesmessig og skapte frykt i befolkningen (Forskning.no, 2011). Fire sivile fly ble kapret av terrorister på selvmordsoppdrag. To av flyene ble med få minutters mellomrom styrtet inn i tvillingtårnene «World Trade Center» i New York, et tredje fly ble styrtet inn i forsvarsdepartementets hovedkvarter «Pentagon» i Washington, og det fjerde og siste flyet styrtet i bakken i Pennsylvania. Denne angrepsmetoden ble sett på som overraskende og et meget spektakulært angrep verden tidligere ikke hadde sett maken til. Angrepet og metodikken ble oppfattet som en ny virkelighet, som skulle komme til å henge over og forandre vårt moderne samfunn i lang tid. Mats Fridlund, svensk professor og forsker på sikkerhetsteori ved Universitetet i Gøteborg, forklarer at fenomenet terror i realiteten ikke er et nytt fenomen og beskriver i en av sine artikler at bombardementet av København på 1800-tallet har klare paralleller til angrepene på USA den 11. september 2001 (Fridlund, 2011). I tidsrommet 2.-5. september 1807 skjøt nemlig britiske styrker artilleri-granater og raketter mot København for å skape frykt og kue befolkningen; «De siktet på tårnene. En håndfull sivile hadde kommet fra den

¹ Oversatt fra engelsk.

andre siden av sjøen for å angripe den største byen i denne mektige krigsmakten. Gjennom angrepet håpet de å knekke byens og nasjonens moral for å tvinge frem deres ydmykelse»² (Fridlund, 2011, p. 1). Etter katastrofer og terrorangrep som dette ropes det ofte høyt etter sikkerhetstiltak. På Manhattan forsøkte en å bygge byene om til forsvarsverk etter terrorangrepene septemberdagen i 2001.

Professor Odd Einar Olsen og førsteamanuensis Bjørn Ivar Kruke ved Universitetet i Stavanger, skrev i sin artikkel i Stavanger Aftenblad om datostempling av sikkerhetstiltak, med bakgrunn i terroren som rammet regjeringskvartalet og menneskene på Utøya i 2011, at det viser seg svært vanskelig å fjerne sikkerhetstiltak når de først er installert (Olsen og Kruke, 2012). Videre forklarer de at datostempling av slike tiltak kan bidra til å bøte med dette, gjennom en dynamisk tilnærming til risiko og sikringsbehov, etter hvert som trusselsituasjonen endrer seg. I en rapport utgitt tidligere i år som omhandler vurderinger av konsekvenser ved etablering av sikringstiltak rundt nytt regjeringskvartal tas også dette temaet opp, i tillegg til at de blant annet forklarer at et samfunn ofte beskytter seg med tiltak som er ment å forebygge en uønsket hendelse som allerede har skjedd (Jore, et al., 2020). Videre i artikkelen og rapporten eksemplifiserer de med å sette en «holdbarhetsdato» på tiltakene for å kunne evaluere hvordan tiltakene virker isolert og hvordan de samspiller med andre. De sier at holdbarhetsdato på tiltakene kan ha en kindereggeffekt og dermed gi tre positive virkninger: For det første kan en unngå lappeteppe eller at områder overleses av sikringstiltak, for det andre kan en gjennom kontinuerlige evalueringer tilegne seg ny kunnskap om effekten av tiltakene og for det tredje kan en holde ved like en offentlig debatt om sikkerhetstiltaket.

Studien benytter sikkerhetselementer i Karl Johans gate og på Jernbanetorget i Oslo, som bakteppe for å belyse dette nærmere. Det å bevege seg i kanskje Norges mest populære handlegate kan for mange gi en beklemmende følelse. De store blomsterfatene med beplantning på toppen leder ofte tankene våre umiddelbart til terroristenes siste effektive

² Oversatt fra engelsk.

drapsmåte, nemlig; «...å bruke lastebiler som klippemaskiner, ikke for å klippe gress, men for å kjøre ned fiender av Allah.»³ (CNN, 2019). Denne oppfordringen kom fra Al Qaida sin Jemenittiske vinge allerede i 2010, og det var akkurat dette som skjedde blant annet i, Nice (2016), Berlin (2016) og Stockholm (2017). En høstdag i 2017 ble derfor Karl Johans gate og Jernbanetorget dekorert med betongelementer og senere blomsterfat og benker. Dette ble satt inn midlertidig for å forhindre kjøretøybårne terrorangrep mot mennesker, men hvor lenge skal disse fatene og benkene dekorere gaten? Vil de noen gang kunne erstattes med andre tiltak eller kanskje fjernes helt? Kan det være at denne sikkerhetstenkningen er basert på gårsdagens hendelser og ikke gir trygghet for morgendagen? Disse spørsmålene samme med temaene i den innledende teksten opptok vår interesse i forkant av oppstarten av denne studien og dannet grunnlaget for konteksten og ledet oss også frem til studiens problemstilling. Denne problemstillingen presenteres i kapittel 1.3, men først redegjøres det for studiens formål og sentrale begreper benyttet i temaet, problemstillingen og forskningsspørsmålene.

1.2 Studiens formål og begrepsavklaringer

Verden og trusselbildet er i stadig endring og det stilles derfor stadig høyere krav til at strategier, analysemetoder og sikkerhetsbarrierer kontinuerlig evalueres og forbedres. Dette arbeidet er gjerne omfattende, tidkrevende og starter kanskje ikke opp før etter at en uønsket hendelse har inntruffet. Av og til følges resultatene av evalueringsarbeidet opp med handling, men ofte legges rapportene innerst i arkivskapene. Ifølge James Reason (1997) er det nemlig slik at alle organisasjoner opplever uønskede hendelser som en naturlig del av hverdagen. Hva forårsaker slike hendelser og hvordan kan en unngå disse?

Formålet med denne studien er å undersøke hvordan en i praksis kan unngå at det etableres såkalte midlertidige permanente strakstiltak. Risikostyring og datostempling står begge sentralt i denne studien. Risikostyring er enkelt fortalt et struktureringsverktøy med mål om å styre risiko og datostempling er ment for å innføre regler for hvordan en skal overvåke og vurdere effekten av nye sikkerhetstiltak. Dette tilsier at ethvert tiltak som innføres for å styrke

³ Oversatt fra engelsk.

sikkerheten bør vurderes etter en gitt tid (Engen, et al., 2016). Begge står i sterk relasjon til hverandre og innehar en syklisk karakter, men datostemplingens sykliske karakter mener vi er tydeligere på tid. Dette elementet anser vi som aktuelt for å kunne motvirke latente betingelser og aktive feil i barrierenes tiltenkte barrierefunksjoner. Med latente betingelser menes de skjulte forhold som ligger i den organisatoriske strukturen og som påvirker rammene for de aktive handlingene. Med aktive feil menes de feilhandlinger som utføres av mennesker i den skarpe enden (Reason, 1997). I forbindelse med dette vil vi også snakke om ytelsespåvirkende forhold. Professor Terje Aven sier at dette er forhold som er av betydning for barrierefunksjonenes evne til å fungere som tiltenkt (Aven et.al, 2017). Dersom syklusen tar for lang tid eller tidsintervallene mellom evalueringene ikke defineres tydelig, kan en kanskje risikere at barrierene glemmes eller ikke er i stand til å motvirke morgendagens trusler. Med barrierer for denne studien mener vi de systemer eller funksjoner som kan stoppe utviklingen av uønskede hendelser eller endre den til det bedre (Aven, et al., 2004), og med barrierefunksjoner mener vi den eller de oppgaven(e) eller funksjonen(e) en barriere er tenkt å utføre (Utne, 2009). I mange sammenhenger brukes ofte andre betegnelser når en snakker om barrierer. For denne studien vil vi hovedsakelig bruke denne betegnelsen, men vi vil også benytte begrepet sikringstiltak.

Forståelse, sammenheng og skillet mellom begrepene security og safety har den senere tid blitt mye diskutert. I artikkelen, «*The conceptual and scientific demarcation of security in contrast to safety*» utarbeidet av førsteamanuensis ved risikostyring og samfunnssikkerhet ved Universitetet i Stavanger, Sissel Haugdal Jore diskuteres skillet. Vi vil ikke problematisere dette i særlig grad, men det nevnes her for å tydeliggjøre konteksten problemstillingen befinner seg i. I artikkelen defineres security begrepet som; «*den oppfattede eller faktiske evnen til å forberede for, tilpasse til, motstå og gjeninnhente seg fra farer og kriser forårsaket av menneskers overlagte, tilsiktede og ondsinnede handlinger slik som terrorhandlinger, sabotasje, organisert kriminalitet eller hacking*»⁴ (Jore, 2017a).

⁴ Oversatt fra engelsk.

Begrepet *ondsinnede* handlinger omtales også i denne artikkelen og benyttes i forlengelsen av security. Dette begrepet omtaler motivasjonen bak handlingen som definerende for hvorvidt en snakker om security eller safety.

Begrepene som her har blitt presentert, vil det redegjøres ytterligere for og beskrives mer inngående i teorikapittelet, men først vil vi presentere problemstillingen og avgrensningene. Hvert hovedkapittel presenteres med en kort innledning til kapittelets innhold og dets rasjonale. Referansene følger Harvard- Anglia-stilen. Fotnoter benyttes der det anses behov for klargjøring eller ved egne oversettelser. Oppbygningen er satt opp med hovedkapitler som representerer hovedteorier, med underkapitler som inneholder mer detaljerte, beslektede teorier.

1.3 Problemstilling og avgrensninger

Karakteristisk med datostempling er at det kan sies å være et prinsipp for å kontinuerlig evaluere og overvåke effekten av barrierer etter en gitt tid for å styrke sikkerheten. Begrepet er etter vår oppfatning ikke tilstrekkelig utnyttet eller utforsket i praksis. Det er dette potensialet vi ønsker å undersøke nærmere når vi nå skal presentere studiens problemstilling:

Hvordan kan datostempling av blomsterfatene i Karl Johans gate og på Jernbanetorget motvirke reduksjon i tiltakenes tiltenkte barrierefunksjoner?

Vi er bevisst på at problemstillingen representerer en normativ tankegang. Med dette menes det at vi oppfatter datostempling som en god teori i denne sammenhengen.

For å kunne besvare problemstillingen har det vært nødvendig å benytte forsknings spørsmål. Spørsmålene skal med bakgrunn i teorien danne et analytisk perspektiv, som empirien kan tolkes gjennom. Disse vil besvares med fakta for å belyse problemstillingen.

- Hvordan kan datostempling tolkes i denne konteksten og er det benyttet som prinsipp for evaluering?
- Hvilke barrierefunksjoner har blomsterfatene?

- Hvilke ytelsespåvirkende forhold i form av latente betingelser og aktive feil finnes i barrierene?

Følgende avgrensninger og begrensninger gjøres i denne studien: Denne studien tar utgangspunkt i et samfunnsvitenskapelig- og ikke et naturvitenskapelig perspektiv, noe som blant annet innebærer at vi ikke ser på eller måler kvantitative effekter av barrierene. Videre tar studien utgangspunkt i hastetiltakene (betongkummer med beplantning), som ble satt ut i Karl Johans gate og på Jernbanetorget i Oslo høsten 2017, og de midlertidige tiltakene (blomsterurner og sitteelementer) som erstattet disse våren 2018. Denne studien benytter samlebetegnelsen blomsterfat for både blomsterurnene og sitteelementene, og disse er en sentral del av studiens case. Studien omhandler i hovedsak de fysiske sikringstiltakene, men vi vil også diskutere de menneskelige og organisatoriske faktorene. Det snakkes ikke om safety som hovedsak dekker ulykkesfeltet, men metoder fra dette benyttes likevel for å illustrere årsaks- virkningsforhold og som referansepunkt til skillet mot security hendelser med bakgrunn i ondsinnede handlinger. Vi vil ikke gå i detaljer innenfor risikoanalysemetodikk, men benytter overordnet beskrivelse av dennes plass og rolle i plan- og beslutningsprosessen.

En begrensning er at vi ikke har fått innsyn i de skriftlige vurderingene som har blitt utarbeidet i forkant av at hastetiltakene og de midlertidige tiltakene ble satt inn. Det er også en begrensning at vi kun har mottatt delvis innsyn i evalueringsrapporten utarbeidet av Cowi på oppdrag for Bymiljøetaten.

2 TEORI

For å kunne belyse hvordan datostempling av blomsterfatene i Karl Johans gate og Jernbanetorget kan motvirke reduksjon i tiltakenes tiltenkte barrierefunksjon, vil det i dette kapittelet presenteres teori om risikostyring, datostempling, rasjonell planlegging, barrierer, barrierefunksjoner, latente betingelser og aktive feil. Teoriene presenteres som grunnlag for, og fordi vi mener de er relevante og sentrale for begrepene i studiens problemstilling og i forskningsspørsmålene.

Risikostyring er en kontinuerlig og systematisk prosess med mål om å styre risiko, og skal kunne bistå beslutningstakere i å ta veloverveide beslutninger. Prinsippene om kontinuitet og systematikk mener vi står i sterk relasjon til definisjonen av datostempling, som er: *«en type tiltak kan være innføring av regler for hvordan man skal overvåke og vurdere effekten av nye tiltak. Med andre ord en datostempling av sikkerhetstiltak. Et hvert tiltak som innføres for å styrke sikkerheten, bør vurderes etter tre til fem år. Hvis man ikke kan påvise effekter av tiltakene bør de fjernes»* (Engen, et al., 2016, p. 392). Denne tanken om kontinuitet, som det oppfordres til tenker vi er mer enn bare stikkprøver og enkeltrevisjoner. Det handler om å ha vedvarende og løpende kontroll med tiltakenes ytelser og funksjoner. Denne kontrollen kan være viktig for å kunne oppnå kvalitet i risikostyringsarbeidet.

2.1 Risikostyring

Ifølge Aven (2004) dreier sikkerhetsarbeidet på samfunnsnivået seg om samspillet mellom alle samfunnets aktører: offentlig og privat virksomhet, organisasjoner og individ. De ulike aktørene har sine egne interesser de søker tilfredsstilt, ofte uten særlig bekymringer for hvilke negative konsekvenser dette kan gi for de andre aktørene. Stat, fylke og kommune er de viktigste samordningsinstitusjonene. Det statlige nivået er det moderne samfunnets maktmessige kjerne og dermed også det viktigste maktnivået i samfunnsplanleggingen. Kommunene har en selvstendig makt, som er avledet fra staten igjennom lover (for eksempel sivilbeskyttelsesloven (Lovdata.no, 2020) og plan- og bygningsloven (Lovdata.no, 2008). Plan- og bygningsloven er en sentral lov med tanke på samfunnsplanlegging (Aven, et al., 2004). Loven regulerer også sentrale sider ved kommunenes arbeid med sikkerhet. Gjennom denne loven har kommunene ansvaret for planleggingen av arealbruken i hele kommunen.

Styring av sikkerhet skal også innlemmes med planleggingsprosessene i henhold til denne loven (Aven, et al., 2004). Derfor står det innenfor rammen av § 1-1 at planer etter denne lov skal: *«fremme samfunnssikkerhet ved å forebygge risiko for tap av liv, skade på helse, miljø, infrastruktur og materielle verdier»*. Videre har kommunene et særskilt ansvar for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i lokalsamfunnet. Kommunene er blant annet pålagt å trekke inn alle interessenter i planleggingen av sikkerhetsarbeidet i kommunen. Synet på hva planlegging er og bør være, har stor betydning for hvordan planleggingsprosessen blir lagt opp. Det finnes ulike definisjoner på planlegging. Aven (2004) skriver at en utbredt oppfatning er å se på planlegging som; *«en form for systematisk og faglig kunnskapsinnhenting og -bearbeidelse som foregår før beslutningstakere fatter beslutninger og iverksetter tiltak»* (Aven, et al., 2004, p. 46).

Mye planlegging foregår som sagt fordi det er lovpålagt, noe også planlegging for og gjennomføring av Risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS) er for kommunene. I henhold til sivilbeskyttelsesloven plikter kommunene å kartlegge hvilke uønskede hendelser som kan inntreffe og vurdere sannsynlighetene og konsekvensene av disse. Resultatet av dette arbeidet skal vurderes og sammenstilles i en helhetlig ROS analyse (Lovdata.no, 2020). Analysene skal legges til grunn for kommunens arbeid med samfunnssikkerhet og skal oppdateres i takt med revisjon om planlegging og byggesaksbehandling og ellers ved endringer i risiko- og sårbarhetsbildet (Engen, et al., 2016). Forskrift om kommunal beredskapsplikt skal sikre at kommunen ivaretar befolkningens sikkerhet og trygghet. Forskriftens § 2 pålegger kommunene å gjennomføre en helhetlig ROS analyse, kartlegge, systematisere og vurdere sannsynligheten for uønskede hendelser som kan inntreffe i kommunen (Engen, et al., 2016). ROS analysearbeidet er en del av risikostyringen, noe vi blant annet skal se nærmere på i de neste avsnittene.

Det finnes ulike definisjoner av risikostyring. Marvin Rausand og Ingrid Bouwer Utne (2009) definerer risikostyring som: *«en kontinuerlig ledelsesprosess som har som målsetting å identifisere, analysere og vurdere mulige risikoforhold i et system eller i en virksomhet, samt finne fram til og iverksette tiltak som kan redusere skadevirkninger»* (Utne, 2009, p. 77). Risikostyring oppfattes som en integrert del i god ledelse og kan deles inn i tre

hovedaktiviteter: Risikoanalyse, risikoevaluering og risikoreduksjon. De sier at en foretar en risikovurdering når det gjennomføres både en risikoanalyse og risikoevaluering. Når en i tillegg vurderer og innfører risikoreduserende tiltak, og overvåker hvordan risikoen utvikler seg over tid, sier Utne (2014) at en foretar risikostyring. Ortwin Renn (2008) beskriver risikostyring som et komplekst nett av aktører, regler, konvensjoner, prosesser og mekanismer som omhandler hvordan relevant informasjon om risiko blir samlet, analysert og kommunisert, og hvordan ledelsesbeslutninger blir gjort. Risikostyring er videre et strukturingsverktøy og rammeverk som kombinerer risikovurderinger, risikoledelse og risikokommunikasjon for å styre risiko (Renn, 2008). I boken «Risikostyring» definerer, Terje Aven (2015) risikostyring som: «*alle tiltak og aktiviteter som gjøres for å styre risiko. Formålet med risikostyring er å sikre den riktige balansen mellom det å utvikle og skape verdier, og det å unngå ulykker, skader og tap*». (Aven, 2015, pp. 13-14).

Som nevnt er risikostyring et strukturingsverktøy og rammeverk -disse finnes det flere ulike standarder for. ISO 31000:2018 «*Risk management – Guidelines*» (International Standard Organisation, 2018)⁵ er et eksempel på en slik standard. Denne standarden består av tre hovedelementer: *prinsipper, rammeverk og prosess*, som alle er kontinuerlige og gjentakende med den hensikt å øke sannsynligheten for et vellykket prosjekt ved å analysere, evaluere og håndtere risiko. Uavhengig av hvilke modeller eller rammeverk som benyttes fordrer vellykket implementering av risikostyring et gjennomgående søkelys på kontinuerlig forbedring, forankring i virksomhetens ledelse og forpliktelse i organisasjonen. En kan ha ambisjoner om å være fremragende, men det kan være et stort gap mellom slike idealer og det praktiske arbeidet så lenge kontinuerlig forbedring ikke er en del av risikostyringen. Kontinuerlig forbedring er derfor ifølge Aven (2015, pp. 168), en fundamental pilar. Dette dreier seg om systematiske forbedringer over tid, og ikke skippertak sier Karlsen (2011, pp. 74-75). Det finnes flere modeller for systematiske forbedringsprosesser og alle har sine begrensninger, fordeler og ulemper. Karlsen (2010, p. 159) viser til *lukket styringsløyfe* innen HMS-faget, en modell som hovedsakelig består av to deler, et styrings- og et kontrollsystem. Styringssystemet utgjør rutiner for å sikre HMS-tilstanden i virksomheten og kontrollsystemet er virksomhetens egen kontroll av dette styringssystemet. Samlet er en

⁵ Risk management – Guidelines.

lukket styringsløyfe en kontinuerlig prosess bygget på prinsippet om et lukket kretsløp, altså en runddans mellom systemets elementer som er ordnet i en bestemt rekkefølge, der ett element logisk utløser neste i rekken. Målet er at virksomheten oppnår læring, kontinuerlig forbedring og risikoinformert styring (Karlsen, 2010). I risikoinformert styring legger en altså inn innsats mot å forsøke å oppdage og identifisere trusler før en uønsket hendelse inntreffer. Dette synet skiller seg fra hendelsesorientert styring, som heller inntar en reaktiv tilnærming, der håndteringen foregår etter at en gitt hendelse allerede har inntruffet.

I rapporten «*Vurdering av konsekvenser ved etablering av ytre perimeter rundt nytt regjeringskvartal*» (Jore, et al., 2020) og artikkelen i Stavanger Aftenblad (Olsen og Kruke, 2012). Som vi refererte til innledningsvis, argumenteres det for at det er vanskelig å fjerne sikkerhetstiltak dersom de allerede er implementert, og at de derfor bør «datostemples» og deretter fjernes dersom de ikke blir vurdert til å ha ønsket effekt. For å unngå at sikkerhetstiltak etableres som såkalte midlertidige permanente strakstiltak introduserer de å innføre det de kaller «*holdbarhetsdato*» på nye tiltak. Når denne datoen nærmer seg, bør tiltakene evalueres både isolert og hvordan de samspiller med andre. Dette vil ifølge Olsen og Kruke (2012) redusere muligheten for at nye og lite gjennomtenkte sikkerhetstiltak iverksettes.

Risikoanalyseprosessen står sentralt i risikostyringsarbeidet og har ifølge Aven et.al (2017) en overordnet struktur som er uavhengig av området den skal anvendes på. Det finnes ulike måter å fremstille prosessen på, men de aller fleste inneholder de tre hovedelementene: planlegging, risikovurdering og risikohåndtering. Ifølge Aven et.al (2017) brukes det gjerne for mye tid på risikovurderingsfasen og for lite tid på de to andre fasene. Han oppfordrer til en mer balansert fordeling hvor en forsøker å få til den samme tidsbruken på alle tre fasene. En av årsakene til dette er at planleggingsfasen er særlig viktig ettersom den blant annet forteller hvorfor analysen skal gjennomføres, med andre ord hva formålet med analysen er. Dette kalles også for «scope» eller bredden analysen skal dekke og de mål og delmål en ønsker å oppnå. Risikoanalyser kan utarbeides i planleggingsfasen til et prosjekt eller i selve driftsfasen. I en planleggingsfase kan en stå ovenfor flere valgalternativer, men beslutningsunderlaget vil nødvendigvis ikke være like godt som i driftsfasen, ettersom en i

denne fasen vil kunne ta læring av for eksempel feil og mangler og andre erfaringer (Aven et.al, 2017).

Det finnes ulike tilnærminger for gjennomføring av risikovurderinger. Tre-faktortilnærmingen er sentral i Norsk standard 5832:2014 «Beskyttelse mot tilsiktede uønskede handlinger - Krav til sikringsrisikoanalyse» og benyttes i dag av blant annet Politiets sikkerhetstjeneste (PST) og Nasjonal Sikkerhetsmyndighet (NSM). Standarden definerer sikringsrisiko som et uttrykk for *«forholdet mellom trusselen mot en gitt verdi og denne verdiens sårbarhet overfor den spesifikke trusselen»* (Norsk Standard, 2014, p. 4). Norsk Standard 5814:2008 «krav til risikovurderinger» sin to-faktormodell er orientert mot å hindre eller forebygge uønskede hendelser og definerer risiko som: *«uttrykk for kombinasjonen av sannsynligheten for og konsekvensen av en uønsket hendelse»* (Norsk Standard, 2008, p. 5). Standarden beskriver hvordan risikovurderinger passer inn i en bredere sammenheng som beslutningsstøtte. Ved utarbeidelser av risikovurderinger i henhold til Norsk standard 5830-serien vurderes altså tre faktorer; verdi, trussel og sårbarhet. Poenget er at alle tre faktorene må være til stedet for at en uønsket handling skal kunne finne sted. Et annet viktig poeng med denne tilnærmingen er at en tar utgangspunkt i verdiene en besitter. Dette er ment å skulle danne konteksten for hva som skal beskyttes. Denne metoden kan ses som et eksempel på et spesialisert analyseverktøy for beskyttelse mot ondsinnede handlinger.

Risikoanalyser er beslutningsstøtte. Det å fatte beslutninger handler om politikk, hvem som deltar og hvordan ulike aktører deltar (Engen, et al., 2016). Det å fatte beslutninger handler om å velge mellom ulike alternativer. Beslutninger kan ut ifra en rasjonell forståelse betraktes som problemløsninger og på den annen side kan det betraktes som noe som ikke fører til løsning på problemet, for eksempel at en fatter beslutninger som bare fjerner symptomene eller at beslutningene kun fungerer som tomme rituelle handlinger. I Aven (2015) beskrives det at det å ta beslutninger under usikkerhet står sentralt i risikostyringen. Ulike analyser, som for eksempel risikoanalyser og kost- nytteanalyser danner grunnlaget for slike valg. Disse analysene har også sine begrensninger og svakheter og gir ikke et endelig svar på hva som er den riktige beslutningen. Beslutningsproblem, ofte med mange ulike alternativer danner utgangspunktet for beslutninger under usikkerhet. I situasjoner med høy risiko er det ofte et

stort sprang fra selve beslutningsunderlaget (analysene) til selve beslutningen. I dette ligger det at kunnskapen (forutsetningene) må vurderes. Beslutningstaking når risikoen er stor er ofte utfordrende, men Aven et.al (2017) påpeker at det er beslutningstakers fremste oppgave å ta beslutninger som balanserer de ulike fordeler og ulemper ved et alternativ. For beslutninger kan ulike beslutningsstrategier ligge til grunn. Med beslutningsstrategi menes ifølge Aven et.al (2017) den tenkning og de prinsipper som følges i forhold til hvordan beslutningen skal tas, og hvordan prosessen forut for beslutningen skal være. Her tales det om hvem som skal involveres, hvordan ulike former for analyser skal brukes og hvordan selve prosessen skal gjennomføres. Det er likevel viktig å påpeke at analyser, for eksempel risikoanalyser, kost-nytte analyser kun er redskaper som gir innsikt når det gjelder risiko. Analysene gir ikke objektive resultater. Det er viktig å være forsiktig i vektleggingen av resultatene analysene reflekterer. Med dette mener Aven (2015) at en ikke må tillegge vurderingene som utarbeides i analysene mer vekt enn det metodene kan forsvare.

Ifølge Utne Utne (2014) kan begrepet «usikkerhet» benyttes på mange måter. Noen hevder at risiko er et uttrykk for vår usikkerhet om fremtiden og at fremtiden derfor er usikker, mens andre hevder at risiko og usikkerhet er to separate begrep. Poenget er at for å treffe en god beslutning er det vesentlig at beslutningstakeren kan stole på at analysene gir så riktig informasjon som mulig. Beslutningstakeren vil derfor være interessert i hvilken grad en kan stole på analysene -det vil si hvor stor usikkerhet det er knyttet til resultatene. Det kan være utfordrende å tallfeste usikkerhetene, men ifølge Utne (2014) kan det være nyttig å gjennomføre kvalitative usikkerhetsvurderinger i analysene for å øke bevisstheten i analysegruppa og igjennom dette øke kvaliteten på analysene. Det kan likevel være mange faktorer til at resultatene fra en analyse blir usikre. Både Aven et.al (2017) og Utne (2014) forklarer at tidspress og mangel på kompetanse ved utarbeidelse av risikoanalyser er faktorer som kan bidra til større usikkerhet i resultatene. Forutsetninger for å dempe av usikkerhetene er kunnskap om analyseobjektet og god teknisk og operasjonell forståelse.

Målstyring er viktig for å nå de målene en ønsker. Det planlegges hva som må til for å nå disse målene, samt hvilke kriterier og krav som stilles. Ulike alternativer og tiltak vurderes for å se hvordan disse kommer ut i forhold til hverandre. Deretter tas det en beslutning, for så

å observere hvordan en kommer ut i forhold til målsetningen(e) (Aven, 2015). Det interessante spørsmålet er hvordan en skal klare å styre mot disse målene? Styling forutsetter at de som skal styre vet hva de skal styre mot. Suksesskriteriene må være tydelige, slik at en kan måle resultatene. Slike kriterier er gjerne knyttet til liv og helse, miljø, materiell og estetikk. Størrelser det er viktig å måle må relateres til verdiene, og først da kan målene være et hjelpemiddel i prioriteringene av ressurser sier (Aven, et al., 2004). Videre sier han at det er viktig å se på kriteriene som dynamiske, i den forstand at de bør endres i lys av ny kunnskap og erfaringer, for å oppnå en kontinuerlig forbedringsprosess. Aven et.al (2004) og Hollnagel (2004) skriver at barrierene i risikostyring er svært viktige styringsvariabler. Dette gjelder både i prosjekteringsfasen der barrierene velges, dimensjoneres og bygges inn, og i driftsfasen hvor de vedlikeholdes, videreutvikles og forbedres. I Aven et.al (2017) benyttes begrepet barrierefunksjon. Bakgrunnen for begrepet er at barrierer ble brukt på mange ulike måter av ulike fagområder og det var derfor et behov for å få på plass et mer presist begrep. Utne (2014) skriver at begrepet benyttes når en ønsker å fremheve funksjonen som en barriere er tenkt å tilføre. Enkelt forklart, altså funksjonen til en barriere. Aven et.al (2017) forklarer at en barrieres funksjon for eksempel kan være å hindre hardt skadde eller redusere hastigheten til et kjøretøy. Endringer i en barrieres ytelse kan endre risikobildet, og det er dermed av ytterste betydning at slike endringer blir fanget opp som en viktig faktor i overvåkingen av sikkerheten. Begrepet ytelse benyttes for å uttrykke godheten i barrierene. Aven et.al (2004) deler ytelse inn i «*pålitelighet, effektivitet og sårbarhet (robusthet)*». Førstnevnte handler om at barrierene virker ved behov og deres evne til å utføre en tiltenkt funksjon. Effektivitet dreier seg om hvor god ytelse barrierene har, og med sårbarhet (robusthet) menes i hvilken grad barrierene svekkes av en eventuell ulykkeshendelse. I det en uønsket hendelse finner sted betyr det altså at en eller flere barrierer har manglet eller endret sin ytelse. Angrepet mot regjeringskvartalet i 2011 er et eksempel på en hendelse som involverte flere barrierebrudd (22. juli-kommisjonen, 2012). Vi vil nå se nærmere på barrierebegrepet og redegjøre for dette.

Barrierebegrepet har fått et økt fokus i sikkerhetssammenheng de siste årene, men begrepet er også omdiskutert. Forskning viser at det ikke finnes noen presis, samlende definisjon innen fagområdet, men det synes å være et fellestrekk at definisjonene refererer til en farekilde, og i de fleste tilfeller synes et energi- og barriereperspektiv å ligge til grunn. Ulikhetene dreier seg

imidlertid om hvorvidt barrierebegrepet er begrenset til fysiske tiltak eller om det også omfatter for eksempel administrative tiltak eller muligheten for menneskelig involvering. Rosness et.al (2010) tar til orde for at det kan være nyttig å forstå begrepet fra et funksjonelt perspektiv, der barrierer kan ses på som enhver sikkerhetsfunksjon som har som mål å forhindre en uønsket hendelse. Aven et.al (2004, p. 269) definerer barrierer som de; «systemer eller funksjoner som kan stoppe utviklingen av uønskede hendelser eller endre den til det bedre». Begge disse tilnærmingene inkluderer en abstrakt funksjonell side ved begrepet, som gir en mer åpen fortolkning. Andre tar som sagt primært utgangspunkt i det konkrete og strukturelle aspektet. De mener at begrepet må anvendes for de fysiske og konkrete strukturene som avgrenser, blokkerer eller på annet vis eliminerer eller separerer en direkte trussel.

Mats Fridlund beskriver i sin artikkel «*buckets, bollards, and bombs*» (Fridlund, 2011) at sikkerhetsbarrierer også kan ha andre funksjoner enn kun de teknologiske. Fridlund peker på at den følelsesmessige betydningen av de mindre teknologiske løsningene som lokale samfunn og enkeltmennesker har tatt i bruk for bekjempelse i møte med terror bør ses nærmere på. Dette i motsetning til hva fokuset tidligere har vært, på den politiske historien og de store institusjonelle teknologiene (Fridlund, 2011). Fridlund peker videre på at det ikke bare er den sosio-teknologiske effekten i seg selv som gir effekt, men også i stor grad hvordan mennesker oppfatter teknologien som er i bruk. Hvilket meningsinnhold de gis av mennesker kan få en funksjon i seg selv. Under og etter terrorangrepene mot København ble danskene gjort kjent med historien om brannmennenes vannbøtter («*buckets*»), som ble et symbol på den heroiske kampen de kjempet mot flammene, som fulgte bombardementet. I tillegg ble en annen historie fortalt hvor innbyggernes kamp og motstandsvilje ble beskrevet gjennom bruk av de samme tiltakene. Den reelle effekten av vannbøttene var trolig lav, men symbolverdien var høy og styrket innbyggernes moral gjennom følelsen av å bidra, slik at de bedre kunne håndtere den vanskelige tiden.

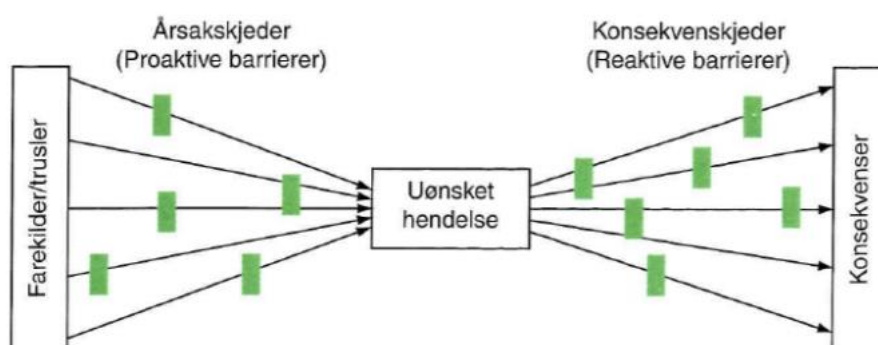
Hollnagel (2004) på sin side beskriver at hensikten med barrierer er å stoppe noe fra å skje. Han klassifiserer barrierer inn i ulike kategorier; fysiske, funksjonelle, symbolske og immaterielle barrierer. Førstnevnte eksemplifiserer han med tiltak som vegger, gjerder,

bygninger og mennesker. Med symbolske barrierer mener han for eksempel skilt og signaler og immaterielle barrierer beskriver han som innlært samhandlingsmønster -altså barrierer som forebygger en hendelsessekvens ved å påvirke menneskets tenkning og kunnskap. Det skilles det gjerne mellom aktive og passive barrierer. Aktive barrierer krever en ekstern aktivering, manuell eller automatisk. Passive barrierer er avhengig av ekstern aktivering, hjelpekraft eller lignende (Aven, et al., 2004). I tillegg kan en barriere være permanent eller midlertidig. Permanente barrierer er ofte en del av designfasen, men de kan også bli introdusert i en senere fase. En uønsket hendelse kan avdekke behov for å etablere nye permanente barrierer. Midlertidige barrierer etableres for en begrenset tidsperiode og ofte som følge av endringer i eksterne forhold (Hollnagel, 2004). Det kreves imidlertid ressurser for å designe, utvikle, sette inn, vedlikeholde og drifte barrierer. Den viktigste ressursen er gjerne penger, derfor har sikkerhet alltid en pris. I tillegg tar det som regel tid å sette inn nye barrierer, som ofte kan komme i konflikt med behovet for å agere raskt etter en uønsket hendelse sier (Hollnagel, 2004).

I barrierenotatet (Petroleumstilsynet, 2017) skrives det at barrierestyring, i likhet med risikostyring er et kontinuerlig arbeid. Det handler om å sikre at barrierene opprettholder sine ytelser og tiltenkte funksjoner over tid. Forklaringen ligger i at omstendighetene rundt barrierene stadig endrer seg og at det derfor vil være behov for overvåking og oppfølging av disse. Dette er krevende, og det kan i tillegg være utfordrende å sette konkrete og målbare krav, men risikovurderinger kan avhjelpe med å gi mye viktig informasjon for videre vurderinger av barrierer (Aven, et al., 2004). Mangelfull oppfølging av barrierer kan derimot resultere i at de ikke har de nødvendige ytelser når det er behov for det. Totalt sett handler det om å forstå og definere de mulige farer som til enhver tid oppstår i et system, og legge til rette for best mulig håndtering og minimering av risikoen på en styrt måte.

I risikostyringen benyttes ulike risikoanalyseverktøy som har fokus på årsaks- eller konsekvensforholdene, eller en kombinasjon av disse. I likhet med dette analysefokuset kan barrierer innrettes på samme måte. Dette illustreres gjerne ved bruk av den såkalte «*Bow-tie-modellen*», som vist i figuren under. Figuren illustrerer hvordan barrierer på årsaks- og

konsekvenssiden av en uønsket hendelse kan bidra til å forhindre og / eller redusere konsekvensene av en uønsket (initierende) hendelse (Aven, 2015).



Figur 1: Bow-tie-diagram (Utne, 2009)

2.1.2 Rasjonell planlegging og makt

Hvem setter målene for risikostyringen og hvem definerer verdiene en skal beskytte? Under presenteres teorier som kan være med på å forklare hvordan risikostyringen kan ses på som en rasjonell prosess, og hvordan maktdimensjonen kan påvirke plan- og beslutningsprosesser som inngår i denne. Professor, Odd Einar Olsen forklarer i en artikkel på forskning.no at; «...mediebildet preges av at «noe må skje», og at flere sikkerhetstiltak er svaret...». (Universitet i Stavanger, 2011). Sitatet er hentet fra en sak produsert og finansiert av Universitetet i Stavanger, hvor professor Ole Andreas Engen, professor Odd Einar Olsen og førsteamanuensis Bjørn Ivar Kruke fører en kritisk diskusjon mot presset for å innføre flere sikringstiltak i Norge etter terroren 22.juli samme år.

Makt kan sies å handle om å få en person til å gjøre noe den personen ikke selv ville ha gjort. Aven et.al (2004) sier videre at en bør fokusere både på den strukturelle og den dynamiske siden ved makt, når en skal forstå en organisasjons respons på planlegging og innføring av sikkerhetsarbeid. For å kunne gjøre dette må vi blant annet studere hvordan makten er fordelt mellom ulike aktører og hvilke interesser den enkelte søker å realisere. Makt kan nemlig bidra til ulike strategier i planleggingen. Risikostyringsstandarder og modeller i forskjellige former kan beskrives som normer innenfor en rasjonell plan- og beslutningsprosess. En antar at en ved gjennomføringen av en slik prosess vil oppnå bedre resultater enn om en ikke gjør

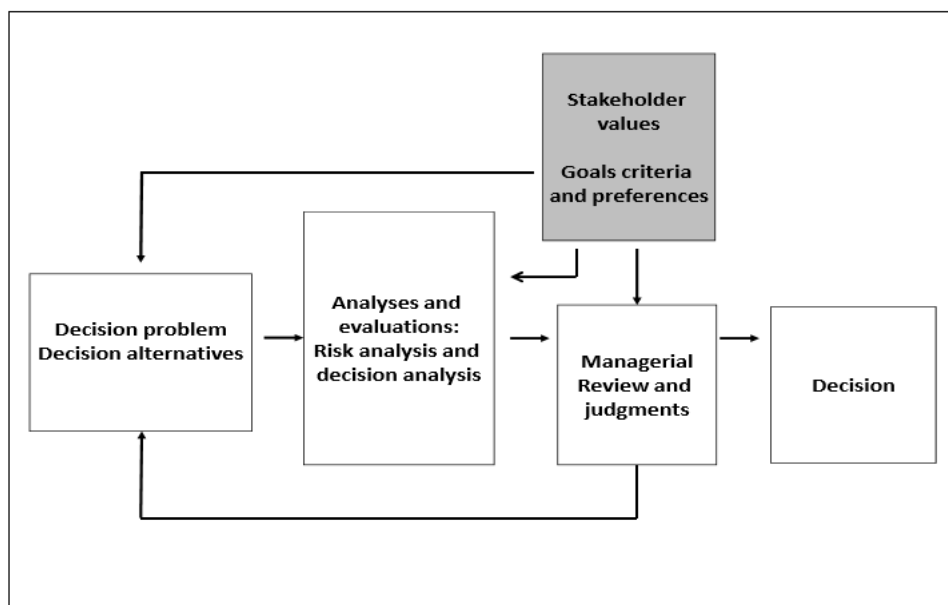
det. Som redegjort for i de tidligere kapitler eksisterer det flere normer for hvordan en slik prosess kan foregå, og en kan innta flere perspektiver for å si noe om hvordan dette bør foregå, og eventuelt hvordan det faktisk foregår.

Edward C. Banfield tok på 1950-tallet til ordet for at det var behov for en annen tilnærming til planlegging. Dette bunnet i at planlegging i stor grad ikke forløp seg som tilfredsstillende på den tiden i USA etter hans syn. Han ville bort fra bruken av tommelfingerregler, mål farget av egeninteresser og hasteløsninger. Hans forslag til løsninger taler for det som av flere tolkes å være et normativt ideal i forbindelse med planleggingsprosesser, med andre ord et syn som beskriver hvordan planlegging bør foregå (Engen, et al., 2016). I motsetning til Banfield sier Lindblom i Engen et.al (2016) at realiteten klart er forskjellig fra dette. Han argumenterer for at målene og verdiene de forskjellige stakeholders (interessentene) ønsker å oppnå / beskytte allerede er avklart før planprosessen starter. I tillegg sier han at analyser som skal legge grunnlaget for beslutningene må anses som ikke komplette, da disse baserer seg på menneskers vurdering, og at menneskers evne til informasjonsstilfang er begrenset. Herbert Simon peker i samme bok på at en derfor må benytte det som betegnes som begrenset rasjonalitet; at en er bevisst og hensyntar at en kun kan utrede en begrenset mengde alternativer for konsekvenser og verktøy for håndtering av disse.

I et kommunikativt ideal for planlegging er en opptatt av at læring skjer i selve planleggingsprosessen (Engen, et al., 2016). I dette idealet settes ikke bare søkelyset på at forskjellige interesser og risikoeiere får delta, men at det viktigste produktet i prosessen blir den meningsdanningen og meningsutveksling som skjer der (Engen, et al., 2016). En kan med andre ord oppnå en kollektiv læring og felles situasjonsforståelse gjennom deltakelsen i prosessen. Det vises i samme referanse til Friedmann (1973) som hevdet at det kunne være et for stort gap mellom dem som planlegger og de det planlegges for. Ofte var det slik at kunnskapen en hadde kommet frem til gjennom planprosessene ikke var godt nok kommunisert grunnet bruk av språk som ikke var lett å forstå for de som sto utenfor ekspertgruppene. En løsning på dette kan være det han kaller løpende meningsutveksling. Styrken det kommunikative idealet argumenteres for å ha, er at det setter mål om det gode argumentet skal vinne frem.

Ifølge Innes (1998) i Engen et.al (2016) er det et problem at ekspertuttalelser i utstrakt grad blir tolket som fakta, og det at beslutningstakere i stor grad beslutter på et verdibasert grunnlag. Videre mener hun at planprosesser hvor arbeidsgruppene i overvekt består av eksperter møter utfordringer med å få tillit. Dette grunnet at informasjonen blir lite tilgjengelig for andre interessenter, særlig ved at dette uttrykkes ved bruk av fagtermer som for andre enn ekspertene kan være vanskelig å relatere seg til. Det må med bakgrunn i disse utfordringene besørgeres en reell involvering, slik at informasjonen får et meningsinnhold basert på konsensus som gir den vitenskapelige informasjonen mening i det praktiske perspektivet. Det tillegges likevel at realiteten i en beslutningsfase som forutsetter konsensus mellom en bred gruppe interessenter, ofte gir seg uttrykk gjennom en hestehandel som kan gi en merkelig blanding av de ulike beslutningsalternativene som resultat. Følgende trekkes frem som ett av flere punkter som suksesskrittisk for å lykkes innenfor dette idealet: «*Det må eksistere et dokumentert problem for de berørte som gjør at de motiveres til deltakelse. Saken må være reelt interessant for de deltakende*» (Engen, et al., 2016, p. 204).

Som vi presenterte tidligere, står det å ta beslutninger under usikkerhet sentralt i risikostyring. I Aven (2003) sin beslutningsmodell som vist under illustreres det på en strukturert måte hvordan en ideell beslutningsprosess bør foregå. Utgangspunktet er et beslutningsproblem, for eksempel sikring av Karl Johans gate mot kjøretøybårne terrorhandlinger. Ifølge dette perspektivet finnes det ulike alternativer, og ved å følge modellens strukturelle form vil denne prosessen kunne føre til den mest ideelle beslutningen om hvordan en kan sikre gaten. Det karakteristiske med modellen er at den vektlegger søkelyset på stakeholders (interessentene), deres meninger og verdier. For å utarbeide et mest mulig ideelt beslutningsgrunnlag, er det vesentlig at nettopp interessentene får tatt del i prosessen. I motsatt tilfelle kan en risikere at viktig kunnskap ikke tas med i vurderingen. Kort oppsummert er åpenhet i ledelsesprosessen, dialog mellom interessentene, kontinuerlig forbedring og tilegnelse av ny kunnskap viktige faktorer for å kunne foreta veloverveide beslutninger.



Figur 2: Basic structure of the decision-making process (Aven, 2003)

I beslutningsprosessen, der blant annet risiko skal vurderes er den enkeltes oppfatning av hva som er akseptabel, høy eller lav risiko avgjørende for beslutningsutfallet (Engen, et al., 2016). Det er ikke gitt at det én person oppfatter som høy risiko, nødvendigvis oppfattes som høy av en annen. En sann eller objektiv risiko er derfor umulig å måle ifølge (Utne, 2009). Dette støttes av Aven (2015) som også sier at risiko ikke kan beskrives objektivt fordi systemene og aktivitetene, slik vi opplever dem i dag har stor grad av kompleksitet og endringstakt i seg. Samfunnsforskere, antropologer og andre forskere har studert objektivitet i risikosammenheng og et hovedpoeng er erkjennelsen av at risiko langt på vei er sosialt og kulturelt skapt, noe som ifølge Aven (2015) bidrar til at risiko må betegnes subjektiv. Med et slikt utgangspunkt vil vurderingene av risiko hver og en av oss gjør påvirkes av faktorer, som for eksempel frykt, enkeltpersoners kognitive egenskaper, personlige egenskaper og individuelle verdier og er dermed isolert i en personlig virkelighetsoppfatning (Engen, et al., 2016). Renn (2008) støtter opp om dette og beskriver at risikoforståelse er et resultat av menneskers subjektive vurderinger av hendelser og eventuelle konsekvenser av disse. Han sier videre at mennesker responderer på risiko med bakgrunn i egne konstruksjoner og antakelser og fokuset ligger ofte i hvor bekymret et individ er for konsekvensene av en hendelse. Boyesen (2003) mener også at opplevd risiko varierer ut ifra individuelle forhold og den kulturen mennesket er en del av. Det viste seg nemlig i en undersøkelse ved

University of Oregon i 1978, at folk overestimerer vurdering av antall dødsfall med sjeldne årsaker, og underestimerer dødsfall med mer vanlige årsaker (Boyesen, 2003). Dette understøttes av Jore et.al (2020) som påpeker at terrorangrep med kjøretøy utgjorde 2% av angrepene i Vest-Europa i 2018. Selv om kjøretøybårne trusler kan komme fra andre trusselaktører enn kun terrorister, kan en hevde at det å sikre seg mot denne typen angrep innebærer å sikre seg mot det som allerede i dag statistisk sett er en mindre trussel. Boyesen (2003) forklarer også forhold som regnes som vesentlige for hvordan en opplever risiko. Hvor stor risiko mennesker er villig til å ta, styres av om en utsetter seg selv for frivillig risiko eller ei. Hvis det er stor usikkerhet knyttet til hva konsekvensene vil bli og disse er nye og ukjente vil risikoen oppleves som større og viktigere, enn dersom konsekvensene er gamle og velkjente. Dersom risikokilden har et katastrofepotensiale, for eksempel en ulykke som kan kreve mange liv samtidig, vil risikokilden oppleves som større og mer alvorlig enn ved hendelser der risikokilden tar ett liv om gangen og dersom en trussel rammer brått, som for eksempel terroraksjoner, vil en slik hendelse oppleves som sterkere enn en trussel som rammer over tid, som for eksempel konsekvensene av forurensning i luft og vann.

I Flyvbjergs (1991) «*ti utsagn om makt og rasjonalitet*» pekes det på at «*makt definerer virkeligheten*». Media har en sterk påvirkningskraft på folks oppfatning av terror, og er med på å definere hva disse hendelsene betyr for samfunnet (Coafee, 2009). I tillegg kommer spesielle interesser slik som næring- og handel, som har egne verdier de ønsker å beskytte. I forbindelse med et «*bykjerneprosjektet*» i Aalborg skriver Flyvberg om hvordan Handelsstanden i Aalborg rasjonaliserer på den måten at deres virksomhet er viktig for byen og at beskyttelse av deres interesser etter deres mening er i alles interesse (Flyvbjerg, 1991). Handelsstanden sin argumentasjon i dette tilfelle faller ifølge Flyvbjerg her inn under begrepet «*rasjonalisering*» som angir en presentasjon av en virkelighet, uten at denne nødvendigvis er rasjonell slik han beskriver det. Han skriver videre om hvordan en overvekt av makt kan overgå rasjonalitet, og at godt dokumenterte faglige begrunnelser kan bli forbigått i en slik sammenheng. Et av flere viktige kriterier han peker på for å unngå dette, og for å sørge for en størst mulig grad av rasjonell tilnærming, er at alle risikoeiere blir tatt med på råd slik at konsensus kan oppnås.

Makt må hensyntas som en faktor som virker inn på, og i samstemthet med rasjonell planlegging. I en slik sammenheng kan det institusjonelle perspektivet presenteres. Dette tar utgangspunkt i at organisasjoner er et produkt av sin historie, og at de meningsdannelser som i den eksisterer og utvikler seg over tid er med på å forme egne mål og særinteresser. I dette perspektivet vil organisasjonens mål kunne være sterkt avvikende fra de ideelle konsensusbaserte som en ser til i det instrumentelle idealet, og et samarbeid mellom flere forskjellige interesser slik det beskrives vil kunne by på utfordringer. Dette kan i risikostyringen manifestere seg som ressurskamper i form av penger og tid. En kan få ytterligere motstand når en ønsker å innføre endringer som ikke er samstemt med organisasjonens eller en enkelt enhets identitet, mål eller verdier (Engen, et al., 2016).

I en risikostyringskontekst blir dette særlig interessant når det er snakk om verdier en ønsker å beskytte. I en samfunnsikkerhetskontekst kan mikro-, meso- og makro-perspektiver benyttes for å forsøke å synliggjøre hvordan sikringstiltak kan oppleves på forskjellige nivåer (Jore, et al., 2020). Makro som det høyeste nivået; nasjon, samfunn. Meso som mellomnivå; organisasjon, virksomhet og etat. Til slutt mikro som enkeltmennesket og mindre grupper. Et perimetersikringstiltak kan på mikronivå (kvinnen eller mannen i gaten) oppfattes som enten truende eller betryggende. På mesonivå kan arbeidstakere i en virksomhet, der tiltaket er ment å beskytte, enten føle seg tryggere eller tiltaket kan oppleves som hinder i hverdagen. På makronivå kan konsensus i media om at sikringstiltak skaper trygghet, gi et inntrykk av tillit og at staten sørger for innbyggernes trygghet.

2.1.3 Ondsinnede handlinger

Terrorens form har endret seg fra 1970-tallet og frem til i dag. Målene gikk fra å ramme myndigheter og symbolbygg, til angrep på næringskomplekser som banker og andre økonomiske mål på 1980-tallet (Coafee, 2009). I «*Buckets, bollards and bombs*» (Fridlund, 2011) omtales det som kalles «terror-mindedness». Der påpekes det at byer ble omgjort til urbane festninger med sikringstiltak som ble satt inn for å møte stadig nye trusler. Følelsen av frykt førte til at en murte seg inne for å oppnå en følelse av trygghet. Med referanse til det 20. århundret viser Fridlund (2011) til tre «bølger» av trusler som har påvirket dette; trusselen fra luften, trusselen fra atomkrig og terrortrusselen. Til tross for at terrortrusselen ikke er et nytt

fenomen skriver han i en artikkel i Stavanger Aftenblad at det etter terrorangrepene i USA 11. september 2001, ble iverksatt en rekke fysiske sikringstiltak for å motvirke liknende angrepsmetodikk. Betongelementer ble satt ut og skulle bidra til sikring rundt symboltunge bygg (Fridlund, 2012). I samme artikkel vises det til «New York Times» som uttrykte denne byggestilen og tenkemåten som; «...2000-tallets middelalder...». Særlig på Manhattan forsøkte en å bygge byene om til forsvarsverk, eller kanskje mer presist å designe kontraterror inn i byene. Det gikk så langt at næringsdrivende som drev forretninger gikk inn for et opprop, som etter hvert førte frem til en politisk beslutning som resulterte i at enkelte av disse tiltakene ble fjernet. En av farene ved å etablere sikringstiltak i det offentlige byrom er som (Jore, et al., 2020) beskriver det i rapporten for regjeringsskvartalet at slike tiltak kan skape en presedens for andre offentlige byrom. Coaffee (2009) omtaler i liknende ordelag som Fridlund (2011) dette fenomenet som; "*samtidens festningsby*"⁶. Det trekkes paralleller til middelalderen, og Coafee (2009) skriver at dagens vestlige byer i praksis i liten grad skiller seg fra forgjengerne fordi byene i dag også forsøker å bygge forsvarsverk og innlemme resilliens mot terrorangrep som en del av byen. Her omtaler han utviklingen fra 60-tallet og frem til nå som en tid der utfordringer med kriminalitet i de stadig voksende storbyene har ført til en trend med å designe sikkerhet inn i byene. Særlig nevnes USA som et eksempel der en etter hvert så at sikkerhet ble designet inn i bygg-arkitekturen. En så at sikkerhetstiltakene der resulterte i et tydelig skille mellom lag i samfunnet, der rike institusjoner som banker og annet næringsliv, i tillegg til velstående nabolag, bygget barrierer som skilte de fra lavere lag av samfunnet.

Sikkerhet som grunnleggende verdi er basert på risikovurderinger og på dimensjonering av sikkerhetstiltak gitt disse risikovurderingene (Jore, et al., 2020). Begrepet sikkerhet på norsk oversettes gjerne til «security» og «safety» på engelsk. Safety viser til risikoen og tilhørende usikkerhet om ikke-planlagte handlinger og hendelser som for eksempel; trafikkuhell og naturkatastrofer, mens security viser til risikoen for ondsinnede handlinger og tilhørende usikkerhet, som for eksempel; kriminalitet, sabotasje og terror (Engen, et al., 2016). Et terroranslag vil for eksempel være bestemt av terroristenes intensjoner om å ramme befolkningen for dermed å skape oppmerksomhet om en eller annen sak. Samtidig vil

⁶ Oversatt fra Engelsk.

intensjonen være begrenset av terroristenes kapasitet til å gjennomføre handlingen. Sikringstiltak (menneskelige, teknologiske og organisatoriske) vil kunne bidra til å innskrenke terroristenes handlingsrom og i mange tilfeller kunne forhindre handlingen. Imidlertid har en terrorist evnen til å omstille seg å rette angrepet mot nye mål. På denne måten kan sikringstiltakene sies å virke mot sin hensikt (Engen, et al., 2016). Det er viktig at analysene som utarbeides tar hensyn til disse usikkerhetene. Ondsinnede handlinger reiser derfor helt spesielle krav til risikoanalysearbeidet. En vanlig modell for å vurdere risikoen for ondsinnede handlinger er den såkalte trefaktortilnærmingen, som vi beskrev i kapittel 2.1. I en slik tilnærming er evnen til å innhente informasjon om terroristenes kapasiteter og intensjoner avgjørende. I tillegg er gjerne datamaterialet for slike handlinger magert og det kan knyttes usikkerhet til hvordan fremtidige ondsinnede handlinger vil utvikle seg. En av flere utfordringer når det gjelder ondsinnede handlinger er at de ikke nødvendigvis retter seg mot de verdier som det er åpenbart viktig å beskytte. Mer presist formulert kan altså formålet med et angrep være noe annet enn de faktiske verdiene som angripes. Eksempelvis kan et angrep mot sivile mennesker i Karl Johans gate i utgangspunktet være politisk motivert og ment som et anslag mot demokratiet. Siden en ikke vet når eller hvor neste angrep kommer vil det være utfordrende å forsvare seg mot slike angrep. Et forsvar mot alle mulige fremtidige angrep forutsetter et sikringsnivå og regime som ikke nødvendigvis synes å være rasjonelle, ei er heller et samfunn en ønsker å leve i (Jore, 2017b). Busmundrud i Engen et. al (2016) sier at en likevel skal en være klar over at utilstrekkelig eller fravær av beskyttelse innebærer sårbarheter som eksponerer verdier eller det som samfunnet ønsker å sikre, noe som kan føre til uønskede ondsinnede angrep

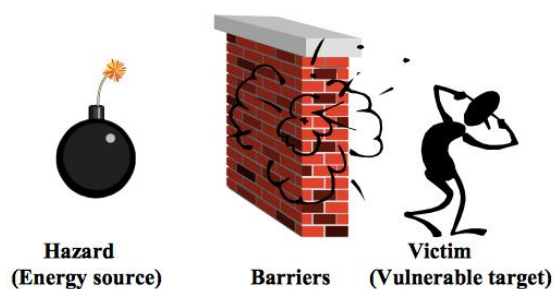
2.2 Ulykkesteori og barrieretenkning

Ulykker, kriser og katastrofer skilles gjerne fra hverandre etter størrelsen på den uønskede hendelsen, ressursene som trengs for å håndtere hendelsen og effekten denne har på enkeltmennesker, organisasjoner, lokalsamfunn og storsamfunnet. En ulykke rammer gjerne lokalt og er mindre i omfang enn en krise som krever en mer omfattende respons og mobilisering gjerne både lokalt og regionalt. En katastrofe medfører større ødeleggelser på infrastruktur og krever mobilisering av responskapasiteter nasjonalt og av og til også internasjonalt (Engen, et al., 2016). For såkalte «*safety*» hendelser, altså utilsiktede hendelser,

som for eksempel flom eller orkan, passer denne differensieringen godt fordi omfanget og ressursbehovene ofte er enklere å fange opp enn for ondsinnede handlinger. Men hvordan passer så ondsinnede handlinger som terrorisme inn i dette bildet? Terroranslag rammer ofte samfunnet mer dyptgående enn en flom eller orkan. Dette resulterer ofte i at omfanget av det som i seg selv kan være en begrenset hendelse øker, slik at aktører langt utenfor området der hendelsen fant sted må mobilisere. Terrorangrepene mot regjeringskvartalet i Oslo og på Utøya i 2011, er eksempler på angrep som involverte aktører både på kommunalt og på nasjonalt nivå og som også fikk ringvirkninger langt utover områdene og landegrensene de befant seg i (Engen, et al., 2016). Poenget her er at omfanget av de sosiale og politiske konsekvensene ofte blir større, selv om et terroranslag er begrenset til et mindre sted.

Ulykkesmodeller er i hovedsak utviklet for å gi støtte til ulykkes-granskinger og gir mennesker mulighet for læring før og etter at ulykker inntreffer og utvikler seg. I neste omgang bidrar dette til våre valg om ulike risikoanalysemetoder. I denne studien vil vi ikke ta for oss granskning av ulykker, men rammeverket for å forstå disse er i stor grad overførbart til oppgavens kontekst, og de har dermed en sentral plass for å forstå ulykker og dra lærdom av dem. Dette er vesentlig for å kunne hindre uønskede hendelser av denne karakter i fremtiden. De første ulykkesmodellene baserte seg på at ulykker skyldtes tekniske enkeltfaktorer. Senere tok en menneskelige feil i betraktninger. Nyere ulykkesmodeller ser på mer komplekse sammenhenger mellom organisatoriske, menneskelige og tekniske faktorer, og en har i stor grad forlatt tanken om at enkeltmenneske er årsaken til ulykker (Utne, 2009). Ifølge Hovden et. al (2004) bidrar ulykkesmodeller til blant annet å skape en felles forståelse av ulykker igjennom forenklet fremstilling av ulykkeshendelser, for å strukturere og kommunisere risikoproblemer, og for å åpne opp for et bredere spekter av årsaksforhold, for deretter å kunne gjennomføre forebyggende tiltak, og til slutt forstå sammenhengen mellom farlige gjenstander og utløsende faktorer (Hovden, et al., 2004). Videre i dette kapittelet presenterer vi noen utvalgte ulykkes- og barrieremodeller, som vi vil forsøke å knytte til studiens case.

Energimodellen som illustrert under ble presentert av (Gibson, 1961). Han mente at ulykker skyldes at energi i en eller annen form kommer ut av kontroll. Hendelsessekvensene som leder til en ulykke synes å være svært forskjellige og konsekvensene spenner seg fra trivielle til katastrofale. Han presenterte derfor energimodellen som et middel for å finne orden i mangfoldet av ulykker. William Haddon videreutviklet modellen på 1980-tallet, der ideen er at ulykker oppstår der verdiene blir påvirket av skadelig energi i fravær av effektive barrierer, som vist i «energi- og barrieremodellen» under med utgangspunkt i Haddon (1980) i Rosness, et al., (2010). I hvilken grad energien fører til skade på verdiene avhenger av hvilke barrierer som finnes mellom energikilden og de verdiene som er utsatt, samt verdiens motstandskraft (Utne, 2009).



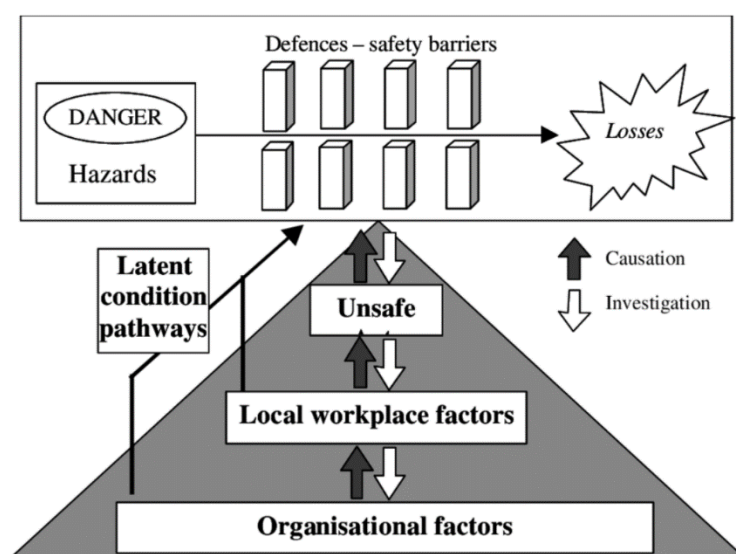
Figur 3. Energi- og barrieremodellen for uønskede hendelser (Rosness, et al., 2010)

Videre skiller han mellom harde og myke barrierer. Harde barrierer er fysiske, som hindrer noe i å skje, mens de myke er organisatoriske, som for eksempel prosedyrer eller regelverk. Blomsterfatene i Karl Johans gate kan en si representerer harde barrierer. Hvis et kjøretøy kjører inn i disse fatene vil fatene kunne forhindre at mennesker blir truffet av kjøretøyet. Lover og regler om at det er forbudt å kjøre inn i gaten kan defineres som myke barrierer. Den myke barrieren er altså en regel som skal sikre at den harde barrieren fungerer, derfor er den myke barrieren like nødvendig som den harde.

2.2.1 Latente betingelser og aktive feil

I boken; «*Managing the risks of organizational accidents*» (Reason, 1997) beskrives teorien om organisatoriske ulykker. Reason peker på at ulykker har sitt utspring i komplekse forhold i organisasjonen og at den personsentrerte oppmerksomheten mennesket får i forbindelse med

ulykker er problematisk. Det sies at 80 – 95% av alle hendelser skyldes menneskelige feilhandlinger. En vanlig slutning å trekke da, er at individuelle feil eller mangler ofte er årsakene til alle ulykker, men dette er Reason skeptisk til. Han ser derfor på årsaker bak ulykkene i et større systemisk og flerfaglig perspektiv. Han argumenterer blant annet for at det ikke finnes sammenheng mellom individuelle feil og risikoen for en katastrofe. De menneskelige feilhandlingene er ifølge han altså ikke årsaken til ulykker, men en konsekvens av at de får lov til å skje (Reason, 1997). Dette illustrerer han ved hjelp av modellen under, der han presenterer ulike stadier i utviklingen av organisasjonsulykker; organisatoriske faktorer, lokale arbeidsplassfaktorer og utrygge handlinger.



Figur 4: Stages in development and investigation of an organizational accident (Reason, 1997)

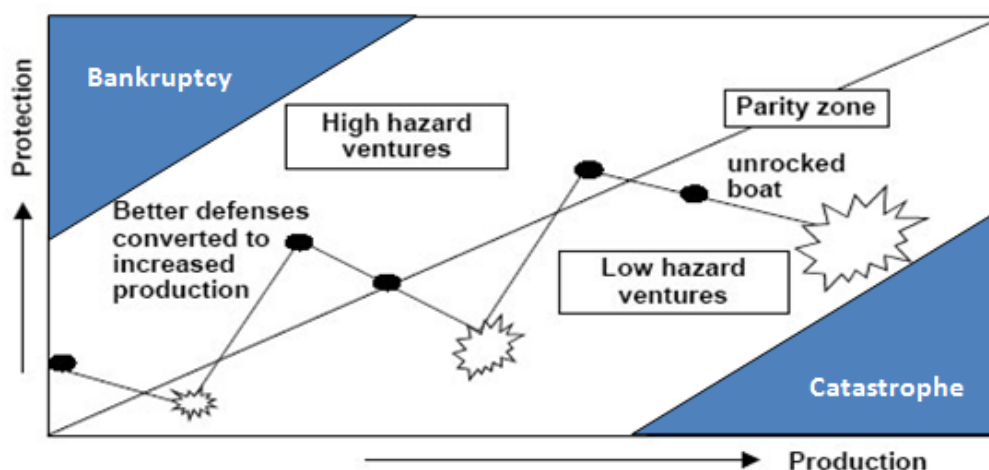
Han forklarer at en årsakskjede som fører frem til en ulykke ofte har sitt utspring i de organisatoriske faktorene. Eksempler på slike faktorer i lys av studiens case kan være: mangelfull planlegging, kommunikasjon og opplæring. Eksempler på lokale arbeidsplassfaktorer kan være; tidspress, få ressurser og mangelfulle prosedyrer. Denne modellen bringer oss videre til Reason sin «swiss cheese modell», som har sitt utspring i perspektivet om «forsvar i dybden», der han beskriver hvordan et systems forsvar kan bryte sammen på grunn av samtidig sammenfallende latente betingelser og aktive feil. Med latente betingelser mener han de skjulte forhold som ligger i den organisatoriske strukturen og som påvirker rammene for de aktive handlingene. Med aktive feil mener han de feilhandlinger

som utføres av mennesker i den skarpe enden. Konsekvensene av aktive feilhandlinger inntreffer som regel umiddelbart, mens latente forhold lar vente på seg. Poenget er altså at dersom de organisatoriske strukturene ligger til rette for det, skal dette kunne forhindre at en operatør utfører aktive feil. Operatøren arbeider med andre ord ikke i et vakuum, men i et system satt sammen og styrt av organisasjonen. Logikken er at dersom en fare sniker seg gjennom alle forsvarslagene (hullene), kan det oppstå en ulykke eller et tap. I enkelte tilfeller kan det også være tilstrekkelig at en betydelig svikt i kun én enkelt barriere kan forårsake en uønsket hendelse. Osterskivene representerer barrierene. Modellen illustreres og benyttes i lys av studiens case i kapittel 4.5.

Til tross for at Reason (1997) peker på at mangelfulle prosedyrer kan være en av flere faktorer som fører frem til en ulykke, men samtidig at nye prosedyrer ikke nødvendigvis alltid er løsningen på problemet hver gang det skjer en uønsket hendelse. Han påpeker at stadige tilføyinger av nye regler som skal styre menneskelig atferd kan føre til at operatørene blir for bundet til å utøve det skjønne arbeidet faktisk krever. Det er viktig at mennesker har rom til å utvise skjønn i systemet. Menneskets evne til å utvise skjønn er den viktigste grunnen til at det fortsatt faktisk er behov for mennesker i det høy-teknologiske system. Mennesket fungerer også som en ressurs og en barriere i tekniske systemer, selv om menneskelige feilhandlinger kan være en mulig farekilde. Mennesket har i større grad enn teknologien evne til å oppdage og korrigere avvik og feil som oppstår. Det er derfor ikke alltid gitt at risikoen reduseres ved å fjerne mennesket og heller innføre automatiserte systemer (Utne, 2009). Når årsakene til feilhandlinger undersøkes, er det vanlig å dele dem inn i to hovedkategorier – tilsiktet feilhandling og ikke-tilsiktet feilhandling. Sannsynligheten for feilhandlinger avhenger av flere forhold som for eksempel; tids- og arbeidspress, kompetanse, opplæring og moral. Ved endring i disse faktorene kan en redusere sannsynligheten for menneskelige feilhandlinger (Utne, 2009).

Uansett hvordan en velger å beskytte eller ikke, viser Reason (1997) til et perspektiv innenfor organisatoriske ulykker der organisasjoner ofte må forsøke å navigere mellom to ekstremer; produksjon på den ene siden og beskyttelse på den andre. Han forklarer at organisasjoner gjerne starter med relativt god sikkerhet, men etter hvert slakker av på kravene for igjen

kunne øke produksjonen. Dette kan resultere i mindre uønskede hendelser. Etter en slik mindre uønsket hendelse skjerpes sikkerhetskravene på nytt, før organisasjonen igjen slakker av og en ny og større uønsket hendelse inntreffer. Etter at dette gjentas, ender det hele til slutt opp i en katastrofal hendelse. Han forklarer at årsaken til dette ofte bunner i at mennesker bagatelliserer mindre problemer på grunn av den tilliten en har til ny teknologi. Denne tilliten til den nye teknologien kaller Reason falsk sikkerhet og kan føre til såkalt «*Unrocked Boat*», som illustrert i figuren under:



Figur 5: «The lifespan of a hypothetical organization through the production-protection space»: (Reason, 1997)

Når organisasjoner skal finne balansen mellom produktivitet og beskyttelse som Reason (1997) og Aven (2015) er opptatt av, forklarer de at planlegging og risikostyring vil være et redskap som kan benyttes for å nå dette målet på en effektiv måte. Reason poengterer at kvaliteten på både sikkerhet og produksjon avhenger av de samme grunnleggende organisatoriske prosessene, og at sikkerhet er derfor ikke et adskilt tema.

2.3 Oppsummering av teori

Å planlegge for fremtidige terrortrusler er en vanskelig og krevende oppgave. Usikkerhet, kompleksitet og uforutsigbarhet med tanke på hvor og når det neste angrepet vil finne sted er utfordrende. Disse utfordringene styrkes også gjerne når handlingenes karakteristikk ofte er forbundet med at trusselaktøren(e) er i stand til å tilpasse seg og omgå allerede implementerte sikkerhetstiltak. Det eksisterer ulike risikostyringsverktøy og rammeverk som har til hensikt å

legge til rette for veloverveide beslutninger. Disse representerer idealer for hvordan en kan tilnærme seg utarbeidelse av beslutningsunderlag, og beskriver rammeverk for beslutninger, og kan sies å være normative teorier for hvordan en plan og beslutningsprosess kan foregå. De ulike teoriene fremhever styrker og svakheter som foreligger i planleggingstradisjonene. Vi har sett at tenkning omkring risikostyring kan ses på som rasjonell planlegging for å løse et beslutningsproblem, men verden er mer kompleks enn det. En plan- og beslutningsprosess skal ideelt sett involvere alle ulike interessenter, og disse kan ha ulike verdier og interesser. Det kan være en fare for at interessentene allerede før prosessen med planleggingen har startet opp, har bestemt seg for hvilke verdier og interesser som er viktige for dem, og velger å holde på disse. Dette kan påvirke prosessen og bør medregnes som en vesentlig faktor å ta hensyn til. I tillegg har vi belyst hvilken påvirkningskraft makt har i en beslutningsprosess, og vi har sett at makt kan trumfe rasjonalitet. Det er videre presentert forslag til løsninger for å imøtekomme dette ved å se på planleggingen som en læringsarena, der løpende meningsutveksling og en tilbøyelighet blant interessentene til å være villig til å endre sine verdier og mål i planleggingsprosessen bør være en forutsetning.

Kontinuerlig forbedring står sentralt i risikostyringen og datostempling kan ses på som et prinsipp for å forplikte interessentene til læring innenfor dette. Vi har sett på ulike former for barrierer og at det kan være vanskelig å fjerne disse dersom de ikke datostemples. Med en holdbarhetsdato på tiltakene kan en ha mulighet til å vurdere ønsket effekt på disse. I praksis betyr dette at de bør fjernes dersom de isolert eller i samspill med andre vurderes til å ikke ha ønsket effekt. På denne måten kan en unngå at barrierene ender opp som såkalte midlertidige permanente strakstiltak. Fra ulykkesteorien benyttes organisatoriske ulykker for å beskrive den systematiske sammenhengen som kan være med på å forklare hvordan og hvorfor uheldige hendelser oppstår. Innenfor dette fremheves særlig latente betingelser og aktive feil som må kunne forventes å oppstå som en naturlig del av blomsterfatenes livsløp. Disse baserer seg på en kausal tankegang, og vil benyttes for å se hvordan blomsterfatene er tiltenkt å virke, og faktisk virker.

3. FORSKNINGSDESIGN OG METODE

I det følgende kapitlet vil det redegjøres for metoden som er benyttet i et forsøk på å besvare vår valgte problemstilling, så vel som en argumentasjon for valgene som er utført underveis i prosessen, og en kort diskusjon tilknyttet validitet, reliabilitet og etiske betraktninger.

3.1 Forskningsdesign

Som Jacobsen presiserer vil «..valg av undersøkelsesdesign ha store konsekvenser for undersøkelsens gyldighet» (Jacobsen, 2018, p. 89). Med andre ord vil rett valg av forskningsdesign være avgjørende for hvorvidt undersøkelsens resultat kan anees som valid eller ikke. En kan blant annet skille mellom ekstensive og intensive forskningsdesign / opplegg. Dersom en velger å benytte seg av et ekstensivt forskningsdesign studerer en mange enheter, men med få variabler, og det fordrer at forskeren er mer generell i sin tilnærming til fenomenet / hendelsen som studeres. Ved intensive forskningsdesign søker en å gå i dybden på det som studeres. I motsetning til ved et ekstensivt forskningsdesign tas det her utgangspunkt i få enheter, men med mange variabler (Jacobsen, 2018). Etersom vi ønsket å gå i dybden på fenomenet vi studerer, og ikke nødvendigvis var interessert i å generalisere ble valget om et intensivt forskningsdesign raskt åpenbart.

3.2 Casestudie

Som tidligere nevnt lyder vår problemstilling som følger; Hvordan kan datostempling av blomsterfatene i Karl Johans gate og på Jernbanetorget motvirke reduksjon i tiltakenes tiltenkte barrierefunksjon? Vi har gjennomført studien som en casestudie der vi spesielt har tatt utgangspunkt i fenomenet; blomstefatene i Karl Johans gate for å kunne redegjøre for hvordan datostempling av securitytiltak kan fungere i praksis. Som Jacobsen (2018) presiserer, settes det i en casestudie søkelys på én spesiell enhet. Blomsterfatene er definert som midlertidige sikringstiltak og kan derfor sies å falle inn under begrepet datostempling sitt hovedformål; unngåelse av permanente midlertidige strakstiltak. Caset ble i tillegg valgt da vi vurderte offentlig byrom som et mer tilgjengelig case, enn eksempelvis en virksomhet

omfattet av sikkerhetsloven som kunne ført til stengte dører i form av graderte opplysninger uten mulighet for gjengivelse i en oppgave som dette. Utover dette representerer caset et klart scenario tiltakene skal virke mot, nemlig å forhindre kjøretøybårne terrorangrep mot mennesker.

3.3.1 Metode

Metode er en fremgangsmåte for å innhente empiri (data om virkeligheten). En metode som hjelpemiddel søker å gi en beskrivelse av virkeligheten, og ettersom det finnes betydelig uenighet om hva virkelighet og / eller sannhet er, knyttes det ofte store utfordringer til nettopp valg av metode (Jacobsen, 2018). Johannessen et.al, (2016) skiller blant annet mellom kvalitativ og kvantitativ metode for innhenting av empiri. En kvalitativ metode er en relativ åpen metode, der forskeren forsøker å tilegne seg så mye og virkelighetsnær informasjon som mulig om det aktuelle fenomenet. Dataene vil først bli strukturert og kategorisert etter all datainnhenting er gjennomført (Jacobsen, 2018). Dette i motsetning til en kvantitativ metode der en kategoriserer før en innhenter informasjon, og en ved hjelp av et stort utvalg informanter søker å generalisere en tendens hos populasjonen (Johannesen, et al., 2016).

Ettersom vi søkte dybdekunnskap, detaljerte beskrivelser, fortolkninger og opplevelser for å øke mulighetene for å få vår problemstilling besvart, anså vi det som mest hensiktsmessig å anvende en kvalitativ fremfor en kvantitativ metode for innhenting av empiri. Ved å ha en kvalitativ tilnærming til innhenting av data lar en informantene bestemme hvilken informasjon som er mest relevant, og forskeren selv legger svært få føringer (Jacobsen, 2018). Metoden ga oss en stor grad av fleksibilitet, og muligheten til å kontinuerlig bevege oss frem og tilbake mellom problemstilling, teori og empiri etter hvert som vi tilegner oss ny kunnskap om fenomenet. Med andre ord ble prosessen mer interaktiv (Jacobsen 2018, 130).

I denne oppgaven har vi søkt å kartlegge våre informanters subjektive opplevelse av et bestemt fenomen, og denne type informasjon lar seg dermed ikke tallfeste. Det var derfor med bakgrunn i vår problemstilling, forskningsspørsmål, så vel som valg av forskningsdesign, naturlig å anvende en kvalitativ tilnærming for innhenting av primærdata.

3.3.2 Datainnnsamling

Ved innhenting av data skiller en særlig mellom primær- og sekundærdata. Primærdata er data forskerne selv innhenter til et bestemt formål og sekundærdata er informasjon som allerede finnes i kontekst med andre formål (Jacobsen, 2018). I denne studien er primærdataen informasjonen vi har innhentet direkte fra våre informanter gjennom kvalitative dybdeintervju, og sekundærdata er litteratur vi har ansett som relevant å tillegge primærdataen for potensielt å kunne besvare vår valgte problemstilling. Eksempler på anvendt sekundærdata er fagbøker, nasjonale utgivelser, rapporter og artikler. Vi kontaktet bymiljøetaten for å få tilgang til COWI-rapporten som ble ferdigstilt, 03. juli 2020. Rapporten ble mottatt av oss 14. september 2020, men med begrenset innsyn. Rapporten er unntatt offentligheten og vil med bakgrunn i dette ikke vedlegges oppgaven. Innsyn kan søkes via einnsyn.no, eller ved å kontakte Oslo kommune ved Bymiljøetaten direkte. Benytt saksnummer 2020/8757. Innenfor den kvalitative forskningen kan flere metodiske verktøy benyttes, deriblant observasjon og tekstanalyse (Jacobsen, 2018). I det innledende arbeidet med studien ble flere metodiske verktøy vurdert, men vi landet raskt på intervju som den mest hensiktsmessige datainnsamlingsmetoden.

3.4 Intervju

Vi har valgt å benytte oss av dybdeintervju som metode for innhenting av data (se vedlegg 1). Et dybdeintervju vil blant annet si at datainnsamlingen skjer ved at informantene intervjues en og en om et nærmere definert problem. Gjennom et dybdeintervju søker vi å innhente informasjon om informantenes perspektiver på, eller opplevelse av, et gitt fenomen (Aase et.al, 2018).

Semi- strukturerte intervju

Som Johannessen (2016), påpeker kan det kvalitative intervjuet “...være mer eller mindre strukturert, det vil si tilrettelagt på forhånd” (Johannesen, et al., 2016, p. 147). På bakgrunn av vårt ønske om en naturlig dialog der informantene fikk muligheten til å uttale seg fritt, anså vi det som lite lønnsomt med en rigid intervjuguide. Vi var likevel påpasselige med å

holde oss til forhåndsformulerte stikkord for å holde dialogen på riktig kurs, så vel som for å skape et godt sammenligningsgrunnlag mellom våre informanternes besvarelser. Vi håpet at en semi- strukturert tilnærming til dybdeintervjuet ville resultere i mer nyanserte og pålitelige besvarelser. Et semistrukturert intervju innebærer at en lar informantene påvirke intervjuets temaer og spørsmål, men med utgangspunkt i en overordnet intervjuguide (Johannesen, et al., 2016). Et semi- strukturert intervju ga informantene muligheten til selv å bestemme mye av intervjuets tematikk og retning innenfor gitte rammer. Dette håper vi medførte en ytterligere opplevelse av kontroll hos informantene, som igjen kan ha resultert i økt tilbøyelighet til åpenhet.

Utvelgelse av informanter

Valg av informanter fulgte spesielt formålsutvelgelse. Formålsutvelgelse betyr at informantene møter kriterier for relevans til tema og forskningsspørsmålene (Jacobsen, 2018). Informantene ble valgt ut for å forsøke å finne svar på konkrete fenomener som eksisterer innenfor et konkret virksomhets- og fagområde, i dette tilfelle sikkerhet- og beredskap og ledelse av dette. Bakgrunnen for informantutvelgelsen har vært et ønske om å innhente informasjon fra flere sentrale nivåer i planleggings- og driftsfasen av blomsterfatene. I forbindelse med denne utvelgelsen ble følgende informanter valgt;

Informanter	Organisasjon	Sektor	Roller
Informant 1	Beredskapsetaten i Oslo kommune	Kommune	Beslutningsstøtte
Informant 2	Bymiljøetaten	Kommune	Beslutningsstøtte / operativ førstelinje
Informant 3	Oslo Handelsstands Forening	Privat	Bruker / særinteresse
Informant 4	Byrådet i Oslo	Politisk ledelse	Beslutningstaker
Informant 5	Plan og Bygningsetaten	Kommune	Beslutningsstøtte
Informant 6	Cowi	Privat	Ekstern konsulent
Informant 7	Seniorrådgiver Stortinget	Stat	Tilstøtende objekt
Informant 8	Tidligere Justisminister Regjeringen	Stat	Tidligere justisminister

Tabell 6: Oversikt over informanter til studien.

Samtlige av informantene kan anees å være nøkkelpersoner innen forvaltningen av sikkerhets- og beredskapsarbeidet i Oslo, og samtidig for lokale forhold som gjelder casets område spesielt. Det ble også rettet forespørsler til Oslo Politidistrikt, men dette ble avslått med henvisning til Beredskapsetaten og Bymiljøetaten. I tillegg til formålsutvelgelse ble snøballutvelgelse benyttet ettersom vi underveis i intervjuene ble tipset om å oppsøke andre aktuelle informanter. Vår veileder, Sissel Haugdal Jore tipset oss om Stortinget og en tidligere justisminister. Beredskapsetaten og Bymiljøetaten tipset oss om COWI og Oslo Handelsstands Forening.

Intervjuet med Beredskapsetaten fant sted i denne etatens egne lokaler i Oslo og ble gjennomført ansikt-til-ansikt. Intervjuene med de øvrige informantene ble gjennomført via videokonferanseverktøyet «Microsoft Teams» av hensyn til Covid-19. Vi ønsket så langt det lot seg gjøre å gjennomføre intervjuene på informantenes egne premisser, både hva gjaldt

tidspunkt og sted. Dette gjorde vi i håp om at dette kunne bidra til ytterligere åpenhet og ærlighet. Intervjuene hadde alle varighet på mellom 1 til 2 timer. I forkant av intervjuene ble informantene kort orientert om studiens formål, tema og arbeidsproblemstilling. Informantene ble også informert om intervjuets varighet.

Alle informantenes navn er anonymisert i denne studien. Årsaken til valg av anonymiseringen er vårt ønske om å oppnå en større grad av åpenhet og ærlighet fra informantene. Utover dette kan uttalelser fra denne oppgaven tenkes å kunne tolkes og oppfattes negativt i enkelte sammenhenger med bakgrunn i verdikonflikter og kan representere meningsinnhold informantene i ettertid vil kunne endre.

3.5 Analyse av datamaterialet

Etter intervjuene var gjennomført satt vi igjen med en stor mengde notater bestående av blant annet direktesitater, observasjoner av intervjuets omstendigheter, teorier og tolkninger. Som Jacobsen (2018) presiserer kan det synes paradoksalt å forenkle kvalitative data som i utgangspunktet skal gi et stort mangfold av perspektiver, nyanser og synspunkter, men på bakgrunn av studiens kompleksitet var dette nødvendig. Kort tid etter gjennomføringen av hvert enkelt intervju renskrev vi notatene som ble tatt. Etersom det var mange spørsmål og temaer som skulle gjennomgås ble enkelte detaljer registrert som stikkord. Vi så det som nødvendig å gjøre disse stikkordene mer sammenhengende, og legge til eventuelle opplysninger der vi anså det som nødvendig mens vi hadde intervjuet friskt i minnet. Dette i et forsøk på å heve kvaliteten på videre kategorisering og sammenligning. Informantenes besvarelser ble kategorisert med bakgrunn i overordnede temaer og forskningsspørsmål. Ved å systematisere informantenes besvarelser oppdaget vi raskt sammenhenger, mønstre og enkelte avvik. Disse dannet kriterier for utvelgelse av data til empiri.

3.6 Validitet og reliabilitet

For å vurdere oppgavens troverdighet har vi valgt å benytte oss av følgende kriterier; validitet og reliabilitet.

Intern validitet

Når en søker å redegjøre for en oppgaves validitet trekkes ofte et skille mellom intern- og ekstern validitet. Intern validitet går på hvorvidt studiens resultater oppfattes som riktige, og ekstern validitet handler om i hvorvidt resultatene er overførbare. Altså om, og eventuelt i hvilken grad, undersøkelsens funn kan generaliseres til andre enn den aktuelle oppgavens informanter (Jacobsen, 2018). I et forsøk på å styrke funnenes grad av pålitelighet valgte vi bevisst ut informanter med ulike perspektiver på, involvering i, og nærhet til det aktuelle fenomenet. Vi prøvde også å ha et bevisst forhold til vår egen grad av påvirkning på informantene. Som Jacobsen (2018) presiserer kan informasjonen som kommer frem av intervjuene påvirkes av stimuli fra forskeren, noe som igjen kan påvirke funnenes grad av pålitelighet. Vi prøvde derfor bevisst å ikke formulere spørsmål som mulig kunne lede informantens besvarelser i en bestemt retning, og så langt det lot seg gjøre unngikk vi å stille informantene lukkede spørsmål. Som tidligere nevnt valgte vi å benytte oss av en kvalitativ metode for innhenting av empiri. Dette valget av metode kan ha gitt utslag i at meningsinnholdet som er fanget opp og kan ha representert en mindre gruppe. Ved bruk av en kvantitativ metode kunne muligens en bredere oppfatning av blomsterfatene vært kartlagt, dette igjen kunne ha resultert i mer generaliserbare funn. Alle våre informanter er såkalte «førstehåndskilder». Med andre ord er dataen innhentet fra «...personer som refererer til en hendelse de selv har vært med på eller en opplevelse de selv har hatt» (Jacobsen, 2018, p. 230). Ettersom førstehåndskilder trolig har en større nærhet til fenomenet, vil informasjonen som fremkommer være mer konkret og riktig enn dersom informasjonen ble innhentet fra andrehåndskilder. Med andre ord vil informasjon innhentet fra førstehåndskilder ofte være både mer valide og pålitelige.

Som tidligere nevnt ble flere av våre informanter valgt på bakgrunn av snøballutvelgelse. En utfordring med snøballutvelgelse kan være at datatilfanget blir ytterligere begrenset ved at informantene tipser oss om andre i deres nettverk innenfor samme fagmiljø. Dette kan potensielt påvirke funnene ved at informanter innenfor samme fagmiljø oftere kan ha lignende, om ikke lik, opplevelse av samme fenomen. Som Jacobsen (2018) presiserer vil en få en mer gyldig beskrivelse av fenomenet dersom en innhenter informasjon fra flere uavhengige kilder. Vi valgte likevel de foreslåtte informantene på bakgrunn av vår antakelse

om at bredest mulig utvalg av informanter fra sikringsprosjektet ville tilføre flere nyanser og mer dybde og innsikt i fenomenet og samtidig styrke empiriens utsagnskraft.

Ekstern validitet

For å vurdere studiens gyldighet kan en stille spørsmål ved hvorvidt virkeligheten og forskernes beskrivelse av den samsvarer (Jacobsen, 2018). Som tidligere nevnt søkte vi i denne undersøkelsen detaljerte beskrivelser og dybdekunnskap om et gitt fenomen. Vi valgte derfor ut et knippe informanter vi mente kunne gi oss dette på bakgrunn av deres kunnskap og / eller erfaring. Med andre ord vil ikke nødvendigvis dette informantutvalget være representativt for en større del av befolkningen. Som Jacobsen presiserer, vil generelt sett valg av en kvalitativ metode medføre generaliseringsproblemer. Dette fordi metodens kompleksitet, nøyaktighet og dybdeønske resulterer i at en kun får tatt utgangspunkt i et fåtall informanter, og spørsmålet blir da hvorvidt disse informantene er representative for andre enn seg selv (Jacobsen, 2018, 131). I tillegg var det en åpenbar hovedvekt av informanter fra prosjektgruppen, altså deltakere i sikringsprosjektet og tilstøtende interesser. Vi har kun én informant som representerer det vi har kalt for «brukerne», altså den øvrige befolkningen som også påvirkes både direkte og indirekte av sikringstiltakene. Vi ser i ettertid at vi kunne gått bredere ut mot samfunnet for øvrig, og dermed potensielt fått en bredere forståelse for den rådende oppfatning øvrig befolkning har om blomsterfatene og konteksten rundt. Dette igjen ville styrket oppgavens gyldighet, ettersom sannsynligheten for at en kan generalisere funn er større desto flere enheter en undersøker (Jacobsen, 2018).

Reliabilitet (pålitelighet)

Som Jacobsen (2018) presiserer vil informantene påvirkes av forskeren, og forskeren igjen vil «...påvirkes av relasjonen som oppstår i selve datainnsamlingsprosessen» (Jacobsen, 2018, p. 241). Vi er kjent med at vi både bevisst og ubevisst kan ha påvirket informantenes besvarelser gjennom vår egen opptreden. Ubevisst ved eksempelvis å nikke når informantene sier noe i tråd med våre antakelser og bevisst ved utarbeidelsen av intervjuguiden / spørreskjema. I et håp om å få så ærlige besvarelser som mulig hadde vi et gjennomgående

fokus på å prøve å få informantene så komfortable som mulig med intervjusituasjonen. I forkant av intervjuene bestemte vi oss for så langt det lot seg gjøre å gjennomføre intervjuene på informantens premisser, og intensjonen vår var at informantene skulle få muligheten til selv å bestemme tid og sted for intervjuet.

Ifølge Jacobsen (2018) kan det oppstå problemer når det i en undersøkelse er flere intervjuere. Dette fordi disse potensielt kan gi ulike stimuli til de ulike informantene, noe som igjen vil kunne påvirke resultatene og dermed undersøkelsens pålitelighet. I et forsøk på å forhindre dette ble vi i forkant av intervjuene enige om hvem som skulle gjennomføre intervjuene, og hvem som skulle observere og notere. Vi holdt oss til denne rollefordelingen gjennom alle intervjuene. Det er likevel viktig å nevne at dette ikke nødvendigvis i seg selv kan bidra til å øke funnens pålitelighet. Ettersom vi benyttet en semi- strukturert intervjuguide ble flere av oppfølgingsspørsmålene formet av informantenes besvarelser. Ettersom disse varierte, varierte også grunnlaget for videre forskning. Så langt det har latt seg gjøre har vi gjennomgående forsøkt å være så objektive som mulig både når det gjelder utarbeidelse av intervjuguide og valg av informanter, så vel som under analyse og presentasjon av funn. Vi er likevel bevisst på at vår forforståelse av fenomenet og den faglige konteksten rundt kan ha gjort oss tilbøyelige til å utarbeide det overnevnte etter våre allerede etablerte antagelser.

Intervjuene er transkribert. I det øyeblikket vi transkriberte intervjuene kan vi ha tillagt intervjukandidatene meningsinnhold ut ifra våre egne erfaringer og antakelser. De transkriberte intervjuene er derfor sendt tilbake til kandidatene slik at de har hatt mulighet til å korrigere eller eventuelt utbrodere informasjonen som fremkom av intervjuene. Dette fremheves av Lincoln og Guba som en av de viktigste, om ikke den viktigste, måten å søke kredibilitet på (Lincoln, 1985). Dette kan ha bidratt til en sterkere utsagnskraft ved at informantene har kunnet utbedre eventuelle feiltolkninger, forglemmelser eller andre feil fra forskernes side. En utfordring er at dette potensielt kan tilføre mer støy til undersøkelsen. Syv av åtte intervjuer er gjort via videokonferanseløsningen *Microsoft Teams* grunnet den pågående smittesituasjonen i Norge på tidspunktene disse intervjuene ble gjennomført. Denne kanalen kan gi ytterligere forstyrrelser som eksempelvis varierende audiovisuell kvalitet,

samt at det gir mindre rom for tolkning av kroppsspråk enn ved en fysisk gjennomførelse. Videre må det hensyntas de menneskelige faktorer som spiller inn i intervjusituasjonen fra både intervjuernes og informantenes side. Dette er til eksempler dagsformen, humør, fysisk framturen, lokaler og sitteposisjon overfor hverandre.

Det tas forbehold om at de konklusjoner vi har kommet frem til i denne studien ikke kan sies å representere en full sannhet, men kan heller sies å være en produksjon av meningsdannelser som er et produkt av en studie av temaer og fenomener innenfor en gitt tid, gitte omstendigheter, produsert gjennom tolkninger som ellers kunne vært annerledes.

3.7 Forskningsetiske aspekt

Vi har gjennomgående i oppgaven vært bevisste på, så langt det lar seg gjøre, ikke å dele informasjon som kan tilbakeføres til våre informanter, og opplyst om at de når som helst kan endre og / eller fjerne utsagn, så vel som trekke seg / avstå fra deltakelse. Vi har hatt et fokus på å behandle informasjonen vi har fått tilgang på med respekt, både under intervjuene, og ved behandlingen av dataen i ettertid. I oppgavens kontekst refereres det til kilder som beskriver et trusselbilde knyttet til en navngitt trosretning. Det presiseres her at vi ikke har hatt til hensikt å diskriminere eller å beskrive et ensidig fiendebilde basert på dette., og at vi har hatt særlig fokus på dette i egenproduserte data.

4. EMPIRI

Innledningsvis i dette kapitlet vil vi først redegjøre for bakgrunnen for sikringsprosjektet på Karl Johans gate og Jernbanetorget. Dette struktureres med utgangspunkt i Aven (2003) sin beslutningsmodell; Figur 2: «*Basic structure of the decision-making process*», og de empiriske funnene fra intervjuene med risikoeiere og interessenter tilknyttet dette sikringsprosjektet. Funnene fremstilles kategorisk med basis i studiens forskningsspørsmål, der det første søker å besvare: Hvordan kan datostempling tolkes i denne konteksten og er det benyttet som prinsipp for evaluering? Her ser vi på datostempling i sammenheng med teorier for risikostyring, som et eksempel på en rasjonell plan- og beslutningsprosess.. Det andre forskningsspørsmålet søker å finne svar på: Hvilke barrierefunksjoner har blomsterfatene?

Disse barriererefunksjonene er delt inn på følgende måte med basis i de teoretiske perspektivene og empiri fra intervjuene; *hastighetsreduserende, opplevd trygghet / utrygghet og symbol på handlekraft*. I det siste forskningsspørsmålet undersøker vi hvilke ytelsespåvirkende forhold i form av latente betingelser og aktive feil som finnes i barrierene. Funn av de latente betingelsene og aktive feilene presenteres illustrert ved hjelp av «*swiss cheese modellen*» (Reason, 1997).

4.1 Hvordan kan datostempling tolkes i denne konteksten og er det benyttet som prinsipp for evaluering?

I Politiets sikkerhetstjeneste (PST) sine åpne trusselvurderinger i (PST, 2015; PST, 2016) kan en lese at terrortrusselen særlig knytter seg til enkeltpersoner som er i stand til å handle på egenhånd eller i små grupper. Rapportene vektlegger at såkalte inspirerte angrep var den dominerende type terrorangrep, der én eller flere personer utfører angrep på eget initiativ. Stikkvåpen, improviserte eksplosiver og kjøretøy er enkle midler å anskaffe og rapportene beskriver derfor at angrep med slike våpen er å anse som mest aktuelle. Både symbolmål og myke mål beskrives begge som aktuelle mål for terrorister. I trusselvurderingene fra (PST, 2018, 2019, 2020) ble fokuset på kjøretøybårne angrep enda mer fremtredende, men allerede i 2006 var verden vitne til et bilangrep ved «University of North Carolina» der ni personer ble skadet. Fire år senere oppfordret Al Qaida sin jemenittiske vinge sine tilhengere til; «...å bruke lastebiler som klippemaskiner, ikke for å klippe gress, men for å kjøre ned fiender av Allah.» (oversatt fra engelsk), og i september 2014 oppfordret ISIL sin talsmann, Abu Mohammad al-Adnani til gjennomføring av såkalte «*ensomme-ulv-angrep*». Med dette mente han: «Hvis du ikke har tilgang til improviserte eksplosiver eller kuler, sett dere ut som mål den ikke-troende amerikaner, franskmann eller noen av deres allierte. Knus hodet hans med en stein, slakt han med en kniv, kjør over han med din bil, kast han ned fra et høyt sted, kvel eller forgift han» (CNN, 2019). Etter begge uttalelsene ble det gjennomført flere bilangrep i og utenfor Europa (VG, 2017). Til tross for disse angrepene kan det oppfattes paradoksalt at Oslo sin travleste handlegate ikke ble sikret tidligere enn høstdagen i 2017, men da ble den til gjengjeld sikret i all hast.

Med hendelsene i Nice (NRK, 2016), Berlin i 2016 (VG, 2016), London, (VG, 2017), Stockholm (Aftenposten, 2017) og Barcelona (Aftenposten, 2017) nærmet angrepene seg raskt våre egne landegrenser. Særlige disse siste hendelsene førte til et stort press fra norske medier, politikere og sikkerhetsekspertene, som mange uttalte at også Oslo sin paradegate var sårbar mot denne type angrep, og at noe måtte gjøres (VG, 2017). Spesielt uttalelsene til den britiske antiterrorsjefen, Nick Aldworth, var fremtredende rett i forkant av at paradegaten ble sikret. På sin vei opp til sikkerhetskonferansen i Oslo i 2017 uttalte Aldworth; *«Jeg gikk opp Karl Johans gate og grøsset»* (VG, 2017). Han sammenlignet gaten med La Rambla, gaten som ble rammet av terror i Barcelona 17. august 2017. Byrådslederen i Oslo, Raymond Johansen uttalte til VG, at Oslo skal være en trygg by å bo i og at det pågikk et arbeid i den forbindelse, samt at det snarlig ville foreligge forslag til sikring av Karl Johans gate. Han uttalte også at Oslo skal fortsette å være en åpen og tilgjengelig by og at *«forebyggende og risikoreduerende tiltak således må utformes på en klok måte»*. Dette resulterte langt på vei i at Oslo Kommune plasserte ut betongsperrer i Karl Johans gate for å motvirke kjøretøybårne angrep. Etter en tid ble betongsperrere byttet ut med blomsterfat i jern, slik vi kjenner dem i dag.

Med dette mediebildet og ikke minst uttalelsene til Aldworth, sto Byrådet (4, 2020) i Oslo på et tidspunkt ovenfor et beslutningsproblem. Det dreide seg om å sikre eller la være å sikre Oslo sin travleste handlegate og befolkningen mot terrorisme. Byrådet hevdet under intervjuet med oss på sin side at planarbeidet med å sikre denne gaten hadde pågått over lengre tid, og lenge før de siste kjøretøybårne angrepene i Europa fant sted. Likevel lot sikringstiltakene vente på seg. Det ble før terrorhendelsene i Europa, utført mye sikringsarbeid rundt eksempelvis; Rådhuset, Statsadministrasjonen og Norges bank. Aker brygge er også et eksempel Byrådet trakk frem på at det er benyttet mer diskrete sikringstiltak andre steder. Benkene som en møter ved inngangen til bryggen oppleves ikke blant befolkningen som sikringstiltak mot terror, men det er dette de i utgangspunktet er satt inn for. Ifølge Byrådet hadde de selv samlet tverretatlige fagressurser som; vann- og avløpsetaten, helse, Plan- og Bygningsetaten, Bymiljøetaten og Beredskapssetaten, samt politiet ble invitert til å delta på planleggingen og befaring for å se nærmere på hvordan sikringen kunne gjennomføres. Interessentene kom med konkrete forslag til hvordan gaten kunne sikres, ifølge Byrådet, noe som etter vår tolkning bidro til en tverrfaglig

meningsutveksling. Likevel munnet ikke dette ut i et veloverveid beslutningsunderlag ifølge informanten i Beredskapsetaten. Samme informant påpekte også at kompetansen i forbindelse med risikoanalysearbeidet for ondsinnede handlinger var for dårlig. Bymiljøetaten støttet også opp om informanten i Beredskapsetaten og forklarte at en ikke kan utelukke at en grundigere vurdering i planleggingen kunne ha bidratt til bedre å sikre hensikten med tiltakene. Informanten presiserte også at det kunne ha vært hensiktsmessig om en hadde: *«satt et tidsperspektiv for når tiltakene skulle opp til vurdering igjen»*. Vi tolker poenget til informanten med at en holdbarhetsdato på tiltakene kunne vært nyttig, noe som er i tråd med intensjonen om datostempling. Informanten la til at fremtidige risikovurderinger baserer seg på politiets trusselvurderinger. *«Når det er sagt har det heller ikke vært noen nye ondsinnede hendelser den siste tiden som gir legitimitet til tiltakene»*, sa han. Det er ikke spesifisert i svarene fra Bymiljøetaten, hva som menes med; *«...den siste tiden...»*, men det er rimelig å anta at det her handler om de siste få årene. Politisk ledelse var ifølge Byrådet bekymret for at Karl Johans gate skulle dekkes med betonggriser. En tidligere brannmann hadde satt opp betongringer utenfor en gullsmedforretninger i Oslo. På denne måten så forslaget om blomsterfat dagens lys, et forslag som viste seg og skulle bli stående til 2022. Egertorget ble først sikret, deretter startet en videre sikring ned mot sentralbanestasjonen og i retning Slottet.

Under ledelsens gjennomgang har Cowi på bestilling fra Bymiljøetaten utarbeidet en evalueringsrapport med følgende tema; *«Evaluering av midlertidig sikringstiltak på Karl Johans gate og Jernbanetorget»* (Cowi, 2020). Denne ble ferdigstilt og overlevert Bymiljøetaten sommeren 2020. Vi mottok rapporten, som tidligere nevnt i september 2020 (14.09.20). Formålet med rapporten var blant annet å få svar på hvilken preventiv effekt sikringselementene har hatt på; *«bruk av kjøretøy som våpen, og hvilke andre virkninger tiltakene kan ha hatt, for eksempel med tanke på trafikkavvikling for handel og næringslivet, hvordan brukerne av byrommet, næringslivet og myndigheten har opplevd tiltakene så langt, og vurdering av det estetiske ved tiltakene, driften -og da spesielt med tanke på at bysituasjonen i Karl Johans gate med hyppige arrangementer stadig krever at elementene flyttes på»* (Cowi, 2020, p. 5). Til slutt peker rapporten på at det har blitt gjort vurderinger av midlertidig sikring for fremtiden generelt, og sikring av Karl Johans gate og Jernbanetorget spesielt. Vi mener at denne rapporten kan vise en vilje til å revurdere tiltakenes gyldighet. I tillegg fremkommer det av rapporten at blomsterfatene innen våren 2022 skal fjernes. Det

fremkommer ikke av rapporten hvorvidt disse skal erstattes med andre sikkerhetsbarrierer eller ikke, men inntrykket vi sitter igjen med etter at vi har gjennomgått rapporten er at det planlegges for å erstatte dagens midlertidige sikringstiltak med andre midlertidige eller mer permanente tiltak. Vi bygger dette inntrykket på en samlet vurdering av intervjuene og det som kommer frem i rapporten om «*anbefalinger for veien videre*» (Cowi, 2020, pp. 29-32), der det blant annet pekes på ulike utformingsforslag og funksjonskrav mulige fremtidige sikringstiltak bør oppfylle.

Som beskrevet i teorikapittelet er det karakteristiske med beslutningsmodellen til Aven (2003) at den vektlegger søkelyset på stakeholders (interessentene), deres meninger, mål og verdier. Deltakelse fra samtlige interessenter i planleggingsprosessen fremheves derfor som det kommunikative idealet. Dette sammen med muligheten for løpende meningsdannelse med villighet til å endre sine mål underveis, som suksesskriterier for å kunne oppnå den beste løsningen. Ifølge Byrådet ledet Plan- og Bygningsetaten sikringsarbeidet i Karl Johans gate og på Jernbanetorget, men dette var ikke informanten i Plan- og Bygningsetaten enig i. Han forklarte under intervjuet med oss at hans etat nesten ikke var involvert i planleggingsprosessen, men at det var Byrådet i Oslo som hadde ansvaret. Det var også de som hadde etablert dette treårige prosjektet i forbindelse med sikring av gater og byrom i Oslo. Handelsstanden beskrev på lik linje som Plan og Bygningsetaten at de heller ikke ble involvert i planleggingen, men at de selv måtte opprette dialog. En enighet om mål og hvilke verdier som er viktige for de ulike interessentene kan etter vår oppfatning synes å være divergerende. I denne sammenheng kan det etter vårt syn tenkes å være utfordrende og enes om de samme målene fordi målene kan være basert på verdier som ikke er omforent alle interessentene de skal ha en virkning for. Det kan også eksistere forskjellige virkelighetsforståelser og oppfatninger av risiko og ulike syn på hva en ønsker å oppnå med disse målene. Men vil alternativet være noe bedre -altså å ikke sette mål i det hele tatt? Ifølge flere av informantene var de viktigste målene for valg av tiltak at de skulle være flyttbare, de skulle oppfylle noen estetiske krav og de skulle for kjøretøy virke hastighetsreducerende. Slik vi tolker disse målene sier ikke disse noe om hvor vidt blomsterfatene kan fjernes eller om de kanskje bør endres i fremtiden. Blomsterfat er kanskje likevel ikke noe en like enkelt, sammenlignet med for eksempel politiets midlertidige bevæpning en bare kan aktivere og deaktivere etter behov (22. juli-kommisjonen, 2012). For bevæpningen ligger det klare

føringer fra lovverk, instruksjer og politisk hold som hele tiden regulerer dette, noe som gir en naturlig løpende vurdering og dialog om hvor vidt bevæpningen er hensiktsmessig eller ikke.

For å utarbeide et mest mulig ideelt beslutningsgrunnlag er det vesentlig at nettopp interessentene får tatt del i prosessen. I motsatt tilfelle kan en risikere at viktig kunnskap ikke tas med i vurderingen. Kort oppsummert er åpenhet i ledelsesprosessen, dialog mellom interessentene, kontinuerlig forbedring og tilegnelse av ny kunnskap viktige faktorer for å kunne foreta veloverveide beslutninger (Aven, 2003). Etter at beslutningen ble tatt og blomsterfatene fikk sin plass i Karl Johans gate reduserte en muligens risikoen for kjøretøybårne angrep i denne konkrete gaten og på Jernbanetorget, og en sto igjen med en restrisiko som Byrådet var villig til å akseptere. Det faktum at ingen kjøretøybårne hendelser har funnet sted i denne gaten etter at tiltakene ble implementert kan tyde på at Byrådet så langt har tatt en veloverveid beslutning og opptrådt risikoinformert. Dette til tross for at en tidligere har vært vitne til flere angrep med kjøretøy i Europeiske byer tidligere. En kan derfor argumentere for at Byrådet i dette tilfellet kan ha opptrådt både risikoinformert og risikobasert. Dette ettersom Karl Johans gate ble sikret før et potensielt angrep fant sted, men likevel etter flere allerede gjennomførte angrep utenfor landegrensene. En ser at beslutningstakerne i det risikoinformerte perspektiv blir stilt overfor store utfordringer når de skal forsøke å implementere sikkerhetstiltak som oppleves som heft og som en trussel mot åpenheten så lenge trusselen ikke lokalt har manifestert seg som en opprivende hendelse som bryter ned sosiale konstruksjoner i en slik grad at tiltak blir et krav fra samfunnet.

Blomsterfatene i Karl Johans gate er kun midlertidige bekreftet informanten i Beredskapssetaten og Bymiljøetaten. Dette ble også bekreftet av informanten i Plan og Bygningsetaten som forklarte at plan og bygningsloven stiller krav om at blomsterfatene skal evalueres og søkes fornyet annet hvert år. Denne to-årsperioden defineres som midlertidighet i plan- og bygningsetaten sin forstand. Informanten pekte også på at deres mandat er å ivareta bylivet primært og ikke sikkerheten. I den forbindelse kan estetiske hensyn derfor gå foran sikkerhetshensyn i evalueringsprosessen. Vi tenker at selv om kravet om evaluering fra plan- og bygningsetaten i utgangspunktet ikke har sitt utspring i sikkerhetstankegang, kan det likevel tenkes at dette kan fungere som datostempling å gi indikasjoner på hvordan dette kan

fungere i praksis. Informanten i Plan og Bygningsetaten sa at de i teorien kan avvikle blomsterfatene, men at det nok lite trolig vil komme til å skje. Det er mer trolig at blomsterfatene erstattes med mer permanente tiltak, sa han. Bymiljøetatens informant understreket at det er den tverretatlige prosjektgruppen som ser på eventuelle fremtidige tiltak og hvordan dette kan gjøres. På spørsmål om en i fremtiden kan se for seg å erstatte blomsterfatene med andre mer permanente barrierer virket flere av informantene (2, 2020; 3, 2020; 5, 2020; 6, 2020) positive til dette. Kunst, fontener, pullerter, lyktestolper, kanter, trapper og trasseringer var eksempler på forslag til mer permanente barriereelementer. Informanten i Beredskapsetaten hadde imidlertid en litt annen holdning til hvor vidt blomsterfatene kunne erstattes med andre permanente tiltak og sa at; *«så lenge det finnes terrorister og lastebiler vil tiltaket bestå»*. Informanten ved Stortinget (7, 2020) uttrykte en mer balansert holdning til dette og mente at det for læringens del var nødvendig å la blomsterfatene stå inntil videre, til resten av sikringen rundt stortinget og regjeringskvartalet er ferdig; *«Vi må finne godkjente elementer (testet etter standard) og finne balansepunktet i forhold til nytt regjeringskvartal»*, sa han. Vi tolket hans uttalelse som at regjeringskvartalet og stortinget kunne benyttes som et referansepunkt for sikringen av Karl Johans gate.

På spørsmål om informantene kunne se for seg at tiltakene kunne fjernes helt dersom trusselbildet gikk betydelig ned i fremtiden, var informantene mer eller mindre samstemte om at de ikke kunne se for seg å fjerne de helt, men at de var enige i at tiltakene i prinsippet på en eller annen måte burde følge trusselbilde. Oslo Handelsstands Forening sa at de ikke hadde mottatt noen signaler fra kommunen om at blomsterfatene er planlagt avvikles. Informanten tror at Oslo kommune praktiserer midlertidig som en 10 års periode og viser til et eksempel med når Killengren gikk av som departementsråd, der hun sa at Jersey-barrierene kun skulle stå i tre år, men så sluttet hun og tiltakene ble bare stående. Den tidligere justisministeren kommenterte på et mer generelt grunnlag at en opptre for lite dynamiske med tanke på at trusselbildet stadig endrer seg og at vanetenkning rundt sikkerhet derfor er like farlig som å ikke tenke sikkerhet i det hele tatt. *«Det er farlig å opptre med gårstdagens trusselbilde dersom morgendagens trusselbilde er annerledes. Det er også en tendens til at vi glemmer hvorfor vi gjør det vi gjør»*, sa han (8, 2020).

4.2 Hvilke barrierefunksjoner har blomsterfatene?

Vi skal nå i de neste underkapitlene se på hvilke tiltenkte barrierefunksjoner blomsterfatene kan ha. Disse barrierefunksjonene er som tidligere nevnt delt inn på følgende måte med basis i de teoretiske perspektivene og empiri fra intervjuene; *hastighetsreducerende, opplevd trygghet / utrygghet og symbol på handlekraft*.

4.2.1 Barrierefunksjon I: Hastighetsreducerende

Arbeid med sikring av Karl Johans gate kan være utfordrende. På spørsmål til informantene om hva blomsterfatenes barrierefunksjon er, svarte informanten fra Beredskapssetaten i Oslo kommune at det generelle overordnede formålet / funksjonen har vært å: *«stanse kjøretøy ala Nice...»*. Samtidig sa seniorrådgiveren på Stortinget at de er usikre på hvor godt disse faktisk virker i realiteten. Denne usikkerheten ble delt av informanten i Cowi, som forklarte at prosjektet internt hos dem ikke ble døpt et sikkerhetsprosjekt fordi tiltakene ikke består av uttestede sikkerhetsprodukter. Tiltakene ble derfor heller satt inn for å være hastighetsreducerende med formål om å unngå at biler fikk kjøre raskt i Karl Johans gate. Tidlig i prosessen med vurdering av alternativer ble det besluttet at barrierene skulle være flyttbare av hensyn til fremkommeligheten for utrykningskjøretøy og av praktiske hensyn for handelsnæringen. *«...Blomsterfatene som barrierer veier mye og er enkle å flytte»*, forklarte informanten fra Cowi. Slike fat var allerede kjent i bybildet som et sikringselement. Ikke bare for å sikre noe, men også for å holde trafikk unna, samtidig som fatene kunne forskjønne byen forklarte han. Ifølge informanten i Cowi, har det i senere tid blitt gjennomført en omprosjektering med tanke på plasseringen av blomsterfatene, der de til å begynne med ble plassert feil, men nå står riktig. Tidligere ble de plassert mer suksessivt nedover i gaten, men etter omprosjekteringen er de satt inn for å sperre innkjøringsaksene. I forbindelse med dette reagerte informanten i Handelsstanden på at det er 3,5 meters mellomrom mellom blomsterfatene. Med denne avstanden kan utrykningskjøretøy ta seg frem, men da må en samtidig være klar over at en trusselaktør relativt enkelt kan utnytte dette til sin fordel også.

Seniorrådgiveren på Stortinget påpekte at blomsterfatene etter hans syn ikke var faglig begrunnet, men kun satt opp som en reaksjon på at dette er noe en må ha for å vise at en er proaktiv i kampen mot terror. Denne skepsisen ble også delt av informanten i Handelsstands

Foreningen, som stilte spørsmålsteget ved de sikkerhetsfaglige vurderingene knyttet til punktmerkingen av blomsterfatene. Med punktmerking mente han blomsterfatenes opprinnelige plassering. Denne skepsisen bunnet i at fatene ikke alltid ble plassert tilbake på det opprinnelige stedet, og at denne merkingen også var for lite gjennomtenkt med tanke på fremkommelighet for blant annet vareleveringer. Oslo Handelsstands Forening sin utrykte skepsis om at blomsterfatene ofte ikke settes tilbake på samme sted etter at de flyttes kan tenkes å være indikasjon på en forvitring av tilliten om at effekten barrierene er ment å gi, kan ha blitt svekket. Senere i intervjuet uttalte informanten at de var kjent med at det skulle gjøres en evaluering som Bymiljøetaten hadde tatt initiativ til, og at de stilte seg positive til en slik gjennomgang, slik at utfordringer de opplevde kunne bli adressert, samt at de trodde at dette også ville føre frem til svar på de sikkerhetsfaglige vurderingene som lå bak planleggingen- og driften av blomsterfatene. Vi oppfatter dette som et videre ønske om dialog med myndighetene, og en opplevelse av å bli inkludert i den videre beslutningsprosessen. Vi ble nemlig ikke tatt med på råd i første omgang, men vi har uoppfordret tatt kontakt og kommet med innspill underveis.

Blomsterfatene var ifølge flere av informantene ment å skulle ha en hastighetsreducerende funksjon, men hva innebærer dette i praksis? Under intervjuene fikk vi vite at formålet med fatene var å unngå at biler fikk kjøre raskt i Oslo sin paradegate. Denne funksjonen kan synes ivaretatt og kan anses å virke etter hensikten så lenge den tiltenkte avstanden mellom fatene opprettholdes, og dermed ikke tillater kjøretøy å passere i høy hastighet mellom dem. Dersom fatene imidlertid flyttes på og avstanden blir større enn det som er hensiktsmessig kan det være en fare for at denne funksjonen svekkes, eller i verste fall bortfaller helt. For det er en realitet at fatene flyttes på ved gjennomføring av ulike arrangementer og ikke alltid settes tilbake i sin opprinnelige posisjon. Handelsstanden mente at blomsterfatene skapte dårlig fremkommelighet for vareleveringer og effektivitetsproblemer for butikkenes ulike aktiviteter. I tillegg synes de at søknadsprosessen og hjelp til flytting av blomsterfatene gikk tregt. Næringsvirksomhet, slik den Handelsstandens medlemmer driver, baserer seg på å omsette varer i et relativt høyt tempo og kan derfor tenkes å være sårbare for større forsinkelser i vareleveringene, arrangementer og annet som er fremmede for deres næring. Vi tolker Handelsstandens uttalelser under intervjuet slik at de samvittighetsfullt har forsøkt å

operere innenfor de regler og prosedyrer de har blitt pålagt, men at de over tid har sett seg lei på de utfordringene blomsterfatene har medført, og derfor kommet med forslag til mer permanente sikkerhetstiltak. Målet med å få gjennomslag for mer permanente tiltak var blant annet å kunne opprettholde effektivitet i egen virksomhet, og tolkes av oss som et ønske om å bedre kunne ivareta egne interesser og verdier.

4.2.2 Barrierefunksjon II: Opplevd trygghet / utrygghet

På spørsmål om hvilke trygghetsskapende effekt implementeringen av blomsterfatene var ment å skulle gi, og har hatt, forklarte informanten i Byrådet at tilrådingene var at sikringstiltakene måtte være avskrekkende, men ikke så avskrekkende at de kunne skape frykt i befolkningen. I den innledende fasen i plan- beslutningsprosessen så vi vi tegn til at beslutningstaker la opp til involvering av interessenter. Pressekonferanser og tett dialog med involverte parter var intensjonelt ment og skulle bidra til en slik involvering, samt å dempe frykten og avstemme forventningene både hos interessentene og i befolkningen. Oslo Handelsstands Forening sin umiddelbare tilbakemelding var at brukerne av butikkene følte seg trygge når blomsterfatene ble satt ut. En utfordring som informanten i Byrådet nevnte, var imidlertid at en vanskelig kunne se for seg at fatene noen gang kunne fjernes. Dersom de fjernes kan det oppleves som at myndighetene gir signaler om at det ikke er noen terrorfare lenger, og det kan være skummelt. Dette støttet informanten i Bymiljøetaten opp om og forklarte at ingen så langt har turt å fjerne barrierene i Karl Johans gate i frykt for at en ondsinnet kjøretøybaren hendelse skal inntreffe. Karl Johans gate er tross alt en av de tettest beferdede gågatene i Europa, sa informanten i Plan og Bygningsetaten.

På spørsmål om blomsterfatene gir en reell sikkerhet svarte informanten i Cowi at de etter hans syn kun gir opplevd trygghet og ikke reell sikkerhet. Bymiljøetaten sa på sin side sa at sikringen av Karl Johans gate antakelig har en reell verdi, og i tillegg til dette også en symbolsk verdi. Med dette mente han at det ikke finnes noen helhetlig sikring av andre folksomme steder og gater i Oslo annet enn Karl Johans gate, og at denne gaten derfor nærmest har blitt et symbol på sikring mot ondsinnede handlinger. Informanten i Oslo Handelsstands Forening forklarte at; *«sikkerhetsfaglige vurderinger ikke kan overlates til politisk ledelse alene, men politikerne må ta ansvar for helheten. Prinsippet har jo vært at*

sikkerheten skal utformes på en slik måte at sentrum oppleves tilgjengelig for alle brukergrupper og da må sikkerhetstiltakene støtte opp om dette». Det politiske mantra informantene her støtter, er altså at byen skal være åpen og inkluderende og at politikerne må ta ansvar for tryggheten til befolkningen. Dette ansvaret har informantene rett i at politikerne skal ivareta, noe som fremgår av «*forskrift om kommunal beredskapsplikt*»⁷. Videre sa han at det er viktig med et samspill mellom sikkerhet på den ene siden og tilgjengelighet på den andre. Dette ble det støtte opp om av informantene i Plan og Bygningsetaten, som sa at; *fra et arkitektonisk perspektiv kan en kanskje se for seg en todeling, der en utarbeider balanserte sikringstiltak som både tar hensyn til bylivet på den ene siden og sikkerhet på den andre*. Informantene ga her implisitt uttrykk for interessante verdivalg som reiser utfordrende dilemmasituasjoner. På den ene siden uttrykkes det et ønske om tilgjengelighet og ivaretagelse av bylivets interesser, mens det på den annen side uttrykkes et ønske om å ivareta sikkerheten. Det kan synes som at stakeholderne rasjonaliserer for syn som ligger dem selv nærmest. Det synes likevel å ha vært en bred konsensus blant informantene i denne fasen om å styrke sikkerheten.

Informantene i Byrådet presiserte at terror kan utføres på mange forskjellige måter og at derfor ikke kan beskytte seg fullt og helt mot alle tenkelige terrorscenarier; «*En må avstemme sikringstiltak opp mot rimeligheten*», sa han. Videre støttet han opp om uttalelsen til Bymiljøetaten angående den reelle sikringseffekten blomsterfatene har, og mente at fatene i Oslo sin paradegate har økt den reelle sikkerheten, samt at de har bidratt til en viss bevisstgjøring om at vi mennesker er sårbare. Blomsterfatene som veier mer eller mindre et halvt tonn, vil sannsynligvis kunne redusere skadepotensialet av en eventuell terrorhandling gjennomført med kjøretøy. Lavere hastighet vil medføre mindre skadeomfang, og det vil gi de myke trafikantene bedre mulighet til å komme seg i sikkerhet, forklarte informantene i Beredskapsetaten.

⁷ Formålet med forskriften er å sikre at kommunen ivaretar befolkningens sikkerhet og trygghet.

4.2.3 Barrierefunksjon III: Symbol på handlekraft

Under intervjuet med informanten i Byrådet ble vi opplyst om at det i forkant av innsettingen av barrierene i Karl Johans gate pågikk en debatt i Oslo kommune om hvordan disse skulle utformes. Skulle en etablere elektronisk overvåking eller sette inn fysisk sikring for å hindre angrep med kjøretøy? Skulle tiltakene være synlige eller mer diskrete? Skulle en benytte elektroniske barrierer eller mer naturlige sikringstiltak som parkelementer, skulpturer og lignende? Informanten i Beredskapssetaten problematiserte bruken av elektroniske barrierer og undret seg over hvem som eventuelt skulle eie rettighetene til å styre disse. Han mente at den som styrte knappen også satt med makten.

Informanten i Bymiljøetaten satt med en oppfatning om at implementeringen av blomsterfatene i stor grad var styrt av følelser og politisk ledelse. Det var rett og slett et behov for å vise handlekraft; *«et behov for å møte stormen for å tilfredsstille publikum og media sitt fokus på sikring av gaten»*, sa informanten. Cowi støttet opp om dette og forklarte at; *Raymond Johansen (byrådslederen) ble nok litt svett og hadde behov for å vise befolkningen at noe ble gjort. Derfor kom betongrørene på plass før blomsterfatene*. I tillegg så en at nyhetsbildet ble preget av til seksmpel slike overskrifter; *«Hvor blir det av sperringene i Oslos hovedgate»* (TV2, 2017). Dette kan være med å underbygge en oppfatning av at makten har ført til et press på plan- og beslutningsprosessen, som har gitt utslag i at byrådet kan ha hatt et behov for å vise handlekraft.

Dersom vi ser dette fra politikernes perspektiv kan det tenkes at deres frykt generelt sett kan være annerledes enn den mediene kommuniserer og den befolkningen kjenner på når de krever sikring av nasjonens paradegate. Politikerne befinner seg på et overordnet styringsnivå i samfunnet. Ønsket om å verne sine egne og partiets verdier må antas å stå sterkt. Det som kan gi politikere følelsen av utrygghet kan i dette perspektivet være frykten for at partiets eller ens eget politiske renommé skal bli skadet av frykten for ikke å handle i møte med bildet mediene skaper. Derfor kan det å vise handlekraft være en funksjon blomsterfatene representerer.

Konsulentfirmaet Cowi, fikk i oppdrag å vurdere hvilke barrierer som skulle settes inn i Karl Johans gate. Gjennom intervjuene med informantene ble det påpekt som uheldig at Cowi følte seg påvirket til å velge blomsterfat fremfor andre sikkerhetsbarrierer som fra et faglig ståsted muligens kunne fremstå bedre skikket i denne konteksten. En skulle tro at konsulentfirmaet hadde mandat og den nødvendige tillit til å kunne vurdere dette selv. Konsulentfirmaet sin vurdering kulminerte i at blomsterfatene ikke hadde den nødvendige sikkerhetsmessige effekt, noe som bidro til at de døpte prosjektet og beskrev barrierene internt som «hastighetsreducerende» fremfor «sikkerhetsbarrierer».

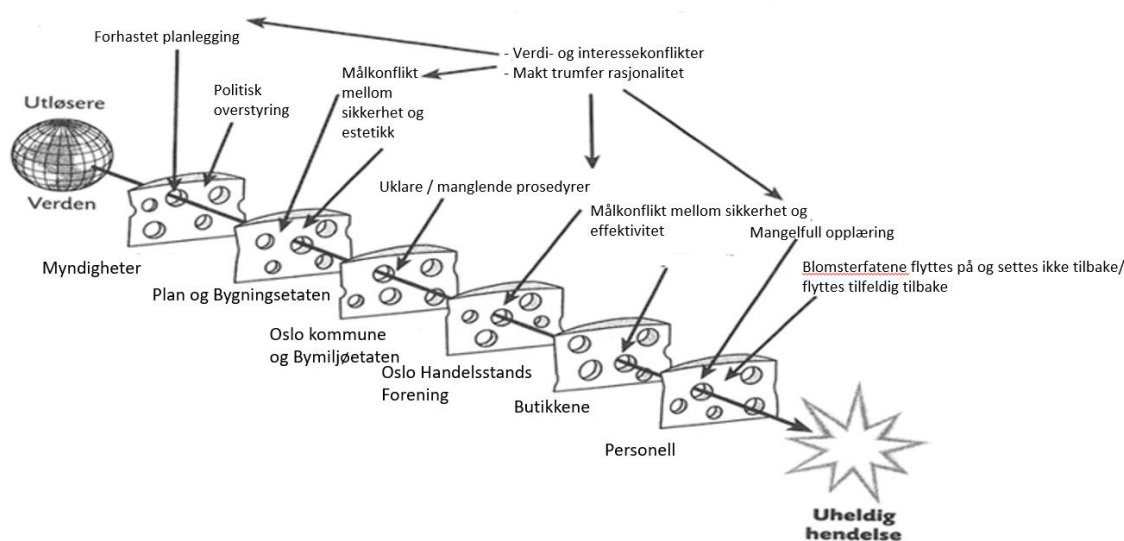
Informanten i Handelsstands Foreningen sa at han husket godt når tiltakene kom; *«trusselbildet var veldig høyt og alle ble påvirket»*. Som en motsats til denne uttalelsen sa informanten i Byrådet at det ikke forelå noen konkret trussel mot denne gaten når beslutningen om å implementere tiltakene ble tatt. Hva var årsaken til at gaten da ble sikret? Han svarte at en på et mer generelt grunnlag så at noen kunne ha til hensikt og evne til å gjennomføre et angrep med kjøretøy. Med bakgrunn i dette og symbolverdien en kan si at Karl Johans gate representerer valgte en derfor å sikre gaten. Etter hendelsene i Nice og Stockholm var det ikke forsvarlig å vente med å implementere sikringstiltak i Karl Johans gate. Politiet ga også råd om sikring av gater og byrom gjennom sine trusselvurderinger. Kommunen måtte aksjonere på dette, derfor ble betongrør satt ut i første omgang. Det ble aksjonert så raskt det var mulig å reagere, forklarte informanten i Byrådet.

Under intervjuet med Beredskapssetaten forklarte informanten at bakgrunnen for at sikringen av Karl Johans gate faktisk ble iverksatt var etter den britiske ekspertens uttalelser i 2017. Da fikk en plutselig dårlig tid og dette resulterte i utplasseringen av de første betongelementene som i mange sine øyne ikke så særlig estetisk vakre ut. Informanten fra Plan og Bygningsetaten mente imidlertid at de så en dreining i terroristenes angrepsmetodikk og at de allerede i 2016 kunne se en markant endring der terroranslag gikk fra å ramme symbolmål til å ramme myke mål (mennesker). Den tidligere byrådslederen sa at; *«allerede før den britiske ekspertens uttalelser om de manglende sikkerhetstiltakene i Karl Johans gate var Rådhuset sitt arbeid med å sikre denne gaten godt i gang»*. Det var hendelser som fant sted i Nice og Stockholm som utløste sikringen av Karl Johans gate, forklarte informanten i Cowi.

Vi registrerte at det her eksisterer ulike syn på hva som var årsaken(e) som førte til handling om å sikre Karl Johans gate. Kort oppsummert synes vi at svarene tegner et bilde av at barrierene i Karl Johans gate ble utplassert i en grad av hast, i stor grad drevet av ønsket om å vise handlekraft.

4.3 Hvilke ytelsespåvirkende forhold i form av latente betingelser og aktive feil finnes i barrierene?

Som tidligere nevnt flyttes blomsterfatene av hensyn til butikknæringens ulike arrangementer og behov, men i tillegg flyttes de også av andre hensyn som for eksempel; sentrumsløpet, 17. mai og ved statsbesøk. Denne hyppige flyttingen av blomsterfatene resulterer ofte i at disse ikke flyttes korrekt tilbake påpekte flere av informantene (1, 2020; 2, 2020; 3, 2020; 6, 2020). Den ukorrekte tilbakeflyttingen kan sees på som latente betingelser og aktive feil. Latente betingelser i betydning av at de formelle søknadsprosessene for flytting av fatene er lite effektive og at de som regel ikke imøtekommer handelsnæringens sine behov for effektivitet. Mangelfulle prosedyrer og opplæring pekes på av oss også som eksempler på latente betingelser. Byrådet som beslutningstaker kan ha forhastet seg igjennom plan- og beslutningsprosessen og overstyrt valget om hva slags sikkerhetslementer som skulle benyttes i Karl Johans gate. Dette kan ses på som en latent feil fordi de faglige vurderingene Covi i utgangspunktet ble satt til å utarbeide bare ble tilsidesatt. Interessekonfliktene mellom beslutningstaker og Handelsstanden og de divergerende verdisynene kan også tolkes som latente betingelser. De ulike latente betingelsene og aktive feilene hver for seg eller i sum mener vi kan resultere i en eller flere uønskede hendelser, som illustrert i «*swiss cheese modellen*» (Reason, 1997) under.



Figur 7: Swiss-cheese-model i lys av oppgavens case (Morath & Turnbull 2005, basert på (Reason, 1997))

5. DISKUSJON

Vi har i denne studien hatt et ønske om å tilegne oss økt forståelse og kunnskap om Oslo kommune og deres samarbeidspartnere sitt arbeid med sikringsprosjektet i Karl Johans gate og Jernbanetorget. For å kunne besvare studiens problemstilling tar dette kapittelet utgangspunkt i de teoretiske perspektivene og de empiriske funnene, der fordeler, ulemper, likheter og motsetninger diskuteres. Kapittelet er delt inn i tre deler, der det i den første delen diskuteres hvordan plan og beslutningsprosessen foregikk i forkant av at blomsterfatene ble utplassert i Karl Johans gate og hvorfor de ble utplassert. I den neste delen diskuteres det hvordan blomsterfatene virker som barrierer og om de og om de virker som tiltenkt. I den tredje og siste delen diskuteres det om det er en plan for revisjon / evaluering av blomsterfatene. En rød tråd gjennom kapittelet er hvordan plan- og beslutningsprosessen kan ha forløpt seg, samt en diskusjon om hvordan den bør se ut basert på rasjonell planlegging.

5.1 Hvordan foregikk plan- og beslutningsprosessen i forkant av at blomsterfatene ble utplassert i Karl Johans gate og hvorfor ble de utplassert?

I teorikapitlet beskrev vi at det finnes ulike rammeverk, forståelser og tilnærminger til hva risikostyring er, bør og kan være. Risikostyring kan sies å ha til hensikt å øke sannsynligheten for et vellykket prosjekt ved å analysere, evaluere og håndtere risiko. Uavhengig av hvilken tilnærming en benytter er et søkelys på kontinuerlig forbedring helt avgjørende for å lykkes med dette. Samtidig kan rammeverkene for risikostyring ses på som et ideal for hvordan en bør arbeide med risikostyring, og at slike idealer ofte kan være utfordrende å leve etter i praksis. Idealet som vår forståelse av risikostyring bygger på er altså at interessentene deltar aktivt i planleggingen, og at det bør foretas kontinuerlige evalueringer av eksisterende og nye sikkerhetstiltak for å tilegne seg ny kunnskap om effekten av disse. Dette i tråd med prinsippet om datostempling. Dette vil vi komme tilbake til og diskutere nærmere i kapittel 5.3. Datostempling kan ses på som noe en bør forplikte seg til i planleggingsfasen, og faktisk utøve i driftsfasen. Videre i risikostyringen fremheves balansen mellom det å skape verdier på den ene siden og det å beskytte mot farer og tap på den andre. Etter vårt syn kan dette handle om hvilke interesser og syn de ulike stakeholderne (interessentene) har på egne verdier, og hva de anser som viktig å beskytte.

Etter de siste kjøretøybårne angrepene i Europa var medietrykket enormt her hjemme, og det lå nærmest en forventning hos den fjerde statsmakt om at Oslo sin paradegate måtte sikres. Byrådet i Oslo kan ha følt seg presset til å handle, men hvordan skulle de handle uten å skape unødvendig frykt i befolkningen og uten å måtte ty til for inngripende sikkerhetstiltak? Kommunen har en lovpålagt plikt på seg til å ivareta befolkningens sikkerhet og trygghet, men hvordan skulle de få til dette samtidig som de ulike interessentenes interesser ble ivaretatt? I teorien så vi at det å fatte beslutninger også kan handle om politikk. Det handler om hvem som deltar og hvordan de ulike interessentene deltar. Byrådet er en mektig aktør som kan sette makt bak kravene sine. Samtidig sto de overfor et risikoproblem med høy grad av usikkerhet. Byrådet hevdet at de hadde planlagt sikring av Karl Johans gate lenge før de siste kjøretøybårne angrepene i Europa. De uttrykte at de var trygge på egen planleggingskompetanse, men likevel oppsto det interessekonflikter. I et forsøk på å oppnå konsensus med de ulike interessentene ble det arrangert pressekonferanser og møter for å diskutere hvordan sikringen av Karl Johans gate skulle gjennomføres og utformes. Her

oppsto det imidlertid flere utfordringer. En av utfordringene var blant annet at Handelsstanden selv måtte ta kontakt med prosjektet for å opprette dialog og komme med innspill. Aven (2015) og Flyvbjerg (1991) er her tydelige på viktigheten av at alle involverte interessenter må tas med på råd i planleggingsfasen. Til tross for at mange interessenter har deltatt i planleggingen, kan det likevel tyde på at denne prosessen har båret preg av å være en delvis lukket planprosess. Vi tenker at Handelsstanden i større grad kunne hatt forutsetninger for å fremme sine egne interesser, og samtidig fått en dypere forståelse for andre interessenters synspunkter og utfordringer dersom de hadde blitt tatt med på råd. Vel og merke ville det på den annen side vært krevende å inkludere alle tenkelige interessenter i prosessen, noe som kunne ha medført at det ville tatt for lang tid å ta en beslutning, eller at resultatet av prosessen hadde blitt en merkelig blanding av løsninger. Idealer kan sies å være vanskelig, om ikke umulig å praktisere fullt ut. Det er med andre ord ingen garanti for hvor vidt en hadde oppnådd enighet i praksis likevel.

Hvordan har analyser spilt en viktig rolle i plan- og beslutningsprosessen? Som beskrevet i empirien uttalte informanten i Byrådet at det ikke forelå noen konkret trussel mot Karl Johans gate, men at gaten likevel ble sikret etter anbefaling fra politiet med bakgrunn i deres trusselvurderinger. Disse vurderingene har vi gjennom Byrådet forstått at var en viktig faktor når beslutningen skulle fattes. Olsen og Kruke (2012) peker på at det kan være en fare å vedta nye sikkerhetstiltak i en situasjon der en fremdeles har grusomme hendelser rundt seg. Dette kan lett føre til en overbudspolitik, som skal demonstrere hvem som er mest opptatt av sikkerhet. Samtidig tenker vi at det bak en slik vurdering fra politiet kan ligge en porsjon legitimitet, og at denne potensielt kan gi beslutningstaker enda mer makt. Informanten i Beredskapssetaten mente at vurderingene i forkant av beslutningen var for dårlige og at det fantes for liten kompetanse for utarbeidelse av risikovurderinger knyttet til ondsinnede handlinger. Hvor vidt han mente at denne kompetansen var for lav i egne, eller andres rekke spekulerer vi ikke i. Det vi imidlertid ønsker å si noe om er at strakstiltakene som ble satt ut i Karl Johans gate i 2017, kanskje kunne sies å speile en noe forhastet beslutning. Tiltakene hadde høstet mye kritikk for sitt lite vakre estetiske ytre, men på den annen side kan det tenkes at hensynet til estetikk ikke ble prioritert fordi Byrådet fryktet et kjøretøybåret angrep i nær fremtid. Dersom Byrådet ikke hadde trengt å forhaste seg, men kunne brukt lenger tid

på planleggingen, ville kanskje idealet om å bruke tilnærmet like lang tid på de ulike fasene i risikoanalyseprosessen blitt fulgt opp. Til tross for at det muligens ble brukt liten tid på planleggingen, er det ikke gitt at planleggingen ikke var god. Det finnes ulike oppfatninger av hva som er god og mindre god planlegging. Disse oppfatningene er subjektive, men som beskrevet tidligere i teorikapittelet dreier planlegging seg ifølge om; «*en form for systematisk og faglig kunnskapsinnhenting og -bearbeidelse som foregår før beslutningstakere fatter beslutninger og iverksetter tiltak*» (Aven, et al., 2004, p. 46). Til tross for denne beskrivelsen er det ikke gitt at resultatet hadde blitt annerledes dersom en hadde brukt mer tid på planleggingen eller innhentet mer kunnskap og kompetanse i forbindelse med analysene. Grunnen til dette kan være at strategiene og verktøyene som kan benyttes i plan- og beslutningsprosesser i seg selv ikke er fullkommen. De er kun verktøy, som i sin enkelhet forsøker å beskrive en kompleks virkelighet. Det kan være vanskelig, om ikke umulig, å innhente all relevant og nødvendig informasjon for å kunne danne et godt beslutningsgrunnlag. Aven (2015) hevder at en god beslutning kan måles ved å vurdere utfallet av beslutningen i ettertid, men før beslutningen faktisk tas, hvordan vet beslutningstaker at underlaget da er godt? Vi argumenterer her for at dette kan dreie seg om tilliten til den eller de som utarbeider analysene. I dette tilfellet politiet, en etat det etter vår oppfatning er bred enighet om at har stor tillit hos de fleste i samfunnet.

I teorien innebærer som kjent risikostyring beslutningstaking i situasjoner med stor risiko og derfor høy grad av usikkerhet. Til tross for denne usikkerheten forventes det av ledere og beslutningstakere å ta beslutninger som balanserer de ulike fordeler og ulemper ved et alternativ (Aven et.al, 2017). I denne studiens case sto Byrådet ovenfor en relativt velkjent trussel. I Europa har det de siste årene vært gjennomført flere kjøretøybårne angrep. Konsekvensene av et slikt angrep er også relativt godt kjent. Flere drepte, mange skadde og frykt i befolkningen har vi fra tidligere hendelser sett har blitt konsekvensene. Imidlertid kan det knyttes usikkerhet til tid og sted for det neste angrepet. Ville det komme til å skje i Oslo sin paradegate, et annet sted i verden eller kanskje ikke i det hele tatt? Med utgangspunkt i at ondsinnede handlinger utføres av en eller flere tenkende angriper(e) med evne til å tilpasse sine strategier og angrepsmetoder, argumenterer vi for at Karl Johans gate i denne konteksten eksisterer innenfor et dynamisk og raskt skiftende risikobilde. Dessuten finnes det, i motsetning til ikke-ondsinnede handlinger, som regel få data, som kan fortelle noe om hvor

og når det neste angrepet kan komme til å finne sted. Dette kan sies å være noen av de viktigste usikkerhetsfaktorene som bør hensyntas når en skal vurdere risiko og ta beslutninger for ondsinnede handlinger under usikkerhet. I et forsøk på å redusere usikkerhetene kan en forsøke å innhente mer informasjon og kunnskap. En mulig utfordring her kan være at eventuelle relevante opplysninger ofte krever innsyn i PST sine graderte vurderinger, og at denne kan tenkes å være utilgjengelig for flere av interessentene.

5.2 Hvordan virker blomsterfatene som barrierer, og virker disse som tiltenkt?

Som tidligere nevnt er de tiltenkte funksjonene med blomsterfatene at de skal virke hastighetsreducerende, skape trygghet og i tillegg kan de sies og skulle representere symbol på handlekraft. Forståelsen av barrierenes funksjoner står sentralt for å kunne evaluere deres ytelse i fremtiden. Dette er i tråd med Aven et.al (2004) som sier at ytelse kan endre risikobildet, og at det dermed er av ytterste betydning at slike endringer blir fanget opp som en viktig faktor i overvåkingen av sikkerheten.

Utfordringen med dette er ofte at sikkerhet kan gå på bekostning av andre viktige, høyt verdsatte verdier. Poenget er at det fremstår umulig å oppnå full sikkerhet og full effektivitet på samme tid. Som tidligere nevnt bør en heller etterstrebe og balansere hensynene. Dessuten kan hundre prosent sikkerhet sies å være en utopi, og vil ikke være praktisk gjennomførbart i vårt samfunn, ei eller ønskelig, ut ifra våre verdier og styresett. Dette vil også være overførbart til effektivitetsdimensjonen. Det kan i dette perspektivet også ses som en utopi å tenke at samfunnet ikke skal bestå av noen barriereelementer. Denne balanserte tilnærmingen støttes av uttalelser i 22. juli-kommisjonen (2012). Som tidligere beskrevet og illustrert i «*energi- og barrieremodellen*» så vi at ulykker oppstår der verdier blir påvirket av skadelig energi i fravær av effektive barrierer (Rosness, et al., 2010). I hvilken grad energien fører til skade på verdiene avhenger av hvilke barrierer som finnes mellom energikilden og de verdiene som er utsatt, samt verdiens motstandskraft (Utne, 2009). Med bakgrunn i denne teorien tenker vi at et kjøretøy i et kjøretøybåret angrep i Karl Johans gate representerer energien, blomsterfatene de fysiske barrierene og mennesket er målet eller verdien som kan utsettes for energien fra kjøretøyet. Som tidligere beskrevet kan barrierer ha en proaktiv og / eller reaktiv funksjon. Med bakgrunn i dette mener vi at blomsterfatene kun delvis innehar begge funksjonene fordi de ikke fullt ut er i stand til verken å forhindre og begrense

konsekvensene av en uønsket hendelse. I rapporten fra 22. juli kommisjonen (2012) beskrives det at Norge sin tradisjon med å ikke operere med fysiske barrierer og andre synlige sikringstiltak er med på å styrke et inkluderende, åpent og demokratisk samfunn, og at denne tilnærmingen så langt det er mulig må tilstrebes også i framtiden. Balansen mellom verdiene er altså grunnleggende avveininger i et demokrati, men kostnadene ved å eliminere enhver form for risiko for terrorangrep er for store (22. juli-kommisjonen, 2012). I lys av dette ser vi til en av informantene, som understreket at menneskene ikke kan stole på hverandre hvis en selger all frihet mot sikkerhet. Poenget vi ønsker å få frem er at det kreves en balanse mellom sikkerhet på den ene siden og frihet på den andre. For å spisse dette mer inn mot caset vårt eksemplifiserer vi med at dette handler om å finne det riktige balansepunktet mellom sikkerhet for de som ferdes og jobber i Karl Johans gate, og handelsstanden sitt klare ønske om effektivitet. Det ene må ikke gå på bekostning av det andre, slik Reason (1997) advarer mot i sin modell «*the unrocked boat*». Balansen mellom verdiene er altså grunnleggende avveininger i et demokrati, men kostnadene ved å eliminere enhver form for risiko for terrorangrep er for store. Handelsstands Foreningen ble lovet at blomsterfatene skulle kunne flyttes ved behov. Det de ble lovet, ble også holdt, utfordringen var imidlertid at fatene ved flere anledninger ikke ble plassert riktig tilbake etter å ha blitt flyttet på. Det er lett å gå i den fellen å rette pekefingeren på den eller de i den skarpe enden som flytter blomsterfatene uten å sette dem korrekt tilbake. Men i tråd med teorien om organisatoriske ulykker kan bildet sies å være mer komplekst enn som så. Dette kan forklares som et kausalforhold der aktive feil kan oppstå som en konsekvens av latente betingelser, altså skjulte forhold som ligger i den organisatoriske strukturen. Dette kan igjen føre til negative konsekvenser. Våre vurderinger er at de skjulte forholdene i denne sammenheng kan dreie seg om mangelfulle prosedyrer og mangelfull opplæring av de som utfører selve flyttingen av fatene. Dette ble blant annet beskrevet og illustrert i *swiss-cheese-modellen* i kapittel 4.3. Spørsmålet er hvorvidt denne ukorrekte tilbakeflyttingen også kan ha noen positive virkninger. Trolig ønsker trusselaktøren en viss forutsigbarhet når en ondsinnet handling skal utføres, nettopp for å kunne planlegge for et mest mulig vellykket angrep. Ondsinnete trusselaktører er jo tross alt tenkende individer med evne til å tilpasse seg. Som tidligere nevnt kan potensielt det faktum at blomsterfatene ikke alltid står plassert på samme sted, bidra til en uforutsigbarhet, som kanskje kan bidra til at trusselaktøren blir usikker og dermed avstår fra handlingen.

En vesentlig forskjell når det gjelder sikringen av Karl Johans gate, sammenlignet med eksempelvis Stortinget og Regjeringskvartalet, er at paradegaten i all hovedsak er sikret for å unngå angrep med kjøretøy på mennesker som ferdes der. For Regjeringskvartalet og Stortinget kan bygningene sies å inneha *grunnleggende nasjonale funksjoner*⁸, som beskrevet i sikkerhetsloven (Lovdata.no, 2018). Det er derfor i all hovedsak symbolverdien for tilliten til staten byggene representerer, den operative driften av disse, og nøkkelfunksjonene til enkeltpersoner eller grupper som jobber på innsiden som sikres, og ikke nødvendigvis de myke målene på utsiden -altså menneskene i gaten. Likevel kan det være at andre mennesker som også ferdes i disse bygningene beskyttes ved at selve byggene sikres. Poenget er at konteksten sikringen foretas i kan sies å være forskjellig når myke mål i det offentlige byrom og symbolmål sikres. Når det gjelder sikring av myke generelle mål, slik det gjelder de gående i Karl Johans gate, kan en si at dette mer nærliggende faller innenfor Sivilbeskyttelsesloven med forskrifter. Her står det blant annet beskrevet at det er myndighetenes ansvar å beskytte innbyggerne. I dette tilfellet vil dette ansvaret påhvile Oslo kommune og Byrådet i Oslo. Samtidig synes det sentralt at *ansvarsprinsippet*⁹ fra samfunnsikkerhetsinstruksen (Justis- og beredskapsdepartementet, 2017) skal virke styrende for hvem som skal ha ledende roller i dette arbeidet. Det som i loven i forbindes med dette prinsippet angis å være fagmyndigheter, tolkes av oss til å være de etater med direkte ansvar for sikkerhets- og beredskapsarbeidet. Det er da interessant å se at aktuelle fagmyndigheter og deres konsulenter ser ut til å ha blitt direkte instruert av den politiske ledelse, og at dette kan ha vært med på å styre prosjektet i en bestemt retning.

⁸«2.grunnleggende nasjonale funksjoner: tjenester, produksjon, og andre former for virksomhet som er av en slik betydning at et helt eller delvis bortfall av funksjonen vil få konsekvenser for statens evne til å ivareta nasjonale sikkerhetsinteresser.»

⁹ Ansvarsprinsippet; «innebærer at den organisasjon som har ansvar for et fagområde i en normalsituasjon, også har ansvaret for nødvendige beredskapsforberedelser og for å håndtere ekstraordinære hendelser på området».

Vi vil videre diskutere hvordan blomsterfatene kan virke inn på den opplevde tryggheten. Coafee (2009) påpeker at en skal være varsom med å bygge om byene til forsvarsverk, nettopp fordi dette i seg selv kan skape frykt i befolkningen. Strakstiltakene som først ble satt ut i Karl Johans gate, fikk mye kritikk og ble av mange sett på som lite estetisk vakre. Jore et.al (2020) forklarer at design, utforming, antall og tetthet på barrierene har betydning for i hvilken grad en vil kunne oppleve disse som trygghetsskapende eller fryktgenererende. Minst mulig synlig preg på barrierene og at disse fortrinnsvis innlemmes i de arkitektoniske løsningene kan oppleves av allmennheten som mer innbydende og trygt. Uavhengig av om barrierene fremstår som trygghetsskapende eller fryktgenererende kan disse potensielt medføre begrenset bevegelsesfrihet. Er vi nærmest derfor på vei til å bygge våre egne «friluftfengsler» i redselen for nye kjøretøybårne angrep, spør vi? Fridlund (2011) gjør oss oppmerksom på at følelsen av frykt ikke må resulterer i at vi sperrer oss inne i et forsøk på å oppnå en følelse av trygghet. På en annen side kan det være viktig å minne om at blomsterfatene faktisk har blitt satt ut som et resultat av blant annet de siste kjøretøybårne angrepene i Europa, og at det derfor er et stort alvor bak utsettingen. Byrådet understreket derfor før innsettingen av fatene viktigheten av at disse derfor ikke måtte skape unødvendig frykt i befolkningen. Dersom dette unngås argumenterer vi for at fatene kan symboliserer at myndighetene tar befolkningen på alvor. Dette i seg selv kan skape en trygghet, tillit og bred enighet mellom politikerne og befolkningen. Samtidig vet politikerne at de ikke kan skape full trygghet, så vi spør derfor om de gjennom utsettelsen av blomsterfatene kun kan ha gitt befolkningen illusjonen av trygghet som erstatning? Som nevnt i empirien kan blomsterfatene både skape en reell sikkerhet og en opplevd trygghet for de som ferdes og jobber i Karl Johans gate, men at det var delte meninger blant informantene om hvor reell sikkerhet de egentlig skaper. Fatene oppleves for mange som innbydende og kan i så måte for mange virke trygghetsskapende, slik det beskrives i rapporten fra Cowi. Dette til forskjell fra betongrørene som først ble satt inn som strakstiltak. Disse mente mange verken var innbydende eller trygghetsskapende.

Som nevnt i teorikapittelet er det i forståelsen av den opplevde risiko ikke den statistiske sannsynlighetsberegningen som legges til grunn for vurdering av risiko, men heller den menneskelige og mer skjønnsmessige vurderingen (Boyesen, 2003), også kalt kunnskapsbasert tilnærming (Aven et.al, 2017). I risikovurderinger tillegges ofte

konsekvensene uforholdsmessig stor vekt i forhold til sannsynlighetene, og i andre tilfeller undervurderes konsekvensene dersom sannsynligheten oppleves som ubetydelige. Terrorangrep er et eksempel på hendelser som ofte tillegges for stor vekt på konsekvenssiden. Som tidligere nevnt sto kjøretøybårne angrep for kun 2% av terrorangrepene i Vest-Europa i 2018 (Maryland, 2019). Disse tallene forteller ikke noe om hvor mange angrep som har blitt avverget, men til tross for det relativt lave antallet har en valgt å beskytte befolkningen mot ondsinnede handlinger med bruk av kjøretøy i Karl Johans gate. Kan dette ha en sammenheng med at konsekvenssiden i vurderingene ble tillagt for stor vekt eller at byrådet til dels ble styrt av frykt fordi Norge kulturelt sett ligner vårt naboland Sverige?

Forskning innenfor område risikoopplevelse har lagt vekt på hvilke ulike karakteristika ved risikokilden som er med på å maksimere eller minimere opplevd risiko. I teorien nevnte vi noen forhold som regnes som vesentlige for hvordan en opplever risiko. Angrep med kjøretøy i Karl Johans gate, kan etter vår oppfatning sies å ramme brått og ha et relativt høyt katastrofepotensial. Men som Boyesen (2003) presiserer kan vi ikke kalkulere om eller eventuelt når det neste kjøretøybårne angrepet vil finne sted. Vi kan heller ikke vite eller kalkulere hvilke farer som møter oss, men vi handler som om vi vet. Dette er særlig interessant ettersom de kjøretøybårne angrepene i Vest-Europa stadig kom nærmere Norge i 2016 og 2017. Ingen visste om det neste angrepet ville ramme vårt eget land eller et annet, og ingen visste heller nøyaktig hvordan vi eventuelt ville rammes. Kan en derfor si at menneskers frykt i samfunnet synes som en viktig driver for å innføre nye barrierer? Det virker jo tross alt noe paradoksal at frykt må være til stede for at det skal settes inn barrierer med den hensikt om å opprettholde en følelse av trygghet. På sett og vis kan dette faktisk oppfattes som en vesentlig driver ifølge Boyesen (2003), som blant annet sier at frykt er den indikatoren som best skiller seg ut for å bestemme risikoopplevelsen. I en større studie gjennomført av Slovic, Fischhoff, Lichtenstein (1982) omtalt i Boyesen (2003), ble det bekreftet at mennesket i stor grad styres av frykt dersom det utsettes for mangel på kontroll over en aktivitet, og troen på at risikoen er økende og ikke lett å redusere. Terrorisme nevnes som ett av flere eksempler som oppfyller disse kriteriene. Ettersom den mulige angriperen også er en tenkende part, skal det sies at han eller hun også kan ha en tilbøyelighet for å bli påvirket av frykt i like stor grad som beskytterten. En kan derfor si at de samme fenomener som har en innvirkning på risikoforståelse til mulige ofre, også kan ha en effekt på

trusselaktøren. Dette perspektivet av frykt kan være knyttet til tap av andre verdier enn de samfunnet ønsker å beskytte. Til eksempel kan det som kalles et tydelig sikringspreg føre til at angriperen avstår fra å angripe det beskyttede målet i frykt for å bli stoppet, og på denne måten mislykkes med å gjennomføre handlingen.

5.3 Er det en plan for revisjon / evaluering?

Innledningsvis i denne studien nevnte vi terroren som rammet USA, 11. september 2001. Nasjonen og verden ellers ble etter angrepet møtt med særlige samfunnsendringer på sikkerhetssiden. I Norge generelt, og Oslo spesielt, skjedde det også slike endringer etter angrepet mot regjeringskvartalet og Utøya i 2011. Betongelementer, bomber, pullerter og vakthold var noen av barrierene som ble satt inn som en direkte konsekvens av angrepet mot regjeringskvartalet (22. juli-kommisjonen, 2012). Vi tenker derfor at samfunnet etter slike alvorlige hendelser mulig risikerer å gå inn i en fase der fysiske sikkerhetsbarrierer nærmest er å forvente som en opplagt respons på den grusomme handlingen. Dette leder oss til et dilemma der innføring av stadig nye sikkerhetsbarrierer begrenser menneskers bevegelsesfrihet. På den andre siden kan innføring av barrierer tenkes å bidra til oppnåelse av frihet fra terror og ødeleggelse. For brukere av Karl Johans gate, både næringen og andre som ferdes der, kan fatene oppleves som et hinder, men det kan altså også ses at de i realiteten kan ha gitt et pusterom fra kjøretøybårne terrorangrep. Spørsmålet er om det er en plan for evaluering av fatenes fremtid, eller om de vil bli glemt.

Vi viser til empirien om at det har blitt bestilt og utarbeidet en evalueringsrapport av dagens midlertidige sikkerhetsbarrierer i Karl Johans gate, men er evalueringen i tråd med formålet om datostempling? Vi ser til definisjonen om datostempling som sier at: *«en type tiltak kan være innføring av regler for hvordan man skal overvåke og vurdere effekten av nye tiltak. Med andre ord en datostempling av sikkerhetstiltak. Et hvert tiltak som innføres for å styrke sikkerheten, bør vurderes etter tre til fem år. Hvis man ikke kan påvise effekter av tiltakene bør de fjernes»* (Engen, et al., 2016, p. 392). Vår vurdering så langt er at det arbeidet som er lagt ned i evalueringen av de midlertidige tiltakene langt på vei er i tråd med denne definisjonen og prinsippet om datostempling. Det rapporten imidlertid ikke er tydelig nok på er hvilke kriterier som kan tenkes og legges til grunn for fjerning eller endring av tiltakene i

2022. Hvordan skal en i praksis få til dette, hvordan skal de kunne måles og hvem skal sette målene? Vi kan her se for oss at en hadde benyttet en grad av opplevelsen av trygghet som mål, men dette kan være vanskelig å måle, da dette er subjektivt. Vår tolkning er at det i datostemplingens natur også ligger en form for mekanisering, ettersom en rådes til å vurdere tiltakene som innføres på nytt etter en gitt tid. Dersom dette tolkes strengt og en for eksempel velger kun å evaluere på nytt hvert annet år, kan en risikere å miste den nødvendige dynamikken for å imøtekomme et stadig skiftende trusselbilde. Dette mener vi kan gå på tvers av målet om kontinuerlig forbedring i risikostyringen. Til tross for denne mekaniseringen gir datostempling tross alt også flere positive virkninger, som vi tidligere har beskrevet. Det vil muligens også i praksis være utfordrende å fjerne eller endre tiltak dersom kriteriene er uklare eller vanskelige å måle. Samtidig handler kriteriesetting om ulike verdivalg, som vil være forskjellige avhengig av hvem en spør. For Byrådet vil det å skape trygghet og sikkerhet for befolkningen være viktig, mens plan- og bygningsetaten kanskje er mest opptatt av at barrierene skal se estetisk vakre ut og gli inn i bybildet og Handelsstanden på sin side ønsker en dreining mot effektivitet.

I henhold til plan og bygningsloven har Oslo kommune ansvaret for planleggingen av arealbruken i hele kommunen. Styring av sikkerhet skal også innlemmes i planleggingsprosessene i henhold til denne loven (Aven, et al., 2004). Blomsterfatene skal med utgangspunkt i dette evalueres og søkes fornyet hvert annet år. En slik evaluering skal altså ta hensyn til både arealplanlegging og sikkerhet. Denne søknadsprosessen mener vi delvis er i tråd med datostempling. Begrunnelsen for dette er at det settes en holdbarhetsdato på blomsterfatene, som prinsipielt utløser en evaluering av hvor vidt blomsterfatene skal endres eller ikke. Utfordringen er imidlertid at Byrådet i sin maktposisjon kan overstyre en hvilken som helst beslutning Plan og Bygningsetaten måtte ta. I tillegg ses det som mulig problematisk at en underlagt etat skal evaluere tiltak som i praksis er besluttet av deres egen virksomhetsstyrer. Dette kommer til uttrykk i empirien, gjennom at Plan- og Bygningsetaten uttaler at de ikke kan se for seg å stille seg i veien for byrådets beslutning. En vil med bakgrunn i dette kunne få utfordringer med reelt å oppnå alle de tre positive virkningene en holdbarhetsdato kan sies å ha. Likevel anser vi søknadsprosessen å kunne være en driver som presser kommunen til å vurdere sikringstiltakene på nytt, men dette krever en forpliktelse og villighet til å rette fokuset mot det sikkerhetsfaglige som tross alt er hovedforankringen og utgangspunktet for implementeringen av blomsterfatene. Med dette mener vi at det er en fare

for at midlertidige tiltak kan ende opp med å bli midlertidige permanente strakstiltak, noe som kan resultere i et lappeteppe av tiltak, som etter tid også kan miste sine opprinnelige funksjoner og dermed også effekt.

I en situasjon der blomsterfatene erstattes med permanente tiltak, vil lovkravet om fornyelse hvert annet år bortfalle, og dermed mister en også det lovpålagte kravet om vurdering av fornyelse. For å opprettholde en kontinuerlig evaluering vil det være avgjørende å forplikte seg til datostempling. For det er vel heller ikke gitt at såkalte permanente tiltak må bli stående i overskuelig fremtid? Vi må huske at de er satt ut først og fremst av hensynet til sikkerheten for de som ferdes i Karl Johans gate, og det er ikke unaturlig å tenke seg at trusselbilde vil kunne endre seg i fremtiden og at det derfor også vil være et naturlig behov for at tiltakene også følger etter. Vår mening er at datostempling er mer enn bare én evaluering. Dette handler om at det implisitt i datostempling ligger en forpliktelse til kontinuerlig å evaluere. En slik kontinuerlig evaluering tenker vi kan danne grunnlag for vedvarende forbedringer, slik Karlsen beskriver (Karlsen, 2011). En viktig hensikt er at forbedringen må ses i relasjon til de resultatene en har oppgitt at en ønsker å nå. Status for sikkerhetsarbeidet må derfor sammenlignes med målene. Ved å bli oppmerksom på feil og mangler som vanskeliggjør måloppnåelse, der feil kan oppstå og har oppstått, kan en lære å finne årsaken til de feilene en gjør. Ved å dokumentere dette kan en kunne oppnå læring, forutsatt at en forpliktelse til læring er forankret og følges.

Organisatoriske endringer hos ansvarlige myndigheter og underliggende etater kan resultere i at sikringstiltak ikke følges opp. Dersom en eller flere nøkkelpersoner fra den opprinnelige plan- og beslutningsprosessen, som for eksempel politisk ledelse, sikkerhetsledere eller fagansvarlige slutter i virksomheten, kan en se for seg at tiltakene overtas av andre personer som ikke nødvendigvis har det samme eierskapet som forgjengerne. Karlsen (2011) er derfor tydelig på at kontinuerlig forbedring og ikke skippertak bør være en sentral del av sikkerhetstenkningen, og at målene og resultatoppnåelse skal følge funksjon og ikke person. I dette perspektivet kan en stille spørsmål ved om det er nok å sette ett enkelt tidspunkt for evaluering, eller hvorvidt en bør forplikte seg til løpende evalueringer, for eksempel hvert 3.

eller 5. år. En slik tilnærming mener vi kan sikre det Karlsen (2011) beskriver som såkalt «*løpende kontroll*».

Et eksempel på en risikobasert tilnærming er å kontinuerlig evaluere tiltakene med bakgrunn i vurderingene i takt med det til enhver tid gjeldende trusselbilde. På den annen side er dette meget tid- og ressurskrevende og er derfor kanskje ikke formålstjenlig. Datostempling, kan sies å skille seg fra revisjon ved at den peker konkret på en “utløpsdato”. Hva som ledet frem til beslutningen kan synes viktig når gyldigheten skal evalueres på et senere tidspunkt. Ved å se på datostempling som et kriterium, kan bruk av dette i praksis tenkes å danne de rammer som trengs for at Oslo kommune forplikter seg til kontinuerlig å evaluere en hvilken som helst barriere som eksisterer og settes inn i Karl Johans gate i fremtiden.

6. KONKLUSJON

Formålet med denne studien har vært å undersøke hvordan en i praksis kan unngå at det etableres såkalte midlertidige permanente strakstiltak. Før det konkluderes på problemstillingen vil vi søke å besvare forskningsspørsmålene.

Det første forskningsspørsmålet er; hvordan kan datostempling tolkes i denne konteksten og er det benyttet som prinsipp for evaluering? En form for datostempling kan sies å ha forekommet gjennom to funn i empirien. Det ene knytter seg til lovkravet om at blomsterfatene (midlertidige påbygningstiltak) skal evalueres og søkes fornyet annet hvert år. Det andre knytter seg til evalueringsrapporten utarbeidet av Cowi på bestilling fra Bymiljøetaten.

Gjennom vårt andre forskningsspørsmål ønsket vi å finne svar på; hvilke barrierefunksjoner blomsterfatene har? I et forsøk på å besvare dette ønsker vi å fremheve spesielt to barrierefunksjoner; For det første er blomsterfatene tiltenkt å være *hastighetsreducerende*. Blomsterfatene vil kunne redusere hastigheten til kjøretøy, de er ikke tiltenkt å skulle stanse tunge kjøretøy. For det andre skal de gi en *opplevelse av trygghet* for de som ferdes,

oppholder seg og/ eller arbeider i Karl Johans gate. Befolkningen vil potensielt kunne få et inntrykk av at myndighetene har handlet beslutsomt, og har søkt kontroll over en mulig situasjon som for mange er skremmende, ukontrollerbar og uforutsigbar.

Det tredje og siste forskningsspørsmålet vi ønsker å besvare er; hvilke ytelsespåvirkende forhold i form av latente betingelser og aktive feil finnes i barrierene? Når det gjelder de *latente betingelsene* trekker vi frem; interessekonflikter, politisk overstyring, forhastet planlegging / implementering, uklare / manglende prosedyrer og mangelfull dialog. At fatene ikke flyttes korrekt tilbake i forbindelse med arrangementer ses på som *aktive feil*.

Nå som vi har besvart forskningsspørsmålene vil vi i det neste søke å svare på problemstillingen: **Hvordan datostempling av blomsterfatene i Karl Johans gate og på Jernbanetorget kan motvirke reduksjon i tiltakenes tiltenkte barrierefunksjoner?**

En av de tiltenkte barrierefunksjonene var å skape og opprettholde en følelse av trygghet. Opplevelsen av trygghet synes i konteksten ondsinnede handlinger å være helt sentral, og som en fellesnevner for barrierefunksjonene. Paradokset synes å være at det kreves en viss grad av frykt for å oppnå en stor nok grad av oppslutning om tiltakene i samfunnet. Over tid, uten ondsinnede handlinger, er det en fare for at tiltakenes opprinnelige funksjoner glemmes og en kan derfor risikere at de blir stående uten at de evalueres. Handelsstanden bekreftet at utplassering av blomsterfatene raskt resulterte i en økt opplevelse av trygghet hos deres medlemmer, men at blant annet feil tilbakeplassering og unødig heft for medlemmenes virksomhet, etter hvert førte til nedsatt tillitt til de sikkerhetsfaglige vurderingene som lå bak tiltakene. Handelsstanden ble ikke inkludert i plan- og beslutningsprosessen. Denne prosessen kan synes å ha foregått med en grad av hast, og makten Byrådet har, både som beslutningstaker og som etatsstyrer kan ha trumfet rasjonaliteten for de faglige vurderingene etatene og Cowi har anbefalt med tanke på tiltak. I driftsfasen måtte handelsstanden selv opprette dialog for å komme med innspill. Evalueringsrapporten til COWI beskriver at blomsterfatene oppleves som trygghetsskapende blant folk i gaten. Handelsstandens reaksjon

på arbeidet med evalueringsrapporten var positivt. Med et slikt arbeid så de får seg mulighet til å delta i en dialog om forbedringer, noe som kan være et viktig resultat av dette arbeidet.

Vi ser imidlertid for oss at de latente betingelsene og aktive feilene som er kjent for medlemmene av prosjektgruppen bør kunne avdekkes gjennom kontinuerlige evalueringer. Dette i et forsøk på å opprettholde den trygghetsskapende funksjon og tilliten til blomsterfatene som er tiltenkt over tid. Med løpende kontroll og involveringer mener vi at datostempling potensielt kan bidra til økt tillit til tiltakene hos interessentene. På denne måten kan Byrådet tilegne seg kunnskap om de ytelsespåvirkende forhold som grunnlag for forbedring og læring. Med bakgrunn i et stadig raskt skiftende trusselbilde, krav om effektivitet fra Handelsstandens side og feil tilbakeplassering av blomsterfatene, mener vi løpende meningsutveksling og meningsdannelse i både planleggingsfasen og driftsfasen i prosjektet er nødvendig. På denne måten vil en kunne tenkes å ha mulighet til å holde ved like debatten om hvor aktuelle de tiltenke barrierefunksjonene til enhver tid er.

Det er ikke gitt at datostempling vil fungere som beskrevet. Vi kan se for oss at begrepet / prinsippet også kan benyttes som en måte å rasjonalisere ens egne verdier og mål for øvrige interessenter i planleggings- og driftsfasen, uten at dette nødvendigvis svarer til den mest rasjonelle løsningen på problemet. For å si det på en annen måte, datostempling kan også benyttes til å fremme ens egne mål og verdier. Det kan være et påskudd for å tvinge igjennom løsninger med det forbehold at disse uansett skal evalueres, og mulig fjernes i fremtiden. For å forsikre reell forpliktelse etter begrepets intensjon, kan det være nødvendig at dette baseres på incentiver eller sanksjoner med forankring i en gjensidig formell dato samtlige interessenter enes om. Uten motiver for å evaluere i fremtiden kan denne forpliktelsen også tenkes å bli glemt i seg selv.

Latente betingelser og aktive feil som blir stående uoppdaget og ikke håndteres, kan forvitte tillitten til blomsterfatenes opprinnelige formål. Mangelfulle prosedyrer ved behov for flytting av blomsterfatene i forbindelse med arrangementer, samt inkonsekvent og ofte feil tilbakeplassering, er eksempler på dette. For å evaluere og avklare tiltakenes gyldighet ved

neste dato forutsettes det at det settes mål for hva en ønsker å ha oppnådd innen den tid. Brukernes opplevelse av trygghet kan være et slikt mål. For å unngå midlertidige permanente strakstiltak ses det sentralt å ikke glemme formålene tiltakene ble satt inn for å fylle. Hvis de er satt inn for å oppfylle sikkerhetsmål, bør dette være utgangspunktet for evalueringen for hvorvidt blomsterfatene skal bestå eller ikke i fremtiden. Gitt at de fortsatt blir stående som såkalte midlertidige permanente strakstiltak konkluderer denne studien med at datostempling kan medvirke til å motvirke reduksjon i blomsterfatenes tiltenkte barrierefunksjoner.

7. VIDERE STUDIER

Når det gjelder datostempling som prinsipp og hvordan dette kan foregå i praksis synes vi det hadde vært interessant å se på hvilke praktiske løsninger som kunne sikret en reell kontinuerlig evaluering av disse, spesielt etter at den første evalueringen er gjennomført. I tillegg kan forhold til forsvar i dybden være interessant i form av å se blomsterfatene i samspill med andre tiltak Oslo har som kan virke i denne konteksten.

Tiltak som defineres som permanente, mener vi kan bidra til å ugyldiggjøre datostempling. En av forutsetningene med datostempling er å sette en holdbarhetsdato på tiltakene, slik at disse kan evalueres etter en gitt tid. Det kan synes å kreve en reell forpliktelse til denne forutsetningen for å imøtekomme datostemplingens intensjoner. Dette hadde det vært interessant å undersøke nærmere for andre tiltak i et større samfunnssikkerhetsperspektiv. Det hadde også vært interessant å undersøke nærmere hvor ofte evalueringene faktisk bør og kan foregå for å imøtekomme et dynamisk og stadig skiftende trusselbilde.

Et samfunn bestående av sikkerhetstiltak med utdaterte formål vil både kunne oppleves som lite samfunnsøkonomisk og vil sannsynligvis ikke kunne imøtekomme et fremtidig trusselbilde. Det hadde derfor vært interessant å se på hvordan datostempling kan motvirke et fremtidig og et enda mer høyteknologisk trusselbilde.

8. REFERANSELISTE

Intervjuer:

- Informant 1, I., 2020. *Beredskapssetaten, Oslo Kommune* [Intervju] (4 Mars 2020).
- 2, 2020. *Bymiljøetaten* [Intervju].
- 3, 2020. *Oslo Handelsstands Forening* [Intervju].
- 4, 2020. *Byrådet* [Intervju].
- 5, 2020. *Bygningsetaten, Plan- og* [Intervju].
- 6, 2020. *Cowi* [Intervju].
- 7, 2020 *Seniorrådgiver Stortinget* [Intervju] 2020.
- 8, 2020. *Tidligere Justisminister* [Intervju] 2020.

Litteratur:

- Aven et.al, T., 2017. *Risikoanalyse*. 2. utgave Universitetsforlaget
- Aven, T., 2003. *Foundations of risk analysis. A knowledge and decision-based perspective*. Wiley: Chichester.
- Aven, T., 2015. *Risikostyring - Grunnleggende ideer og prinsipper*. 2 utgave. Universitetsforlaget.
- Aven, T. et al., 2004. *Samfunnssikkerhet*. 8. opplag. Universitetsforlaget.
- Boyesen, M., 2003. *Risikopersepsjon - en innføring i fagfeltet*. Direktoratet for sivilt beredskap (DSB).
- Coafee, J., 2009. *Terrorism, risk and the global city*. 1.utgave. Farnham: Ashgate.
- Engen, O. A. et al., 2016. *Perspektiver på samfunnssikkerhet*. 1. utgave. Cappelen Damm Akademiet.
- Flyvbjerg, B., 1991. *Rationalitet og magt. Bind 2 - Et case-baseret studie af planlægning, politik og modernitet*. København: Akademisk forlag.
- Fridlund, M., 2011. Buckets, bollards and bombs: towards subject histories of technologies and terrors. *History and technology*.
- Fridlund, M., 2012. Å lære seg å leve med terroren. *Stavanger aftenblad*, 25 April.
- Gibson, J. J., 1961. *The contribution of experimental psychology to the formulation of the problem of safety – a brief for basic research*. *Behavioral Approaches to Accident Research*.
- Hollnagel, E., 2004. *Barriers and Accsident Prevention*. s.l.:Ashgate Publishing Company.

- Hovden, J., Sklet, S. & Tinmannsvik, R. K., 2004. *Fra flis i fingeren til ragnarok, kapittel i etterpåklokskapens klarsyn; gransking og læring av ulykker*. s.l.:Tapir akademisk forlag.
- Jacobsen, D. I., 2018. *Hvordan gjennomføre undersøkelser*. 3. utgave red Cappelen Damm AS.
- Johannesen, A., Tufte & Christoffersen, 2016. *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. 5 red. s.l.:Abstrakt forlag.
- Jore, S., 2017b. The risk and value nexus in security management. I: *Safety and reliability - Theory and applications - Cepin & Bris (Eds)*. London: Taylor & Francis Group, p. 8.
- Jore, S. H., 2017a. The Conceptual and Scientific Demarcation of Security in Contrast to Safety. *Eur J Secur Re*, 16 Oktober, p. 18.
- Jore, S. H., Kruke & Olsen, 2020. *Vurdering av konsekvenser ved etablering av ytre perimeter rundt nytt regjeringskvartal*, Stavanger: Universitetet i Stavanger.
- Karlsen, J. E., 2010. *Systematisk HMS arbeid*. s.l.:Høyskoleforlaget .
- Karlsen, J. E., 2011. *Metoder for HMS-regulering*. s.l.:Cappelen Damm Akademisk .
- Lincoln, Y. G. E., 1985. *Naturalistic inquiry*. CA: Sage Publications.
- Olsen og Kruke, 2012. Datostempling av sikkerhetstiltak. *Stavanger Aftenblad*.
- Reason, J., 1997. *Managing the risks of organizational accidents*. Ashgate.
- Renn, O., 2008. *Risk Governance - Coping with Uncertainty in a Complex World*. Taylor & Francis Ltd.
- Rosness, R. et al., 2010. *Organisational Accidents and Resilient Organisations : Six Perspectives. Revision 2*, s.l.: SINTEF.
- Universitet i Stavanger, 2011. *Det nye Norge*, s.l.: Forskning.no.
- Utne, M. R. 2009. *Risikoanalyse - teori og metoder*. 2. utgave. Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.
- Aase et.al, T., 2018. *Skapte virkeligheter - Om produksjon og tolkning av kvalitative data*. 2. utgave. Universitetsforlaget.

Nasjonale og internasjonale utgivelser, rapporter og nyhetsartikler:

22. juli-kommisjonen, 2012. *NOU:2012: 14 Rapport fra 22. juli-kommisjonen*, Norges offentlige utredninger.
- Aftenposten, 2017. Lastebil braste inn i folkemengde i stockholm. *Aftenposten*, 8 April.
- Aftenposten, 2017. Slik skjedde terrorangrepet i Barcelona. *Aftenposten*, 18 August.

Cowi, 2020. *Evaluering av midlertidig sikringstiltak på Karl Johans gate og Jernbanetorget*, Oslo: Bymiljøetaten.

CNN, 2019. Terrorist attacks by vehicle fast facts. *CNN library*, 4 September.

Forsvarsbygg, 2020. Akershus Festning - historisk oversikt.

International Standard Organisation, 2018. *ISO 31000:2018 Risk management - guidelines*. Standard Online AS.

Justis- og beredskapsdepartementet, 2017. *Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet (samfunnssikkerhetsinstruksen)*.

Lovdata.no, 2008. *Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)*.

Lovdata.no, 2018. *Sikkerhetsloven*.

Lovdata.no, 2020. *Sivilbeskyttelsesloven*.

Lovdata, 2008. *Forskrift om kommunal beredskapsplikt*.

Norsk Standard, 2008. NS5814:2008: *Krav til risikovurderinger*, Norsk Standard.

Norsk Standard, 2014. NS5832:2014: *Beskyttelse mot tilsiktede uønskede hendelser - Risikoanalyse*, Norsk Standard.

Maryland, U. o., 2019. *Trends in Global Terrorism: Islamic State's Decline in Iraq and Expanding Global Impact; Fewer Mass Casualty Attacks in Western Europe; Number of Attacks in the United States Highest since 1980s*. [Internett] https://www.start.umd.edu/pubs/START_GTD_TerrorismIn2018_Oct2018.pdf

NRK, 2016. *Minst 84 drept under terrorangrep mot 14. juli-feiring i Nice*.

Petroleumstilsynet, 2017. *Barrierenotatet*. Stavanger.

PST, 2015. *Nasjonal trusselvurdering*, Politiets sikkerhetstjeneste .

PST, 2016. *Nasjonal trusselvurdering 2016*, Politiets Sikkerhetstjeneste.

PST, 2017. *Rapport om soloaktører*, Politiets sikkerhetstjeneste.

PST, 2018, 2019, 2020. *Nasjonal trusselvurdering offentlig 2018-2020*, Politiets sikkerhetstjeneste.

Universitetet i Stavanger (UIS), Forskning.no, 2011.

VG, 2017. *Britisk antiterror sjef advarer mot bilterror i Oslo*.

VG, 2017. *I disse angrepene brukte de bil som terrorvåpen*.

VG, 2017. *Terrorangrep i London: Fire drept og 40 skadet*.

VG, 2016. *Minst tolv drept etter at lastebil traff julemarked i Berlin*.

TV2, 2017. *Hvor blir det av sperringene i Norges hovedgate?*

Vedlegg

Intervjuguide:

INNLEDNING:

1. Fortelle litt om vår bakgrunn.
2. Hva er din rolle i organisasjonen?
3. Hvilken rolle har / har du hatt i prosjektet?

PLAN- OG BESLUTNINGSPROSESSEN:

1. Kan du fortelle om den politiske prosessen i forkant av implementeringen av blomsterfatene i Karl Johans gate?
1. Kan du fortelle oss litt om planleggingsprosessen?
2. Hva var bakgrunnen og formålet med implementeringen av tiltakene?
3. Kan du fortelle om beslutningsunderlaget/analysene som lå til grunn for beslutningen som ble truffet?
4. Kan du kort fortelle litt om deres oppfatning av implementeringen av blomsterfatene i Karl Johans gate og tiden etter?
5. Hvordan ble eventuelle reaksjoner på tiltakene hensyntatt?

DATOSTEMPLING AV SIKRINGSTILTAKENE:

1. Kan du fortelle om planleggings- driftsfasen i forhold til vurdering av tiltakenes fremtid?
2. Hvilket syn har du på om blomsterfatene kan fjernes eller erstattes med andre og mer permanente sikringstiltak i fremtiden?
3. Hvem har blitt tatt med på råd i forbindelse med revisjon av tiltakene?
4. Hvordan kan det være aktuelt å revidere tiltakene i fremtiden?

BARRIEREPERSPEKTIVET:

1. Hva ønsket man å oppnå med tiltakene?
2. Ble det i planleggingsprosessen tatt høyde for at tiltakene kunne skape unødig frykt? / Hvordan ble den øvrige befolkningens opplevelse av tiltakene hensyntatt?
3. Hvordan reagerte butikknæringen på blomsterfatene som sikringstiltak?

AVSLUTNING:

1. Noe mer du ønsker å tilføye som kan være relevant for dette tema?
2. Andre aktuelle personer du mener det kan være aktuelt for oss å snakke med i denne sammenheng?
3. Dersom det er behov for utdypelse eller klarhet i eventuelle uklarheter, kan vi da ta kontakt med deg?
4. Informasjon om tilbakesending av våre noterte svar for mulighet til korreksjoner.