

Operasjonalisering av beredskapslitteraturen i en norsk kontekst

- I hvilken grad er de sentrale modellene i beredskapslitteraturen operasjonalisert i norsk beredskap og krisehåndtering?



Bacheloroppgave i statsvitenskap

Universitetet i Stavanger

[Cecilie Ulrikke Gustafsson]

Studentnummer: 256112

Veileder: Gunnar Thesen

Lvert dato: 12.05.2022

Antall ord: 7363

Forord

Prosessen med å skulle skrive denne oppgaven har både vært lærerik, interessant og ikke minst gøy. Først og fremst vil jeg takke veilederen min Gunnar Thesen, for fantastiske tilbakemeldinger, veiledninger og god hjelp. Jeg ønsker også å takke mine tre informanter for svært gode og informative intervju.

Oppgaven har gitt meg mulighet til å fordype meg i emnene jeg har funnet mest interessante gjennom studietiden min. Dette vil komme svært godt med til videre masterstudier, og jeg vil derfor ta med meg gode erfaringer fra dette vårsemesteret videre.

Jeg unner dere som lesere en god opplevelse med å lese oppgaven min, og at dere finner temaet like interessant som meg. God lesing!

Sammendrag

Oppgaven forsøker å forklare norsk politikk for beredskap i lys av et sentralt paradigme innenfor fagfeltet. Problemstillingen min er: *I hvilken grad er de sentrale modellene i beredskapslitteraturen operasjonalisert i norsk beredskap og krisehåndtering?* I tillegg til problemstillingen, har jeg formulert to forskningsspørsmål: Kan beredskapslitteraturen som ligger til grunn i beredskapsplanene, sees igjen i praksis i lys av Koronapandemien? Eksisterer det et behov for oppdatering av beredskapsplanene? Oppgaven forsøker, gjennom intervju av informanter og ved hjelp av sentral forskningslitteratur, å besvare denne problemstillingen. I 2018 la direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap frem en erstatning for Veiledning til forskrift om kommunal beredskapsplikt av 2012. Veilederen skal bidra til en felles forståelse av kravene til kommunal beredskapsplikt, slik at alle har likt utgangspunkt. Beredskapsplaner er i hyppig utvikling, og gjenspeiler hvordan de ulike nasjonale samfunnssikkerhetsperspektivene organiseres. Hvordan den norske beredskapen er organisert og gjenspeiles i beredskapsplanene, er utgangspunktet for oppgaven. Dette vil kobles opp mot kommunal praksis, gjennom håndtering av Koronapandemien.

Innholdsfortegnelse

1. Introduksjon	1
1.1. Valg av tema	1
1.2. Problemstilling og forskningsspørsmål	2
1.3. Avgrensning	2
2. Teoridel	3
2.1. Fra sivil beredskap til samfunnssikkerhet	3
2.1.1. Militærmodellen.....	3
2.1.2. Problemløsningsmodellen.....	5
2.5. Dagens beredskap sett i lys av modellene	6
2.6. Begrepsavklaring	7
3. Metode	8
3.1. Intervju og utvalg.....	8
3.2. Dokumentanalyse.....	9
3.3. Validitet og pålitelighet - et kritisk blikk på studien.....	9
3.3.2. Etske betraktninger	10
4. Analyse	10
4.1. Fra kommando og kontroll til problemløsning.....	11
4.1.1. Norsk beredskap på et kommunalt nivå.....	12
4.2. Norsk operasjonalisering av beredskapslitteraturen og prinsippene.....	12
4.2.1. Ansvars- og likhetsprinsippet.....	13
4.3.2. Nærhetsprinsippet	13
4.3.3 Samvirkeprinsippet	14
4.4. Operasjonalisering av beredskapslitteraturen i praksis - Koronapandemien.....	15
4.4.1. Viktigheten av eksisterende sosiale enheter.....	16
4.4.2. Styrket koordinasjon gjennom planlegging	17
4.4.3. Samarbeid og frivillige.....	19
5. Konklusjon	20
6. Litteraturliste	22
7. Vedlegg	24

1. Introduksjon

Koronapandemien går inn i historiebøkene som en av de verste krisene verden har blitt rammet av de siste 75 årene. Verdensøkonomien, politikk, helse og samfunn er blant områdene som er hardest rammet av pandemien. Når kriser som koronapandemien har truet sentrale samfunnsinstitusjoner, er forebygging nasjonens viktigste oppgave. Å sikre tilstrekkelig kompetanse på alle nivå, vil være avgjørende for hvordan krisen løses. Dette gjøres i stor grad mellom sivile og militære aktører, gjennom ansvarsforhold, klare strukturer og kommandolinjer (Justis- og beredskapsdepartementet, u.å.).

Kriser som koronapandemien, gir gode muligheter for å rette opp feil fra tidligere håndtering, og åpner derfor mulighetene for læring. Hvilken modell, struktur eller metode for hvordan dette skal gjennomføres er i dag et sentralt paradigme. Dagens forskere innenfor beredskapsfeltet står mellom en militær og en problemløsende tilnærming, som gjenspeiles i myndigheters beredskapsplaner og fremgangsmåter for krisehåndtering. Oppgaven vil se hvorvidt disse modellene er integrert eller operasjonalisert i norsk politikk, gjennom DSBs «Veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt», med utgangspunkt i de fire prinsippene for samfunnssikkerhet; ansvar, likhet, nærhet og samvirke. Å se nærmere på paradigmet innenfor beredskap og håndtering i en norsk kontekst, vil blant annet kunne lette implikasjoner ved fremtidige kriser og være retningsgivende ved fremtidig forebygging.

For å se i hvilken grad praksisen gjenspeiler beredskapsplanene, har jeg tatt utgangspunkt i tre kommuners håndtering av koronapandemien. Her vil de teoretiske modellene stå som utgangspunkt for drøftingen hvor jeg forsøker å se hvorvidt disse gjenspeiles i den faktiske krisehåndteringen. Koronapandemien går inn i historiebøkene som en av de verste krisene de siste 50 årene, noe som gjør det interessant å se hvorvidt håndteringen gjennom beredskapsplanene har speilet militærmodellen eller problemløsningsmodellen.

Avslutningsvis vil jeg se nærmere på om krisen har gitt oss en grunn til å endre, eller gå vekk fra prinsippene som ligger til grunn i norsk beredskapshåndtering.

1.1. Valg av tema

Krisehåndtering er en test på kvaliteten og relevansen til beredskapsplanverket. De planlagte og trente strukturene for krisehåndteringen som ligger til grunn i planene, er derfor helt avgjørende for et robust samfunn. Disse krever kontinuerlige oppdateringer, noe som betyr at

de gjennom tidene har hatt flere ulike tilnærminger. Å se på skillet i samfunnssikkerhetsarbeidet og beredskapsplanene som ligger til grunn, knyttet opp mot teoretiske modeller fra litteraturen vil derfor være interessant. Dette vil legge et tilstrekkelig grunnlag for å se nærmere på hvordan og i hvilken grad modellene er operasjonalisert i norsk politikk for beredskap i dag.

Koronapandemien er en krise som har rammet svært ulikt, og har krevet omfattende krisehåndtering både på kommunalt og nasjonalt nivå. Krisen har medført en unntakstilstand på alle områder i samfunnet, og konsekvensene kan bli langsiktige. Pandemien har på denne måten satt dype spor i det internasjonale samfunnet. En slik uønsket hendelse krever god planlegging og omfordeling av de tilgjengelige ressursene i samfunnet, som gjør det interessant å se hvordan kommunene har opplevd den høye graden av autonomi og håndtert pandemien. Valget falt på norske kommuner, da lokalkunnskap og tilhørighet er svært viktig i krisehåndtering. Kommuner er også viktige for å sikre allokeringseffektivitet i beredskapen, hvor løsninger sees i samsvar med lokale behov. Dette er spesielt viktig under kriser.

1.2. Problemstilling og forskningsspørsmål

I hvilken grad er de sentrale modellene i beredskapslitteraturen operasjonalisert i norsk beredskap og krisehåndtering?

For å lettere kunne besvare problemstillingen, har jeg formulert følgende forskningsspørsmål:

- *Kan beredskapslitteraturen som ligger til grunn i beredskapsplanene, sees igjen i praksis i lys av Koronapandemien?*
- *Eksisterer det et behov for oppdatering av beredskapsplanene?*

1.3. Avgrensning

Oppgaven avgrenses til de fire prinsippene som ligger til grunn for norsk samfunnssikkerhetsarbeid, da disse kan gjenspeiles på et nasjonalt og kommunalt nivå. Disse er retningsgivende for krisehåndteringen, som gjør de sentrale og interessante å drøfte opp mot litteraturen. Oppgaven avgrenses også til tre kommuner, da jeg ønsket å gjennomføre en kvalitativ analyse. Det kunne vært interessant å undersøke alle Norges kommuner for finne flere ulikheter i håndteringen, men å gjennomføre en slik kvantitativ analyse ville vært tidskrevende. Til slutt er det verdt å nevne at jeg har avgrenset til de to største og

motstridende modellene i beredskapslitteraturen, hvor Dynes (1994) og Burke (2018) står som motpoler innenfor paradigmet.

2. Teoridel

For å tilstrekkelig kunne drøfte mine funn i analysedelen, sees det som nødvendig å danne et teoretisk rammeverk. Her vil utviklingen av beredskapshåndterings faglitteratur presenteres, før jeg går videre inn på to motstridende modeller i krisehåndtering. Siste del vil bestå av en begrepsavklaring, som vil gjøre rede for oppgavens sentrale begreper.

2.1. Fra sivil beredskap til samfunnssikkerhet

På 1990-tallet ble den sivile beredskapen lagt om, noe som medførte at kommunene så et sterkt skille på området. Beredskapsressurser skulle nå rettes mot uønskede hendelser i fredstid, og ikke kun rettes mot ytre fiender. Trusselbildet har beveget seg fra nasjonens allierte og sikkerhet i sentrum, til at egenproduserte trusler har større betydning for samfunnets sikkerhet. I takt med forskningens utvikling, endret synet på katastrofer som en metafor for militær handling seg. Militære idéer og erfaringer for å reagere og forklare katastrofer så nå et skarpt skille. Forskere fremmet en mer fleksibel modell så til den grad at, at militære lederskapsmodeller nærmest ble fordømt. Endringen i samfunnssikkerhetsarbeidet og hvordan vi tenker sikkerhet har i stor grad gjenspeilet seg i teori og litteratur knyttet til planlegging og håndtering (St.meld. nr. 17 (2001-2002)).

2.1.1. Militærmodellen

Militære konsepter og idéer har hatt avgjørende betydning for beredskap- og kriseforskning fra starten. Som Dynes (1994) peker på, har «beredskapsplanlegging sine røtter i militære analogier som så på nødsituasjoner som en utvidelse av fiendens angrep». Etter hvert som forskningen utviklet seg på 1960-tallet, endret synet på kriser og katastrofer seg. Forskere begynte nå og hevde at militær erfaring ikke hadde noen meningsfull betydning for beredskapshåndtering (Burke, 2018).

Russell Dynes er blant forskerne som stiller seg kritiske til militærmodellen, og det vil her redegjøres for hans syn og kritiske blikk til modellen. Først og fremst vektlegger han **kaos**, og hvordan dette vil oppstå når en krise inntreffer. Kaoset er preget av irrasjonell adferd og kan

kun elimineres ved hjelp av etablering av **kommando** for å oppnå **kontroll**. Kun når slik kommando og kontroll er etablert, kan det sosiale liv gå tilbake til normalen. Militærmodellen hviler ifølge Dynes (1994), på flere sammenhengende forutsetninger. Først og fremst at akuttperioden preges av et skarpt skille. Her kjennetegnes førakuttperioden av en forestilling om «normalitet» som i kriseperioden går over til å bli et sosialt kaos. For det andre skaper kriser en splittelse i det sosiale livet, som krever ekstraordinære tiltak for å sette samfunnet på plass igjen. Tiltakene baseres på en antakelse om at problemene ligger i svakheten til individer og sosial struktur. Dette gjør at beredskapsplanleggingen bør rettes mot å etablere en kommando over kaoset og gjenopprette kontroll over desorganiseringen til individer (Dynes, 1994).

På den andre siden finner vi Ryan Burke, som kritiserer hvordan forskere fordømmer den stive tilnærmingen som refereres til i militærmodellen. I hans forsvarende artikkel til militærmodellen, søker han å avvise unøyaktige antakelser om den. Artikkelen ønsker å rette søkelys på misforståelsene ved militærmodellen, og hvordan forskere bruker modellen som en metafor for sentralisering og rigiditet. Forskere har i følge Burke (2018) mangelfulle vurderinger på en moderne militær tilnærming, hvor de peker på den gamle modellen for å vise til moderne krisehåndtering. Modellen beskrives derfor som rigid med et lite fleksibelt hierarki hvor en definert kommando krever streng overholdelse. Den gamle og nye militærmodellen representerer derfor to kontrasterende tilnærminger. Her forsøker den gamle tilnærmingen å redusere usikkerhet gjennom forbedringer i kunnskap. Her vil befalet bruke autoritært lederskap for å styre handlingene til sine underordnede. Tilnærmingen har en tendens til å være sentralisert og formell, hvor ordrer og planer er detaljerte og eksplisitte. En vellykket utførelse av planene, krever streng lydighet og minimerer på denne måten underordnet beslutningstaking og initiativ (Burke, 2018).

Den nye, og moderne tilnærmingen til militærmodellen, står i sterk kontrast til forskningslitteraturens vurdering av den «gamle» modellen. Her foretrekkes militære ledere med en desentralisert og fleksibel ledelsestilnærming. Den nye modellen, søker etter å minimere graden av sikkerhet som er nødvendig for å gjennomføre en beslutning. Sentrale kjennetegn er fleksibilitet, uformalitet og desentralisering. Ordre og handlingsplaner er så korte og enkle som mulig, og avhengig av underordnede for å utføre den nødvendige koordineringen. I kontrast til problemløsningsmodellen, forsøker den moderne

militærmodellen å desentralisere beslutningsmyndighet for å øke tempoet og forbedre evnen til å håndtere uforutsigbare og ukontrollerte situasjoner (Burke, 2018).

2.1.2. Problemløsningsmodellen

Dynes' kritikk av militærmodellen har dannet grunnlaget for hva han mener er en mer praktisk og anvendelig modell for beredskapshåndtering, herunder problemløsningsmodellen. Tilnærmingen skal antakelig skape et mer tilstrekkelig sett med antakelser for planleggingen, fremfor militære analogier. Som en erstatning foreslår Dynes (1994) at kaos, kommando og kontroll erstattes med kontinuitet, koordinasjon og samarbeid.

Prinsippet om *kontinuitet* peker på at den beste forutsetningen for oppførsel i kriser, er oppførselen i forkant av krisen. Uansett hvor omfattende en krise er, vil de sosiale systemene være relativt intakt. Siden mennesker oppfører seg i samsvar med visse rutiner i forkant av krisen, skal disse rutinene utnyttes i planleggingen av nødstilfeller.

Den beste forutsetningen for kriseautoritet er ikke å skape en kunstig autoritetsstruktur, men å følge prinsippet av kontinuitet. Her vil autoriteten i førkrisefasen fungere som den grunnleggende kriseautoriteten under krisen. Ved å anvende denne strukturen, er det flere mekanismer som kan utvikle *koordinasjon* innad i organisasjonen. Dette kan skje gjennom felles planlegging, øvelsesaktiviteter eller opprettelse av delte fasiliteter for kriseoperasjoner. Det er ikke urimelig at autoriteten endres ved en vedvarende krise, noe som gjør at mønstrene ikke følges eksakt. Koordinering kan under disse omstendigheter opprettholde fleksibilitet, slik at nye elementer kan innkvarteres når det er nødvendig. Eksempelvis kan felles planlegging fremmes når en krise bryter ut, ved at autoriteten danner kriseledelse eller krisegrupper. Realistisk planlegging krever et strategisk blick på hvordan kriser og nødstilfeller relaterer til problemer og hvordan de skal håndteres. Koordinasjonsaspektet åpner også muligheten for improvisasjon av løsninger i responsperioden. En skal i henhold til militærmodellen ikke anta at improvisasjon indikerer mislykket adekvat planlegging. Dette er svært viktig, da det vanligvis eksisterer mer enn én måte å løse et problem på. For å løse problemer gjennom improvisasjon, må en sosial prosess skapes. Dette er blant annet for å samle informasjon, tildele ressurser, bestemme prioriteringen mellom kritiske nødvendigheter og bruke mest mulig effektive ressurser som er tilgjengelig i samfunnet (Dynes, 1994).

Ved Dynes' siste prinsipp om samarbeid, kritiserer han militærmodellens myter om de potensielle konsekvensene av antisosial adferd. Blant annet frykten for at organisasjoner som står nærme krisen ikke vil være i stand til å handle, fordi deres ansatte vil bli traumatiserte eller ineffektive på grunn av roller i konflikt. Dynes peker på konsekvenser av dette gjennom økt oppsigelse, og presenterer dermed et mer «signifikant» problem som oversees i planleggingsprosessen: overflod av potensielle arbeidere og frivillige. Her vil det antakelig være utfordrende å inkorporere frivillige i organisasjoner med en militær struktur, da de har en hierarkisk oppbygging og en rigid rang. Frivillige kan derfor lett innlemmes i krisesystemet med en tilnærming i tråd med problemløsningsmodellen. For å oppnå maksimal effektivitet av frivillige, må en allerede inkorporere disse i planleggingsprosessen. Sentrale planleggingsproblemer bør altså ikke fokuseres på kontroll, men heller måter å effektivt omfordele menneskelig og materielle ressurser i samfunnet (Dynes, 1994).

2.5. Dagens beredskap sett i lys av modellene

I dag eksisterer det flere områder i nåværende katastrofehandteringsstrukturer, der militærmodellen fortsatt gjenstår. Dette gjenspeiles spesielt i vanskeligheten med å forutse og kontrollere antisosial adferd under kaoset krisen skaper. Eksempler kan gjenspeiles i egoistisk adferd eller hjelpearbeidere som hjelper sine egne slektninger først. I norsk kontekst, er det rimelig å ta utgangspunkt i hamstringen som fant sted under koronapandemiens startfase. Dette var en periode preget av stor usikkerhet, hvor et stort flertall satte seg selv først. Sifo's forskning kom til en konklusjon om at hver femte nordmann hamstret, selv om myndighetene flere ganger påpekte at dette ikke var nødvendig (Bakken & Wernersen, 2020).

Kommunikasjon og tillit er derfor svært viktige områder, spesielt under kriser hvor stor usikkerhet preger adferden til befolkningen. Ved formidling og kommunikasjon er det derfor, i tråd med militærmodellen, rimelig å kreve strenge autoritetsstrukturer. Dette er fordi det i modellen antas at innbyggerne ikke er i stand til å samle inn korrekt informasjon, og dermed må informeres. Dette gjøres blant annet gjennom pressekonferanser eller offisielle uttalelser fra myndighetene (Helsloot & Ruitenbergh, 2004, s. 7).

Gjennom den moderne militærmodellen er det også flere aspekter en kan peke på som vellykkede militære tilpasningsevner og improvisasjon. Yelvington (1997) peker blant annet på et eksempel fra responsinnsatsen i kjølvannet av orkanen Katarina. Her kunne de observere

marinesoldater som avvikte fra deres standard operasjonsprosedyrer, og står som bevis på at militære kan håndtere fleksibilitet og tilpasse seg omgivelsene:

«Vi observerte marinesoldater som spilte ball med barn, hjalp dem med leksene, bar dem på skuldrene og stoppet ved telt for å sjekke om de kom hjem fra skolen i orden. I løpet av de første dagene da det ble klart at de kom til å få mange berørte og skadde barn på hendene, bygde marinesoldatene en lekeplass. Dagen marinesoldatene dro var preget av mange tårevåte farvel» (Burke, 2018).

Disse observasjonene kan tolkes som bevis på et militære som er i stand til å fremme fleksibilitet, tilpasse seg omgivelsene og improvisere løsninger på uforutsette problemer. Her tenker de militære «utenfor boksen», for å overvinne utfordringer ved å bruke ukonvensjonelle taktikker (Burke, 2018).

Kontinuitetsaspektet fremmet av Dynes (1994), kan gjenspeiles på flere områder. Dette har sin bakgrunn i at mennesker oppfører seg i samsvar med visse rutiner i forkant av krisen. Disse rutineene skal derfor utnyttes i planleggingen av nødtilfeller. Eksempelvis kan kontinuitet i en norsk kontekst gjenspeiles i brannøvelser i barnehager og skoler. Dette er for å på best mulig måte trene både elever og ansatte i hvordan en skal opptre ved nødssituasjoner. Øvelsene kan også være med på å avdekke svakheter eller mangler som hindrer effektiv evakuering. Det samme gjenspeiles i beredskapsplanene, som krever øvelse og planlegging før krisen faktisk bryter ut.

2.6. Begrepsavklaring

Samfunnssikkerhet defineres som «samfunnets evne til å verne seg mot og håndtere hendelser som truer grunnleggende verdier og funksjoner og setter liv og helse i fare. Slike hendelser kan være utløst av naturen, være et utslag av tekniske eller menneskelige feil eller bevisste handlinger» (Meld. St. 10 (2016-2017)).

En krise defineres ved «en hendelse som har potensiale til å true viktige verdier og svekke en organisasjons evne til å utføre viktige funksjoner (NOU 2000:24).

3. Metode

I metodedelen vil teori fra Bryman (2016) belyse mine valg i forhold til forskningsdesign, utvalg, datainnsamling og til slutt etiske betraktninger. Avslutningsvis vil jeg diskutere datamaterialets kvalitet gjennom begrepene validitet og reliabilitet.

For å besvare problemstillingen og forskningsspørsmålene mine på best mulig måte, sees kvalitativ metode som mest hensiktsmessig. Dette vil skje gjennom intervjuer og dokumentanalyse, da metodene vil åpne mulighetene for å gå i dygden av temaene jeg ønsker å berøre. Kvantitativ metode kunne jeg anvendt dersom jeg ønsket å gå inn på et flertall av land eller kommuner, og hvem som praktiserer hvilken metode. Siden jeg undersøker Norge og norske myndigheter, er det derfor lite hensiktsmessig å anvende denne metoden.

3.1. Intervju og utvalg

For å besvare oppgavens problemstilling, har jeg tatt utgangspunkt i tre norske kommuner med variert smittetrykk og befolkningsstørrelse. Den minste kommunen, Hemsedal, hadde pr. 1.1.2020 en befolkningsstørrelse på 2 486. Kommunen står i en særegen posisjon, da de trenger en langt større kapasitet i forhold til befolkningsstørrelse grunnet turisme. Eidsvoll vil jeg kategorisere som en middels stor kommune, med sine 25 646 innbyggere. Til slutt har vi Kristiansand som en av de største kommunene i Norge med 111 633 innbyggere.

Informantene fra alle kommunene er ansatte ved administrasjonen, hvor to av disse er kommuneoverleger og én er kommunedirektør. Alle innehar derfor sentrale verv i krisehåndteringen.

Tabell 1: Oversikt over informantene

Oversikt over informantene			
Type:	Fra:	Forkortelse:	Folketall (1.1.2020):
Representant	Kristiansand kommune	K1	111 633
Representant	Eidsvoll kommune	K2	25 646
Representant	Hemsedal kommune	K3	2 486

Alle informanter ble kontaktet på e-post, hvor intervjuguide og informasjonsskriv lå vedlagt. Intervjuguiden inneholdt overordnede temaer, for å gi informantene tid til å forberede seg på de sentrale områdene av intervjuet. Intervjuene foregikk over zoom med opptak, for å gjøre analysen lettere. Dette åpnet også muligheten for meg som intervjuer å ha fullt fokus på informanten, fremfor å fokusere på notatblokken (Bryman, 2016, s. 479).

3.2. Dokumentanalyse

I oppgaven har jeg gjennomgått DSBs «Veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt», for å finne bakgrunnsinformasjon om hvorvidt teorien er operasjonalisert i en norsk kontekst. Dokumentet skal legge til rette for felles rammer og forståelse i alle kommuner, og legger derfor et godt grunnlag for intervjuene for de tre vidt forskjellige kommunene.

3.3. Validitet og pålitelighet - et kritisk blikk på studien

I en slik type oppgave vil repeterende undersøkelser av fenomenet komme frem til det samme resultatet. Informantene jeg har intervjuet er sentrale aktører innenfor den kommunale beredskapshåndteringen, og har i flere anledninger uttalt seg offentlig i media. Dette er med på å sikre undersøkelsens pålitelighet gjennom etterprøvbarehet. Oppgavens pålitelighet øker ytterligere, da intervjuguiden vil gi dem tid til å bearbeide de sentrale temaene for studiet mitt. Dette åpner også muligheten for dem å diskutere med kollegaer og forberede seg til intervjuet.

Den interne gyldigheten øker også, da oppgaven innehar en korrelasjon mellom beredskapsplaner og beredskapslitteraturen. Det er mye en kunne trukket ut og sammenlignet, og det eksisterer derfor en årsakssammenheng mellom «fenomenet» (beredskapsplanen) som studeres og «årsakene» (modellene). Artikkelens validitet styrkes også gjennom dokumentene jeg har anvendt, da dette er offentlig informasjon og kan benyttes av flere. Det er dog verdt å nevne at informantene belyste områdene jeg ønsket, men disse stod ikke i like sterk relevans da jeg endret problemstilling underveis. Jeg opplevde at informantene var åpne, og viste ingen tegn til å holde igjen informasjon.

3.3.1. Ulemper ved valgt metode

Ved kvalitativ metode medfølger naturligvis noen ulemper. Først og fremst eksisterer det ingen garanti for at alle potensielle informanter har mulighet eller ønsker å stille til intervju. Utgangspunktet for undersøkelsen var å intervju to store kommuner og to små kommuner i befolkningsstørrelse. For å få variasjon og bredde i større grad, ville det vært gunstig med to representanter fra hver kommune, med én fra administrasjonen og én sentral fra beredskapsarbeidet. Jeg sendte ut mail til totalt 15 stykker hvor 3 svarte, som er med på å underbygge ulempen ved valg metode.

Ved transkriberingen medfølger også ulemper, da det er svært tidkrevende. Å gjennomføre intervju med opptak er dog den mest hensiktsmessige metoden, da det gjør meg som forsker mer fleksibel under selve intervjuet. En negativ side ved å lese av en transkripsjon når en skal analysere og drøfte, er at det ikke er mulig for meg å fange opp enkeltord eller uttrykk som vektlegges. Det blir med andre ord vanskeligere å lese kroppsspråket til informanten som intervjues. Å tolke og skape mening fra intervjuene, krever hermeneutisk metode for å forstå informantenes meninger og utsagn. For meg som forsker, er det derfor viktig å være bevisst på mitt ståsted. Det er dog viktig å understreke at jeg kun har intervjuet ansatte i kommunens administrasjon, og får derfor informasjon fra deres ståsted. For å sikre dypere omfang og unngå partiskhet, kunne jeg intervjuet noen som er bosatt i kommunen. Da ville jeg kunne avdekket om de ansattes erfaringer er i tråd med innbyggerne sine.

3.3.2. Etske betraktninger

Ved gjennomføring av intervju, er det flere etiske betraktninger man er nødt til å ta hensyn til. Informasjonsskrivet som ble sendt ut til informantene er med på å sikre etiske hensyn til informantene som er med i studien. Her informeres de blant annet om muligheten til å trekke seg når de selv ønsker, at det er frivillig og delta i studien og om de ønsker dette vil all informasjon om dem slettes. Informantene bes om å signere på en samtykkeerklæring for å sikre samtykke til at deres opplysninger kan behandles frem til prosjektet avsluttes.

4. Analyse

I analysedelen tar jeg utgangspunkt i de fire prinsippene for kriseberedskap, for å se i hvilken grad disse har blitt operasjonalisert i norsk politikk. Prinsippene vil for oppgavens hensikt ikke være teori, men heller empiri. Dette er fordi de viser hvordan en i norsk politikk har utformet politikk for beredskapshåndtering. Prinsippene er også retningsgivende og sentrale for krisearbeidet. Dette gjør det interessant å undersøke disse nærmere for å diskutere og se i hvilken grad de reflekterer de teoretiske perspektivene for beredskapshåndtering. Andre del av analysen vil sette operasjonaliseringen i praksis, i lys av koronapandemien og kommunal krisehåndtering. Her vil jeg drøfte avgjørelser og beslutninger innad i kommunene for å underbygge hvorvidt de følger en militærmodell eller problemløsningsmodell.

4.1. Fra kommando og kontroll til problemløsning

På 1990-tallet ble den sivile beredskapen lagt om, noe som medførte at kommunene så et sterkt skille på området. Beredskapsressurser skulle nå rettes mot uønskede hendelser i fredstid, og ikke kun rettes mot ytre fiender. Sikkerhetsbegrepet fikk et utvidet innhold etter den kalde krigen ble avsluttet, noe som gjorde at den militære sikkerhetsdimensjonen ikke lenger var dominerende (Meld. St. 17 (2001-2002)). Nasjonen så ikke lenger trusselen for invasjon som høy, da utfordringer rettet mot det sivile samfunn ble en økende bekymring. Dette gjelder spesielt områder som internasjonal kriminalitet, kontroll med ressursforvaltningen og miljø. På begynnelsen av 2000-tallet ble det som et resultat av dette, laget nye øvelseskonsept for kompetansebygging og testing av prosedyrer og beslutningsprosesser. Dette var med hensikt i å planlegge for å forhindre slike hendelser (Meld. St. 17 (2001-2002), s.25).

De første forskerne innenfor beredskapsfeltet som studerte det sosiale fenomenet og interaksjonene mellom katastroferespons, konkluderte med at ledere som benyttet seg av militær stivhet og hierarkiske kommandostrukturer dominerte responslandskapet. Under epoken etter andre verdenskrig gjennomsyret militærkulturen som en nødvendig mekanisme for å lede troppene i øvelser. Militære befal som senere gikk over til sivilforsvars- og beredskapsledelsesroller, brukte ofte slike lederskapstilnærminger. Resultatet av dette, ble en dominerende oppfatning av hva som utgjorde militær kommando og kontroll. I dag sees dette igjen i paradigmat som eksisterer mellom problemløsningsmodellen og militærmodellen. Eksempelvis kan en peke på Civil Defense Act (CDA) fra 1950, hvor fokuset siden da har omhandlet konseptene om sivilforsvar og beskyttelse av liv og eiendom i USA. Loven bar preg av datidens militære filosofier og synspunkter, i tråd med den dominerende militærmodellens praksis for beredskapshåndtering på denne tiden. Beredskapshåndteringen tok utgangspunkt i en paramilitær struktur, som Burke (2018) understreker at kjennetegner den gamle militærmodellen. Loven ble til slutt avviklet, men struktur og fremgangsmåte fra loven er enda å se igjen i blant annet departementet for «Homeland Security» (Burke, 2018). Tilnærmingen er spesielt relevant dersom problemet ligger rundt en nasjonal sikkerhetstrussel eller internasjonal terrorisme. Dette er et godt eksempel på hvordan en ikke har avviklet militærmodellen fullstendig, men tilpasset og oppdatert modellen til dagens samfunn.

I en norsk kontekst, ser vi en større grad av endring i hvordan man tenker beredskap og sikkerhet. De felles rammene og forståelsene for kommunal beredskapsplikt i Norge i dag,

ligger til grunn i *Veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt*. Som lokal samordner, skal kommunen anvende virkemidler for å fremme samarbeid med andre samfunnssikkerhetsaktører, samtidig som de skal fremme et tverrsektorielt perspektiv og et helhetlig og systematisk samfunnssikkerhetsarbeid.

4.1.1. Norsk beredskap på et kommunalt nivå

Som lokal samordner, skal kommunen anvende virkemidler for å fremme samarbeid med andre samfunnssikkerhetsaktører, et tverrsektorielt perspektiv og et helhetlig og systematisk samfunnssikkerhetsarbeid. Samfunnssikkerhetsarbeidet i Norge er basert fire prinsipper, for å tydeliggjøre at de sentrale aktørene har et ansvar for å utvikle robuste samfunnsfunksjoner. Her er målet å normalisere situasjonen gjennom samarbeid med eksterne aktører og god beredskap.

Først og fremst baseres *ansvarsprinsippet* på at virksomheten som har ansvaret til daglig, også har ansvaret for samfunnssikkerheten på dette området. Prinsippet innebærer derfor en plikt til opprettholdelse av viktige funksjoner og oppgaver innenfor virksomheten dersom det skulle inntreffe en krise. Likhetsprinsippet derimot, peker på kommunens organisering i fredstid, og hvordan denne skal være lik i krisesituasjoner. Bakgrunnen ligger i kunnskap, og at denne opparbeides gjennom det daglige arbeidet. Dette danner derfor et godt grunnlag for effektiv krisehåndtering. Nærhetsprinsippet peker på at kriser skal håndteres på lavest mulig nivå. Dette vil eksemplifiseres i drøftingens andre del, der kommunene rammes og må fatte beslutninger. Det siste prinsippet er samvirkeprinsippet, og beskriver hvordan sentrale aktører har et selvstendig ansvar for å sikre best mulig samarbeid med relevante aktører og virksomheter. Dette gjelder både forebygging, beredskap og krisehåndtering (DSB, 2018).

4.2. Norsk operasjonalisering av beredskapslitteraturen og prinsippene

Blant forskere står problemløsningsmodellen som den dominerende posisjonen innenfor beredskapsfeltet i dag, som en erstatning for den tidligere dominerende militærmodellen. I dette delkapittelet vil jeg se hvorvidt den norske politikken for beredskapshåndtering kan fungere som en operasjonalisering av militær- eller problemløsningsmodellen. For å se i hvilken grad norsk politikk reflekterer disse, vil det være gunstig å avgrense utgangspunktet til de fire prinsippene for sikkerhet- og beredskapshåndtering nevnt i forrige delkapittel.

4.2.1. Ansvars- og likhetsprinsippet

Prinsippene om ansvar og likhet vektlegger begge viktigheten av organisering og planlegging, og hvordan dette skal være likt i fredstid og krisetilstand. Prinsippene kan til en viss grad gjenspeiles i begge modellene, men i en norsk kontekst er det tydelig hvilken modell som dominerer. I en amerikansk kontekst, kan vi se igjen ansvarsprinsippet og militærmodellen i Air Force Basic Doctrine; «kommandoenheten skal sikre konsentrasjon av innsats for hvert mål under én ansvarlig sjef. Dette prinsippet sikrer at all innsats skal rettes og koordineres mot ett felles mål» (Welsh, 2015, s. 51). I form av denne strukturen, vil førkriseautoriteten gjenspeiles i krisetiden, hvor rutiner og hierarkiske strukturer opprettholdes. Det samme kan vi se igjen i Dynes' prinsipp om kontinuitet, men i langt større grad. Hans hovedargument er at organisasjonen man har til vanlig sees som den mest gunstige organiseringen i krisetid, som reflekteres ved likhetsprinsippet. Kontinuitetsprinsippet definerer ikke antall ledere slik militærmodellen gjør, men vektlegger heller at strukturen skal være lik i normal- og krisetilstand. Strukturen ligner derfor mer den strukturen vi ser igjen i norske beredskapsplaner, hvor 6-8 sitter og fatter avgjørelser sammen i kriseledelsen. Vi kan ut fra dette finne kontinuitet fra problemløsningsmodellen i større grad enn militærmodellen i ansvars- og likhetsprinsippet.

4.3.2. Nærhetsprinsippet

Nærhetsprinsippet innebærer at kriser skal håndteres på lavest mulig nivå, ettersom aktørene med størst nærhet til krisen vanligvis er de med best forutsetninger for å forstå situasjonen. Disse aktørene er dermed best egnet til å håndtere krisen eller nødssituasjonen. Som Burke (2018) kritiserer, vektlegger dagens forskere en mer «fleksibel og samarbeidende» tilnærming fremfor et strukturert hierarki som militærmodellen baseres på. Eksempelet fra kapittel 2.5 er et godt eksempel på hvordan militære strukturer innehar fleksibilitet og evne til å tilpasse seg situasjoner. Dette er dog ikke nok til å konkludere med at militærmodellen er den mest anvendelige i lokalsamfunn. Burke (2018) konkluderer i sin forskning med at militærmodellen ikke sees som den mest gunstige for lokalsamfunnsbasert kriserespons. Da det er rimelig å anta at kriserespons i tråd med militærmodellen ikke vil fungere i et veletablert byråkrati, er det derfor gunstig å argumentere for at det finnes mer fleksible løsninger. I de mindre lokalsamfunnene finner vi spredninger av uformelle og formelle aktører og fremvoksende organisasjoner som sitter på langt bedre lokalkunnskap enn de øverste lederne (Dynes, 2018).

Problemløsningsmodellen fremmer fleksible løsninger for koordinasjon innad i organisasjoner, i form av felles planlegging og øvelser. Koronapandemien har i stor grad belyst viktigheten av begge komponenter på et kommunalt nivå. Noe som fremgår i beredskapsplanen, hvor spesielt planlegging vektlegges. Når krisen inntreffer er det avgjørende å ha en fleksibel koordinasjon, for å styrke muligheten for improvisasjon i responsperioden. Mange antar at improvisasjon indikerer mislykket adekvat planlegging, da en krise kan medføre hast eller stressede situasjoner. Det er som regel mer enn én måte å løse et problem på, som vi kan se igjen i flere kriser. Eksempelvis kunne man under koronapandemien se improvisasjon gjennom sosiale prosesser der kommunene forsøkte å samle informasjon, tildele ressurser, bestemme prioriteringer mellom kritiske nødvendigheter og bruke mest mulig effektive ressurser tilgjengelig i samfunnet. Dette kan i stor grad gjenspeiles i nærhetsprinsippet, hvor lokalsamfunnet sitter på størst kjennskap og kunnskap til de tilgjengelige ressursene. Det er dermed lite som kan forsvare militærmodellen og dens operasjonalisering i nærhetsprinsippet. Problemløsningsmodellen kan derimot sees igjen i stor grad.

4.3.3 Samvirkeprinsippet

Militærmodellen antyder at førkriseperioden vil fremme antisosial oppførsel og frykt for at organisasjoner ikke vil være i stand til å operere. Dette er fordi det antas at ansatte vil bli traumatiserte eller ineffektive på grunn av roller i konflikt (Dynes, 1994). Burke (2018) svarer på Dynes' kritikk ved å argumentere for at katastrofeforskere i stor grad støtter problemløsningsmodellens struktur. Realiteten er ifølge artikkelen en annen.

Beredskapsledere favoriserer generelt sett mer formelle og strukturelle tilnærminger for å utføre responsoperasjoner med flere byråer og organisasjoner. I lys av dette, bidrar militærmodellen med tilrettelegging for mer produktiv organisasjonsrespons med flere aktører. For å sikre klarhet og kontinuitet i innsatsen under kriser som involverer flere organisasjoner og eksterne aktører, støtter sentrale aktører i stor grad oppunder de hierarkiske strukturene. Jeg ønsker dog å argumentere mot Burke, da hans utgangspunkt har sitt grunnlag i epoken etter andre verdenskrig hvor militære strukturer var en nødvendig mekanisme for å sikre en best mulig løsning (Burke, 2018). Det er rimelig å argumentere for at nye løsninger er nødvendig, da det er 70 år siden militærmodellen dominerte og lokalsamfunnene er i stadig endring.

Samvirkeprinsippet kan i større grad sees som en operasjonalisering av problemløsningsmodellen. For å illustrere dette, vil jeg ta utgangspunkt i organiseringen av norsk redningstjeneste. Samvirkeprinsippet står svært sterkt her, da tjenesten organiseres som et samarbeid mellom private, frivillige og offentlige aktører (Meld. St. 13 (2015-2016), s. 6). Å inkludere frivillige i krisesystemet, understreker Dynes (1994) at bidrar til økt effektivitet i planleggingsprosessen og håndteringen. På denne måten står samarbeidsaspektet til Dynes og samvirkeprinsippet i tråd med hverandre, gjennom en mest mulig effektiv omfordeling av mennesker i samfunnet. Norge er verdensledende på frivillig arbeid, noe som gjør at samarbeid og samarbeid er nødt til å inkorporeres i krisehåndteringen (Kultur og likestillingsdepartementet, 2022).

4.4. Operasjonalisering av beredskapslitteraturen i praksis - Koronapandemien

Oppgaven har til nå sett på operasjonalisering av det dominerende paradigmet innenfor beredskapslitteraturen i en norsk kontekst. Her var det lite som kunne underbygge militærmodellen, hvor det var nødvendig å hente inn eksempler fra en amerikansk kontekst for å eksemplifisere. Det er derfor problemløsningsmodellen som kan gjenspeiles i norsk politikk for beredskap i størst grad. I andre del av analysen vil det derfor være interessant å se hvorvidt praksisen gjenspeiler beredskapsplanene og teorien som ligger til grunn. Utgangspunktet ligger i tre norske kommuners krisehåndtering av koronapandemien. Å trekke inn koronapandemien som eksempel på hvorvidt beredskapslitteraturen kan gjenspeiles i praksis, vil være interessant da dette er en krise det er lett å anta at har satt håndtering og beredskap på prøve. I dette delkapittelet vil jeg anvende teori og funn fra første analysedel, for å belyse kommunal krisehåndtering i tre vidt forskjellige kommuner i praksis.

Den 12. mars klokken 14:00 gikk statsminister Erna Solberg på podiet foran pressekorpsset, hvor hun presenterte de «sterkeste og mest inngripende tiltakene vi har hatt i Norge i fredstid». Smittetallene har vært svært varierende, men Norge har i stor grad lyktes med å holde smittetallene relativt lave. Kommunene har spilt en svært sentral rolle i bekjempelse av smitten i samfunnet, spesielt gjennom tilgang på helsetjenester til innbyggerne og god pleie og omsorg (Koronakommisjonen, 2021).

4.4.1. Viktigheten av eksisterende sosiale enheter

Som drøftet i første del av analysen, kan Dynes' prinsipp om kontinuitet knyttes tett til likhetsprinsippet som ligger til grunn i alle beredskapsplaner. Dette gjør det interessant å se i hvilken grad problemløsningsmodellen gjenspeiles i den kommunale håndteringen, eller om det gir kommunene en grunn til å gå vekk fra problemløsningsmodellen og heller anvende en struktur som ligner militærmodellen.

Kontinuitet i krisehåndtering er i stor grad avgjørende for hvordan en krise håndteres. Spesielt på et kommunalt nivå har de eksisterende strukturene og sosiale enhetene vært lettende for alle forskningsobjektene som er undersøkt. Beredskapsplanene har vært svært viktige i krisehåndteringen, da de ikke bare har vært retningsgivende, men også fordi de har åpnet mulighetene for øvelse og planlegging i førkrisefasen og under krisen i større grad. I likhet med Dynes (1994), er ingen kunstig skapte autoritetsstrukturer dannet i krisehåndteringen hos noen av forskningsobjektene. De så seg heller ikke nødt til å hente inn noen utenfor kommunens administrasjon, noe som står i tråd med likhetsprinsippet.

Når det kommer til skillet fra førkrisefasen til krisen brøt ut, så alle informantene et sterkt skille. To av tre kommuner beskrev vage antydninger til kaos, da det eksisterte en stor usikkerhet som krevde tilpasninger i den daglige driften. Dynes' kritikk til militærmodellens tese om at en sentralisert kommando- og kontrolltilnærming vil organisere en effektiv respons, undergraver den moderne versjonen av militærmodellen. I følge Burke (2018), vektlegger modellen i realiteten fleksibilitet, improvisasjon og desentralisering. Jeg mener det her er rimelig å argumentere mot Burkes påstander, da et slikt hierarkisk system ikke er utformet for å inkludere andre organisatoriske enheter og offentligheten. Et system som forsøker å opprettholde en sentralisert kontroll og overvåking av ansvar for oppgaveutførelse, vil neppe effektiviseres ved eksterne aktører. Modellen skiller seg med andre ord i stor grad fra det Dynes (1994) foreslår for å unngå organisatoriske stivheter under kriseresponsen.

For å eksemplifisere myten fra militærmodellen om kaos, merket K1 seg et sterkt skille fra krisens startfase. Noe som skiller seg ut ved koronapandemien er at dette har vært en langvarig krise, som gjør at en uforutsigbar situasjon blir den nye normalen. Kommunen så seg derfor nødt til å innlemme krisehåndteringen i ordinære ledermøter hver mandag, fremfor å ha særskilte møter for kriseledelse. På denne måten opprettholder de strukturen fra førkrisefasen, og sikrer kontinuitet i krisehåndteringen. Med bakgrunn i at

kontinuitetsaspektet gjenspeiles i likhetsprinsippet, er det derfor rimelig å argumentere for at K1 har handlet i samsvar med problemløsningsmodellen.

K3 sin strategi skiller seg noe fra K1. Informanten peker blant annet på beredskapsplanene som spesielt viktige, men også her gjorde de veloverveide vurderinger. Blant annet valgte de å vike vekk fra beredskapsplanen ved kommunikasjon til befolkningen. I kriseledelsen er det i utgangspunktet kommunedirektøren som er ordstyrer i møter, mens ordfører er ansiktet utad. I pandemisammenheng har kommuneoverlege og ordfører vært ansiktet utad, og hatt mandat til å uttale seg i media. Kommuneoverlegen fikk rollen, da de erfarte at de gjennom den nye strukturen fikk formidlet informasjonen på en god måte. En slik fleksibilitet vil ikke være i tråd med militærmodellen, noe som er med på å undergrave Burkes (2018) tese om at en moderne militærmodell er svært lik problemløsningsmodellen når det kommer til fleksibilitet.

4.4.2. Styrket koordinasjon gjennom planlegging

Det er ikke ugunstig å tenke at koronapandemien ville skape et behov for opprettelser av kunstige beredskapsspesifikke autoritetsstrukturer. Burke (2018) peker på militærmodellens realitet, og hvordan tilnærmingen egentlig legger vekt på sentralisert planlegging kombinert med desentralisert utførelse av enhetsjefer. En kan her argumentere mot Burke, og det faktum at dette ikke ville fungert i kommune-Norge. Dette er delvis med bakgrunn i intervjuene av de tre ulike kommunene, hvor det har kommet frem at de har jobbet 7-8 i kriseledelsen for å skreddersy en robust plan til deres egne kommune. Her sitter alle med ulik kompetanse. En slik tilpasning ville ikke vært med på å dempe det antydende «kaoset» fra militærmodellens antakelser, men heller forsterke det. Det er en stor fordel at vi har eksperter og ordførere i kriseledelsen under en krise preget av stor usikkerhet og spenning.

En styrket koordinasjon innad i kommunene har vært svært lettende, dette understreker spesielt K1 og K3. Dette skjedde gjennom planlegging, hvorav K3 peker på hvordan de unngikk kaos ved å begynne planleggingen allerede noen uker før nedstengningen. «Det at vi hadde forberedt oss i forkant og planlagt morgendagen før, gjorde at vi kunne forskuttere hva som hele tiden kom i neste sving». Det er derfor rimelig å argumentere for at kommunen har fulgt en strategi i tråd med problemløsningsmodellen, da de benytter seg av planlegging for å sikre koordinasjon i krisehåndteringen. Realistisk planlegging krever et strategisk blikk på hvordan kriser og nødstilfeller relaterer til problemer og hvordan de skal håndteres, noe

kommunen har oppfylt i stor grad. Planlegging og samarbeid innad i kriseledelsen og med eksterne aktører, er begge forklarende faktorer for deres vellykkede krisehåndtering.

Hos den middels store kommunen, K2, var det ingen eller lite planlegging før krisen inntraff for fullt. Her satt kriseledelsen seg ned 12. mars på morgenen noen timer før pressekonferansen, og brukte dagen for å lage en plan. Alle virksomheter i kommunen ble gjennomgått uten virksomhetslederne til stede, for å forsøke og forutse hvilke konsekvenser nedstengningen ville medføre. Etter pressekonferansen fikk de konkretisert arbeidet. Informanten pekte på at deres kontinuerlige endring i arbeidet hadde vært hensiktsmessig, og fungert svært godt for kommunen.

I planleggingsprosessen står K3 på mange måter i en særegen posisjon, da de har et stort antall besøkende i løpet av ett år. Befolkningen er ikke på mer enn 2 486, og da den første risikorapporten fra FHI kom, begynte planleggingsprosessen. De skulle nå rigge seg med nødvendig utstyr, i likhet med alle andre kommuner. Informanten pekte på deres situasjon som spesielt sårbar, da de til vanlig er en relativt liten kommune sett med utgangspunkt i befolkning. Skulle de rigge seg med utgangspunkt i egen befolkning på ca. 2500? Vintersesongen med 4000-5000? Påskeaften med 25 000? Hytteforbudet ble som et resultat av dette et gunstig utfall, for å kunne lette planleggingen og belastninger for den lille kommunen.

4.4.2.1. Improvisasjon

I responsperioden er det viktig med improvisasjon, ettersom det ofte er mer enn én måte å løse kriser på. Spesielt under pandemien, da kommunene stod relativt autonome. I følge Burke (2018) er fleksibilitet og improvisasjon i den moderne militærmodellen sikret av idéen om den desentraliserte kontrollprosessen. Dette betyr at beslutningene i felten tas av feltoffiserene etter å ha vurdert den gitte situasjonen. I praksis under pandemihåndteringen, vil militærmodellen trolig ikke være gunstig. Dette er fordi det utvilsomt vil være effektivt med én overordnet leder i en situasjon preget av usikkerhet som krever nytenkning og improvisasjon. I praksis opplevde blant annet K3 at de stod relativt autonome, da de på mange måter følte at de måtte handle selv, improvisere og ta ansvar for avgjørelsene de fattet. Informanten peker spesielt på deres gode krisehåndteringskjerne og et godt team, som gjorde det lettere å være autonome og stå trygt i avgjørelsene fordi de kunne spille på hverandre.

K1 stod i en særegen posisjon, i likhet med 47 andre nye kommuner (Regjeringen, 2021). Etter sammenslåingen 1.1.2020, hadde de ikke fått etablert strukturen deres fullstendig. Med nye og omfattende oppgaver var improvisasjon svært viktig. De skulle nå drive med testing, smittesporing og karantenesetting, som gjorde at de var nødt til å finne nye strukturer og registreringssystemer. Det var med andre ord mye improvisasjon, men dette gikk gradvis over til å bli den nye normalen. Som et resultat av dette, så de seg nødt til å utvikle nye metoder for håndtering, samtidig som de klarte å drifte organisasjonen og alle andre oppgaver mens krisen pågikk. På denne måten fremmer improvisasjon både nytenkning og utvikling av nye teknikker, for å håndtere kriser på best mulig måte.

4.4.3. Samarbeid og frivillige

Samarbeid står som et svært sentralt og viktig område i krisehåndteringen og bekjempelsen av pandemien. Militærmodellen innehar svært få aspekter som underbygger evnen til samarbeid, fokuset ligger heller på fleksibilitet. Burke (2018) presenterer oppdragskommando- og kontrollmodellen som foretrekker en desentralisert og fleksibel ledelsestilnærming. Modellen tar sikte på å danne så korte og enkle ordrer og planer som mulig, og er avhengige av underordnede for å utføre den nødvendige koordineringen. Det er dog lite annet som kan underbygge militærmodellen i et samarbeidsaspekt. Det er derfor flere motstridende sider ved problemløsningsmodellen og militærmodellen. Eksempelvis kritiserer Dynes (1994) militærmodellens antakelser om at det er problemer med å skaffe eksterne aktører under en krise. For å underbygge påstanden, viser han til en effektiv bruk av friville under planleggingsprosessen. Dette kan gjenspeiles i en norsk kontekst på både kommunalt og nasjonalt nivå ved en sterk dugnadsånd. Det er rimelig å argumentere for at en høy dugnadsånd skylder en høy tillit til politiske institusjoner, hvor Norge befinner seg på topp (SSB, 2016). I tråd med dette, uttalte statsminister Erna Solberg i TV-sendt tale 18. mars 2020:

«Når friheten har vært truet, har nordmenn gitt alt for hverandre. Dette har gitt landet vårt et fortrinn som er kraftigere enn noe våpen, og mer verdifullt enn noe oljefond: Nemlig at vi stoler på hverandre» (NOU 2021: 6).

På et lokalt nivå, kan dugnadsånden gjenspeiles i K2s beskrivelse av eksterne aktørers bidrag til krisehåndteringen. Informanten beskrev hvordan de brukte alle tilgjengelige ressurser, hvor friville var blant de største bidragsyterne. Her rekruttertes pensjonister uten særlig relevant

yrkeserfaring til logistikk, merkantilere og parkeringsvakter. Også pensjonister med erfaring fra tidligere helsearbeid ble rekruttert for å bidra med hjelp i arbeidet med smittesporing, testing og karantene. Områdene der de så at tjenestene var i ferd med å kreve ytterligere arbeidskraft, drev de kampanjer for å rekruttere nye potensielle arbeidstakere. Deres vellykkede strategi undergraver dermed militærmodellens antakelse om at det er et problem å rekruttere sivile eller eksterne aktører under en krise.

Samarbeid er også et område som har vært svært hjelpsomt og avgjørende i krisehåndteringen for alle forskningsobjekter. Koordinasjonsplanlegging i mer komplekse samfunnsområder trenger samarbeid, noe som gjør problemløsningsmodellen mer effektiv for å nå en løsning fremfor militærmodellen. Alle forskningsobjekter pekte på samarbeid både innad i organisasjonen, men også med eksterne aktører. Eksempelvis beskriver K1 ett tett samarbeid med lokalavisen for å nå ut til befolkningen i en tid preget av stor usikkerhet. Informanten beskriver at de kontinuerlig gjennom pandemien har vært opptatt av å sikre god informasjon til befolkningen fra begynnelsen av, men med mangel på oppbygging av struktur var det vanskeligere for befolkningen å finne informasjon under pandemiens startfase. Å samarbeide med lokalavisen og NRK kan sees som et gjensidig positivt forhold mellom mediene og kommunen, da befolkningen får informasjon på samme tid som mediene genererer klikk.

5. Konklusjon

Oppgaven har tatt utgangspunkt i det sentrale paradigmet innenfor beredskapsliteraturen; problemløsningsmodellen versus militærmodellen. Burkes artikkel bidrar til et variert og nytt blikk på det uløste paradigmet om hvordan en på best mulig måte kan organisere seg for kriserespons. Som vi har sett, har problemløsningsmodellen som hensikt å maksimere kapasiteten til felleskapet gjennom en desentralisert beslutningsprosess, økt myndighet til samfunnet og samfunnsengasjement. Den har derfor en langt bredere vektlegging enn den moderne militærmodellen, da den kan gjenspeiles på langt flere områder i den norske beredskapen.

Å redusere de negative effektene av kriser er de endelige målene for krisereduksjon og effektiv beredskap. Dette er først og fremst en politisk sak, som ikke vil transformeres før offentligheten blir mer informert og mer villig til å ta sitt ansvar for egen beskyttelse og velferd. Diskusjonen og paradigmet som er presentert i teksten, er heller sunt og bør

oppmuntres til å bygge broer for å fungere som et korrigerende verktøy for beredskapsplanlegging.

Første del av analysen konkluderer med at beredskapsplanene er sterkt preget av problemløsningsmodellen fremfor militærmodellen. Det var derfor rimelig å anta at krisehåndteringen også er i tråd med problemløsningsmodellen. Dette ble sett nærmere på i andre del av analysen, hvor håndteringen faktisk gjenspeiler beredskapsplanene. Kriser representerer i utgangspunktet gode muligheter til å lære for fremtidig planlegging, organisering og trening. Dette gjenspeiles i beredskapsplanene som krever kontinuerlige oppdateringer og tilpasninger. Ved håndteringen av koronapandemien, stod beredskapsplanene som retningsgivende fremfor i konflikt med håndteringen. Det er derfor liten grunn til å vike vekk fra, eller oppdatere prinsippene for norsk beredskapshåndtering. På denne måten kan vi avvise den moderne militærmodellen i en norsk kontekst, da håndteringen med utgangspunkt i beredskapsplanene gjenspeiler problemløsningsmodellen.

Til videre forskning vil det være svært interessant å se nærmere på koronakommisjonens nyeste funn fra kommuners og kommuneoverlegenes forutsetninger. Her kom det frem at kommuneoverlegene ikke var godt nok rustet, som indikerer en ikke-tilstrekkelig planlegging og øvelser. I metoddelen fremgikk det at jeg kun har sett én side av håndteringen, noe som gjør det interessant til videre forskning å se hvorvidt innbyggerne har samme opplevelse som de sentrale aktørene i krisearbeidet. Koronakommisjonen la 26.4.2022 frem en oppdatert kommisjonsrapport, hvor det kom frem at kommuneoverlegene var dårlig rustet. Her fremgikk det at staten bør lage retningslinjer for hvilke arbeidsoppgaver kommuneoverleger skal ha, noe som kan gjenspeiles i den moderne militærmodellen presentert av Burke (2018). Med bakgrunn i dette, er det rimelig å argumentere for at det finnes områder som nå domineres av problemløsningsmodellen i en norsk kontekst, der militærmodellen er mest adekvat og tilstrekkelig?

6. Litteraturliste

Baldersheim, H. & Rose, L. E. (2005). *Det kommunale laboratorium* (2. utg.). Bergen: Fagbokforlaget

Bryman, A. (2016). *Social research methods* (5. utg.). Oxford University Press

Burke, R. (2018). Command and Control: Challenging Fallacies of the 'Military Model' in Research and Practice. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, 36(2), 149-178

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. (2018). *Veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt*. Hentet fra https://www.statsforvalteren.no/contentassets/545c5cc1919a472da8ef7e39d4624516/veileder_til_forskrift_om_kommunal_beredskapsplikt-2018.pdf

Dynes, R. R. (1994). Community Emergency planning: false assumptions and inappropriate analogies. *International Journal of Mass Emergencies and Disaster*, 12(2), 141-150. <https://udspace.udel.edu/bitstream/handle/19716/1626/Article%20275.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Helsloot, I. & Ruitenbergh, A. (2004). Citizen response to Disasters: a Survey of Literature and Some Practical Implications. *Journal of contingencies and crisis managements*, 7-14.

Justis- og beredskapsdepartementet. (2020). *Samfunnssikkerhet i en usikker verden* (Meld. St. 5 (2020-2021)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/ba8d1c1470dd491f83c556e709b1cf06/no/pdfs/stm2020210005000dddpdfs.pdf>

Justis- og beredskapsdepartementet (u.å.). *Samfunnssikkerhet og beredskap*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/samfunnssikkerhet-og-beredskap/id1120/>

Kultur og likestillingsdepartementet. (2022). *Frivillighet*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/kultur-idrett-og-frivillighet/frivillighet/id1080/>

Meld. St. 13 (2015-2016). Politiets rolle i den nasjonale kriseledelsen. Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-13-20152016/id2465603/?ch=2>

Meld. St. 17 (2001-2002). Samfunnssikkerhet - veien til et mindre sårbart samfunn. Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-17-2001-2002-/id402587/>

NOU 2021: 6. (2021). *Myndighetenes håndtering av koronapandemien*. Oslo: Koronakommisjonen.

Bakken, B. & Wernersen, C. (2020). Dette hamstret vi da korona kom til Norge. *NRK*. Hentet fra <https://www.nrk.no/norge/dette-hamstret-vi-da-koronapandemien-kom-til-norge-1.14957404>

Regjeringen. (2021). Historisk utvikling: den norske kommunestrukturen opp gjennom tidene. <https://www.google.com/search?q=hvor+mange+kommuner+ble+sammensl%C3%A5tt&aq=chrome..69i57j33i160.13854j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8>

Statistisk sentralbyrå. (2016). *Tillit til politiske institusjoner*. Hentet fra <https://www.ssb.no/kultur-og-fritid/artikler-og-publikasjoner/nordmenn-pa-tillitstoppen-i-europa>

Welsh, A. (2015). *The Air Force Basic Doctrine*. Hentet fra <https://www.loc.gov/item/2012494204/>

7. Vedlegg

Intervjuguide

Formålet med forskningsprosjektet er å undersøke hvordan likhetsprinsippet ble forstått og anvendt under koronapandemien på det lokale nivå. Du kontaktes for din stilling og sentrale posisjon i kommunen, som vil gi oppgaven et positivt løft.

Hva innebærer det å delta?

Intervju over zoom er høyst ønskelig, men dersom du ser det som mest komfortabelt å besvare spørsmålene skriftlig, er dette også en mulighet. Du velger den metoden som du føler deg mest komfortabel med. Å delta i forskningsprosjektet er helt frivillig. Du har rett til å trekke ditt samtykke tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle opplysninger om deg vil anonymiseres i oppgaven, og det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller velger å trekke deg senere. I oppgaven vil det ikke henvises til navn, alder, tilhørighet eller andre personlige karakteristikk. Du vil bli beskrevet som en ansatt i kommunen med sentrale verv i krisehåndteringen. Oppgaven skal heller ikke videreformidles i noe vitenskapelig tidsskrift eller lignende.

Dybdespørsmål:

Daglig drift

- *På hvilke områder opplevde dere at kommunens vanlige drift og organisering ble påvirket?*
- *Ble håndteringen av kommunikasjon og informasjon til befolkningen endret?*

Iverksetting

- *Hvordan har kommunen opplevd iverksettingen av vedtak og tiltak fra myndighetene?*
- *I hvilken grad har iverksettingen endret seg?*

Ansvar

- *Hvordan avgjorde dere hvilke aktører som skulle ha hvilket ansvar i krisehåndteringen?*

- Så dere det som nødvendig å hente inn noen utenfra kommunens administrasjon for å bidra i kriseledelsen?

Administrasjon og krisestab

- *I hvilken grad ble administrasjonen innlemmet i etableringen av en krisestab?*
 - Var noe endret fra før pandemiens start?

Opparbeidet erfaring

- *I hvilken grad fikk dere anvendt opparbeidet erfaring og kunnskap fra det daglige arbeidet i krisehåndteringen?*

Militærmodellen

- *Så dere dere nødt til å skape kunstige krise-spesifikke autoritetsstrukturer?*
- *Så dere et skarpt skille fra krisens før-fase og selve krisen? (preget av kaos og irrasjonell sosial atferd?)*
- *Improvisasjon - så dere dere nødt til å ta i bruk noen form for improvisasjon?*