

Rollefordeling og kommunikasjon mellom organisasjoner i kriseberedskap

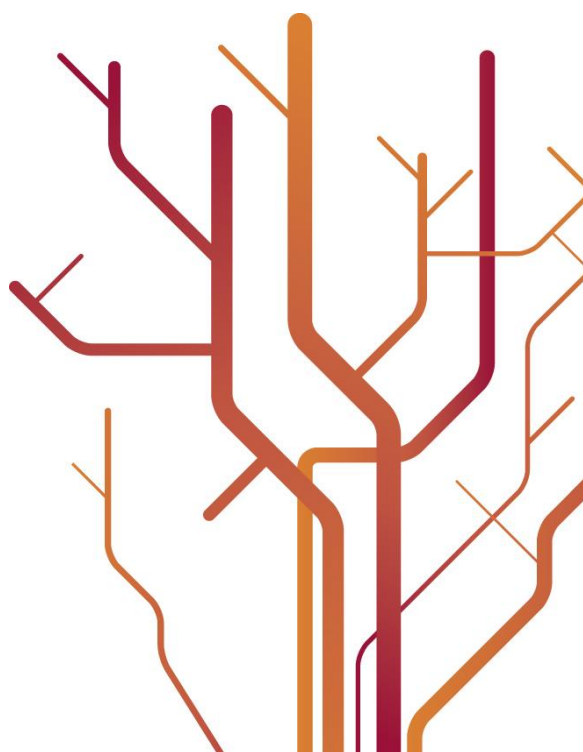
En avhandling om ansvar-, likhet-, nærhet-, og samvirkeprinsippet i offentlig sektor



Erik Lødding

Masteroppgave i erfaringsbasert master i strategisk ledelse og økonomi
- Master of Business Administration

November 2013



Takk

Det er mange som fortjener en stor takk for at denne masteravhandlingen har blitt til. Først vil jeg takke veilederen min, Kjell Arne Røvik ved Universitetet i Tromsø for god faglig støtte gjennom prosessen. Jeg vil også takke alle respondentene som har bidratt til at datamaterialet i avhandlingen har dannet et godt grunnlag for analysen. Min leder, kommunikasjonssjef Åge-Christoffer Lundeby i NSB Persontog, fortjener også en takk for tilretteleggelsen for at jeg har kunnet kombinere fulltidsjobb med mastergradsstudiet. En stor takk rettes også til kolleger som har bistått med faglig sparring. Den største takken fortjener min kjære kone, Anna Michelle, og mine foreldre Kåre og Eva, for deres tålmodighet og støtte gjennom hele studieløpet. Uten deres avlastning på hjemmefronten ville det vært umulig å kombinere studiet, jobben og pendlertilværelsen som har preget hverdagen de siste to årene.

Sammendrag

Denne avhandlingen har drøftet i hvilken grad og hvilken form de fire krisehåndteringsprinsippene ansvar-, likhet-, nærhet-, og samvirke anvendes i offentlig sektor. I denne avhandlingen har jeg benyttet samferdselssektoren som en case-studie. Avhandlingen har hatt et inter-organisasjonelt fokus, hvor samspillet mellom organisasjonene i samferdselssektoren har vært sentral. Med de ovennevnte prinsippene som utgangspunkt, har jeg i avhandlingen koblet disse opp mot empirisk data fra primærkilder og sekundærkilder. Jeg har benyttet meg av kvalitativ forskningsmetode. I tillegg har jeg benyttet meg av det «rasjonelle-instrumentelle» organisasjonsperspektivet, det «naturlige» organisasjonsperspektivet (gammel-institusjonelle perspektivet), «forhandlingsperspektivet» (Christensen m. fl., 2010), samt Perrow sin *Normal accident*-teori (1984) som teoretisk grunnlag for avhandlingen. I avhandlingen finner jeg at de fire prinsippene for krisehåndtering benyttes i veldig stor grad i offentlig sektor. Formen på hvordan prinsippene anvendes varierer imidlertid mellom hvert prinsipp, og mellom de forskjellige organisasjonene i offentlig sektor.

Innholdsfortegnelse

Innholdsfortegnelse	1
1. Innledning	3
1.1. Mål for avhandlingen	3
1.2. Problemstilling og forskningsspørsmål	3
1.2.1. Problemstilling	3
1.2.2. Forskningsspørsmål	4
1.3. Avhandlingens relevans	4
1.4. Oversikt over strukturen på beredskap- og krisehåndtering i offentlig sektor i Norge	5
1.4.1. Overordnet oversikt over strukturen for beredskap- og krisehåndtering i departementsstrukturen i Norge	5
1.4.2. Beredskap og krisehåndtering i samferdselssektoren	7
1.5. Begrepsavklaringer	8
1.6. Avhandlingens videre struktur	9
2. Teorikapitlet	10
2.1. Tre organisasjonsteoretiske perspektiver	10
2.2. Teori innenfor kriseberedskap	12
3. Metodekapitlet	15
3.1. Valg av undersøkelsesopplegg	15
3.2. Valg av respondenter	16
3.2.1. Etske hensyn	17
3.2.2. Utvalg av enheter	18
3.3. Intern validitet	18
3.4. Ekstern validitet og generalisering	19
3.5. Reliabilitet (pålitelighet)	19
3.5.1. Variabler	19
3.5.2. Utvalg av enheter	20
4. Analyse og drøfting	22
4.1. Drøfting av krisehåndteringsprinsippene i lys av innsamlet data og teori	22
4.1.1. Ansvarsprinsippet	23
4.1.2. Likhetsprinsippet	30
4.1.3. Nærhetsprinsippet	33
4.1.4. Samvirkeprinsippet	34

5.	Konklusjon og oppsummering	38
6.	Avsluttende refleksjoner – videre forskning.....	40
	Referanser.....	41
	Vedlegg	44
1.	Beredskapsstruktur i offentlig sektor i Norge:.....	44
2.	Oversikt over spørsmål til respondenter.....	45

1. Innledning

1.1. Mål for avhandlingen

I denne avhandlingen har jeg som mål å drøfte i hvilken grad og hvilken form de fire krisehåndteringsprinsippene ansvar-, likhet-, nærhet-, og samvirke anvendes i beredskapsarbeidet i offentlig sektor (Justis- og Beredskapsdepartementet, 2012). For å nå dette målet, vil avhandlingen min ha et organisasjonsteoretisk fundament. Jeg kommer konkret til å drøfte det «rasjonelle-instrumentelle»-, det «naturlige»-, og «forhandlings»-perspektivet (Christensen, m fl., 2010), samt Perrow sin *Normal accident*-teori (1984) opp mot de fire ovenstående krisehåndteringsprinsippene innenfor kriseberedskap i offentlig sektor. Avhandlingen min vil ha et inter-organisatorisk perspektiv. Jeg vil ta utgangspunkt i samferdselssektoren som en case-studie, for å drøfte hvordan samhandlingen mellom organisasjonene i denne sektoren fungerer i lys av de fire prinsippene. Sentralt i studien er altså spørsmålet om hvem som faktisk leder kriser i det offentlige forvaltningshierarkiet (se vedlegg 2), på hvilket grunnlag beslutninger blir tatt når kriser oppstår, og i hvilken grad og i hvilken versjon de fire ovennevnte krisehåndteringsmekanismene kommer til anvendelse.

1.2. Problemstilling og forskningsspørsmål

1.2.1. Problemstilling

Bakgrunnen for problemstillingen som jeg presenter nedenfor, har opphav i min interesse for hvordan organisasjoner i offentlig sektor håndterer kriser i praksis. Alle organisasjoner i offentlig sektor har forskjellige ansvarsområder når en krise, som påvirker hele sektoren, oppstår. Av denne grunn er det viktig at medlemmer av organisasjoner kjenner sin egen, og sin organisasjons rolle, som en del av et større system. Med dette som bakteppe, vil avhandlingen min omhandle følgende problemstilling:

- I hvilken grad og hvilken form anvendes de fire krisehåndteringsprinsippene ansvar-, likhet-, nærhet-, og samvirke i kriseberedskap i offentlig sektor?

Problemstillingen vil bli drøftet ut ifra et inter-organisatorisk perspektiv, altså hvordan disse fire prinsippene fungerer i samspeillet mellom Justis- og Beredskapsdepartementet, Samferdselsdepartementet, Jernbaneverket, NSB og politiet. Denne gruppen med organisasjoner vil jeg videre i avhandlingen omtale som «samferdselssektoren». Selv om politietaten strengt talt ikke hører inn under samferdselssektoren, har jeg valgt å inkludere

denne. Grunnen til dette er at politiet har en viktig rolle innenfor enhver fagsektor i offentlig sektor hvor en krise oppstår på et inter-organisatorisk nivå (Justis- og Beredskapsdepartementet, 2013). Politiet spiller således en sentral rolle av det jeg ønsker å drøfte i denne avhandlingen, og sortet av praktiske formål inn under begrepet «samferdselssektoren».

1.2.2. Forskningsspørsmål

Ut ifra den ovennevnte problemstillingen vil avhandlingen ta utgangspunkt i følgende forskningsspørsmål:

1. Hvilke formelle kontaktpunkter eksisterer mellom departementer, etater og offentlige selskaper i krisesituasjoner?
2. På hvilket nivå i statlig sektor blir beslutninger tatt i krisesituasjoner?
3. Hvordan og når informeres departementer/politisk nivå i krisesituasjoner fra underliggende etater og selskaper?
4. Hvordan og når informeres etater og offentlige selskaper av departementer/politisk nivå?

For å besvare de ovennevnte forskningsspørsmålene innenfor en overkommelig ramme, vil jeg ta for meg samferdselssektoren som case-studie i denne avhandlingen. Som jeg kommer nærmere inn på i metodekapitlet, vil jeg innhente empirisk data fra alle organisasjonene i samferdselssektoren. Videre vil jeg forsøke å besvare forskningsspørsmålene ved å drøfte de empiriske dataene i sammenheng med det «rasjonelle-instrumentelle» organisasjonsperspektivet, det «naturlige» organisasjonsperspektivet, og «forhandlingsperspektivet» innenfor organisasjonsteorien (Christensen m. fl., 2010), som alle hører inn under organisasjonsteorien. I tillegg drøfter jeg Perrow sin *Normal accident*-teori (1984) opp mot de fire prinsippene og de tre organisasjonsteoretiske perspektivene nevnt ovenfor (Røvik, 2009). For å avgrense avhandlingen tilstrekkelig, vil jeg fokusere på samferdselssektoren, som ligger i offentlig sektor (Justis- og Beredskapsdepartementet, 2013).

1.3. Avhandlingens relevans

På bakgrunn av de definerte målene for avhandlingen min, vil den være relevant for både organisasjonsteoretikere som forsker på ledelse og krisehåndtering, samt for ledere i

organisasjoner som ønsker å fordype seg organisasjon og kriseledelse. Avhandlingen vil være spesielt interessant for ledelsen og ansatte i NSB, Jernbaneverket og Samferdselsdepartementet, men også andre offentlige selskaper, etater og departementer som er gjensidig avhengige av hverandre for å håndtere krisesituasjoner. Avhandlingen min vil også være relevant med tanke på beredskapsfokuset som har kommet i statlig sektor etter 22. juli-terroren i 2011. Den vil i hovedsak drøfte problemstillingen opp mot det «rasjonelle-instrumentelle» organisasjonsperspektivet, det «naturlige» organisasjonsperspektivet, og «forhandlingsperspektivet» (Christensen, m fl., 2010). Med samferdselssektoren, inkluderer jeg i denne sammenhengen organisasjonene Justis- og beredskapsdepartementet (JD), Samferdselsdepartementet, Jernbaneverket, NSB, samt politietaten. Avhandlingen går ikke i dybden på andre faglinjestrukturer i offentlig sektor, for eksempel den som går mellom kommuner, fylkesmenn, Direktorat for Samfunnssikkerhet og Beredskap og Justis- og Beredskapsdepartementet. Samtidig vil avhandlingen være relevant for andre fagektorer, ettersom ansvar-, likhet-, nærhet-, og samvirkeprinsippene gjelder for kriseberedskapen i hele den offentlige sektoren i Norge. Studien bygger videre på «mid-range»-teori, med utgangspunkt i Perrow sin *Normal accident*-teori (1984).

1.4. Oversikt over strukturen på beredskap- og krisehåndtering i offentlig sektor i Norge

1.4.1. Overordnet oversikt over strukturen for beredskap- og krisehåndtering i departementsstrukturen i Norge

I følgende avsnitt beskrives strukturen på beredskap- og krisehåndtering i offentlig sektor i Norge, i henhold til Justis- og Beredskapsdepartementets planverk (2013):

Hovedprinsipper

Beredskapsarbeidet bygger på fire grunnleggende prinsipper:

1. Ansvarsprinsippet

Den organisasjon som har ansvar for et fagområde i en normalsituasjon, har også ansvaret for nødvendige beredskapsforberedelser og for å håndtere ekstraordinære hendelser på området. For eksempel, vil Jernbaneverket ha ansvaret for å forvalte infrastrukturen langs jernbanenettet i en krisesituasjon, på lik linje med deres ansvar til daglig.

2. Likhetsprinsippet

Den organisasjon man opererer med under kriser, skal i utgangspunktet være mest mulig lik den organisasjon man har til daglig. Dette betyr at man i utgangspunktet ikke skal endre på rapporteringslinjer eller endre organisasjonsstrukturen dersom en krise oppstår. Dette er for å sikre forutsigbarhet og kontinuitet i og mellom organisasjoner når en krise oppstår.

3. Nærhetsprinsippet

Kriser skal organisatorisk håndteres på lavest mulig nivå. Dette betyr at den organisasjonen som sitter nærmest krisen, skal forsøke å løse krisen på egenhånd. Dette prinsippet skal ivareta at strategiske ledere ikke blir operative i krisesituasjoner.

4. Samvirkeprinsippet

Myndigheter, virksomheter og etater har et selvstendig ansvar for å sikre et best mulig samvirke med relevante aktører og virksomheter i arbeidet med forebygging, beredskap og krisehåndtering. Dette prinsippet ble implementert som et selvstendig prinsipp i etterkant av 22. juli-terroren i Norge i 2011.

Justis- og beredskapsdepartementet

Justis- og beredskapsdepartementet skal være fast lederdepartement i sivile nasjonale kriser, dersom Kriserådet ikke bestemmer noe annet. Justis- og beredskapsdepartementet har i tillegg samordningsansvar for samfunnets sivile sikkerhet og ansvar for tilsynsarbeid gjennom Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, Nasjonal sikkerhetsmyndighet og hovedredningssentralene.

Den sentrale krisehåndteringen

Regjeringen: Fatter politiske beslutninger om de overordnede mål og rammer for krisehåndteringen. Regjeringen er ansvarlig for en hver krise i offentlig sektor, men har delegert myndighet for krisehåndtering ned til hver fagsektor, herunder fagdepartementer, samt underliggende etater og virksomheter.

Kriserådet: Ivaretar og sikrer strategisk koordinering, blant annet mellom berørte departementer. Rådet har fem faste medlemmer: regjeringsråden ved Statsministerens kontor samt departementsrådene i Justis- og beredskapsdepartementet, Helse- og

omsorgsdepartementet, Forsvarsdepartementet og Utenriksdepartementet. Rådet kan utvides ved behov.

Lederdepartementet: Justis- og beredskapsdepartementet skal være fast lederdepartement i sivile nasjonale kriser, dersom Kriserådet ikke bestemmer noe annet. Ansvarlig for løpende strategisk ledelse av krisehåndteringen. Rapporterer og fremskaffer beslutningsgrunnlag til Kriserådet og Regjeringen.

Krisestøtteenheten: Er permanent sekretariat for Kriserådet og skal støtte lederdepartementene. I en krise bidrar Krisestøtteenheten med kompetanse i form av rådgivning og faglig bistand til lederdepartementets arbeid med samordning og helhetlig sentral krisehåndtering.

1.4.2. Beredskap og krisehåndtering i samferdselssektoren

Jernbaneverket er en etat underlagt Samferdselsdepartementet, mens NSB er et statlig eiet selskap underlagt Samferdselsdepartementet. Disse organisasjonene rapporterer situasjonsbilde fra krisesituasjoner til dem, uavhengig av hverandre. Regjeringen har videre alltid det overordnede ansvaret for kriser i offentlig sektor, selv om forvaltningsmyndighet er delegert ned til etater og selskaper. I tillegg til rapportering, kan det i enkelte sammenhenger opprettes en såkalt «liaison» mellom organisasjonene (Utenriksdepartementet, 2013). Dette betyr at en organisasjons representant er til stede i tilstøtende organisasjoners kriseledelse, for å samordne krisehåndteringen mellom disse organisasjonene. Dersom Samferdselsdepartementet ansees for å være «lederdepartementet» (Justis- og Beredskapsdepartementet, 2013), rapporterer det til Kriserådet og Regjeringen (Justis- og beredskapsdepartementet, 2012). Eksempelvis var Samferdselsdepartementet lederdepartementet i «askeskykrisen» i 2010, da flytrafikken ble lammet av vulkanutbruddet på Island (Maal m. fl., 2012). Når det kommer til NSB Persontog, har selskapet ansvar for trafikkavviklingen av sine tog. Dersom det oppstår en krise hvor politiet involveres, tar politiet formelt kontroll på ulykkesstedet når de ankommer der, inkludert registrering av passasjerer, informasjon til pårørende og lignende. NSB har da en bistandsrolle ovenfor politiet. Dersom det oppstår en krise med infrastrukturen på jernbanen, er det Jernbaneverket som formelt har ansvaret for å løse dette. NSB Persontog har kun i oppgave å løse

trafikkavviklingen i perioder hvor infrastrukturen ikke fungerer – se vedlegg 1 (Justis- og Beredskapsdepartementet, 2012).

1.5. Begrepsavklaringer

Definisjoner av nøkkelord i forskningsstudien

- Ansvar-, likhet-, nærhet-, og samvirkeprinsippet: Ansvarsprinsippet innebærer at den organisasjon som har ansvar for et fagområde i en normalsituasjon, også har ansvaret for å håndtere ekstraordinære hendelser på området. Likhetsprinsippet betyr at den organisasjon man opererer med til daglig skal være mest mulig lik den organisasjon man har under kriser. Nærhetsprinsippet innebærer at kriser organisatorisk skal håndteres på lavest mulig nivå. Samvirkeprinsippet stiller krav til at myndighet, virksomhet eller etat har et selvstendig ansvar for å sikre et best mulig samvirke med relevante aktører og virksomheter i arbeidet med forebygging, beredskap og krisehåndtering (Justis- og Beredskapsdepartementet, 2012).
- Beredskapsplan (også omtalt som «planverk» i denne avhandlingen): Beredskapsplanen er et verktøy i alarmfasen og i håndteringsfasen av kriser (Næringslivets Sikkerhetsorganisasjon, 2011).
- Krisesituasjoner: Uønskede hendelser med ukjent varighet (Statskonsult, 2012)
- Krisekommunikasjon: Kommunikasjon fra organisasjoner til interessenter i kriser. «Interessenter» kan være presse, befolkning, organisasjoner (Kommunikasjonsforeningen, 2013).
- Kritisk infrastruktur: Kritisk infrastruktur er de anlegg og systemer som er helt nødvendige for å opprettholde samfunnets kritiske funksjoner som igjen dekker samfunnets grunnleggende behov og befolkningens trygghetsfølelse (NOU, 2006)
- Operativt nivå: Håndtering av daglig drift av en organisasjon. Beslutninger som fattes er av kortsiktig art (Godejord, 2008).
- Strategisk nivå: Langsiktig planlegging (ca. 3 -5 år). Legger føringer på hvilken retning organisasjonen skal bevege seg (Godejord, 2008). Overordnet ansvar for organisasjonen.
- Omdømme: Tiltak for å bygge opp tillit blant organisasjoners interessenter. Er et resultat av omverdenens oppfatning av en organisasjon over lengre tid (Røvik, 2007).
- Regjeringens kriseråd – består av regjeringsråden ved Statsministerens kontor, samt departementsrådene fra Forsvarsdepartementet, Utenriksdepartementet, Justis- og

Beredskapsdepartementet, samt Helse- og omsorgsdepartementet. I tillegg innkalles departementsråder fra andre departementer som eventuelt er involvert i en krisesituasjon.

1.6. Avhandlingens videre struktur

Avhandlingen er inndelt i seks kapitler. I kapittel 2 redegjør jeg for det teoretiske grunnlaget i avhandlingen, mens jeg i kapittel 3 går igjennom metoden i avhandlingen. I kapittel 4 analyserer og drøfter jeg resultatene fra studien, mens jeg i kapittel 5 fremlegger konklusjonen og oppsummeringen. I kapittel 6 avslutter jeg oppgaven med en gjennomgang av oppgavens begrensninger, øvrige refleksjoner, samt anbefaling til videre forskningstemaer som oppstod i lys av funnene i denne masteravhandlingen.

2. Teorikapitlet

I dette kapitlet vil jeg redegjøre for relevante teorier innenfor organisasjonsledelse og kriseberedskap. Til tross for at disse forskningsområdene overlapper med hverandre på mange måter, vil avhandlingen primært være knyttet opp mot organisasjonsteorien. Konkret vil avhandlingen min ta utgangspunkt i det «rasjonelle-instrumentelle» organisasjonsperspektivet, det «naturlige» organisasjonsperspektivet (gammel-institusjonelle perspektivet), og «forhandlingsperspektivet» (Christensen m. fl., 2010). Jeg vil benytte disse perspektivene til å drøfte problemstillingen og case studien av samferdselssektoren fra flere vinkler. På den måten vil jeg illustrere i hvilken grad og hvilken form de fire krisehåndteringsprinsippene ansvar-, likhet-, nærhet-, og samvirke anvendes i kriseberedskap i offentlig sektor.

I forlengelsen av de tre organisasjonsteoretiske perspektivene, vil Perrow sin *Normal accident*-teori (1984) drøftes i sammenheng med case-studien av samferdselssektoren, og avhandlingens problemstilling. På den måten belyser ytterligere i hvilken grad og hvilken form de fire krisehåndteringsprinsippene ansvar-, likhet-, nærhet-, og samvirke anvendes i kriseberedskap i offentlig sektor.

2.1. Tre organisasjonsteoretiske perspektiver

Alle krisesituasjoner skyldes forskjellige årsaker, har forskjellig omfang og konsekvens. I diskusjonen av i hvilken grad og hvilken form ansvar-, likhet-, nærhet og samvirkeprinsippene anvendes i kriseberedskap i offentlig sektor, bruker jeg samferdselssektoren som en case-studie. Videre ser jeg det som relevant å knytte funnene fra case-studien min opp mot tre sentrale organisasjonsteoretiske perspektiver, det «rasjonelle-instrumentelle» organisasjonsperspektivet, det «naturlige» organisasjonsperspektivet, og «forhandlingsperspektivet» (Christensen m f.l., 2010). Bakgrunnen for at jeg ønsker å inkludere disse tre perspektivene i avhandlingen min, er for å drøfte dem opp mot de empiriske dataene som jeg har innhentet. Disse perspektivene kan muligens bidra til å belyse hvorfor fenomener er som de er innenfor kriseberedskap i offentlig sektor, noe som vil styrke avhandlingen. På denne måten vil jeg illustrere i hvilken grad og hvilken form de fire krisehåndteringsprinsippene i problemstillingen anvendes i kriseberedskap i offentlig sektor. De tre nevnte organisasjonsteoretiske perspektivene vil videre drøftes opp mot *Normal accident*-teorien til Perrow (1984).

I organisasjonsteorien beskrives det rasjonelle-instrumentelle perspektivet ved at organisasjoner ... vurderer tilgjengelige valgmuligheter opp mot de gjeldende rammebetingelsene, når en skal vedta endring av organisasjonsstruktur (Christensen m. fl., 2010). Med andre ord planlegges organisasjonsstrukturer ut ifra hvordan man enklest mulig når fastsatte mål innenfor definerte rammer. Dette kan, ifølge Christensen m. fl. (2010), gjøres på flere forskjellige måter. Toppledelsen kan, blant annet, bestemme seg for en struktur, og implementerer denne for å gjennomføre en organisasjonsendring. Denne måten kalles «hierarkisk variant», hvor nivåer lenger ned i organisasjonsstrukturen ikke formelt har mye innflytelse på valg av organisasjonsstrukturen (Christensen et.al., 2010). Dersom man setter det rasjonelle-instrumentelle perspektivet inn i offentlig sektor i Norge, vil jeg derfor forvente å finne at Justis- og Beredskapsdepartementet, og de andre fagdepartementene, har en sterk styring nedover i samferdselssektoren, i form av fastsatte direktiver, prosedyrer og rapporteringskanaler. Ut ifra dette perspektivet vil underliggende etater og offentlige selskaper ha begrenset med spillerom og beslutningsmyndighet innenfor kriseberedskap.

Den andre varianten er kjent som «forhandlingsvarianten», hvor endringsprosessen er forankret hos flere nivåer lenger ned i organisasjonen, og alle berørte aktører er en del av utformingen av endringsprosessen (Christensen m. fl., 2010). Mens det rasjonelle-instrumentelle perspektivet er tuftet på et hierarkisk «top-down» styringssett (Røvik, 2009; Economist, 2003), tar det såkalte «bargaining»-perspektivet hensyn til forskjellige interesser mellom organisasjoner (Røvik, 2009). Hvilke ressurser som er tilgjengelig hos organisasjonene og hvilke allianser/samarbeidsavtaler som eksisterer mellom organisasjoner spiller også inn (Lægneid og Serigstad, 2004). I dette perspektivet ligger det at man treffer beslutninger basert på omgivelsene og interessenter, f. eks eiere, kunder, medier og lignende – derav «bargaining»-perspektivet, eller «forhandlings»-perspektivet på norsk (Christensen m. fl., 2010). Dersom dette perspektivet legges til grunn, er det nærliggende å anta at kriseberedskapen i offentlig sektor i Norge utformes gjennom en demokratisk høringsprosess, hvor det er rom for individuelle tilpasninger ut ifra hver enkelt organisasjons behov og evne.

Det «naturlige organisasjonsperspektivet» tar på sin side utgangspunkt i uformelle normer i som eksisterer i organisasjoner. Det «naturlige organisasjonsperspektivet» er også kjent som det «kulturelle perspektivet» (Røvik, 2009). Dersom det «naturlige organisasjonsperspektivet» legges til grunn, vil jeg forvente å se at ansvars-, likhet-, nærhet-,

og samvirkeprinsippene ikke blir fulgt av organisasjonene i samferdselssektoren. Bakgrunnen for denne antakelsen er at det naturlige organisasjonsperspektivet gir individet stor beslutningsmyndighet, og fostrer et såkalt «bottom-up» styringssett (Economist, 2003). De tre ovennevnte organisasjonsteoretiske perspektivene vil være relevant for avhandlingen, ettersom de danner et teoretisk grunnlag for drøftingen opp mot de empiriske dataene fra case-studien av samferdselssektoren. I den forbindelse, vil disse tre organisasjonsteoretiske perspektiv brukes for å illustrere i hvilken grad og hvilken form de fire krisehåndteringsprinsippene ansvar-, likhet-, nærhet-, og samvirke anvendes i kriseledelse i offentlig sektor.

2.2. Teori innenfor kriseberedskap

En avhandling om kriseledelse kan baseres på mange forskjellige teoretiske perspektiver og fokusområder. Ledelse, omdømme, psykologi, kommunikasjon er bare noen av områdene som kan representere et overordnet fokusområde i en slik avhandling (Perrow, 1984). Mye av forskningen som har blitt gjort innenfor kriseledelse, finnes innenfor tekniske ingeniørfaglige og psykologiske miljøer, og er knyttet opp mot olje/offshore, luftfart og skipsfart (Perrow, 1984). Denne avhandlingen har et organisasjonsteoretisk perspektiv, og vil således drøfte de fire krisehåndteringsprinsippene «ansvar-, likhet-, nærhet-, og samvirke» opp mot de mer subjektive og «organiske» elementene som trer inn når organisasjoner i offentlig sektor utøve kriseberedskap i samspill med andre organisasjoner (Røvik, 2009). For å underbygge det teoretiske grunnlaget i avhandlingen, vil jeg drøfte funnene i case-studien av samferdselssektoren i sammenheng med *Normal accident*-teorien (Perrow, 1984). Videre vil Perrows *Normal accident*-teori (1984) drøftes i sammenheng med det «rasjonelle-instrumentelle» organisasjonsperspektivet; det «naturlige» organisasjonsperspektivet (gammel-institusjonelle perspektivet); og «forhandlingsperspektivet» (Christensen, m. fl., 2010).

I Perrows (1984) *Normal accident*-teori hevder han at «vanlige» ulykker, for eksempel en togavsporing, kun er en utløsende faktor, og er et symptom på et større problem i en organisasjon (Rasmus og Reason, 1990). Videre hevder *Normal accident*-teorien at en krise kan eskalere til å bli en større krise utover den som ble utløst opprinnelig (Perrow, 1984). Med andre ord, dersom et tog sporer av skinnene, er det sannsynlig at en slik hendelse utløser en større krise utover de skadene som ble påført menneskene og togsettet som var involvert i

ulykken, forutsatt at det eksisterer en eller flere brister lenger inn i organisasjonen. Rasmussen og Reason (1990) omtaler dette perspektivet i Perrows *Normal accident*-teori (1984) som en «systemsvikt». Til tross for at *Normal accident*-teorien (Perrow, 1984) omhandler systemsvikt internt i organisasjoner (Rasmussen og Reason, 1990), er denne teorien relevant for å belyse denne avhandlingens inter-organisasjonelle fokus. Denne avhandlingen har, som nevnt innledningsvis, som mål å diskutere i hvilken grad og hvilken form ansvar-, likhet-, nærhet-, og samvirkeprinsippene anvendes innenfor krisehåndtering i offentlig sektor. Perrow (1984) sin teori vil således inkluderes i drøftingen for å bygge oppunder relasjonen mellom det «rasjonelle-instrumentelle» organisasjonsperspektivet; det «naturlige» organisasjonsperspektivet; og «forhandlingsperspektivet» (Christensen, m. fl., 2010) og de empiriske dataene fra case-studien av samferdselssektoren.

Ifølge Læg Reid og Serigstad (2004) er det en forutsetning at eksisterende beredskapsplanverk og prosedyrer blir fulgt for at kriser skal løses på best mulig måte mellom organisasjonene i offentlig sektor. I og med at ansvar-, likhet-, nærhet-, og samvirkeprinsippet ligger til grunn for beredskapsplanverket i Norge, er det derfor grunnleggende viktig at disse prinsippene blir fulgt i alle ledd i samferdselssektoren (Læg Reid og Serigstad, 2004). Dersom det viser seg at noen organisasjoner i samferdselssektoren avviker fra å følge ansvars-, likhet-, nærhet-, og samvirkeprinsippene, vil det ifølge Læg Reid og Serigstad (2004) bety at kriser ikke kan løses på best mulig måte. Dette vil dermed, ut ifra Perrow sin teori (1984), bety at det finnes en systemsvikt i kriseberedskapen i samferdselssektoren (Reason og Rasmussen, 1990). Perrow sin *Normal accident*-teori (1984) vil derfor være svært relevant for å trekke linjer mellom hans teori og de empiriske dataene som er samlet inn.

Et nøkkelord i Perrows (1984) *Normal accident*-teori, er «multi-level governance», heretter omtalt som «flernivåstyring». Perrows forskning på flernivåstyring benyttes også som et teoretisk fundament i Samferdselsdepartementets egen rapport «Krisescenarioer i samferdselssektoren – KRISIS» (2009). Flernivåstyring kan også relateres direkte til det «rasjonelle-instrumentelle» organisasjonsperspektivet, det «naturlige» organisasjonsperspektivet, og «forhandlingsperspektivet» (Christensen m. fl., 2010). Dette underbygger relevansen for å bruke Perrows *Normal accident*-teori (1984) i avhandlingen. En svakhet ved Perrows (1984) teori er imidlertid at den er noe politisk ladet. Ifølge Whitney (2003) argumenterer Perrow for at teknologiske systemer er laget av en elite som kun bryr seg om egen profitt, uten reelt å tenke på sikkerhet og beredskap. Perrow hevder også at robuste

beredskapssystemer krever *top-down management* (Røvik, 2009; Economist, 2003), hvor toppledelsen implementerer klare og strenge prosedyrer, nedover i hierarkiet (Røvik, 2009; Whitney, 2003). Selv når klare prosedyrer er implementert som sikkerhetsbarrierer i organisasjoner, hevder Perrow (1984) at det vil være tilnærmet umulig å ha en tilstrekkelig beredskap for å unngå kriser (Whitney, 2003). Perrow sin teori kan derfor hevdes å være polariserende og lite nyansert. *Normal accident*-teorien til Perrow (1984) er videre basert på et amerikansk organisasjonskulturelt perspektiv. Dette er ikke nødvendigvis en svakhet ved hans teori, men man må være bevisst på at teorien hans ikke nødvendigvis tar hensyn til særegne norske forhold. Med de forbehold og begrensninger som finnes, er Perrows (1984) teori er allikevel sentral innenfor krisehåndtering og organisasjonsteori. Den er også benyttet av andre norske forskere og offentlige organisasjoner (Samferdselsdepartementet, 2010), og jeg anser derfor Perrow sin teori som relevant for denne avhandlingen.

3. Metodekapitlet

I dette kapitlet vil jeg redegjøre for metodene som benyttes i avhandlingen for å belyse problemstillingen i hvilken grad og hvilken form ansvar-, nærhet-, likhet-, og samhandlingsprinsippene anvendes innenfor kriseberedskap i offentlig sektor (Justis- og Beredskapsdepartementet, 2012). Kapitlet vil først bestå av en gjennomgang av valgt undersøkelsesopplegg, for så å gå inn på valg av respondenter, utvalg av enheter og etiske hensyn knyttet til respondentenes deltakelse. Videre fortsetter kapitlet med å gå igjennom intern-, og ekstern validitet, mens avhandlingens reliabilitet vil bli presentert avslutningsvis.

3.1. Valg av undersøkelsesopplegg

Denne masteravhandlingen baserer jeg på en kombinasjon av teori og empiri fra primær- og sekundærkilder. De tre teoretiske perspektivene danner grunnlaget for denne avhandlingen er det «rasjonelle-instrumentelle» organisasjonsperspektivet, det «naturlige» organisasjonsperspektivet (gammel-institusjonelle perspektivet), og «forhandlingsperspektivet» (Christensen m. fl., 2010). Alle disse organisasjonsperspektivene vil jeg sette i sammenheng med hverandre, i spennet mellom styring og ledelse. Videre inkluderer jeg Perrow (1984) sin *Normal accident*-teori. På denne måten kommer avhandlingen på et «mid-range»-nivå (Christensen m. fl., 2010). Masteravhandlingen min vil videre forankres gjennom en case studie av samferdselssektoren. I denne sammenheng vil jeg drøfte innsamlet data fra primærkilder innenfor organisasjonsledelse og krisehåndtering i samferdselssektoren. Videre vil jeg sette deres perspektiver i sammenheng med de tre organisasjonsteoretiske perspektivene nevnt ovenfor, og Perrow sin teori (1984). I dette metodekapitlet vil jeg beskrive metoden som jeg valgte å benytte i avhandlingen, og drøfte hvorfor jeg anser den som den mest hensiktsmessige metoden. I kapitlet vil jeg også drøfte eventuelle svakheter med metoden, samt andre hensyn jeg har vurdert i prosessen.

Forskjellen mellom kvalitative og kvantitative metoder forklares på følgende måte: «mens kvantitative data opererer med tall og størrelser, opererer kvalitative data med meninger. Meninger er formidlet i hovedsak via språk og handlinger» (Dey, 1993 i Jacobsen, 2011). Videre beskriver Jacobsen (2011) at kvalitativ metode er hensiktsmessig å benytte når man søker å undersøke et begrep eller fenomen. Denne forskningsstudien har til hensikt å gå i dybden av et begrenset forskningsområde, nemlig analysere i hvilken grad og hvilken form ansvar-, likhet-, nærhet-, og samvirkeprinsippene anvendes offentlig sektor. På bakgrunn av

dette, er det mest aktuelt å benytte seg av en kvalitativ forskningsmetode til denne avhandlingen. Avhandlingen vil være basert på en intensiv design, da hensikten er å gå i dybden i stedet for i bredden (Hellevik, 1997 i Jacobsen, 2011). Med intensivt design, vil denne forskningsstudien ha to variabler, men få enheter som skal undersøkes, hvilket vil bli beskrevet i mer detalj i avsnitt 3.5.1. i dette kapitlet.

Avhandlingen vil være basert på en case-studie av samferdselssektoren. Innenfor case-studiets rammeverk, vil studien omfatte det som Jacobsen (2011) beskriver som en «kollektiv enhet». Den kollektive enheten i dette studiet vil være organisasjonene som tilhører samferdselsstrukturen i offentlig sektor, nemlig Justis- og beredskapsdepartementet, Samferdselsdepartementet, Jernbaneverket, NSB og politietaten. Politietaten anses som å være en del av den kollektive enheten i dette studiet, til tross for at den i praksis sorterer under Justis- og Beredskapsdepartementet (2012). Ved å benytte case-studie med kollektiv enhet som forskningsmetode, vil oppgaven begrenses til å omfatte relasjonen *mellom* de nevnte organisasjonene i samferdselssektoren, altså på et inter-organisatorisk nivå. Studien vil derfor ikke omfatte hvordan ansvar-, likhet-, nærhet-, og samvirkeprinsippene innenfor krisehåndtering fungerer internt i organisasjonene i samferdselssektoren. Grunnen til at dette ikke inkluderes i oppgaven, er at det vurderes som mer relevant å se på forholdet mellom organisasjonene i et beredskap- og krisehåndteringsperspektiv, enn å se på interne forhold isolert i enkeltorganisasjoner. På denne måten er det mulig å se på offentlig sektor fra et systemperspektiv (Røvik, 2009), og derved til en viss grad kunne generalisere resultatene fra studien av samferdselssektoren til andre fagsektorer innunder den offentlige sektoren (Justis- og beredskapsdepartementet, 2012). Videre sikrer studien av organisasjonene i samferdselssektoren at man ser i hvilken grad og hvilken form ansvar-, likhet-, nærhet og samvirkeprinsippet anvendes på et inter-organisasjonsnivå, jamfør den organisasjonsteoretiske forankringen til oppgaven (Røvik, 2009).

3.2. Valg av respondenter

Valget av respondenter ble gjort med bakgrunn i tre vesentlige faktorer. Den første faktoren var at respondentene skulle inneha førstehåndskunnskap om beredskap og krisehåndtering innenfor samferdselssektoren. Det ble ikke vurdert som vesentlig at respondentene hadde en topplederrolle i organisasjonene som de representerte, så lenge de hadde en spisskompetanse på innenfor fagfeltet beredskap og krisehåndtering. Den andre innvirkende faktoren for

utvelgelsen av respondenter, var at de skulle ha en spredning i organisasjonstilhørighet. Med tanke på at oppgaven er basert på kvalitativ forskningsmetode, bidrar spredningen av respondentenes organisasjonstilhørighet til at informasjonsdataene har større validitet og reliabilitet. I tillegg bidrar denne spredningen til at resultatene i noe større grad kan generaliseres innenfor samferdselssektoren. Den tredje vesentlige faktoren som ble lagt til grunn for utvalget av respondenter, var at de skulle representere hele verdikjeden innenfor beredskap og krisehåndtering i samferdselssektoren, fra departementer på toppen av strukturen, til etat og selskap i bunnen av strukturen. Ved å hente inn data fra respondenter i hele verdikjeden, kan resultatene vise hvordan ansvar-, likhet-, nærhet- og samvirkeprinsippene virker som helhet i samferdselssektoren. Samtidig får en innsikt i hvordan respondentene individuelt oppfatter krisehåndterings-prinsippene internt i sine respektive organisasjoner, samt deres roller satt opp mot et større system.

For å innhente data til avhandlingen, ble følgende respondenter intervjuet:

1. Justis- og Beredskapsdepartementet: Carl-Erik Christoffersen, seniorrådgiver, avdeling for krisehåndtering og sikkerhet.
2. Kari-Anne Dobloug, kommunikasjonsrådgiver i Hedmark politidistrikt.
3. Samferdselsdepartementet: Anders Hovdum, Underdirektør i avdeling for trafikksikkerhet og beredskap.
4. Jernbaneverket: Trude Isaksen, Kommunikasjonssjef i region Øst, kommunikasjonsavdelingen.
5. Terje Løvdok, Sjef for driftsoperativt senter i NSB Persontog.

3.2.1. Etiske hensyn

Avhandlingen er underlagt obligatoriske etiske regler. Hver enkelt respondent har blitt gjort kjent med hva avhandlingen går ut på, hvilken rolle de har i studien, samt sine rettigheter. Hver enkelt respondent ansees å ha en ekspertrolle i lys av sin stilling og organisasjonstilhørighet, og derved kunnskap om beredskap og krisehåndtering. De har derfor hatt mulighet til å vurdere konsekvensen av informasjonen som de bidrar med i avhandlingen. Dette i kontrast til for eksempel barn eller andre som ikke er i stand til å vurdere konsekvensen av egne valg og handlinger. På denne måten har dette gjort de etiske momentene i avhandlingen enklere, men like fullt viktig å gjennomføre på en redelig måte. På bakgrunn av en generell policy for ansatte i Justis- og Beredskapsdepartementet, har respondent nummer 1, Carl-Erik Christoffersen, presisert at informasjon som han har avgitt,

er å anse som hans private betraktninger. Denne respondentens meningsuttalelser og informasjon til studien, gjennom et semi-strukturert intervju, er derfor ikke nødvendigvis sammenfallende med den som hans arbeidsgiver, Justis- og Beredskapsdepartementet, står for. Selv om dette er en viss begrensning til studien, er Christoffersen allikevel å anse som en pålitelig respondent, med stor grad av ekspertkunnskap innenfor fagfeltet beredskap- og krisehåndtering i offentlig sektor. De øvrige respondentene har ikke reservert seg på noen måte.

3.2.2. Utvalg av enheter

Enhetene som benyttes i avhandlingen består av representanter fra Justis- og Beredskapsdepartementet, Samferdselsdepartementet, Jernbaneverket, NSB og politiet. De utvalgte enhetene klassifiseres som respondenter (Jacobsen, 2011). Respondentene er hver for seg eksperter på krisehåndtering og ledelse innenfor sine respektive organisasjoner. Videre besitter de stor kunnskap om faglinjestrukturen i samferdselssektoren, og offentlig sektors prinsipper for krisehåndtering. I motsetning til en kvantitativ undersøkelse, med mange respondenter, er det vanskelig å garantere at respondentene er helt objektive i sine svar. På grunn av respondentenes spesialistfunksjoner innenfor krisehåndtering i offentlig sektor, er informasjonen fra disse allikevel meget verdifull for forskningsoppgaven. Deres svar vil derfor være en sentral del av datamaterialet, gitt at deres objektivitet kan sikres på tilstrekkelig vis. Dette drøftes nærmere i avsnitt 3.5., som omhandler avhandlingens reliabilitet.

3.3. Intern validitet

Til tross for at valget av respondenter er gjort under forutsetning om at disse kan bidra til nyttig og sannferdig informasjon, er det nødvendig å kvalitetssikre de kvalitative dataene som innhentes fra disse. I denne avhandlingen vil valideringen av dataene gjennomføres ved å drøfte dem opp mot det «rasjonelle-instrumentelle» organisasjonsperspektivet, det «naturlige» organisasjonsperspektivet (gammel-institusjonelle perspektivet), og «forhandlingsperspektivet» (Christensen m. fl., 2010), samt Perrows (1984) *Normal accident-teori*. Ved å drøfte respondentens informasjon opp mot disse eksisterende teoriene, vil det kunne bekrefte, eventuelt avkrefte, validiteten til respondentene (Jacobsen, 2011).

3.4. Ekstern validitet og generalisering

Hensikten med å benytte seg av kvalitativ metode i denne avhandlingen, er ikke å slå fast hyppigheten eller størrelsen av krisesituasjoner som oppstår (Jacobsen, 2011). Målet er å kunne omforme empirien fra et mindre utvalg av respondenter, til det som Jacobsen (2011) omtaler som et «teoretisk nivå». Mer konkret, er målet for denne avhandlingen å drøfte i hvilken grad og hvilken form de fire krisehåndteringsprinsippene ansvar-, likhet-, nærhet-, og samvirke anvendes i kriseberedskap i offentlig sektor. Videre er målet å kunne generalisere empirien i denne avhandlingen til et overordnet teoretisk nivå, som er gyldig for offentlig sektor for øvrig. For å kvalitetssikre den eksterne validiteten, vil den drøftes opp mot det «rasjonelle-instrumentelle» organisasjonsperspektivet, det «naturlige» organisasjonsperspektivet (gammel-institusjonelle perspektivet), og «forhandlingsperspektivet» (Christensen m. fl., 2010), samt Perrow sin (1984) *Normal accident-teori*.

3.5. Reliabilitet (pålitelighet)

Forskjellen mellom kvalitative og kvantitative metoder forklares på følgende måte:

«mens kvantitative data opererer med tall og størrelser, opererer kvalitative data med meninger. Meninger er formidlet i hovedsak via språk og handlinger» (Dey, 1993 i Jacobsen, 2011).

Ifølge Jacobsen (2011) er kvalitativ metode hensiktsmessig å benytte når man søker å undersøke et begrep eller fenomen. Ved bruk av kvalitativ metode, krever det imidlertid en nøye planlegging og vurdering for at studien skal bli så pålitelig som mulig. I motsetning til kvantitativ metode, har man ikke mange tall som man kan analysere og generalisere med en god feilmargin. Variabler og utvalg av enheter er derfor viktig. I de følgende avsnittene vil jeg drøfte nettopp variabler og utvalg av enheter, i forbindelse med avhandlingens reliabilitet (pålitelighet).

3.5.1. Variabler

For å kunne drøfte i hvilken grad og hvilken form de fire krisehåndteringsprinsippene ansvar-, likhet-, nærhet-, og samvirke i anvendes kriseberedskap i offentlig sektor, har jeg satt opp følgende tre variabler:

1. Beslutningsnivå i samferdselssektoren i kriser.
2. Rapportering og informasjonsdeling mellom organisasjoner i offentlig sektor i kriser.

3.5.2. Utvalg av enheter

Enhetene som benyttes i forskningsoppgaven består av respondenter fra alle organisasjonene i rapporteringsstrukturen i samferdselssektoren, nemlig Justis- og Beredskapsdepartementet, Samferdselsdepartementet, Jernbaneverket, NSB, samt politiet (Jacobsen, 2011). Selv om det er vanskelig å garantere at respondentene i er helt objektive i sine svar, er informasjonen fra disse meget verdifull for forskningsoppgaven. Deres svar vil derfor være en sentral del av datamaterialet, gitt at deres objektivitet kan sikres på tilstrekkelig vis. Spredningen av respondentenes organisasjonstilhørighet vil således bidra til å sikre at studien totalt sett har stor grad av reliabilitet. I tillegg har alle respondentene godkjent at deres navn, stilling og organisasjonstilhørighet bekjentgjøres i denne avhandlingen. Dette sikrer også en bedre reliabilitet.

For å sikre enda større reliabilitet i studien, vil er det nyttig å dele inn populasjonen i forskjellige grupper, en såkalt «inndelingsvariabel» (Jacobsen, 2011). Hver enkelt respondents organisasjon utgjør variabelen når denne inndelingen har blitt gjennomført. Grunnen til at «organisasjon» utgjør variabelen i denne sammenheng, er fordi det er relevant å undersøke om organisasjonens plassering i faglinjestrukturen innenfor samferdselssektoren påvirker svarene til respondentene. Populasjonens tilhørighet i forskjellige organisasjoner antas å ha noe å si for hvilke svar som blir gitt i intervjuene, og inndelingsvariabelen bidrar til å sikre reliabiliteten i studien.

I stedet for å trekke ut tilfeldige intervjuobjekter til intervju, vil det bevisst velges ut intervjuobjekter som sitter på detaljert informasjon som er relevant for avhandlingen. Ved å velge ut intervjuobjekter fra populasjonen på denne måten, forsaker man elementet av tilfeldighet og representativitet i forskningsprosessen (Jacobsen, 2011). Grunnen til at valg av intervjuobjekter utføres på denne måten, er at disse intervjuobjektene vil kunne gi dybdeinformasjon om kriseberedskap i et organisasjonsteoretisk perspektiv. Fordi intervjuobjektene helt bevisst velges ut fra populasjonen, kommer avhandlingen ikke til å benytte seg av gruppeintervju i forskningsprosessen. Grunnen til at gruppeintervju velges

bort, er at sannsynligheten for å innhente relevant og mest mulig sannferdig dybdeinformasjon best utføres via en til en intervjuer, i form av semi-strukturelle intervjuer (Jacobsen, 2011).

I tillegg til å innhente informasjon fra primærkilder, vil en del av datamaterialet i avhandlingen være basert på informasjon fra sekundærkilder. Sekundærkildene vil være basert på informasjon fra beredskapsplaner, offentlige dokumenter, presseoppslag og lignende. Disse sekundærkildene vil være relevante for avhandlingen fordi man kan se de empiriske dataene opp mot ansvar-, likhet-, nærhet-, og samvirkeprinsippene. Ved å sammenligne denne informasjonen med informasjonen fra primærkildene, kan man samlet sett ha nok relevant og pålitelig informasjon til å besvare problemstillingene.

I og med at jeg som skriver denne avhandlingen, også er ansatt i NSB, er det viktig å drøfte min rolle i avhandlingen, spesielt med tanke på hvordan jeg påvirker reliabiliteten til studiens resultater. For å unngå at jeg kommer for tett på prosessen, er det lagt inn noen forhåndsregler som følges i prosessen med avhandlingen. For det første baserer studien seg på innsamlet data fra respondenter med en bred spredning (se punkt 3.2. for oversikt over respondenter som deltar i studien). Hver organisasjon i samferdselssektoren er representert i det empiriske datagrunnlaget. På denne måten sikrer man at ikke én organisasjons eller enkeltpersoners særinteresser farger studien på noen vesentlig måte. Videre baseres ikke avhandlingen på mine personlige subjektive meninger, men på grunnlag av innsamlet empirisk data og eksisterende teori. På den måten sikrer jeg mest mulig objektivitet og derav reliabilitet i avhandlingen.

4. Analyse og drøfting

I hvilken grad og hvilken form anvendes de fire krisehåndteringsprinsippene ansvar-, likhet-, nærhet-, og samvirke i kriseberedskap i offentlig sektor? Dette er problemstillingen som danner grunnlaget for denne avhandlingen. I dette kapitlet vil funnene fra intervjuene med respondentene analyseres og drøftes. Som nevnt i metodekapitlet, er avhandlingen min basert på kvalitativ forskningsmetode, i form av semi-strukturerte intervjuer med fem respondenter fra henholdsvis Justis- og beredskapsdepartementet, Samferdselsdepartementet, Jernbaneverket, NSB og politiet. Avhandlingen er fundamentert på organisasjonsteori, i tillegg til overlappende krisehåndterings- og ledelsesteoretiske perspektiver. Sentralt i avhandlingens teoretiske grunnlag ligger det «rasjonelle-instrumentelle» organisasjonsperspektivet, det «naturlige» organisasjonsperspektivet (gammel-institusjonelle perspektivet), og «forhandlingsperspektivet» (Christensen et.al., 2010), samt *Normal accident*-teorien til Perrow (1984). Denne teorien hevder at «vanlige» ulykker, for eksempel en togavsporing, kun er en utløsende faktor, og er et symptom på et større problem i en organisasjon (Rasmus og Reason, 1990). Videre hevder *Normal accident*-teorien at en krise kan eskalere til å bli en større system krise utover den som ble utløst opprinnelig (Perrow, 1984; Rasmus og Reason, 1990). Fundamentet for at kriser skal løses på best mulig måte mellom organisasjonene i offentlig sektor, er at vedtatte prinsipper og prosedyrer blir fulgt, i dette tilfellet ansvar-, likhet-, nærhet-, og samvirkeprinsippet (Lægreid og Serigstad, 2004). Disse prinsippene er implementert i planverket til organisasjonene i offentlig sektor, helt fra Regjeringen, til departementer, direktorat, etater og offentlig eiet selskaper (Justis- og beredskapsdepartementet, 2012). Med dette som grunnlag har denne avhandlingen undersøkt i hvilken grad og hvilken form de fire krisehåndteringsprinsippene ansvar-, likhet-, nærhet-, og samvirke anvendes i kriseberedskap i offentlig sektor. Funnene i denne avhandlingen vil i de følgende avsnittene analyseres og drøftes nærmere, i sammenheng med de teoretiske perspektivene som har blitt presentert.

4.1. Drøfting av krisehåndteringsprinsippene i lys av innsamlet data og teori

I de følgende avsnittene analyserer og drøfter jeg ansvars-, likhet-, nærhet-, og samvirkeprinsippene innenfor kriseberedskapen i offentlig sektor. Jeg har inndelt de fire prinsippene hver for seg, men der hvor det er relevant, drøfter jeg noen av prinsippene opp mot hverandre også.

4.1.1. Ansvarsprinsippet

Med «ansvarsprinsippet» menes det at «organisasjonen som har ansvar for et fagområde i en normalsituasjon, har også ansvaret for nødvendige beredskapsforberedelser og for å håndtere ekstraordinære hendelser på området» (Justis- og Beredskapsdepartementet, 2013). Ifølge samtlige av respondentene, blir ansvarsprinsippet blir fulgt etter planen, og fungerer hensiktsmessig i organisasjonene i samferdselssektoren. I intervjuet med respondenten Trude Isaksen, informasjonssjef i Jernbaneverket, region Øst, påpeker hun imidlertid at ... Det som ofte glemmes i krisehåndtering, er at forskjellige aktører i samferdselssektoren har forskjellige interesser... Dette er spesielt aktuelt i skjæringspunktet mellom Jernbaneverket som etat, med ansvar for infrastruktur, og NSB som selskap, med ansvar for passasjertransport. Dette kan skape en friksjon når krisehåndteringsansvaret ligger hos selskaper som driftes ut ifra bedriftsøkonomiske prinsipper, mens det offentlige opererer etter forvaltningsprinsipper, påpeker Isaksen.

Ser man ansvarsprinsippet og informasjonen fra Isaksen i sammenheng med det «rasjonelle-instrumentelle» perspektivet (Røvik, 2009), er det klart at interessekonflikter mellom likeverdige organisasjoner kan føre til mindre horisontal informasjonsdeling i krisesituasjoner, for eksempel mellom NSB og Jernbaneverket. Det kan være at, for eksempel, det er snakk om mulig skyldspørsmål og, dertil erstatningssøksmål mellom organisasjonene. Ut ifra et «bottom-up»-perspektiv (Røvik, 2009), er det imidlertid ingenting i det empiriske datamaterialet som tyder på at den vertikale informasjonsdelingen fra Jernbaneverket og NSB opp til Samferdselsdepartementet vil bli hindret. Ser man ut ifra det «rasjonelle-instrumentelle» perspektivet, kan årsaken til dette være at Samferdselsdepartementet ilegger Jernbaneverket og NSB krav å rapportere oppover til samferdselsdepartementet gjennom datasystemet *CIM* (Aftenposten, 2013). Videre står Regjeringen til syvende og sist ansvarlig for alle kriser som berører offentlig sektor. Sett ut ifra et «top-down»-perspektiv (Røvik, 2009; Economist, 2003), betyr dette at også Regjeringen og Samferdselsdepartementet har en interesse av å la informasjon flyte nedover til Jernbaneverket og NSB.

Gjennom ansvars-, likhet-, nærhet-, og samvirkeprinsippet har Regjeringen delegert myndighet til underliggende organisasjoner. NSB har, for eksempel, myndighet for å påse at togene går som de skal, og at de er trygge, men selskapet har også myndighet til å håndtere kriser som oppstår innenfor deres fagområde. Jernbaneverket har på sin side blitt delegert myndighet for å påse at infrastrukturen forvaltes på en forsvarlig måte, og at den fungerer. Til

tross for at Regjeringen står politisk ansvarlig dersom NSB og Jernbaneverket ikke leverer innenfor sine fagområder, er disse organisasjonene allikevel ansvarlige for å håndtere problemene dersom en krise inntreffer, jamfør ansvars- og nærhetsprinsippene. Isaksens påpekning om at ulike organisasjoner i samferdselssektoren har ulike interesser, er relevant dersom den settes i sammenheng med *Normal accident*-teorien til Perrow (1984). Et eksempel på dette er Åstad-ulykken som inntraff i januar 2000. På dette tidspunktet var Jernbaneverket skilt ut som en selvstendig etat, med ansvar for infrastrukturen på jernbanen, mens NSB ble driftet som et offentlig selskap, på lik linje med dagens organisering. Det var flere sammenfallende driftstekniske årsaker til at Åstad-ulykken skjedde, som langt på vei bekrefter Perrows (1984) teori. Blant annet hadde det i år 2000 ... ikke blitt implementert sikkerhetstankegang og en sikkerhetsstyring i jernbanesektoren, slik som hadde vært vanlig i andre transportsektorer i flere år (Justis- og beredskapsdepartementet, 2000). Ser man dette ut ifra et «naturlig» organisasjonsperspektiv, tyder dette på at det var en «bottom-up» tankegang (Røvik, 2009) som gjaldt i samferdselssektoren da Åstad-ulykken inntraff (Justis- og Beredskapsdepartementet, 2000). Med andre ord var det interne forhold i NSB og Jernbaneverket som definerte hvordan beredskapsplanene skulle utformes (Justis- og Beredskapsdepartementet, 2000). Dette betyr imidlertid ikke at de empiriske dataene beviser at «ansvarsprinsippet» ikke ble fulgt i år 2000. De empiriske dataene, satt i sammenheng med ulykkerapporten og Perrows *Normal accident*-teori (1984), danner imidlertid et bilde av at beredskapsfokuset var basert på det «naturlige» organisasjonsperspektivet, ikke det «rasjonelle-instrumentelle» perspektivet (Røvik, 2009).

Respondenten fra NSB, Terje Løvdok, uttalte at ... samfunnets interesse for kriser på jernbanen stor, ettersom en driftsforstyrrelse veldig ofte påvirker mange mennesker. Løvdok mener at ansvarsprinsippet fungerer bra, så fremt alle organisasjoner, og deres representanter, kjenner til sitt ansvarsområde, og handler ut ifra dette. I intervjuet til denne avhandlingen, sier underdirektør i Samferdselsdepartementet, Anders Hovdum, på sin side at ... i embetsverket opplever jeg at det er en sterk kultur for å opptre ryddig og ikke å gå utover sitt eget ansvarsområde... i etatene har jeg imidlertid opplevd ved flere anledninger at enkeltpersoner går ut i mediene og «synser» langt utenfor sitt ansvarsområde... dette er uheldig i en krisesituasjon, fortsetter Hovdum. Det finnes flere eksempler som underbygger Hovdums uttalelse til denne masteravhandlingen. Et eksempel var krisehåndteringen av brannen ved Hallingskeid stasjon på Hardangervidda 16. juni 2011, da det begynte det å brenne i et snøoverbygg. Samtidig som dette hendte, var et NSB-tog fra Bergen på vei over

Hardangervidda til Oslo i ferd med å kjøre inn i snøoverbygget på Hallingskeid. Da toget kom inn i snøoverbygget oppdaget lokføreren at det brant noen meter foran toget. Han dro i nødbremsen, og toget stanset et stykke fra der brannen var observert. Passasjerene ble så evakuert (Statens Havarikommisjon for Transport, 2012). I løpet av en slik krisesituasjon, er det mange interessenter som innkaller til krisestab, og hovedregelen er at etatene og selskapene gjør dette på eget initiativ, sier Hovdum i Samferdselsdepartementet.

Jernbaneverket var involvert i denne krisen, ettersom snøoverbygget og infrastrukturen ved brannstedet, tilhører dem. For NSB sin del, hadde selskapet ansvaret for passasjerene om bord, samt togsettet som brant opp. Omverdenens interesse for en slik hendelse er også stor, og behovet for informasjon er betydelig. Dette er tydelig, ettersom norske medier hadde betydelig mediedekning av hendelsen, i tillegg til flere internasjonale medier (Bergens Tidende, 2011).

Med tanke på omverdenens interesse for Hallingskeid-brannen, var det derfor viktig at alle aktørene som var involvert i krisehåndteringen uttalte seg innenfor sitt ansvarsområde, jamfør ansvarsprinsippet (Justis- og Beredskapsdepartementet, 2013). Dette ble brutt av en representant fra Jernbaneverket, som uttalte følgende til Bergens Tidende (2011):

«Det brenner fortsatt godt og grundig. Det har vært litt problemer med slukkingsarbeidet samt tekniske problemer. Det er fraktet opp pumper og slanger».



Bilder fra Hallingskeid stasjon, 16. juni 2011.

Informasjon om redningsarbeid på et ulykkessted er informasjon som politiet har ansvaret for å uttale seg om (Justis- og Beredskapsdepartementet, 2012). Når andre organisasjoner, i dette tilfellet Jernbaneverket, uttaler seg om slukkingsarbeidet, er det sannsynlig at informasjonen ikke er oppdatert eller korrekt. Videre er det politiet som sitter på helhetsbildet av

redningsarbeidet. Ved ytterligere påtrykk fra medier kan det derfor oppstå usikkerhet i befolkningen om alvorlighetsgraden på ulykken dersom andre enn politiet eller brannvesenet uttaler seg om redningsarbeidet (Lægreid og Serigstad, 2003). Ut ifra beredskapsplanverket, som tydelig avklarer grensesnitt og rollefordeling mellom organisasjoner i kriser, kan det argumenteres for at ansvarsprinsippet er formet i tråd med det «rasjonelle-instrumentelle» organisasjonsperspektivet (Røvik, 2009). Pressetalspersonen i Jernbaneverket sitt overtramp av ansvarsprinsippet tyder imidlertid på at «forhandlingsperspektivet» (Røvik, 2009) også er gjeldende for kriseberedskapen i samferdselssektoren, da det kan hevdes at uttalelsen kom som følge av press fra eksterne interessenter (Røvik, 2009). Dette underbygger Lægreid og Serigstad (2003) sitt argument om at kriseberedskapen i offentlig sektor er en såkalt «hybridvariant», hvor både det «rasjonelle-instrumentelle» og «forhandlingsperspektivet» er med på å forme kriseberedskapen. Ut ifra de empiriske dataene fra primærkildene (respondentene) og sekundærkilder (avisartikkel), er det imidlertid ikke noe som tyder på at det «naturlige» organisasjonsperspektivet (Røvik, 2009) preger kriseberedskapen i offentlig sektor på nåværende tidspunkt (Heier og Kjølberg, 2013).

Terje Løvdok, respondenten fra NSB, sin betraktning av ansvarsprinsippet underbygger Perrows (1984) *Normal accident*-teori, da det kan dokumenteres at det ... begås systemfeil i krisehåndteringen i offentlig sektor, som forgreiner seg videre mellom organisasjoner (Rasmussen og Reason, 1990). I så tilfelle er det viktig at politisk ledelse i fagdepartementet handler rasjonelt og ut ifra fakta. Ifølge Hovdum i Samferdselsdepartementet er ... politisk ledelse veldig personavhengig, spesielt på statsrådsnivå, hvor det varierer fra hvem som sitter i statsrådsposten og hvordan den enkelte person er som leder. Setter man denne informasjonen fra Hovdum i sammenheng med Heier og Kjølbergs (2013) syn på at man må differensiere hvordan man håndterer kriser ut ifra hva slags type krise man står ovenfor, styrker dette videre Perrows argument i hans *Normal accident*-teori (1984). Grunnen til dette, er at varierende ledelsesstiler hos forskjellige statsråder (Lussier og Achua, 2007), samt varierende type håndtering av forskjellige typer kriser (Heier og Kjølberg, 2013) illustrerer en kompleksitet i hele den offentlige krisehåndteringsstrukturen (Perrow, 1984). På den måten kan det argumenteres for at man får en usikkerhet i hele verdikjeden, fra offentlig selskap, etat og opp til fagdepartement og Regjering (Economist, 2003).

Til tross for at ansvarsprinsippet står fast, uavhengig av statsrådsutskiftninger, tyder Hovdums erfaring på at varierende ledelsesstiler hos statsråder kan føre til en veksel mellom hvilke

organisasjonsteoretiske perspektiver som er mest gjeldende. Dersom statsråd har en såkalt «autokratisk» ledelsesstil (Lussier og Achua, 2007), kan en argumentere at det er større sjanse for at det «rasjonelle-instrumentelle» organisasjonsperspektivet er mer fremtredende i offentlig sektor. Hvis man imidlertid har en statsråd med en «demokratisk» ledelsesstil (Lussier og Achua, 2007), er det en god mulighet for at det er rom for at organisasjonene i samferdselssektoren kan forhandle frem sine ønsker, jamfør «forhandlingsprinsippet» i organisasjonsteorien (Røvik, 2009). Har man imidlertid en statsråd med en «laissez-faire» ledelsesstil (Lussier og Achua, 2007), vil det være naturlig å hevde at det «naturlige» organisasjonsperspektivet får mulighet til å bli fremtredende. Denne argumentasjonsrekken vil nok muligens bli utfordret av noen som hevder at ledelsesstil til en statsråd ikke vil ha stor betydning på samferdselssektoren. Empiriske sekundærdata viser imidlertid at en statsråds involvering i enkeltkriser har en påvirkning på hvordan kriser håndteres. Da hele jernbanenettet i Oslo-området skulle stenge for oppgraderingsarbeider i seks uker sommeren 2011, måtte NSB og Flytoget erstatte tog med buss fra Oslo S til Lillestrøm. Det oppstod imidlertid trafikkork og store forsinkelser for NSBs innleide busser og flere tusen passasjerer den første dagen av sommerstengingen, mandag 27. juni 2011, da Statens Vegvesen samtidig hadde besluttet å stenge en av hovedveiene fra Oslo til Lillestrøm. På bakgrunn av dette valgte NSB å gå ut offentlig og be Vegvesenet om å åpne veistrekningen igjen snarest (Verdens Gang, 2011). Dette fikk daværende samferdselsminister Magnhild Meltveit Kleppa til å innkalle Statens Vegvesen, Jernbaneverket og NSB til et krisemøte ved statsrådets kontor i Samferdselsdepartementet. Utfallet av møtet med Kleppa ble at den aktuelle vegstrekningen mellom Oslo og Lillestrøm åpnet umiddelbart, for å slippe NSB og Flytogets innleide busser frem.

Videre bestemte Kleppa at det skulle opprettes et fast «samhandlingsforum» innenfor samferdselssektoren, som skulle sikre at lignende logistikkriser skulle unngås. Dette eksemplet er interessant å drøfte av flere årsaker. For det første er denne hendelsen et bevis på at en statsråds lederskap og styringsrett har direkte påvirkning på beredskapen i offentlig sektor. Videre er den et eksempel på at både «forhandlingsprinsippet» og det «rasjonelle-instrumentelle» organisasjonsperspektivet er gjeldende i samferdselssektoren (Røvik, 2009). NSB utnyttet «forhandlingsprinsippet» ved å kreve at Statens Vegvesen skulle åpne den stengte veistrekningen, til fordel for jernbanesektoren, mens Kleppas beslutning om å implementere et «samhandlingsforum» i samferdselssektoren faller inn under det «rasjonelle-instrumentelle» organisasjonsperspektivet (Røvik, 2009). Videre styrker denne hendelsen

Perrow sin *Normal accident*-teori (1984), ved at den illustrerer hvordan en krise kan oppstå ved mangel på planlegging, koordinering og kommunikasjon mellom organisasjoner i samferdselssektoren. I tillegg viser denne hendelsen at Kleppa respekterte ansvarsprinsippet innenfor krisehåndtering (Justis- og Beredskapsdepartementet, 2011), ettersom hun ikke blandet seg inn i krisen før NSB henvendte seg til henne for å be om en avklaring på politisk nivå (Verdens Gang, 2011). Nærhetsprinsippet ble imidlertid ikke fulgt i like stor grad av NSB, slik jeg vurderer det. Ved å henvende seg til Samferdselsdepartementet, ble ikke denne krisen løst på lavest mulig nivå i samferdselssektoren. Bakgrunnen til hvorfor nærhetsprinsippet ikke ble fulgt kommer ikke frem i de empiriske dataene i oppgaven. Sett fra et organisasjonsteoretisk perspektiv, kan det allikevel tenkes at NSB vurderte at den raskeste måten å løse krisen på, var å oppfordre Samferdselsdepartementet til å bruke sin styringsrett ovenfor Statens Vegvesen; en styringsrett som NSB selv ikke besitter. Med andre ord valgte NSB å gå bort ifra muligheten til å benytte seg av «forhandlingsperspektivet» (Røvik, 2009). Samtidig oppstod det en «bottom-up»-kommunikasjon ved at NSB stilte krav opp til Samferdselsdepartementet om at de måtte løse krisen (Røvik, 2009). Etter at «bottom-up»-kommunikasjonen hadde inntruffet, tok Samferdselsdepartementet affære, og en «top-down»-instruks ble gitt, innenfor det «rasjonelle-instrumentelle» organisasjonsperspektivet (Røvik, 2009; Economist, 2003). I lys av det ovennevnte eksemplet, er Perrow sin *Normal accident*-teori (1984) aktuell og relevant, med tanke på den mangelfulle samhandlingsarenaen horisontalt mellom etater og selskaper i samferdselssektoren. At ansvarsprinsippet ble fulgt, mens nærhetsprinsippet ikke ble fulgt, kan allikevel ikke sies å være en systemsvikt, slik som Perrow (1984) sin teori hevder (Reason og Rasmussen, 1990).

Løvdok i NSB og de øvrige respondentene informerer at ansvarsprinsippet i hovedsak ivaretas i krisesituasjoner. Både respondenten fra politiet, Kari Anne Dobloug, og Anders Hovdum i samferdselsdepartementet mener imidlertid at deres organisasjoners krisehåndtering til en viss grad blir påvirket av at det stilles krav om hyppig rapportering, fra henholdsvis Samferdselsdepartementet til Justis- og beredskapsdepartementet og fra Hedmark politidistrikt til politidirektoratet. Respondenten fra Samferdselsdepartementet, underdirektør Anders Hovdum, påpeker videre at ... det er en utfordring at rapportene som sendes opp til Regjeringens kriseråd blir for detaljerte og inneholder teknisk fagterminologi. Dette gjør det vanskeligere å tolke informasjon på strategisk nivå i Regjerings-apparatet. Samtidig tar det tid for underliggende etater og selskaper å skrive gode nok rapporter, som fører til at verdifull tid og ressurser går tapt i krisesituasjoner. Med andre ord uttrykker respondentene at

ansvarsprinsippet etterfølges av organisasjonene i offentlig sektor, men at det mangler et fullgodt system for informasjonsdeling som ikke tapper ansvarshavende organisasjoner for tid og ressurser i krisesituasjoner. Dette bygger ytterligere opp under Perrow (1984) sin *Normal accident*-teori, om at det ofte eksisterer systemfeil i organisasjoner fører til at kriser eskalerer unødvendig (Reason og Rasmussen, 1990).

Mangel på et velfungerende system for informasjonsdeling i krisesituasjoner, som respondentene påpeker i intervjuene, er svært tett relatert til samvirkeprinsippet innenfor krisehåndtering. Dette er også en generell svakhet ved beredskapen i offentlig sektor, som ble avdekket i 22. juli-kommisjonens rapport (2012). Jeg analyserer og drøfter samvirkeprinsippet nærmere senere i dette kapitlet, og går derfor ikke i dybden på dette her. Ut ifra intervjuene med respondentene er det allikevel tydelig at graden av etterlevelse av samvirkeprinsippet synes å ha en påvirkning for hvordan ansvarsprinsippet fungerer. Ut ifra empirien fra denne avhandlingen og eksisterende teori, kan det argumenteres for at et tydelig definert, og godt innøvd samvirkeprinsipp mellom organisasjoner føre til at ansvarsprinsippet blir fulgt.

Sett fra et flernivåstyrings-perspektiv innenfor organisasjonsteorien (Røvik, 2009), viser informasjonen fra respondentene at ansvarsprinsippet fungerer ut ifra et «top-down» perspektiv (Røvik, 2009; Economist, 2003) i det som defineres som «naturlige kriser» (Utenriksdepartementet, 2013). Når en krise imidlertid eskalerer til å bli en sikkerhetspolitisk krise (Heier og Kjølberg, 2013), oppstår det et ledelsesvakuum og ansvarsprinsippet står i fare for å forvitne (Economist, 2003; Dutton, 1986). Dette drøftes nærmere i boken *Militær krisehåndtering* (Heier og Kjølberg, 2013), hvor det kommer frem at sikkerhetspolitiske kriser er politiske av natur. Ifølge Heier og Kjølberg (2013) betyr dette at Statsministeren og statsråder i Regjeringen blir mer aktive ledere i krisehåndteringen. Dette betyr imidlertid ikke at ansvarsprinsippet opphører hos etater og offentlige selskaper, men vil muligens legge større press på rapportering mellom organisasjoner oppover i det offentlige organisasjonshierarkiet (Economist, 2003). Som underdirektør i samferdselsdepartementet, Anders Hovdum påpeker i sitt intervju med meg i forbindelse med denne avhandlingen... har vi ikke opplevd noen sikkerhetspolitisk krise i samferdselssektoren ... det er derfor vanskelig å se for seg hvordan ansvarsprinsippet fungerer dersom den type krise skulle oppstå. Det finnes derfor ikke noe empirisk bevis for at ansvarsprinsippet står i fare for å opphøre dersom en sikkerhetspolitisk krise inntreffer i samferdselssektoren. Teorien er imidlertid klar på at dette er en svakhet ved

beredskapsplanverket (Heier og Kjølberg, 2013), hvilket kan føre til en systemkrise i samferdselssektoren (Perrow, 1984; Reason og Rasmussen, 1990).

For å oppsummere analysen og drøftingen av ansvarsprinsippet, er det grunnlag for å si at ansvarsprinsippet i hovedsak etterlevs i samferdselssektoren. Det finnes imidlertid avvik på dette området på etatsnivå. De empiriske dataene viser at enkeltpersoner og avdelinger i samferdselssektoren går utover sine mandat i krisesituasjoner. Dette påvirker andre aktørers atferd, og derved også offentlig sektors evne til å løse krisesituasjoner på best mulig måte. Eksempler som underbygger dette argumentet, er, som tidligere nevnt, når enkeltpersoner uttaler seg i media eller utfører handlinger som er utenfor deres ansvars- og myndighetsområde. De empiriske dataene viser imidlertid at ansvarsprinsippet ikke er et statisk prinsipp, men at ansvarsprinsippet kan delegeres oppover i hierarkiet, jamfør «bottom-up»-perspektivet (Røvik, 2009), eller i nedover i hierarkiet, jamfør «top-down»-perspektivet, som faller inn under det «rasjonelle-instrumentelle» organisasjonsperspektivet (Røvik, 2009). Dette må allikevel ikke forvirres med hvem som har det overordnede ansvaret for krisehåndtering, nemlig Regjeringen. Underliggende organisasjoner har kun et forvaltningsansvar (Justis- og Beredskapsdepartementet, 2012).

4.1.2. Likhetsprinsippet

Likhetsprinsippet går ut på at «den organisasjon man opererer med under kriser, i mest mulig grad skal være lik den organisasjon man har til daglig» (Justis- og Beredskapsdepartementet, 2013). Bakgrunnen for dette prinsippet er todelt. For det første er prinsippet tuftet på at kriser skal håndteres av enkeltpersoner som har best forutsetning for å løse problemene som oppstår (Lægreid og Serigstad, 2004). Dette er enkeltpersoner som jobber med et gitt fagområde til daglig, for eksempel driftsoperatører, ingeniører, kommunikasjonsrådgivere eller andre. For det andre er likhetsprinsippet også aktuelt på et overordnet organisasjonsnivå. For eksempel er det viktig at organisasjonsstrukturen er den samme mellom normalsituasjoner og krisesituasjoner, slik at det ikke etableres forskjellige rapporteringslinjer mellom avdelinger i krisesituasjoner (Lægreid og Serigstad, 2004).

Basert på intervjuene med respondentene, viser det seg at likhetsprinsippet blir delvis fulgt etter planen i samtlige organisasjoner i samferdselssektoren. Både Jernbaneverket og NSB avviker imidlertid delvis fra likhetsprinsippet i krisesituasjoner. I følge Trude Isaksen ... avviker kommunikasjonsavdelingen bevisst likhetsprinsippet når store kriser oppstår.

Pressetalspersonene i Jernbaneverket fritas fra ansvaret med å formulere budskap og analysere situasjonen. Budskapsformulering og analyse overlates til andre personer, slik at pressetalspersonene kan få «servert» et ferdig gjennomarbeidet budskap som de kan bruke i intervjuer med journalister. Videre sier Isaksen følgende: «Jeg mener at det er riktig å avvike fra likhetsprinsippet i enkelte situasjoner, men det forutsetter at man trener på et slikt avvik, slik at alle er kjent med sine roller og mandater ... I de øvrige enhetene og nivåene i vår krisestab følger vi imidlertid likhetsprinsippet». Isaksens beskrivelse av likhetsprinsippet samsvarer langt på vei måten NSBs kommunikasjonsavdeling forvalter dette prinsippet. Med andre ord avviker NSB også noe fra likhetsprinsippet. I NSB innlemmes for eksempel analytikere inn i kommunikasjonsavdelingens krisestab. Dette til tross for at disse medarbeiderne til daglig tilhører en annen avdeling. Det har imidlertid blitt gjort en vurdering hvorvidt dette kan skape en interessekonflikt på inter-organisasjonsnivå og intra-organisasjonsnivå, noe man har kommet frem til at det ikke gjør.

Hverken Jernbaneverket, NSB, Samferdselsdepartementet, politiet eller Justis- og Beredskapsdepartementet endrer på selve organisasjonsstrukturen eller rapporteringslinjer i sine organisasjoner, ei heller rapporteringslinjene mellom disse organisasjonene. Empirien viser derfor at likhetsprinsippet følges derfor på et inter-organisasjonsnivå i samferdselssektoern. Sett ut ifra et teoretisk krisehåndteringsperspektiv, fungerer likhetsprinsippet godt i håndteringen av kriser i offentlig sektor. Årsaken til dette er at likhetsprinsippet definerer hvilke ressurser organisasjonene har tilgjengelig til en hver tid, og gir en forutsigbarhet med tanke på hvem som skal håndtere en krise når den oppstår (Lægreid og Serigstad, 2003; Samferdselsdepartementet, 2010). I motsetning til ansvarsprinsippet, viser de empiriske dataene at likhetsprinsippet er mer statisk i formen, og ikke endrer karakter. Ut ifra et teoretisk perspektiv tyder dette på at likhetsprinsippet er forhåndsdefinert i så stor grad at det kan sies å falle inn under det «rasjonelle-instrumentelle» organisasjonsperspektivet (Røvik, 2009).

I forbindelse med analysen og drøftingen av likhetsprinsippet og NSB, ser jeg det som nødvendig å reflektere over min egen rolle i NSBs krisestab. Det kan muligens stilles spørsmålstegn ved min objektivitet i dette avsnittet, all den tid jeg er en del av krisestaben. Mitt argument om at likhetsprinsippet fungerer hensiktsmessig i krisehåndteringen i offentlig sektor, er imidlertid basert på en helhetsvurdering av informasjonen som jeg har innhentet fra respondentene, samt denne avhandlingens teoretiske grunnlag. For å sikre et så objektivt

grunnlag som mulig, har jeg vært bevisst med å velge en spredning i respondentenes organisasjonstilhørighet (Jacobsen, 2011), for på den måten innhente empirisk data fra alle relevante organisasjoner i samferdselssektoren. På bakgrunn av dette mener jeg at min analyse burde ansees som objektiv nok til at den kan inkluderes i denne avhandlingen.

Som med ansvarsprinsippet, er det en forutsetning at alle nivåer i organisasjonshierarkiet kjenner sin egen rolle og mandat innenfor likhetsprinsippet. Med en økende grad av styring i offentlig sektor (Røvik, 2009), derav en økning i «top-down management» (Røvik, 2009; Economist, 2003), vil det være grunnlag for å forvente at rammene for kriseberedskap i offentlig sektor blir tydeligere enn hva de har vært tidligere. Dette bekreftes av alle respondentene fra henholdsvis Samferdselsdepartementet, politietaten, NSB, Jernbaneverket, samt Justis- og Beredskapsdepartementet, som alle, i varierende formuleringer, uttrykker at ... krav og rammebetingelser for hvordan kriser skal håndteres er veldig tydelig i offentlig sektor. Dette betyr at man muligens kan forvente en trend hvor kriseberedskap går fra å være tuftet på «forhandlingsperspektivet» til å bli mer preget av det «rasjonelle-instrumentelle» organisasjonsperspektivet (Røvik, 2009). I og med at likhetsprinsippet i større grad fokuserer på bemanning av kriseberedskap internt i organisasjonene i offentlig sektor enn mellom organisasjonene, er det imidlertid usikkert hvor mye en endring i organisasjonsperspektivet vil påvirke nettopp likhetsprinsippet (Røvik, 2009; Lægrid og Serigstad, 2003). Videre er det ingenting i de empiriske dataene fra samferdselssektoren som tyder på at det er fare for en systemkrise, jamfør Perrow sin *Normal accident*-teori (1984).

For å oppsummere likhetsprinsippet, viser de empiriske dataene at organisasjonene i samferdselssektoren følger prinsippet på et inter-organisasjonelt nivå. Selv om denne avhandlingen ikke fokuserer på fenomener internt i organisasjonene i samferdselssektoren, er det allikevel verdt å nevnte at to av organisasjonene i samferdselssektoren avviker noe fra likhetsprinsippet i enkelte ledd internt i sine krisestaber. Ut ifra et organisasjonsteoretisk perspektiv fremstår likhetsprinsippet som statisk. Med andre ord vil ikke likhetsprinsippet varierer fra krisesituasjon til krisesituasjon, sett i et inter-organisatorisk perspektiv. Videre er dette prinsippet vedtatt implementert på departementsnivå, og faller tilsynelatende inn under det «rasjonelle-instrumentelle» organisasjonsperspektivet (Røvik, 2009). Lægreid og Serigstad (2003) beskriver imidlertid likhetsprinsippet som en del av en «hybridmodell» i beredskapsarbeidet i offentlig sektor i Norge. Gitt at organisasjonene i samferdselssektoren har en viss mulighet til å avvike noe fra likhetsprinsippet internt i sine organisasjoner, er det

ingenting som tyder på at deres «hybridmodell» er gal. Dersom man imidlertid utelukkende skal vurdere likhetsprinsippet på et inter-organisasjonsnivå, altså på hvilken måte og i grad likhetsprinsippet fungerer mellom organisasjoner, er det naturlig å hevde at det «rasjonelle-instrumentelle» organisasjonsperspektivet er gjeldende (Røvik, 2009).

4.1.3. Nærhetsprinsippet

Lægreid og Serigstad (2004) hevder at Norges beredskaps- og krisehåndteringsstruktur, er basert på en «hybrid»-modell. Med dette mener Lægreid og Serigstad (2004) at krise- og beredskapsstrukturen i det offentlige Norge er et kompromiss mellom den rasjonelle-instrumentelle teorien, og «bargaining»-perspektivet (Røvik, 2009). Ut ifra de empiriske dataene fra respondentene, blir nærhetsprinsippet delvis fulgt etter planen, men avviker delvis i samferdselssektoren. Ifølge respondenten i politiet, Kari Anne Dobloug ... etterfølges nærhetsprinsippet til en hver tid på operativt nivå, altså i den fysiske håndteringen av kriser, for eksempel innsatsleders rolle på et skadested. Informasjon fra respondentene Terje Løvdok i NSB og Trude Isaksen i Jernbaneverket samsvarer med Dobloug sin informasjon. Fire av fem respondenter informerer imidlertid at nærhetsprinsippet følges etter planen, men at organisasjonene «nærest krisen» utfordres i sin krisehåndtering. Måten som dette utfordres på er at Samferdselsdepartementet krever en høy frekvens på situasjonsrapporter fra Jernbaneverket og NSB. Samferdselsdepartementet må på sin side må rapportere videre opp til Regjeringens kriseråd og Justis- og Beredskapsdepartementet. Denne rapporteringen fører til at viktige ressurser må bruke tiden sin på å lage gode rapporter i stedet for faktisk å løse krisen.

Analyserer man dette fra et organisasjonsteoretisk perspektiv, kan det hevdes at organisasjonene på toppen av hierarkiet i offentlig sektor følger nærhetsprinsippet ved at de lar fageksperter håndtere de fysiske aspektene ved kriser. Samtidig tyder informasjon fra respondentene Trude Isaksen i Jernbaneverket og Anders Hovdum i Samferdselsdepartementet at ... mediene påvirker håndtering av kriser ved at de krever at politikerne kommer på banen raskt. Dette kan være én av årsakene til at departementene og Regjeringens kriseråd etterspør hyppige rapporter. Ingen av respondentene fra Jernbaneverket eller NSB ga imidlertid uttrykk for at de blir regulert i hva de uttaler seg om til medier, kunder eller andre interessenter i kriser. Dette er et tegn på at nærhetsprinsippet i stor grad etterfølges i samferdselssektoren, og er implementert ut ifra et «rasjonelt-instrumentelt» perspektiv ved

bruk av «top-down management» (Røvik, 2009; Economist, 2003). Som bevist i eksemplet fra logistikkrisen sommeren 2011 i avsnitt 4.1.1., hadde imidlertid NSB mulighet til å bryte nærhetsprinsippet på taktisk nivå, ved å plassere ansvar opp til Samferdselssektoren. Dette viser at nærhetsprinsippet er dynamisk, og gir rom for at det praktiske ansvaret for å håndtere en krisesituasjon kan forflytte seg fra et lavt organisasjonsnivå til et høyt organisasjonsnivå i samferdselssektoren – altså fra en etat eller selskap opp til departementsnivå. Dette er derfor et klart argument for at nærhetsprinsippet faller inn under «forhandlingsperspektivet» innenfor organisasjonsteorien (Røvik, 2009). Videre underbygger dette Læg Reid og Serigstad (2003) sitt argument om at beredskapsstrukturen i Norge er en «hybridmodell» basert på en kombinasjon av «rasjonelle-instrumentelle» perspektivet og «forhandlingsperspektivet» (Røvik, 2009).

4.1.4. Samvirkeprinsippet

Dette avsnittet vil analysere og drøfte samvirkeprinsippet i lys av de innsamlede empiriske dataene, de tre organisasjonsteoretiske perspektivene (Røvik, 2009) og Perrow sin *Normal accident*-teori (1984). Samvirkeprinsippet er et nylig tillagt prinsipp i offentlig sektor, som ble definert i etterkant av 22.-juli terroren i Oslo i 2011. Definisjonen på samvirkeprinsippet er at «myndigheter, virksomheter og etater har et selvstendig ansvar for å sikre et best mulig samvirke med relevante aktører og virksomheter i arbeidet med forebygging, beredskap og krisehåndtering» (Justis- og Beredskapsdepartementet, 2012).

Ut ifra de empiriske dataene innhentet fra respondentenes i samferdselssektoren, er samvirkeprinsippet det viktigste av alle de fire krisehåndteringsprinsippene. Like fullt erkjenner respondentene som deltok i intervjuene til denne avhandlingen at ... samvirkeprinsippet er vagest definert og minst trent på av organisasjonene i samferdselssektoren. Samtlige respondenter hevder imidlertid at ... samvirkeprinsippet har blitt praktisert mer eller mindre ubevisst innen det ble definert som et eget prinsipp i kriseberedskapen for offentlig sektor. Respondenten fra Samferdselsdepartementet, Anders Hovdum går dypere inn i denne problemstillingen, og sier at ... samvirke mellom organisasjoner bærer preg av en noe komplisert rapporteringsstruktur på kryss og tvers mellom organisasjoner. Hovdum peker spesielt på problemstillingen ved at man har en rapporteringsstruktur som går mellom fagdepartementer og ned til underliggende etater og selskaper. Samtidig eksisterer det en rapporteringsstruktur mellom Justis- og

Beredskapsdepartementet, Direktorat for Samfunnssikkerhet og Beredskap, fylkeskommuner og kommuner. Ifølge Hovdum fører dette til at ... informasjon som sendes vertikalt mellom organisasjoner i hierarkiet, må innom mange ledd, og tolkes i hvert ledd, før informasjon sendes videre ... dette gjør at informasjonsmengden kan bli veldig stor, og hindrer et effektivt samvirke i offentlig sektor. Ut ifra et teoretisk syn, kan problemstillingen som Hovdum skisserer, på mange måter settes i sammenheng med translasjonsteorien, med tanke på at de utfordringene som man treffer på der (Røvik, 2009). I denne settingen, er «oversetteren» og «oversettelsen» en sentral utfordring i både translasjonsteorien og i informasjonsformidling i kriser (Røvik, 2009). Informasjon tolkes veldig forskjellig fra organisasjon til organisasjon, spesielt i kriser når rapporter med store mengder informasjon skal, sendes, tolkes raskt og føre til handling (Lægreid og Serigstad, 2003).

Hovdum påpeker videre at ... samvirke mellom organisasjoner ikke fungerer i like stor grad horisontalt, spesielt mellom organisasjoner som sorterer under forskjellige rapporteringsstrukturer. Et eksempel på dette var da flommen i Gudbrandsdalen lammet veinettet og jernbanenettet i samferdselssektoren, samtidig som Telenor sitt mobilnett var ute av drift i 2011. Mens NSB, Jernbaneverket og Statens Vegvesen rapporterer til Samferdselsdepartementet, hører Telenor til Næring- og Handelsdepartementet. Krisen som oppstod i samferdselssektoren og i næringssektoren klassifiseres i kriseteorien som en «dobbelkrise» (Statskonsult, 2012). I denne krisen var det ingen horisontal kommunikasjon mellom næringssektoren v/ Telenor og samferdselssektoren v/NSB, Jernbaneverket og Statens Vegvesen. Det kommer ikke frem noe konkret i empirien som antyder hva disse organisasjonene hadde å tjene på å etablere kontakt i denne krisen, men en mulig effekt kunne være å samordne status fra hverandres krisestaber, og eventuelt samordne informasjonsbudskap til befolkningen om to store infrastrukturkriser. Slik jeg vurderer denne krisen, er den et godt eksempel på hvordan samvirke ikke lå i bevisstheten til organisasjonene i offentlig sektor før samvirkeprinsippet ble etablert. Videre ser jeg denne krisen som et tegn på at samvirkeprinsippet, og de andre prinsippene fungerer i større grad dersom de implementeres fra politisk ledelse i et «top-down»-perspektiv, jamfør det «rasjonelle-instrumentelle» organisasjonsperspektivet (Røvik, 2009). Uttalelsene fra respondentene tyder på at de mente at samvirke fungerte greit innenfor sin sektor før samvirkeprinsippet ble etablert. Dette ser jeg som et bevis på at det «naturlige» organisasjonsperspektivet har vært tilstede i kriseberedskapen i offentlig sektor i de senere årene (Røvik, 2009). Elementer i kriseberedskapen som faller under det «naturlige» organisasjonsperspektivet synes imidlertid

å ha en uformell form, og er ikke implementert i planverk eller prosedyrer hos organisasjonene som ble studert (Røvik, 2009; Lægreid og Serigstad, 2003). I analysen av de empiriske dataene i denne avhandlingen, er det videre tydelig at det «naturlige» organisasjonsperspektivet er mer gjeldende i offentlige selskaper og etater, mens det «rasjonelt-instrumentelle» organisasjonsperspektivet preger departementer i større grad (Røvik, 2009).



Bilde: Ødeleggelsen av infrastrukturen i forbindelse med flommen i Gudbrandsdalen 2011.

Problemstillingen som Hovdum fremstiller, samsvarer også på mange måter Perrow sin *Normal accident*-teori (1984), ved at det finnes en systemsvikt i offentlig sektor, sett opp mot samvirkeprinsippet (Reason og Rasmussen, 1990). Som nevnt innledningsvis, uttrykker samtlige respondenter at de på en eller annen måte har praktisert samvirkeprinsippet før det ble etablert som et selvstendig prinsipp. Ifølge rapporten etter 22. juli-terroren, var samvirke et av mange tydelige forbedringspunkter i offentlig sektor (2012). I likhet med Hovdum i Samferdselsdepartementet, påpeker Trude Isaksen i Jernbaneverket at samvirke mellom organisasjoner horisontalt er en utfordring i samferdselssektoren. Hennes syn på årsaken til dette fenomenet, er delvis at forskjellige organisasjoner har motstridende interesser, som gjør det mer krevende å skape et tillitsfullt samarbeidsklima. Både Hovdum, Isaksen, og Kari Anne Dobloug fra politiet ser imidlertid på bruk av liaisoner mellom organisasjoner som en mulig løsning. En liaison er en person som opptrer som en forbindelse mellom to

organisasjoner – for eksempel hadde Utenriksdepartementet en liaison ved Statoil sin krisestab under In Amenas-terroren i januar 2013 (Utenriksdepartementet, 2013). Slik jeg vurderer de empiriske dataene fra respondentene, samt det teoretiske grunnlaget, ser jeg ikke at det finnes tilstrekkelig med dokumentasjon for å si at implementering av liaison er en valid løsning for å sikre et bedre samvirke mellom organisasjoner. Ingen av organisasjonene som er studert i denne avhandlingen har, for eksempel, definert hvem som skal være liaison hvor, og om en liaison skal ha tilgang til all informasjon fra en annen organisasjon. I lys av disse problemstillingene vil imidlertid liaisonvirksomhet innenfor samvirkeprinsippet kunne sies å falle inn under «forhandlingsperspektivet» innenfor organisasjonsteorien (Røvik, 2009).

5. Konklusjon og oppsummering

Denne forskningsstudien har sett på i hvilken grad og hvilken form de fire krisehåndteringsprinsippene ansvar-, likhet-, nærhet-, og samvirke i kriseberedskap anvendes i offentlig sektor. I denne avhandlingen har jeg benyttet samferdselssektoren som en case-studie. Avhandlingen har hatt et inter-organisasjonelt fokus, hvor samspillet mellom organisasjonene i samferdselssektoren har vært sentral. Med de ovennevnte prinsippene som utgangspunkt, har jeg i avhandlingen koblet disse opp mot empirisk data fra primærkilder og sekundærkilder. Primærkildene har bestått av respondenter fra Justis- og Beredskapsdepartementet, Samferdselsdepartementet, Jernbaneverket, NSB og politiet. Summen av disse organisasjonene har jeg klassifisert som «samferdselssektoren». I tillegg har jeg benyttet meg av det «rasjonelle-instrumentelle» organisasjonsperspektivet, det «naturlige» organisasjonsperspektivet (gammel-institusjonelle perspektivet), og «forhandlingsperspektivet» (Christensen m. fl., 2010), samt Perrow sin *Normal accident*-teori (1984) som teoretisk grunnlag for avhandlingen.

På bakgrunn av den gjennomførte avhandlingen, mener jeg at det finnes et tilstrekkelig empirisk grunnlag for å konkludere at ansvar-, likhet-, nærhet- og samvirkeprinsippene innenfor kriseberedskap i stor grad anvendes av organisasjoner i offentlig sektor. Videre ser jeg at det er en sterk sammenheng mellom graden av anvendelse av disse prinsippene og det «rasjonelle-instrumentelle» organisasjonsperspektivet (Røvik, 2009). Bakgrunnen for dette er at prinsippene er vedtatt på det politiske nivået i organisasjonshierarkiet i offentlig sektor, for så å bli implementert gjennom et «top-down»-perspektiv (Røvik, 2009). Når det kommer til måten ansvar-, likhet-, nærhet-, og samvirkeprinsippene anvendes, mener jeg at det er grunnlag for å konkludere at disse prinsippene praktiseres på ulike måter mellom organisasjonene i offentlig sektor. På departementsnivå viser de empiriske dataene at embetsverket anvender prinsippene veldig formelt, og holder seg innenfor de definerte rammene. Dette samsvarer med det «rasjonelle-instrumentelle» organisasjonsperspektivet (Røvik, 2009). Med andre ord går ikke embetsverket utover det eksisterende planverket som er vedtatt. Når det kommer til det politiske nivået i offentlig sektor, antyder imidlertid empirien at anvendelsen av prinsippene avhenger av ledelsesstilen på den enkelte statsråd som har ansvaret for en fagsektor i kriser. I avhandlingen gikk jeg i dybden på logistikkrisen i forbindelse med stengt veinett i juni 2011, hvor samferdselsminister Magnhild Meltveit Kleppa var involvert. Sett i lys av denne krisen, finnes det ingen bevis for at hun, på eget initiativ, gikk utenfor ansvar, likhet, nærhet eller samvirkeprinsippene. Handlingsrommet til

det politiske nivået faller imidlertid også under det «rasjonelle-instrumentelle» organisasjonsperspektivet, gitt deres ansvar og myndighet til å implementere regler og direktiver nedover i organisasjonshierarkiet i offentlig sektor.

Analysen av de empiriske dataene, sett opp mot eksisterende teori, viser imidlertid at det er grunnlag for å konkludere at etater og offentlige selskaper forvalter de fire krisehåndteringsprinsippene mindre rigid enn embetsverket, og politisk ledelse. Avhandlingen avdekker imidlertid ikke at dette nødvendigvis har negativ konsekvens i alle sammenhenger. I noen sammenhenger kan avvik fra de fire krisehåndteringsprinsippene være konstruktivt, og bidra til å løse krisesituasjoner. De empiriske dataene viser imidlertid at avvik fra de fire prinsippene utgjør en risiko for at mindre kriser kan eskalere til å bli en systemkrise dersom man ikke fastholder på ansvar-, likhet-, nærhet-, og samvirkeprinsippene (Reason og Rasmussen, 1990). Dette samsvarer med Perrow sin *Normal accident*-teori, som hevder organisasjoner, strukturer og systemer ofte er såpass kompliserte at det utgjør en risikofaktor for at kriser kan utløses. Ser man avhandlingen i et teoretisk perspektiv, mener jeg at det er grunnlag for å hevde at ansvar-, likhet-, nærhet-, og samvirkeprinsippene innenfor kriseberedskap befinner seg i skjæringspunktet mellom «forhandlingsperspektivet» og det «rasjonelle-instrumentelle» organisasjonsperspektivet (Røvik, 2009). Dette samsvarer langt på vei med Lægreid og Serigstad (2003) om at beredskap i offentlig sektor kan defineres som en «hybrid-modell».

Avslutningsvis vil jeg konkludere med at resultatene fra case-studien fra samferdselssektoren kan generaliseres til å omfatte hele den offentlige sektoren i Norge. Dette til tross for at jeg har benyttet meg av et relativt få antall respondenter til avhandlingen min. En svakhet med avhandlingen, som jeg ønsker å påpeke, er at jeg ikke har lyktes med å innhente empirisk data fra politisk ledelse i samferdselssektoren. Dette hadde muligens tilføyd avhandlingen nyttig informasjon. Bakgrunnen for at jeg mener at resultatene kan generaliseres til offentlig sektor, er imidlertid at jeg har en god spredning i populasjonen av primærkilder. Samtidig har jeg også innhentet informasjon fra sekundærkilder, i tillegg til at avhandlingen er basert på et solid teoretisk grunnlag. Rammene for beredskap i offentlig sektor er også veldig like på tvers av fagsektorer (Justis- og Beredskapsdepartementet, 2012; Lægreid og Serigstad, 2003). Jeg konkluderer derfor med at funnene fra samferdselssektoren i denne avhandlingen vil være overførbare til andre fagsektorer.

6. Avsluttende refleksjoner – videre forskning

Kriseberedskap er et dynamisk forskningsfelt, spesielt med tanke på at en hver krisesituasjon utarter seg annerledes en andre. Gjennom denne avhandlingen har jeg truffet på flere interessante problemstillinger, som jeg ikke har hatt ressurser til å gå nærmere inn på. Ett av temaene som jeg mener at det vil være viktig å belyse fremover, er hvordan offentlig sektor vil håndtere en sikkerhetspolitisk krise, med tanke på ansvar-, likhet-, nærhet-, og samvirkeprinsippene innenfor krisehåndtering. I denne sammenheng mener jeg at det vil være spesielt interessant, og viktig, å belyse hvordan samvirkeprinsippet mellom flere fagsektorer fungerer dersom et nytt terroranslag skulle komme i Norge.

Referanser

- Aftenposten (2013) *Faremo krever politiplan for krisehåndtering i skole og barnehager*:
<http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/Faremo-krever-politiplan-for-krisehandtering-i-skole-og-barnehager-7114429.html>. Nettside besøkt: 11.11.2013.
- Bergens Tidende (2011) *Hallingskeid i lys lue*. <http://www.bt.no/lokalt/Hallingskeid-i-lys-lue-2521909.html>. Nettside besøkt: 8.10.2013.
- Boin, A., Hart, P., Stern, E., Sundelius, B. (2008) *The politics of crisis management*.
Cambridge: Cambridge University Press.
- Christensen, T. Et. Al. (2010) *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo:
Universitetsforlaget.
- Christensen, T., A.L. Fimreite og P. Lægreid (2007) *Crisis Management – The Case of Internal Security in Norway*. Working Paper 8. Bergen: Rokkansenteret, i Dalheim, E (2009).
- Dey, I (1993) i Jacobsen, D.I. (2011) *Hvordan gjennomføre undersøkelser*. Høyskoleforlaget, Kristiansand, 2. utgave, 3. opplag.
- Direktorat for Samfunnssikkerhet og Beredskap (2011) *Rapport – Oppfølging etter flommen i juni 2011*. http://www.dsb.no/Global/Publikasjoner/2012/Rapport/flom_juni_2011.Pdf. Nettside besøkt: 10. november 2013.
- Dutton, J.E. (1986) *The processing of crisis and non-crisis strategic issues*. Journal of Management Studies, volume 23, issue 5.
- Economist (2003) *Top-down v bottom-up - A new history of American management theory warns managers not to think too much of themselves*.
<http://www.economist.com/node/2048081>. Nettside besøkt: 21. Mai 2012.
- Godejord, P.A. (2008) *Presentasjon i strategi og IKT 28. november 2009*.
<http://www.slideshare.net/Godejord/strategi-og-ikt-presentation>. Nettside sist besøkt: 21. mai 2012.
- Heier, T.; Kjølberg, A. (2013) *Mellom fred og krig – norsk militær krisehåndtering*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hellevik, O (1997) i Jacobsen, D.I. (2011) *Hvordan gjennomføre undersøkelser*. Høyskoleforlaget, Kristiansand, 2. utgave, 3. opplag.
- Jacobsen, D.I. (2011) *Hvordan gjennomføre undersøkelser – innføring i Samfunnsvitenskapelig metode, 2. utgave*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Justis- og beredskapsdepartementet (2000) *NOU – Hovedrapport etter Åstad-ulykken*.
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/nouer/2000/nou-2000-30/12.html?i=362520>

- Nettside besøkt: 8. november 2013.
- Justis- og beredskapsdepartementet (2012) *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*. NOU: 14.
- Justis- og beredskapsdepartementet (2012) *Terrorberedskap - Oppfølging av NOU 2012: 14 Rapport fra 22. juli-kommisjonen*. Melding til Stortinget, Meld. St. 21, 2012-2013.
- Justis- og politidepartementet (2006) *Når sikkerheten er viktigst Beskyttelse av landets kritiske infrastrukturer og kritiske samfunnsfunksjoner*. NOU: 6.
- Infante, D.; Rancer, A., og Womack, D. (1997) *Building communication theory* (3rd ed.). Prospect Heights, IL: Waveland Press.
- Kommunikasjonsforeningen (2013) *Fagstoff om krisekommunikasjon*.
<http://www.kommunikasjon.no/fagstoff/krisekommunikasjon>. Nettside sist besøkt: 8. august, 2013.
- Lussier, R.N., og Achua, C.F. (2007) *Leadership – Theory, application & skill development*. Mason, Ohio: Thomson Higher Education.
- Lægreid, P og Serigstad, S (2004) *Organizing for homeland security – the case of Norway*, Working paper 12. Bergen: Rokkansenteret.
- Maal, M., Endregard, M., og Birkemo, G.A. (2012) *Askeskyen fra Island i 2010 – norsk Krisehåndtering og noen erfaringer*. Forsvarets Forskningsinstitutt, rapport: 01319.
- Næringslivets sikkerhetsorganisasjon (2011) *Faghefte i beredskapsplanverk*.
- Perrow, C (1984) *Normal accidents: Living with high risk Technologies*. New York: Basic Books.
- Rasmussen, J. (1990) *Human Error and The Problem of Causality in Analysis of Accidents*. Phil Trans Royal Society of London, series B, vol. 327, 1990, pp 449-462.
- Reason, J. (1990) *The Contribution of Latent Human Failures to the Breakdown of Complex Systems*. Phil Trans Royal Society of London, series B, vol. 327, pp 475-484.
- Røvik, K.A. (2009) *Trender og translasjoner – Ideer som former det 21. århundrets Organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Samferdselsdepartementet (2010) *Krisehåndtering i samferdselssektoren – KRISIS-rapporten*.
- Statskonsult (2012) *Veileder i strategisk kommunikasjonsplanlegging*. <http://www.difi.no/statskonsult/prosjekt/Krisekommveileder/Kap0/0-3.htm>. Nettside besøkt: 28. mai 2013.
- Statens Havarikommisjon for Transport (2012) *Rapport om jernbaneulykke Bergensbanen, Hallingskeid stasjon 16. juni 2011, tog 62*. <http://www.aibn.no/Jernbane/Rapporter/2012-05>. Nettside besøkt: 2. august 2013.
- Utenriksdepartementet (2013) *Evaluering av myndighetenes handtering av terroraksjonen i*

Algerie. http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/ud/Nyheter-og-pressemeldinger/pressemeldinger/2013/evaluering_algerie.html?id=720419.

Nettside besøkt: 10. november 2013.

Verdens Gang (2011) *NSB krever at veivesenet stanser veiarbeid etter køkaos*.

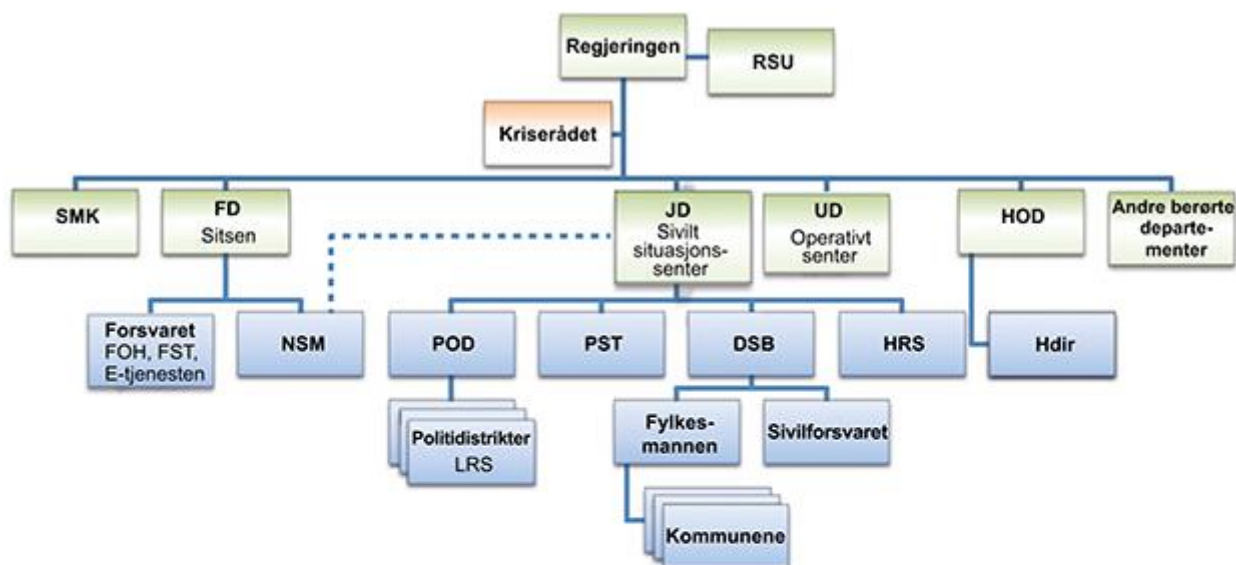
<http://www.vg.no/nyheter/innenriks/artikkel.php?artid=10087931>. Nettside sist besøkt: 11. november 2013.

Whitney, D.E. (2003) *Working Paper Series - Short Takes on the Literature*.

<http://esd.mit.edu/WPS/wplit-2003-01.pdf>. Nettside besøkt: 5. september 2013.

Vedlegg

1. Beredskapsstruktur i offentlig sektor i Norge:



- DSB: Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
- E-tjenesten: Forsvarets etterretningstjeneste
- FD: Forsvarsdepartementet
- FOH: Forsvarets operative hovedkvarter
- FST: Forsvarsstaben
- HOD: Helse- og omsorgsdepartementet
- Hdir: Helsedirektoratet
- HRS: Hovedredningssentralene
- JD: Justis- og beredkapsdepartementet
- LRS: Lokal redningstjeneste
- NSM: Nasjonal sikkerhetsmyndighet
- POD: Politidirektoratet
- PST: Politiets sikkerhetstjeneste
- RSU: Regjeringens sikkerhetsutvalg
- Sitsen: Forsvarets situasjons-senter
- SMK: Statsministerens kontor
- UD: Utenriksdepartementet

Kilde: Justis- og Beredkapsdepartementet, Melding til Stortinget: Terrorberedskap
Oppfølging av NOU 2012: 14 Rapport fra 22. juli-kommisjonen.

2. Oversikt over spørsmål til respondenter

1. Hvilke formelle kontaktpunkter eksisterer mellom din organisasjon og departementer, etater og offentlige selskaper i krisesituasjoner?
2. Finnes det noen uformelle kontaktpunkter mellom din organisasjon og andre tilstøtende organisasjoner (departement/etater/selskaper) som har betydning for krisehåndteringen?
3. Opplever du at noen ledd i din organisasjon går utover sitt mandat for å formidle informasjon internt og eksternt?
4. Opplever du at noen ledd i andre organisasjoner går utover sitt mandat i krisesituasjoner?
5. På hvilket nivå i din organisasjon blir beslutninger fattet i krisesituasjoner?
6. Opplever du at beslutninger på godkjennes av toppledelsen i din organisasjon før tiltak kan iverksettes lenger ned i organisasjonshierarkiet?
7. Hvor bundet er din organisasjon til fagdepartementet i krisesituasjoner med tanke på rapportering?
8. Påvirker det fagdepartementet / direktorat (politisk/strategisk nivå) den operative krisehåndteringen på noen måte?
9. Opplever du at kommunikasjonsavdelingen i din organisasjon mottar informasjon raskere enn resten av organisasjonen gjennom pressekontakter i andre organisasjoner eller gjennom media?
10. Hva skal til for at ubekreftet informasjon til tilfaller din organisasjon blir ansett som bekreftet informasjon, og derved kommuniserbar til medier og andre interessenter?
11. Opplever du at kommunikasjonsavdelingen i din organisasjon burde ha et større, det samme, eller mindre ansvar i kriser enn hva den har i dag?

12. Hva skal til for at informasjon blir formidlet fra din organisasjon til omverdenen (media/publikum)?
13. Hvordan og når informeres departementer/politisk nivå i krisesituasjoner?
14. På hvilken måte følger din organisasjon ansvarsprinsippet i krisesituasjoner?
15. På hvilken måte følger din organisasjon likhetsprinsippet i krisesituasjoner?
16. Består krisestaben av de samme personene som løser tilsvarende arbeidsoppgaver i normalsituasjon?
17. På hvilken måte følger din organisasjon nærhetsprinsippet i krisesituasjoner?
18. Hvem er det som beslutter å iverksette krisehåndteringstiltak, f. eks sette krisestab?
19. På hvilken måte følger din organisasjon samvirkeprinsippet i krisesituasjoner?
20. Hvem er det som har offisiell kontakt med tilstøtende organisasjoner og myndigheter i krisesituasjoner i din organisasjon?
21. Hva er din forståelse av betydningen av samvirkeprinsippet innenfor krisehåndtering?
22. Er samvirkeprinsippet definert i praksis i din organisasjon, eller er dette et punkt som vurderes fortløpende i hver krisesituasjon?
23. Kan du gi eksempler på hvordan din organisasjon samvirker med tilstøtende organisasjoner i praksis?