

Giardiasaken i Bergen – Krisehåndtering, samordning og flernivåstyring

Eirik Dalheim



Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier (Rokkansenteret) har en todelt publikasjonsserie, i tillegg til en særtrykkserie. Publikasjonsserien redigeres av et redaksjonsråd bestående av forskningsdirektør og forskningsledere.

Redaksjonsrådet har ansvar for å vurdere og plassere publikasjonene som henholdsvis rapporter og notater.

I rapportserien trykkes ferdige vitenskapelige arbeider, for eksempel sluttrapporter fra forskningsprosjekter. Manuskriptene er vurdert av redaksjonsrådet eller en fagfelle oppnevnt av redaksjonsrådet.

Som notater trykkes arbeidsnotater, foredrag og seminarinnlegg. Manuskripter som trykkes som notater godkjennes av prosjektleder.

Som særtrykk utgis arbeider som allerede er publisert i vitenskapelige tidsskrift eller i bøker.

ISSN 1503-0946

ROKKANSENTERET
NYGÅRDGATEN 5
5015 BERGEN
TLF. 55 58 97 10
FAX 55 58 97 11
E-MAIL: POST@ROKKAN.UIB.NO
WWW.ROKKANSENTERET.UIB.NO

Giardiasaken i Bergen

– Kriseshåndtering, samordning og flernivåstyring

EIRIK DALHEIM

STEIN ROKKAN SENTER FOR FLERFAGLIGE SAMFUNNSSTUDIER

UNIVERSITETSFORSKNING BERGEN

NOVEMBER 2009

Notat 13 – 2009

Innhold

FORORD.....	3
SAMMENDRAG.....	4
SUMMARY.....	5
INNLEDNING.....	6
TEORETISK TILNÆRMING TIL GIARDIASAKEN.....	6
Kriser og kriseledelse.....	6
Flernivåstyring.....	8
Spesialisering og samordning.....	8
Forklarende perspektiv.....	9
Det instrumentelt–strukturelle perspektivet.....	10
Det institusjonelle perspektivet.....	11
BERETNINGEN OM GIARDIASAKEN.....	12
Krisens forløp.....	12
Forholdet mellom aktørene.....	13
ANALYSE.....	14
Erkjennelsesfasen.....	14
Beslutningsfasen.....	16
Kommunikasjonsfasen.....	19
Teknisk avslutningsfase.....	21
Politisk avslutningsfase.....	21
Læringsfasen.....	23
Perspektivenes forklaringskraft.....	25
KONKLUSJON.....	26
LITTERATURLISTE.....	28
Offentlige dokumenter.....	30

Forord.

Dette notatet inngår i prosjektet «Flernivåstyring i spenningsfeltet mellom funksjonell og territoriell spesialisering». Det er basert på Eirik Dalheims masteroppgave «Kommunal krise, nasjonal vekker – en studie av Bergen kommunes håndtering av giardiatbruddet høsten 2004» ved Institutt for Administrasjon og Organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen våren 2009.

Per Lægreid
Prosjektleder

Sammendrag

Dette notatet er basert på en studie av Bergen kommunes håndtering av et vannbårent utbrudd av parasitten *Giardia Lamblia* høsten 2004. Sentrale tema for studien har vært krisehåndtering, samfunnssikkerhet, flernivåstyring og samordning mellom enheter både vertikalt og horisontalt.

En sentral antakelse om krisehåndtering i offentlig sektor er at disse hendelsene finner sted innenfor en ekstraordinær kontekst, der mange ulike aktører må arbeide sammen for å løse krisen. I giardiasaken var en rekke kommunale etater involvert i arbeidet, i tillegg til at statlige organ som Mattilsynet og Nasjonalt Folkehelseinstitutt spilte sentrale roller, derav flernivåstyringsdimensjonen. Det teoretiske rammeverket kan dermed kalles krisehåndtering innenfor en flernivåstyringskontekst. Et sentralt spørsmål blir da hvordan samordningsmekanismer eller mangel på slike virker inn på organisasjoners evne til å håndtere kriser. Sentral forklarende teori i studien var et instrumentelt-strukturelt perspektiv og et institusjonelt perspektiv.

Giardiasaken representerte en krisesituasjon der Bergen kommune med underliggende etater viste stor evne til å handle rasjonelt, instrumentelt og effektivt i krisehåndteringen. En viktig del av studiens analyse var å forklare forholdene og valgene som gjorde dette mulig. Det mest problematiske med denne saken rent beredskapsmessig var spørsmålet om forebygging og risikoarbeid, der et nytt risikobilde og kritikkverdige valg førte frem mot en krise.

I tillegg belyste giardiasaken flere problematiske forhold i den norske forvaltningen, særlig i forbindelse med drikkevannsområdet. Kombinasjonen av en sterk tro på norsk vann og få drikkevannsrelaterte kriser hadde ført til at den norske infrastrukturen hang etter på dette meget viktige området. Saken i Bergen førte til oppgraderingen i flere norske byer, og viser dermed hvordan kriser kan være en katalysator for endring.

Summary

This paper is based on an in-depth study of the municipality of Bergen's management of an outbreak of the parasite *Giardia Lamblia* in the city's supply of drinking water in 2004. The central themes of the study have been crisis management, internal security, multi-level governance and coordination between governmental units both at the vertical and the horizontal level.

A central assumption regarding crisis management in the public sector is that such events take place in an extraordinary context, where several actors have to cooperate to manage the crisis. In the case of the Bergen giardia outbreak several municipal agencies were involved, as well as state actors like the Food Safety Authority and The Norwegian Institute of Public Health, hence the focus on multi-level governance. The theoretical framework may be characterized as crisis management within the context of multi-level governance. An important question is how mechanisms of coordination, or lack of such mechanisms, affect organizational capacity for managing crises. Primary explanatory theory in the study consisted of an instrumental-structural perspective and an institutional perspective.

The giardia outbreak was a crisis where the municipality of Bergen and its subordinate agencies demonstrated significant capacity for rationality, instrumentality and efficiency in the management of the crisis. An important part of the analysis aimed to explain the organizational conditions and choices which made this possible. From a crisis perspective, the most problematic issues in this particular case were related to prevention and risk management, rather than operational crisis management. New types of risk and retrospectively hazardous decisions led to this crisis.

In addition, the outbreak in Bergen highlighted several problematic issues in the Norwegian public sector, particularly in the policy area of drinking water. Due to the combination of a high trust in Norwegian drinking water and few prior crises in this field, the Norwegian infrastructure was falling behind in this respect. As a consequence of the Bergen crisis, water plants were upgraded in the major cities of Norway, and serves as an example on how crises may act as a catalyst for organizational change.

Innledning

Høsten 2004 ble *Svartediket*, et av de største vannverkene i Bergen kommune, rammet av et utbrudd av parasitten *Giardia Lamblia*. Dette er en protozoo, en encellet organisme, som kan feste seg i tynntarmen hos mennesker og forårsake sykdommen *giardiasis*. Det nøyaktig antallet smittede er uvisst, men omfatter utvilsomt flere tusen mennesker (Tveit mfl., 2005, Eikebrokk mfl., 2006).

Krisen involverte flere aktører fra både lokalt og nasjonalt nivå. I første linje stod de kommunale etatene Helsevernetaten, Vann- og avløpsetaten og Bergen Vann KF, med seksjon for informasjon som en sentral støtteenhet. Fra statlig hold hadde Mattilsynet formelt en tilsynsrolle, men ble trukket aktivt med i arbeidet. Nasjonalt Folkehelseinstitutt, Helse Bergen og det private selskapet Rådgivende Biologer AS hadde viktige rådgivende og kompetansebaserte funksjoner.

Dette notatet beskriver og forklarer involverte offentlige myndigheters håndtering av giardiakrisen høsten 2004. Basis for notatet er min masteroppgave ved institutt for administrasjon- og organisasjonsvitenskap (Dalheim, 2009). Studien ble gjennomført som en kvalitativ casestudie, med intervju av sentrale aktører og innholdsanalyse av dokumenter som primære metoder.

Først vil det gis en kort beskrivelse av sentral teori, hovedsakelig beskrivende. En slik grunnleggende oversikt over relevant og benyttet teori vil være av betydning for å kunne fremstille studiens funn på en fruktbar måte. Deretter vil det gis en enkel fremstilling av giardiasaken. Funn fra studien vil deretter presenteres analytisk i henhold til forklarende perspektiv. Denne fremstillingen klassifiseres empirisk ved hjelp av fem faser for kriseledelse, definert av Boin mfl. (2005). Til slutt vil det bli gitt en oppsummering, der det blir trukket slutninger ut fra funn, og implikasjoner av caset diskuteres.

Teoretisk tilnærming til giardiasaken

Kriser og kriseledelse

Hvis man studerer slike definisjoner av begrepet «krise», vil man kunne se at de fleste innebærer en form for systemsvikt, i for eksempel organisasjoner, sosiale strukturer eller samfunnets normer som helhet (Perry, 2007). Hvordan man skal skille begrepet «krise» fra «katastrofe» er heller ikke entydig. Noen velger å se kriser som et resultat av menneskelige eller organisatoriske faktorer, mens katastrofer blir naturlignende prosesser som kan spores tilbake til en enkelt utløsende faktor, for eksempel naturkatastrofer (Smith, 2006). En annen definisjon er at en katastrofe utgjør en krise med særs tragisk utfall, der den mest treffende indikatoren er stort tapp av menneskeliv. Risiko representerer en ulmende krise, eller reelle muligheter for at slike situasjoner kan oppstå. På denne måten kan man hevde at kriser som fenomen befinner seg et sted på skalaen mellom risiko og katastrofe (Drennan og McConnell, 2007). Den definisjonen av krise som ble lagt til grunn i min studie av giardiasaken er formulert av Boin mfl.

(2005:2). Definisjonen er valgt fordi den fanger opp mange av de elementene som går igjen i kriselitteraturen:

«We speak of a crisis when policy makers experience a serious threat to the basic structures of the fundamental values and norms of a system, which under time pressure and highly uncertain circumstances necessitates making vital decisions».

I giardiasaken opplevde man ikke trusler mot samfunnets normer eller verdier, men mot grunnleggende infrastruktur innenfor et særdeles viktig område. I henhold til definisjonen ovenfor kan giardiasaken absolutt sies å utgjøre en krise. Dette må sees i sammenheng med sakens kontekst, nemlig at den representerte et drikkevannsbåret sykdomsutbrudd. I Norge, har man tradisjonelt hatt høy tro på drikkevannet som rent og godt, og dette gjorde at situasjonen raskt fikk et krisepreg. På denne måten kan saken også sies å være en del av et nytt risikobilde. Kombinert med at folks helse stod på spill, vil også definisjonens krav om tidspress og usikre forhold være til stede.

Mye av litteraturen omkring kriser og risiko dreier seg om ledelse i krisesituasjoner. Boin mfl. (2005) har formulert fem faser for kriseledelse som viste seg å være nyttig i studien, med tanke på å klassifisere det empiriske materialet.

Den første fasen kalles erkjennelsesfasen og dreier seg om en løpende risikovurdering av gjeldende forhold. Det gjelder å lese tegn og signaler fra omgivelsene og erkjenne at man står ovenfor en krise, en ekstraordinær situasjon som krever spesielle tiltak. Hvis man kommer frem til at dette kreves bringes organisasjonen over i beslutningsfasen.

Beslutningsfasen går enkelt forklart ut på å bestemme hva som skal gjøres i den aktuelle situasjonen. Som teoretisk konsept er beslutningsfasen noe flytende, ettersom en krise kan forstås som en serie av kritiske avgjørelser. Denne fasen vil derfor være den som gjerne flyter mest over i de andre. Boin mfl. (2005) hevder at effektiv koordinering av ressurser er minst like viktig som korrekte avgjørelser, og dermed vil spesialisering og samordning spille en viktig rolle i denne fasen.

Meningsskaping er knyttet til å redusere usikkerhet, skape samhold og peke på en vei ut av krisen, både for dem som er direkte berørt og det generelle publikum som helhet. På denne måten handler meningsskaping hvilke signaler ansvarlige myndigheter sender ut til samfunnet rundt. Denne fasen vil omtales som kommunikasjonsfasen i den videre fremstillingen.

Det er ikke entydig når en krise er avsluttet, ettersom en krise kan ha både materielle, organisatoriske og politiske konsekvenser. Dermed består avslutningsfasen av to forskjellige dimensjoner. Den første har en teknisk karakter, og handler om å tilbakeføre de strukturer, systemer og organisasjoner som er involvert i krisehåndteringen til normaltstand. Videre følger det en politisk dimensjon, der ledere og ansvarlige myndigheter må stå til ansvar for de involverte og oppnå aksept for sine valg og vurderinger i forbindelse med krisen.

Den siste fasen er læringsfasen, der målet er å trekke lærdom av krisen som har funnet sted. Det sentrale spørsmålet vil som regel være hvilke tiltak som kan settes i verk for å hindre at noe lignende skjer igjen.

Flernivåstyring

Flernivåstyring (Multi-Level Governance) representerer en tilnærming til forholdet mellom stat og samfunn som supplerer den tradisjonelle hierarkiske modellen for statsstyring som legges til grunn i vestlige demokratier. Det legges vekt på at staten ikke lenger kan forstås som den primære aktør innenfor politiske arenaer. Hvordan staten samarbeider med andre aktører fra arena til arena i styringsprosesser og utformingen av offentlig politikk, er det primære spørsmål (Hill og Hupe, 2002, Bache og Flinders, 2005). Innbakt i denne forståelsen ligger et fokus på nettverk og forhandlinger. Det anerkjennes at sammensetningen av aktører varierer på tvers av policyområder, slik at makt- og interesseforhold ikke er entydig som i den tradisjonelle statsmodellen.

Tankegangen som er beskrevet i forrige avsnitt utgjør den delen av flernivåstyringsbegrepet som henspeiler på styring eller «governance». Flernivåelementet legger i tillegg til grunn at i dagens samfunn befinner forskjellige institusjonelle nivå seg i et gjensidig og sammensatt avhengighetsforhold (Bache og Flinders, 2005). Aktører involvert i utformingen av offentlig politikk er flettet inn i lokale, regionale, nasjonale og overnasjonale regelverk, uten at dette nødvendigvis forhindrer dem i å forfølge sine egne interesser. Marks (1992) definerer fenomenet på denne måten:

«...a system of continuous negotiation among nested governments at several territorial levels»

Peters og Pierre (2005) fremhever at man ikke må overdrive flernivåstyringens betydning som en svekkelse av statlig autoritet. Det er ikke nødvendigvis slik at institusjoner og tradisjonelle styringsmidler har veket fullstendig for nettverk og forhandlinger. Etter deres syn representerer denne nye måten å tenke om styring på en inkrementell utvikling der institusjoner fremdeles spiller en viktig rolle. Flernivåstyring virker heller som et supplement til tradisjonelle styringsmodeller, og muligheten for at disse kan virke sammen er til stede.

Dette er også et argument for hvorfor flernivåstyring var plausibelt å bruke i en studie av giardiasaken. Hvis flernivåstyring kan supplere en tradisjonell hierarkisk styringsstruktur kan dette teoretiske utgangspunktet være et nyttig verktøy for å studere nivåmessig interaksjon også mellom offentlige organer. Fokuset på forhandlinger og flytende sammensetninger av aktører kan være fruktbart i studier av kriser der rask organisering, mange involverte parter og tidspress ofte vil være til stede.

I giardiasaken kunne man hovedsakelig definere to nivå, nemlig kommunen med sine involverte etater, og staten, med Mattilsynet som den mest sentrale instans. I tillegg kommer også et subkommunalt nivå med fastlegene som en viktig førsteinstans. Som nevnt i innledningen hadde de statlige aktørene Nasjonalt Folkehelseinstitutt og Helse Bergen, samt det private selskapet Rådgivende Biologer AS viktige, kompetansebaserte støtte- og rådgivningsfunksjoner.

Spesialisering og samordning

En annen problemstilling i samme gate som flernivåstyringsproblematikken er utfordringer knyttet til spesialisering og samordning. Etter hvert som organisasjoner vokser seg større er spesialisering av enheter hyppig forekommende. Virksomheten

brytes ned i forskjellige avdelinger, profesjoner og jurisdiksjoner som hver tar for seg en spesifikk del av totalarbeidet. Målsetningen vil som regel være å bygge opp spesialkompetanse innenfor hvert felt, for en mer effektiv utnyttelse av ressurser (Hatch, 2001).

I henhold til Gulick (1937) vil spesialisering av enheter som regel foregå etter ett eller flere av fire ulike prinsipp. Det første og mest vanlige er sektor- eller formålspriippet der arbeidsdelingen foregår etter hvilke typer utfordringer enheten jobber med til daglig (Christensen mfl., 2004). Et godt eksempel på denne typen spesialisering er den norske sentralforvaltningen, der departementene og underliggende organ er organisert etter formål, for eksempel forsvar eller miljø. De tre resterende prinsippene, som ikke er like mye brukt er klient (for eksempel organisering etter alder eller kjønn), geografisk plassering og prosess (man kan for eksempel skille mellom budsjettsaker eller juridiske saker).

Spesialisering kan danne grunnlaget for kompetanse og effektivitet i organisasjoner så lenge den fungerer etter sin hensikt. Faren er at enhetene kan bli for spesialiserte, på den måten at egen sektor eller avdeling favoriseres, og de ulike delene begynner å jobbe uavhengig av hverandre snarere enn å trekke sammen mot et felles mål. Dette skaper et behov for samordning. Effektiv samordning av spesialiserte enheter har lenge vært en kjepphest for offentlige organisasjoner, og kan gjerne kalles organiseringens «hellige grab» (Peters, 1998). Man kan skille mellom vertikal samordning, som er koordinering av enheter på ulike administrative nivå og dermed relatert til flernivåstyring, og horisontal samordning mellom enheter på samme nivå (Fimreite og Læg Reid, 2005).

Et annet spørsmål er hvordan man samordner. For å beskrive samordningen i giardiasaken benyttet jeg meg av firedelingen til Peters (1998). Her hevdes det at man kan samordne gjennom hierarki (regler og direkte styring), marked (konkurransen), nettverk (forhandlinger) og institusjoner (tillit og kultur). For mye samordning kan på sin side hemme spesialiseringen, og spesialisering og samordning vil på denne måten ligge i et kontinuerlig balanseforhold.

Denne balansegangen er særdeles interessant i krisesituasjoner som giardiasaken fordi kriser som regel representerer uforutsette og dramatiske hendelser som setter så vel mennesker som organisasjoner på prøve, og gjerne involverer mange ulike organisasjoner (Drennan og McConnel, 2007). Samfunnssikkerhet er også som policyfelt ekstra utsatt for «wicked issues» (Høydal, 2007). Dette er problemstillinger som manifesterer seg på tvers av sektorer og nivå, og dermed skaper et sterkt behov for både vertikal og horisontal samordning. Spørsmålet blir altså hvordan de ulike kommunale og statlige organisasjonene som var involvert i giardiasaken klarte å samordne sine aktiviteter på en måte som opprettholdt effektiviteten i krisehåndteringen.

Forklarende perspektiv

Studien benyttet to utfyllende perspektiv for å forklare handlinger og utfall i giardiasaken.

Det instrumentelt–strukturelle perspektivet

I det instrumentelt–strukturelle perspektivet sees organisasjoner som instrumenter for å oppnå et spesifikt mål (Christensen mfl., 2004). Perspektivet tillegger ledere og medlemmer av organisasjonen store evner til rasjonell kalkulasjon og korrekt vurdering av mål–middel sammenhenger. Styring innenfor denne tradisjonen skjer hovedsakelig ved hjelp av formell struktur, formelle regler, samt arbeidsdeling. Politikk sees på samme måte som et virkemiddel for å nå forhåndsdefinerte mål, fordi disse målene som sagt forutsettes å være formulert av ledere, eller gitt utenfra.

Perspektivet forutsetter en konsekvenslogikk som handlingsmotivator (March og Olsen, 2006b). Med handlingsmotivator menes her de faktorer som virker inn på og regulerer medlemmers atferd mot bestemte mål. Konsekvenslogikken forutsetter at individer først og fremst handler nyttemaksimerende, der fenomener i omverdenen blir alternativer i en rasjonell beslutningsprosess, med inngående kjennskap til ulike alternativer og deres konsekvenser. Utfra egne preferanser og beslutningsregler skal man etter denne modellen kunne velge det mest rasjonelle og nyttemaksimerende alternativet (March, 1995). Relatert til dette fenomenet er det også verdt å merke seg at organisasjoners formelle struktur virker utvelgende. Måten man organiserer på vil ifølge perspektivet legge føringer på hvilke mål og saker som prioriteres, og hvilke som blir nedprioritert (Christensen mfl., 2004)

Samordning sees i dette perspektivet som et resultat av enten hierarkisk styring, eller forhandlinger mellom politiske og/eller administrative ledere (Christensen og Læg Reid, 2008). Den formelle strukturen vil påvirke medlemmenes handlingsmodeller og faktiske beslutningstaking. Det påpekes imidlertid at en slik top–down tilnærming til samordningsspørsmålet krever at de aktuelle lederne innehar en relativ høy evne til rasjonell kalkulasjon. Det må eksistere forholdsvis klare mål, med kompletterende strukturer og predikerbare effekter. Gulick (1937) sine fire spesialiseringsprosesser faller også inn under dette perspektivet, hovedsakelig grunnet det sterke fokuset på struktur som prinsippene er fundert på.

Konsekvenslogikken er også fundamentet for perspektivets syn på organisasjonsendring- og læring. Ettersom endring i henhold til litteraturen ofte er en mulig konsekvens av kriser (Boin mfl., 2005) vil dette være et moment som må tas stilling til i gjennomgangen av de forklarende perspektivene. I det instrumentelt–strukturelle perspektivet fremheves et syn på organisasjonsendring som rasjonell tilpasning til omgivelsene (Rønnes, 1997). Det handler altså om å overkomme avstanden mellom den reelle tilstanden organisasjonen befinner seg i, og den ønskede tilstanden, som defineres etter rasjonelle beslutningsprosesser og konsekvenslogikk. Det forutsettes også fullstendige læringssykluser, med tette koblinger mellom individers preferanser, organisasjonens handlinger, og omgivelsenes respons, som igjen påvirker individenes preferanser (March og Olsen, 1975). Denne fullstendige læringssyklusen er basert på oppfatningen av at organisasjoner lærer gjennom erfaring, og som sagt tilpasser seg sine omgivelser rasjonelt.

Det bør nevnes at det instrumentelt–strukturelle perspektivet etter hvert har blitt modifisert fra sin opprinnelige form, som jeg har beskrevet ovenfor. En rekke sentrale forfattere, i første rekke Herbert Simon, har kritisert den optimale rasjonelle logikken

som ligger til grunn for perspektivet (Simon, 1995). De hevdet at mennesker har mer begrensede kunnskapsmessige forutsetninger enn det som kreves for å kunne resonnerer seg frem til optimale løsninger, og blir dermed tvunget til å forholde seg til forenklete modeller av virkeligheten. Rasjonaliteten er begrenset, og det handler først og fremst å finne tilfredsstillende løsninger, ikke nødvendigvis optimale. Denne tenkningen har mange steder vunnet aksept som en mer realistisk modeller av menneskers og organisasjoners kognitive forutsetninger.

Det institusjonelle perspektivet

Det institusjonelle perspektivet setter fokus på de uformelle normene, kulturen og felles spilleregler i en organisasjon, som virker styrende på medlemmenes atferd (Nielsen, 2005). Philip Selznick (1996) hevder at en av de beste indikatorene på at en organisasjon innehar institusjonelle trekk er at organisasjonen blir «infused with value», med andre ord at den får en egenverdi som eksisterer uavhengig av dens rent tekniske resultater. Det anerkjennes at medlemmene handler i tråd med en «passendelogikk» der noen handlingsmønstre velges fremfor andre fordi disse tas for gitt som å være mer riktige (March og Olsen, 2006b).

På denne måten tar det institusjonelle perspektivet også organisasjonens «indre liv» med i betraktningen og fronter betydningen av kultur, historie, symboler og tradisjoner som en motvekt eller medvirkningsfaktor til det rasjonelle fokus vi finner i det instrumentelt–strukturelle perspektivet. Et vanlig utgangspunkt er at institusjonelle trekk og passendelogikk virker bekreftende på organisasjonsmedlemmenes handlinger, og dermed er med på å redusere usikkerhet og konflikter. En konsekvens av å anerkjenne at organisasjonens har et «indre liv» vil være at mål også kan utvikles internt i organisasjonen, og at politikk dermed også dreier seg om å oppdage, definere og skape mening rundt mål, ikke bare å nå dem (Christensen mfl., 2004). I dette perspektivet åpnes det for at samordning mellom spesialiserte enheter kan oppnås som et resultat av institusjonelle trekk ved organisasjonen (Christensen og Lægred, 2008). Satt i sammenheng med de utfordringer som er beskrevet i dette avsnittet, kan felles identiteter og gjensidig tillit virke koordinerende på aktiviteter på en måte som gjør dem mer kompatible enn en strukturelt basert praksis. Dette skjer fordi samordningen har basis i en oppfatning av hva som er riktig og rett i den konkrete situasjonen.

Et vanlig standpunkt innenfor institusjonell teori er at kulturtrekkene jeg har nevnt bygges opp langsomt, men også endrer seg tilsvarende langsomt (March og Olsen, 2006a). Det legges vekt på at de valg organisasjonen tar på et gitt tidspunkt vil virke begrensende på senere valgmuligheter (Krasner, 1988). Dette fenomenet kalles stivhengighet, og har sin basis i forestillingen om institusjoner som robuste størrelser og verdiforvaltere. Resultatet kan være at etablerte tankemønstre og passendelogikk kan forsteines og vedvare selv om organisasjonen ikke er tjent med dem. Dette kommer særlig til uttrykk i teorien om «punctuated equilibrium» (ibid.). Her legges det til grunn at institusjoner endres uregelmessig. Lange perioder med institusjonell kontinuitet avbrytes av eksterne sjokk (for eksempel kriser) som medfører endret praksis, for så fortsette med en ny kontinuerlig periode frem til et nytt sjokk åpenbarer seg. Dette er igjen fundert på oppfatningen av institusjoner som robuste størrelser, som vanskelig kan

endres hurtig og fleksibelt. En alternativ måte å se organisasjonsendring- og læring på i et institusjonelt perspektiv er som en inkrementell tilpasning til omgivelsene. Læringen kan være «falsk», ved at læringscyklusen mellom medlemmer, organisasjon og omgivelser blir brutt (March og Olsen, 1975). Dette kan for eksempel skje ved at læringen blir fragmentert blant medlemmene, slik at den ikke får videre effekt på organisasjonen som helhet, eller at responsen fra omgivelsene ikke følges opp fra medlemmenes side.

Beretningen om giardiasaken

Krisens forløp

Fredag 29. oktober 2004 mottok Smittevernkontoret i Bergen en melding fra Haukeland Universitetssykehus om en alarmerende høyt antall tilfeller av giardiasis i de foregående to ukene (Eikebrokk mfl., 2006). Antallet registrerte tilfeller i denne perioden var på 27, noe som tilsvarer en årlig forekomst under normale omstendigheter. Dette ble dermed definert som et kritisk utbrudd. Faglig kriseledelse ble nedsatt 1. november, med endelig overordnet felles kriseledelse opprettet 3. november (Tveit mfl., 2005).

Bare i løpet av vinteren ble rundt 1400 personer diagnostisert med giardiasis, men det reelle antall smittede beregnes av det eksterne utvalget å være rundt 5000–6000 (Eikebrokk mfl., 2006). Fordelingen av pasientenes bosted, utelukkelse av andre eksponeringer, og indikatorer fra råvannsprøver førte til den konklusjon at smitekilden var drikkevannet, nærmere bestemt fra Svartediket vannverk (Nygård og Schimmer, 2005). Svartediket er byens nest største vannverk etter Gullfjellet, og forsyner rundt 50 000 personer med drikkevann. Giardiasaken i Bergen er den første epidemien som er forårsaket av denne parasitten i Norge, og det mest omfattende drikkevannsbårne sykdomsutbrudd i landet i nyere tid (Tveit mfl., 2005).

Den felles kriseledelsen bestod fra og med 3. november 2004 av følgende instanser (Eikebrokk mfl., 2006):

- Kommunelegen, som også var seksjonsleder i byrådsavdeling for helse og omsorg, ledet også gruppen
- Smittevernoverlegen
- Lederen av Helsevernetaten
- Sjefen for Mattilsynets distriktskontor i Bergen
- Fagdirektøren for Vann- og avløpsetaten
- Sjefsingeniøren i Bergen Vann KF
- Informasjonsrådgivere fra Seksjon for informasjon

Det ble bestemt at et av de viktigste tiltakene for å forhindre videre smitte var å informere befolkningen om at koking av drikkevann tok livet av parasitten. Foreløpig anbefaling ble gitt 3. november, med endelig påbud for næringsliv, restauranter og andre næringsmiddelbedrifter 5. november. All informasjon til media gikk via den felles kriseledelsen.

6. november startet Vann- og avløpsetaten en aksjonsgruppe for å begrense området som ble forsynt av infisert vann (Eikebrokk mfl., 2006). Dette arbeidet involverte blant

annet inspeksjon av ledningsnett og omkobling av vannforsyning til andre vannverk så sant dette lot seg gjøre.

Sentralt i det videre arbeidet var en intens jakt på mulige forurensningskilder i forbindelse med Svartediket. Det ble raskt utelukket at smitekilden kunne ha oppstått i selve ledningsnett, ettersom smittefordelingen var omtrent lik i områdene for ulike hovedvannledninger, og arbeidet ble derfor konsentrert mot selve reservoaret (Johnsen mfl., 2005).

Undersøkelsene konkluderte med at det etter all sannsynlighet var nedsivete kloakk fra boligene i Starefossveien, Knatten og Tarlebøveien som var den direkte årsaken til utbruddet av Giardia i Svartediket. Antakelig har en person med Giardiasis befunnet seg i en av disse boligene (Eikebrokk mfl., 2006). I tillegg til dette førte en stikkrenne kloakk fra nevnte ledninger nærmest rett ned i reservoaret, samtidig som om restene av en gammel demning under overflaten hindret naturlig uttynning av denne. I siste instans klarte ikke de klorbaserte rensemetodene å ta knekken på protozoene. Årsakene til utbruddet i Bergen kan dermed sies å være et sammenfall av uheldige omstendigheter, men dette viser samtidig hvor sårbar den norske drikkevannsforvaltningen var for nye risikobilder på dette tidspunktet.

Etter at årsaken til forurensningen av reservoaret var klarlagt begynte man rehabilitering av ledningsnett. Man innførte også et avskjærende overvannsystem for å redusere forurensning fra overnevnte boliger, særlig Tarlebøveien. 21. desember ble Svartediket vannverk endelig friskmeldt (Tveit mfl., 2005).

Forholdet mellom aktørene

Tilstedeværelsen av involverte aktører fremgår i stor grad av kommunens beredskapsplaner og de prinsipper som gjelder for samfunnsikkerhet i norsk forvaltning, da særlig ansvarsprinsippet, som går ut på at hvert offentlig organ har ansvar for sikkerheten innenfor egen sektor (Christensen, Fimreite og Læg Reid, 2007). Ettersom krisen hadde et klart helseaspekt var det naturlig at helsevernetaten og smittevernoverlegen gikk inn i arbeidet. Dette fremgår også av smittevernloven¹. Seksjon for informasjon sitt nærvær beskrives av kommunens beredskapsplaner også som naturlig i krisesituasjoner.

Den andre hovedkomponenten i saken var problemstillinger relatert til vann- og avløp. Dermed ble det også ansett som selvfølgelig at Vann- og avløpsetaten og Bergen Vann KF deltok i kriseledelsen. Bergen Vann KF var på dette tidspunktet en ny organisasjon, som oppstod noen måneder tidligere, ved at Vann- og avløpsetatens driftsenhet ble skilt ut som et eget kommunalt foretak (Eikebrokk mfl., 2006). Forholdet mellom disse to organisasjonene er at Vann- og avløpsetaten eier kommunens vannverk og har et administrativt ansvar, mens Bergen Vann KF drifter vannverkene på kontrakt med kommunen.

Mattilsynet er det organ som driver oppsyn med, og godkjenning av, norske vannverk på statens vegne². Mattilsynets formelle kompetanse i denne saken bestod i å

¹ LOV-1994-08-05-55, Lov om vern mot smittsomme sykdommer (Smittevernloven)

² FOR-2001-12-04-1372 Forskrift om vannforsyning og drikkevann (Drikkevannsforskriften)

bidra i arbeidet med å lokalisere smitekilden, og når denne var funnet føre tilsyn med kommunens håndtering av saken. Skulle det vise seg at kommunen ikke evnet å håndtere krisen, kunne Mattilsynet ta kontroll på statens vegne (Dalheim, 2009). Dette ble imidlertid ikke nødvendig. Her er det på sin plass å nevne at Mattilsynet var på denne tiden, i likhet med Bergen Vann KF, en ny organisasjon. Noen måneder tidligere var det som nå er Helsevernetaten og Mattilsynet samlokalisert i Statens Næringsmiddeltilsyn (SNT). Da SNT ble splittet ble funksjoner tilknyttet smittevern og miljørettet helsevern lagt til kommunen og Helsevernetaten, mens det statlige Mattilsynet fikk ansvar for næringsmiddelkontroll.

Formelt er smittevernoverlegen som har det formelle ansvaret i saker av denne typen. Kommunelegen ble imidlertid tatt inn som leder av krisegruppen, slik at smittevernoverlegen kunne konsentrere seg om faglige spørsmål (Eikebrokk mfl., 2006). I sin dobbeltrolle som medisinsk fagperson og seksjonsleder ved byrådsavdeling for helse og omsorg, kunne kommunelegen fungere som et bindeledd mellom politisk ledelse og den faglig tunge krisegruppen.

Analyse

Jeg har nå gitt en svært forenklet oversikt over giardiasaken. Meningen er som sagt at leseren skal kunne få et riss av saken, uten at fremstillingen blir for detaljert. Videre i notatet vil jeg presentere funnene fra studien, og de analytiske vurderingene som ligger bak. Fremstillingen vil bli organisert etter Boin mfl. (2005) sine fem faser, for kriseledelse, samt to forklarende perspektiv. Her vil det også presenteres mer detaljerte forhold fra giardiasaken, dersom disse ansees å være relevante for fremstillingen.

Erkjennelsesfasen

Tidspunktet for erkjennelsesfasen kan settes til fredag 29. oktober 2004 da smittevernoverlegen i Bergen fikk beskjed fra Haukeland Universitetssykehus om en uvanlig høy forekomst av giardiasis i byen (Eikebrokk mfl., 2006). På dette tidspunktet var allerede ganske mange innbyggere smittet, og erkjennelsen slo dermed inn på et forholdsvis sent tidspunkt, beregnet til 2–4 uker etter det faktiske utbruddet.

Ettersom kommunens kriseerkjennelse var såpass på etterskudd vil forklaringskraften til en ren instrumentell innfallsvinkel være begrenset. En instrumentell tilnærming vil skape forventninger til en organisasjon som evner å lese omgivelsene og handle på risiko før krisen faktisk har manifestert seg, jfr. Smith (2006), noe som ikke kan sies å ha funnet sted i denne saken. Hvis man åpner for begrenset rasjonalitet (Simon, 1995) vil man finne at en tilfredsstillende holdning til problemene kan forklare en del av årsakene til den trege erkjennelsen. En av disse var nemlig at fastlegene i begynnelsen stilte diagnose og behandlet prøver med basis i at dette var en vanlig magesykdom, og ikke et eksotisk parasittutbrudd. Som en følge av dette ble et stort antall prøver sendt til et laboratorium ved Haukeland Universitetssykehus som håndterte patogene tarmbakterier, mens det i realiteten skulle håndteres av et laboratorium med kompetanse i tropemedisin (Dalheim, 2009). Dette førte i sin tur til at prøvene ble analysert som negative, ettersom det faktisk var giardia i disse. Av dette kan fastlegenes vurderinger

sies å være begrenset rasjonelle, ettersom deres forståelse av situasjonen bunnet i deres opplæring, og en tilfredsstillende, men ikke optimal, tilnærming til virkeligheten.

Situasjonen med fastlegene og laboratoriene bringer oss over på perspektivets strukturelle komponent, som oppnådde høy grad av forklaringskraft i erkjennelsesfasen. Hovedfunnet i dette henseende var at strukturene for samordning og formidling av kommunikasjon mellom sentrale organer i helsesektoren ikke var tilstrekkelig utbygd (Dalheim, 2009). Dette gjaldt særlig kommunikasjonen mellom fastlegene, Helsevernetaten og sentrale myndigheter. *Giardia lamblia* er en sykdom som skal registreres i det nasjonale Meldesystemet for Infeksjonssykdommer (MSIS) (Eikebrokk mfl., 2006), og kommunelege og Nasjonalt Folkehelseinstitutt skal også varsles. Man har i etterkant erkjent at det i denne saken i mange tilfeller ble sendt meldeskjema til Folkehelsa uten kopi til smittevernoverlegen og at den lokale overvåkingen av smitteutbruddet dermed ble forringet (Rørtveit og Wensaas, 2004).

I tillegg til dette kom den allerede nevnte situasjonen med at mange prøver av infiserte pasienter ble sendt til feil laboratorium for analyse. Disse laboratoriene hadde liten eller ingen grad av intern kommunikasjon, de hadde ikke en gang samme datasystem (Dalheim, 2009). Dermed var det først når et stort antall «negative» prøver ble analysert, at man fattet mistanke og varsellampene begynte å lyse.

Videre ble samordningen av informasjon forstyrret ved at Helsevernetaten ikke hadde tilstrekkelig kontaktinformasjon i forhold til fastlegene (Eikebrokk mfl., 2006), noe som gjorde det vanskelig å få kommunisert et generelt varsel om giardiasmitte i Bergen. Telefonnummer og e-post var særlig mangelfullt kartlagt, mens faks viste seg å være bedre samordnet. En mulig forklaring på dette er at Helsevernetaten på dette tidspunktet var en ny organisasjon, samtidig som om fastlegereformen også var forholdsvis ung. Dermed kan det tenkes at informasjonsflyten mellom fastlegene og Helsevernetaten ikke var tilstrekkelig innarbeidet. Totalt sett bidro altså dårlig utbygde strukturer for samordning og oppsamling av informasjon til en svekkelse av generell dialog mellom fastlegene og offentlige myndigheter. Denne situasjonen førte i sin tur til en forsinkelse i kriseerkjennelsen på 2–4 uker. Grunnet perspektivets todelte fokus på henholdsvis instrumentelle valg, der perspektivet scoret lavt, og strukturelle forhold, der det scoret høyt, ble den samlede scoren for en instrumentell-strukturell tilnærming til erkjennelsesfasen middels.

Når det gjelder det institusjonelle perspektivet, så fant studien at dette hadde høy grad av forklaringskraft i erkjennelsesfasen. En sentral del av det institusjonelle perspektivet er som nevnt ovenfor at tidligere institusjonelle valg legger begrensninger på fremtidige muligheter (Krasner, 1988). Dette har med organisasjoners «hukommelse» å gjøre. Organisasjoner repeterer adferd som har fungert i fortiden, samtidig som kulturelle rammer favoriserer kobling mot kjente identiteter og situasjoner. Dette kan lede frem mot det som i organisasjonsteorien kalles «stiavhengighet» (Christensen mfl., 2004).

En slik situasjon kan gi en forklaring på hvorfor Bergen kommune var sent ute med å oppdage giardiautbruddet. En ting er de allerede nevnte mangelfulle strukturene for innsamling av epidemiologisk informasjon som ble belyst av det instrumentell-strukturelle perspektivet. En helt annen ting er aktørenes oppfatning av denne typen utbrudd som en reell trussel. Bergen hadde på dette tidspunkt aldri opplevd et

giardiautbrudd av noe omfang. Det er da naturlig etter et institusjonelt perspektiv at både fastlegenes og helsemyndighetenes oppmerksomhet blir trukket mot fenomener de har erfaring med. Giardiatilfellene ble dermed først søkt identifisert som mer konvensjonelle mage- og tarmsykdommer.

Dette må også tolkes ut fra perspektivets primære handlingslogikk – «det som er passende» i en gitt situasjon (March og Olsen, 2006b). «Passende» i denne sammenhengen kan ikke bares forstås som individets egne verdier eller moralske vurderinger, men også hele organisasjonens institusjonelle rammer for hva som er god praksis, også i mer vitenskapelige sammenhenger som diagnostisering av sykdommer. Slik som situasjonen var i Bergen høsten 2004 ville det «passende» i forhold til en pasient med diaré sykdom være å ta en avføringsprøve og sende den til laboratorium for patogene tarmbakterier. Dette er et eksempel på hvordan tidligere erfaringer virker begrensende på organisasjoners og menneskers valg. Det institusjonelle perspektivet har følgelig høy forklaringskraft i erkjennelsesfasen.

Beslutningsfasen

Ifølge Boin mfl. (2005) kan en krise forstås som en kontinuerlig serie av kritiske avgjørelser. På denne måten er beslutningsfasen som klassifiserende konsept meget bred, og det er ikke entydig hvilke elementer som bør settes under denne fasen i en analyse. Jeg har valgt å ta opp problemstillinger knyttet til spesialisering, samordning og flernivåstyring her, fordi disse er direkte knyttet til kriseledelsens arbeid. Disse temaene kan dermed forstås som en del av beslutningsfasen.

Beslutningsfasens start har jeg satt til mandag 1. november 2004, da det ble bestemt at «...Bergen stod overfor et sykdomsutbrudd som krevde ekstraordinære tiltak». (Tveit mfl., 2005). Det første som vil drøftes er sammensetningen av kommunens kriseledelse.

Ut fra et instrumentelt-strukturelt perspektiv vil man kunne forvente at denne sammensetningen ble valgt med bakgrunn i formelle strukturer, planer og prosedyrer, men også at instrumentelle vurderinger legges til grunn. I giardiasaken har dette perspektivet stor forklaringskraft i beslutningsfasen.

For det første kommer beslutningen fra politisk hold om å delegere ansvaret for krisehåndteringen nedover til den kommunale administrasjonen. Det var nemlig ingen politikere som satt med fast mandat i kriseledelsen, selv om disse kunne møte ved behov. Det slås fast i daværende beredskapsplan at «Byrådet er kommunens kriseledelse».³ Men den gir også byrådet fullmakt til å delegere det operative ansvaret hvis det er grunn for det. I tillegg kommer likhetsprinsippet for samfunnsikkerhet, som slår fast at etater som har ansvar for et forvaltningsområde under normale forhold har tilsvarende ansvar i en krisesituasjon (Christensen, Fimreite og Læg Reid, 2007), noe som definerer Vann- og avløpsetaten og Helsevernetaten som naturlige aktører. Flere av mine informanter har også eksplisitt trukket frem subsidiaritetsprinsippet, om at kriser skal løses på lavest mulig nivå, som et styrende element.

Krisehåndteringen i giardiasaken var altså i hovedsak et administrativt anseende. Hovedgrunnen til dette var at krisen tidlig i forløpet ble definert som en primært faglig

³ ”Beredskapsplan for Bergen kommune, Versjon 3, del B: Overordnet kriseplan for Bergen kommune

og teknisk utfordring av kommunen. I begynnelsen, da man ikke helt hadde oversikt over utbruddets omfang, var fagfolkene raskt på banen, mens politikerne først ble informert et par dager senere. På denne måten var «loddet kastet», og spørsmålet om kriseledelse fortsatte som en faglig vurdering.

Denne faglige holdningen til krisen åpnet for større grad av instrumentalitet og effektivitet i krisehåndteringen, ved at de ulike etatene i kriseledelsen, og da særlig på helsesiden, fikk en felles kognitiv plattform til utfordringene - nemlig vitenskapen og en delt faglig forståelse. Renn (2008) slår fast at muligheten for en instrumentell tilnærming til kriser og risiko øker omvendt proporsjonalt med krisesituasjonens kompleksitet (mange og kryssende årsakssammenhenger), usikkerhet (uklare årsakssammenhenger) og tvetydighet (ulike tolkninger av årsakssammenhenger). Dette kan også sees i sammenheng med Christensen mfl. (2004) sitt standpunkt om sammenhengen mellom mål og midler. Dersom både mål og midler er klare, vil en rasjonell innfallsvinkel til problemet muliggjøres i større grad. Det faktum at krisen ble definert som en faglig utfordring og at krisen i liten grad ble politisert, senket graden av kompleksitet, usikkerhet og tvetydighet, samtidig som sammenhengen mellom mål og midler ble klarere.

Kriseledelsen var i stor grad sammensatt etter ulike administrative fagområder, noe som gjør at dens organisering heller mot sektorprinsippet, jfr. Gulick (1937). Sammensetningen av møtene kunne variere sterkt fra dag til dag, fra fire til over tjue personer til stede, alt etter hvilke ressurser som var påkrevd. Organiseringen av kriseledelsen trekker dermed klare linjer til det Mintzberg (1979) omtaler som fleksible matrisestruktur. En slik struktur står i motsetningsforhold til en klassisk hierarkisk struktur, ved at den fordeler autoritet og påvirkningsmuligheter mellom de ulike aktørene. Innsatsen og ressursene til de ulike aktørene fordeles rundt ulike oppgaver eller prosjekter, hvor av flere kan fungere parallelt, som vist i fig. 1

En slik fleksibel matrisestruktur virket effektiviserende på samordning mellom de ulike etatene i giardiasaken, ved at den fordelte autoritet mellom aktørene og dermed skapte grobunn for samarbeid i en vanskelig situasjon. Den fleksible formen kan også tenkes å ha virket positivt inn ved at organisasjonene ikke ble hemmet av autoritets- og oppgavemønstre fra normale forhold. Til sist er fleksibel matrisestruktur en organisasjonsform som fordrer konfliktløsning gjennom forhandlinger, snarere enn hierarki. Dette passer bra med giardiasakens kriseledelse, som hadde mer karakter av et koordinerende forum for separate etater, enn et hierarkisk fundert styre.

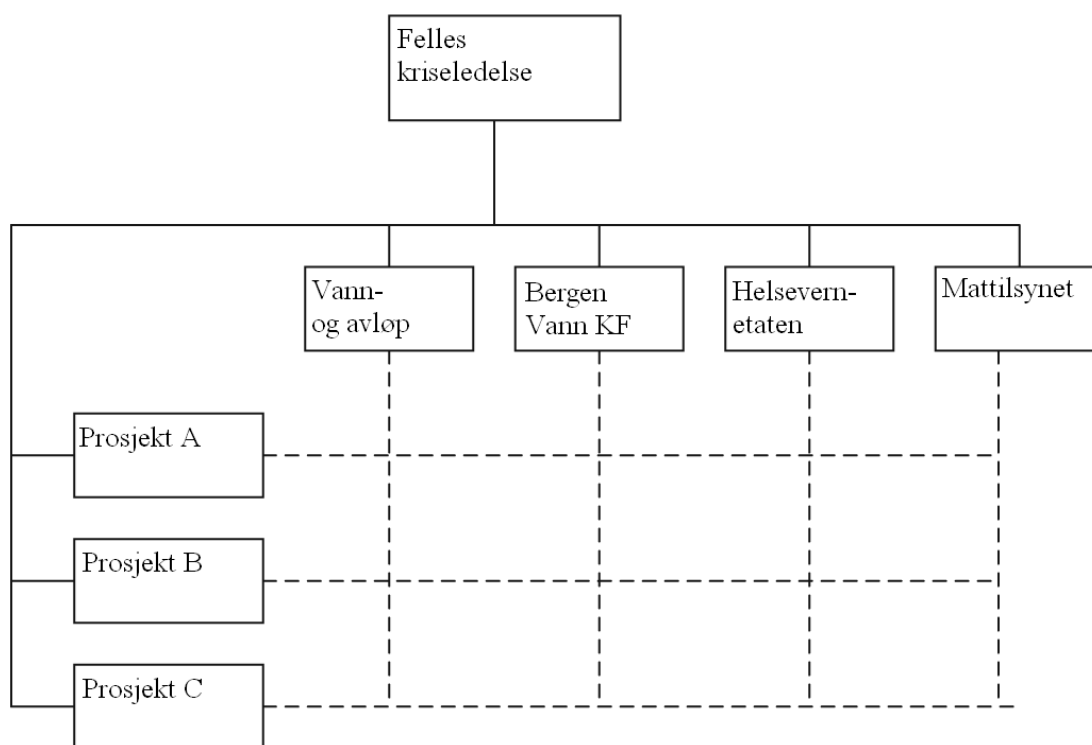


Fig. 1. *Matrisestruktur i giardiasaken*

Flernivåstyringsdimensjonen i saken utspilte seg i første rekke mellom det statlige Mattilsynet og de involverte kommunale etater. Selv om Mattilsynets formelle rolle var tilsynsførende, ble tilsynet trukket med i kriseledelsen fra dag en, både fordi det ble ansett at det kunne bidra med fagfolk og ekspertise, og fordi kommunens informasjonsplikt mot statlig nivå ble vesentlig lettet ved direkte deltakelse. Helseforetaket og Nasjonalt Folkehelseinstitutt hadde viktige rådgivende roller, men hadde mindre formelle virkemidler i forhold til kommunen.

Det var få konflikter mellom Mattilsynet og kommunen, og de som oppstod relaterte seg i hovedsak til faglige problemstillinger innenfor epidemiologi. Flernivåstyringsaspektet i saken forløp altså relativt problemfritt. En instrumentell forklaring på dette kan være at kommunen hadde de ressurser og forutsetninger som krevdes for å løse krisen. Krisehåndteringen var hele veien definert som en kommunal oppgave, kommunen hadde god kontroll over situasjonen, og Mattilsynet trengte aldri å tre ut av rollen som observatør og rådgiver. Et større problem i et flernivåstyringsperspektiv var den nevnte mangelfulle samordningen mellom fastlegene og helsemyndighetene.

Det institusjonelle perspektivet gir også forklaringer på visse sider av beslutningsfasen, selv om dets forklaringskraft ikke er like markert. Giardiasaken dreide seg om en forholdsvis uvanlig hendelse etter norske forhold. En situasjon der man i mindre grad kan basere seg på praktisk erfaring fordrer en mer analytisk og søkende holdning til problemet som skal løses, fordi problemer ikke umiddelbart kan knyttes til alternativer basert på tidligere hendelser.

Det institusjonelle perspektivet kan derimot gi et verdifullt inntak i forhold til samordning av aktivitetene i kriseledelsen. Christensen og Læg Reid (2008) skriver at tidligere samarbeid, felles identiteter og høy grad av tillit kan virke koordinerende fordi man da vil dele en oppfatning av hva som er riktig og rett, noe som skaper mindre behov for formelle arrangementer.

I giardiasaken hadde flere av de involverte organisasjonene langvarige og tette bånd seg i mellom. På helsesiden gjaldt dette Helsevernetaten og Mattilsynet, som bare noen måneder før utbruddet var en del av Statens Næringsmiddeltilsyn. På utbruddets tid var disse fremdeles lokalisert i samme bygning på Bontelabo. Begge disse partene har i intervjuer med meg gitt uttrykk for at denne delte historien virket lettende på arbeidet (Dalheim, 2009).

En lignende situasjon kunne spores på den vann- og avløpstekniske siden av kriseledelsen. Omtrent på samme tid som Mattilsynet og Helsevernetaten ble dannet, skilte vann- og avløpsetaten i Bergen kommune ut sin driftsavdeling, til det kommunale foretaket Bergen Vann KF (Eikebrokk mfl. 2006). Arbeidsdelingen mellom disse er at Bergen Vann KF drifter vannverkene på kontrakt, mens vann- og avløpsetaten har et overordnet administrativt ansvar og formelt eierskap over kommunens drikkevannsressurser. I forbindelse med giardiasaken ble det raskt klart at en krise av denne dimensjonen krevde høy ressursbruk og bred innsats. For at ikke dette skulle skape administrative problemer ble det bestemt at man skulle tilsidesette delingen organisasjonene i mellom, og opptre som en enhet for å håndtere de faglige utfordringene i forbindelse med krisen.

På denne måten skjedde det på VA-siden en slags uformell tilbakeføring til mer tradisjonsrike samarbeidsformer. Dette er et eksempel på hvordan krisesituasjoner kan føre frem mot organisatoriske forhold som bryter med rent formelle strukturer. Det kan også vise hvordan organisasjoner under press favoriserer velkjente prosedyrer og identiteter. I denne saken førte en vanskelig situasjon til at man valgte «det gamle og trygge» fremfor nye og mer usikre fremgangsmåter som kanskje ikke var tilstrekkelig innarbeidet til å fungere optimalt, som for eksempel kontraktsforholdet organisasjonene i mellom. Dette viser hvordan institusjonelle barrierer kan være levende i en organisasjon, selv om den formelle organisasjonsstrukturen sier noe annet.

Det man kan konstatere er at tillitsnivået i kriseledelsen, men også på lavere nivå i de involverte organisasjonene, var forholdsvis høyt. Dette kan i kombinasjon med krisens relativt klare årsakssammenhenger forklare hvorfor avgjørelsene i kriseledelsen var konsensuspregede. Den operative krisehåndteringen i felten var i større grad preget av en instrumentell, målrettet holdning.

Kommunikasjonsfasen

Et interessant tema for studier av krisesituasjoner vil være hvordan ansvarlige myndigheter velger å uttrykke seg til de berørte borgerne og offentligheten generelt. Ut fra et instrumentelt–strukturelt perspektiv vil man kunne forvente at kriseledelsen og de kommunale politikerne søkte å rasjonalisere egne valg overfor befolkningen, ved å vise til formelle avgjørelser, de rasjonelle vurderingene som ligger bak og faktisk oppnådd

resultater. Poenget her er å appellere til borgernes objektive forståelse av verden rundt seg (Strand, 2007).

Jeg har i forbindelse med denne studien gransket arkivet av pressemeldinger fra Bergen kommunes kriseledelse. Både på bakgrunn av dette, og intervjuene jeg har foretatt, virker det som om informasjonen som kom fra kriseledelsen hadde en nøytral og teknisk karakter, noe som antakelig kan begrunnes med den faglige tilnytningen kriseledelsen hadde som forvaltningsansatte med ekspertkunnskap. Politikerne fikk i denne sammenhengen kritikk for å være for lite synlige. Det at ikke denne kritikken ble frontet før et stykke ute i prosessen kan forklares med at det i liten grad eksisterte offentlig press for at politikerne skulle være mer fremme i media enn de allerede var. Media inntok ikke en kritisk vinkling før rundt medio november, mens de før dette tidspunktet hovedsakelig hadde hatt en informativ rolle. Dette kan settes i sammenheng med Boin mfl. (2008) sitt standpunkt om etterspill etter kriser. De hevder at spørsmål om skyld og ansvarsfordeling ofte kommer etter at den operasjonelle krisen er over:

«...after the operational crisis response has subsided, public leaders may find themselves still preoccupied with managing the «fallout» of the crisis». (Boin mfl., 2008).

Krisens karakter førte til at politikerne ble satt noe på sidelinjen. Politikerne kvidde seg for å uttale seg om epidemiologiske eller helsemessige spørsmål, noe som heller ikke var ønskelig, verken fra deres eller kriseledelsens synspunkt. Deres rolle begrenset seg til å gi basal informasjon om for eksempel koking av vann via media. Etter hvert som krisen kom mer under kontroll skiftet som nevnt fokus, og politikerne ble utsatt for større press fra media.

Det faktum at kriseledelsen utformet felles retningslinjer for kommunikasjon utad gjør også at det instrumentelt–strukturelle perspektivet har en del forklaringskraft i denne sammenhengen. Denne krisen var potensielt sett av relevans for alle innbyggerne, samtidig som internett ble brukt i større grad enn tidligere. Nye utfordringer av denne typen førte til at kommunen ble tvunget til å ta i bruk nye virkemidler, og i mindre grad kunne lene seg på tidligere erfaringer. En instrumentell holdning var påkrevd.

Med et institusjonelt perspektiv som bakteppe vil man forvente at kommunens informasjonsarbeid inneholdt større grad av symbolbruk og appell til kulturelle faktorer. Dette er et aspekt i krisekommunikasjon man ikke bør undervurdere. Krisekommunikasjon handler ikke bare om å informere og redusere usikkerhet, men også om å inspirere og skape mening.

Det institusjonelle perspektivet får imidlertid lav grad av forklaringskraft i denne fasen. En mulig årsak til dette kan være skillet mellom politikere og fagfolk som var til stede i denne saken. Det å skulle kommunisere appellativt mot befolkningen handler om å spille på følelser, verdier og normer. Å formidle verdisyn på vegne av offentligheten er en oppgave som faller til politikerne, mens fagfolkens rolle er å formidle ekspertvurderinger basert på deres kompetanse. Dette skapte visse utfordringer med hensyn på giardiasakens krisekommunikasjon. Under den operative krisehåndteringen var det fagfolkene som hadde den daglige styringen. Disse hadde begrenset mulighet til å uttale seg i politiske eller verdimessige spørsmål, men samtidig ville det vært uheldig om politikerne uttalte seg i faglige spørsmål istedenfor ekspertene. En epidemiologisk

krise av denne typen fordrer nødvendigvis informasjon av teknisk karakter, noe som også var grunnen til at blant annet byrådslederen og byrådene holdt en såpass lav profil (Dalheim, 2009). Man kan si at det eksisterte en slags balansegang mellom fagfolkens kompetanse, politikernes synlighet, behovet for nøytral informasjon og behovet for legitimerende meningsskapning.

Dette må sees i sammenheng med krisens art, og hvordan kommunen valgte å definere den. Krisen ble definert og oppfattet som en faglig utfordring av naturvitenskapelig karakter. I en slik situasjon er det større behov for vitenskapelige og praktiske forklaringer på situasjonen man befinner seg i. Eksempler på slik informasjon kan være hvordan giardia smitter, og ikke minst hvordan man kan beskytte seg mot slik smitte. Slike godt begrunnede redegjørelser vil kunne skape trygghet og mening hos den berørte befolkningen.

Teknisk avslutningsfase

Den tekniske avslutningen av krisen handler om å bringe de beredskapsstrukturer, systemer og forutsetninger man har frambrakt for å håndtere krisen tilbake til normaltilstand. Denne dimensjonen er altså rettet mot selve den operasjonelle krisen.

I giardiasaken er det helt klart det instrumentelt–strukturelle som har størst grad av forklaringskraft. Kriseledelsen benyttet de samme fenomener som i erkjennelsesfasen gav bakgrunn for å oppdage krisen i utgangspunktet, som indikatorer på når man kunne returnere til normale tilstander. Det mest kritiske punktet i denne sammenhengen knyttet seg til opphevelsen av kokepåbudet for drikkevann i Svartedikets forsyningsområde.

Kriseledelsen definerte tre parametre for å bestemme når dette kunne gjøres (Tveit mfl., 2005). For det første skulle det ikke forekomme nye tilfeller av giardiasis i Bergen. Det skulle heller ikke være noen mulighet for tilsiving av kloakk til Svartedikets reservoar, og alle kloakkrør i tilstøtende områder skulle være bekreftet som lekkasjefrie. Det siste kriteriet gikk ut på at vannprøvene fra Svartediket ikke skulle inneholde spor av giardia eller andre farlige mikroorganismer.

Disse kriteriene for avslutning av krisen reflekterer det sterke faglige fokus i saken, samt den lave graden av politisering. Også spørsmålet om når man skulle erklære krisen for over ble tolket som en faglig vurdering. Dette sterke vitenskapelige fokuset i konseptualiseringen av kriseavslutningen gjør at det er det instrumentelt–strukturelle perspektivet oppnår den sterkeste forklaringskraften i den tekniske kriseavslutningen, fordi man kan spore et instrumentelt tankesett.

Politisk avslutningsfase

Mens den tekniske avslutningsfasen handler om å bringe strukturer og systemer for krisehåndtering tilbake til normaltilstand, og kan være en relativt kort prosess, dreier den politiske avslutningsfasen seg om myndighetenes ansvarliggjøring overfor den berørte befolkningen. Myndighetene må få aksept for sine valg i forbindelse med krisen, og skape legitimitet rundt disse (Boin mfl. 2008). Denne prosessen kan gjerne være langvarig, og kan kaste store politiske skygger dersom myndighetenes søken etter legitimitet ikke fører frem.

I etterkant av giardiasaken var det en viss debatt i Bergen kommune knyttet til hvorvidt man hadde oppnådd tilstrekkelig grad av politisk ansvarliggjøring. Dette var særlig knyttet til det faktum at ingen kommunale politikere gikk av i etterkant av krisen, mens direktør for kommunens vann- og avløpsetat valgte å gå av (Dalheim, 2009). Kommunens argument var at avgang ikke er synonymt med ansvar, og at kommunen tok ansvar ved å sette i gang intern og ekstern evaluering (Tveit mfl. 2005, Eikebrokk mfl. 2006), samt betale ut erstatning for dokumenterte økonomiske tap.

Bergen praktiserer som en av få kommuner i Norge en parlamentarisk styringsmodell (Rose, 2005). En av konsekvensene av en slik styringsmodell er blant annet at byrådet må gå av dersom et flertall av sammensetningen i bystyret krever det (Fimreite, 2003). I 2004, da giardiakrisen fant sted, ble Bergen kommune styrt av byrådet Mæland I, som bestod av partiene Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre. Disse partiene hadde mindretall i bystyret, med 24 av 67 representanter, men samarbeidet med Fremskrittspartiet i mange saker.

Til tross for at det ble rettet kraftig kritikk mot kommunen fra media i etterkant av publiseringen av den eksterne Eikebrokk-rapporten i 2006 (Dalheim, 2009), ble det ikke fattet noe mistillitsvotum i bystyret. Det ble vurdert av de større opposisjonspartiene, Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti, å fremsette et slikt votum mot byrådet, men dette ble aldri gjennomført. Det ble riktignok fremsatt et mistillitsvotum, fra Pensjonistpartiet, men dette fikk ikke medhold hos noen av de andre partiene i bystyret (ibid.).

Studiens sentrale fokus i forbindelse med den politiske etterbehandlingen av giardiasaken har vært å forklare hvordan byrådets taktikk i håndteringen av krisen fikk aksept i bystyret, spesielt med tanke på at ingen politikere ble felt. En instrumentelt-strukturell forklaring på prosessene som fant sted i etterkant av krisen vil basere seg på at politikk innenfor denne tradisjonen dreier seg om å definere gode virkemidler for å nå definerte mål (Christensen, mfl. 2004). Med et slikt perspektiv i bunn vil man kunne forvente en ansvarliggjøringsprosess der skyld- og ansvarsspørsmål blir avgjort gjennom politiske prosesser. I sin ytterste konsekvens gjelder dette bystyrets tillit til byrådet.

Giardiasaken skyldes årsaker og prosesser som går langt tilbake i tid, og opposisjonen må nok ta på seg sin del av skylden for at man fikk et vannbårent sykdomsutbrudd i Bergen. Problemstillingen rundt drikkevannssikkerhet i Bergen kommune kan spores langt tilbake i tid, også til de mange årene da opposisjonen regjerte. Dette kan tjene som en forklaring på hvorfor ikke opposisjonspartiene i bystyret ønsket å felle byrådet. Her må aktørenes evne til instrumentell tankegang tas med. Det kan tenkes at opposisjonspartiene innså en delt skyld i dette spørsmålet mellom byråd og opposisjon, samt at en felling av byrådet ville utløse en ubehagelig politisk debatt om akkurat denne delingen. De formelle kanalene for ansvarsfordeling, byparlamentarismen, ble likevel aktivisert til en viss grad i saken. Dette ved at byrådets ansvar faktisk ble tatt opp som reelt diskusjonsspørsmål i bystyret, at det ble avholdt høringer med forskjellige byråder og at det ble iverksatt intern og ekstern granskning. Under den gamle formannskapsmodellen ville ansvarspulverisering lettere kunne funnet sted ved at man ikke hadde en klart definert politisk ledelse, byrådet, som ansvarsspørsmålet kunne rettes mot.

Relatert til byparlamentarismens forhold til den tidligere formannskapsmodellen for kommunal styring kommer den institusjonelle forklaringen på den politiske etterbehandlingen av giardiasaken. Relevant i denne sammenhengen er elementer som organisatorisk treghet (Krasner, 1988) og frikobling (Røvik, 1998). Disse teoriene anerkjenner for det første at institusjonaliserte organisasjoner vil være resistente mot endring. Når reformer innføres vil organisasjonens kultur og historie virke som en buffer mot endringene som søkes innført.

For det andre hevder teoriene at radikale endringer i struktur og prosedyrer, som for eksempel overgangen fra formannskapsmodell til parlamentarisk modell, kan virke hemmende på de institusjonelt innarbeidede strukturer og prosesser som allerede eksisterer i organisasjonen (Røvik, 1998). Dette kan medføre at organisasjonen «frikobler» endringene, og i praksis beholder sine gamle strukturer, i hvert fall for en overgangsperiode. Samtidig sendes det ut signaler til omgivelsene om at endringene er gjennomført.

Dette skaper et skille mellom det inntrykket organisasjonen signaliserer utad, og det organisasjonen faktisk gjør innad. Det bør påpekes at en slik frikobling ikke nødvendigvis trenger være strategisk eller i det hele tatt bevisst, men kan også skje gjennom mer ubevisste prosesser og institusjonelle faktorer. En institusjonell forklaring av de forhold som ble kritisert i media rundt parlamentarismen i Bergen, både i giardiasaken og i andre saker, vil dermed være at parlamentarismereformen på dette tidspunktet ikke hadde blitt fullstendig innarbeidet. Institusjonelle faktorer fra formannskapsmodellen kan ha virket modererende på parlamentarismens effekter, slik at situasjonen med direkte byrådsansvar i forhold til bystyret virker fremmed. Man kan tenke seg at bystyret «kvier» seg for å felle byråder, fordi det bryter for mye med tidligere praksis, og dermed skaper en ubehagelig situasjon. En situasjon hvor fagfolkene går, mens politikerne består, rimer dårlig med de tradisjonene vi har for parlamentarisme på sentralt hold i Norge. Derimot kan det tenkes at en slik situasjon kunne funnet sted under formannskapsmodellen, der formannskapet ikke kan kastes, og ansvaret for administrasjonen ligger hos rådmannen (Hagen mfl., 1999). I et slikt system vil dermed mye av oppmerksomheten og ansvaret for kriser havne hos administrasjonen snarere enn politikerne, som ikke kan gjøre stort annet enn å beklage det som har skjedd.

En slik grad av ansvarliggjøring som faktisk fant sted i etterkant av giardiasaken ville imidlertid vanskelig kunne ha blitt iverksatt under formannskapsmodellen, ettersom ansvarslinjene i denne styringsmodellen er mer kollektivt fordelt. Den institusjonelle forklaringen gir dermed ikke et fullstendig bilde. Det er også en kjensgjerning at drikkevann har vært et tema på den politiske agendaen i Bergen i årevis, men at det ikke ble aktualisert som en politisk «het» sak før krisen oppstod. Dette er forenlig med en institusjonell tilnærming, ettersom dette perspektivet legger til grunn at det ofte vil forekomme en intens politisering av det aktuelle policyområdet i etterkant av en krise (Krasner, 1998).

Læringsfasen

I henhold til det instrumentelt–strukturelle perspektivet skjer læring som en rasjonell tilpasning til omgivelsene (March og Olsen, 1975, March 1981). Dette kan settes i

sammenheng med det Roness (1997) beskriver som «organisasjonsendring som analytisk problem». En slik rasjonell holdning til organisasjonsendring og – læring vil innebære en analyse av avstanden mellom ønsket og faktisk situasjon for organisasjonen, og i hvilken grad det er mulig å redusere denne avstanden.

En forutsetning for en instrumentell holdning til organisasjonsendring- og læring er at det eksisterer forhåndsdefinerte mål eller problemer som kan brukes til å evaluere avstanden mellom ønsket og faktisk situasjon. Det instrumentelle perspektivet åpner i mindre grad enn det institusjonelle for at mål også kan skapes eller oppdages underveis i prosessen (Christensen mfl., 2004).

Satt i sammenheng med giardiasaken vil det instrumentelt–strukturelle perspektivet ha forholdsvis liten forklaringskraft. Denne vurderingen er basert på det faktum at situasjonen rundt protozooer og korrekt drift av vannverk ikke ble aktualisert som er problem før krisen var et faktum. En instrumentell holdning til risiko vil være å ha strukturer og prosedyrer på plass for å kunne fange opp tegn som viser mot eventuell systemsvikt, og så kunne handle før en slik svikt inntreffer. Det instrumentelt–strukturelle perspektivet er på denne måten opptatt av organisasjonen evne til å lese omgivelsene og å handle proaktivt for å avdekke og korrigere feil (ibid.)

Selv om forklaringskraften til perspektivet i læringsfasen er noe begrenset, viste Bergen kommune evne til innovasjon i krisehåndteringen, særlig på kommunikasjonsområdet. Utfordringen med å kontinuerlig formidle hyppig oppdatert informasjon til en stor og heterogen folkemasse ble ifølge rapportene håndtert på en god måte, blant annet ved ny bruk av internett (Tveit mfl., 2005). Det faktum at denne læringsprosessen ble utviklet av kommunen selv i løpet av selve krisehåndteringen, fremfor i etterkant, viser en klar instrumentell tendens. Likevel utgjør dette en såpass liten del av det totale læringsomfanget at det instrumentelt–strukturelle perspektivet scorer lavt på forklaringskraft i læringsfasen.

Læring må i denne sammenhengen forstås som en endringsprosess i retning av nye prosedyrer og regler innenfor en organisasjon eller policyområde med den hensikt å øke effektivitet, sikkerhet etc. En aktuell vinkling innenfor det institusjonelle perspektivet er teorien om «punctuated equilibrium». Denne teoretiske vinklingen går ut på at institusjoner er meget robuste og resistente mot endring, og at radikale endringer forårsakes i hovedsak av eksterne sjokk, som for eksempel kriser (Krasner, 1988). Organisasjonen kan gjerne være lærevillig, men institusjonelle faktorer som normer, passendelogikk og tradisjoner kan føre til en siling av organisasjonens oppmerksomhet. Dette kan medføre at visse organisatoriske problemstillinger kan stilles i skyggen. Disse kan imidlertid aktualiseres når en krisesituasjon oppstår, noe jeg mener skjedde i giardiasaken, med hensyn på blant annet drikkevannssikkerhet.

Et slikt poeng kan settes i sammenheng med det March og Olsen (2006a) skriver om «utnytting» versus «utforsking». Utnytting vil si å holde seg til det «trygge», det å bruke eksisterende kunnskap, regler og rutiner fordi disse oppfattes å reflektere organisasjonens erfaring. Utforsking representerer på sin side å utforske ny kunnskap, regler og rutiner som enda ikke er prøvet. Giardiasaken representerer en klar tendens mot utnytting, der man valgte å stole på de eksisterende oppfatninger innenfor forvaltning av drikkevann, eksempelvis at klor fremdeles ble regnet som en trygg rensningsmetode. Grunnen til hele dette resonnementet er enkelt – man endrer ikke på godt

innarbeidede rutiner før det er grundig bevis at de ikke er tilstrekkelige. Dette oppnås i en krisesituasjon, samtidig som det oppstår et sterkt eksternt press i tillegg til de interne vurderingene. Det er derfor kriser er såpass betydningsfulle katalysatorer for endring og læring.

Giardiasaken medførte stor grad av læring, både på etatsmessig, kommunalt og statlig nivå, både konkrete erfaringer innenfor denne typen kriser, men også innenfor mer generell beredskap, som for eksempel utfordringer knyttet til varsling, risikovurdering og massekommunikasjon i kriser.

Perspektivenes forklaringskraft

I fig. 2 kan man se hvordan de to forklarende perspektivene scorer i forhold til de fem strukturerende fasene. En interessant observasjon er at det instrumentelt–strukturelle perspektivet synes å ha høy forklaringskraft under selve krisehåndteringen, mens det institusjonelle er mest virksom før og etter, altså i erkjennelsesfasen og læringsfasen.

Fig. 2. Oversikt over perspektivenes forklaringskraft

	Erkjennelse	Beslutning	Kommunikasjon	Avslutning	Læring
Instrumentelt–strukturelt	Middels	Høy	Høy	Høy	Lav
Institusjonelt	Høy	Lav	Lav	Middels	Høy

Hva kan forholdet mellom perspektivene si oss om giardiasaken og Bergen kommunes håndtering av denne? Erkjennelsesfasen var preget av stivhengighet og mangelfulle strukturer, mens læringsfasen kan settes i sammenheng med «punctuated equilibrium» (Krasner, 1988). Giardiasaken bærer da preg av å være en krise som rammer uventet, men som skaper en stor vilje til å avdekke mangelfulle forhold og rette opp i disse. Dette sammenfaller med den typen av krise som Boin mfl. (2005) beskriver som «uforståelige kriser». Slike kriser oppstår som et kraftig og uventet «sjokk» innenfor en gitt kontekst, som samtidig avdekker dyptgående problemer og reiser spørsmål om ansvarlighet, lederskap og fremtidsutsikter. Konteksten i giardiasaken vil være den norske vannforsyningen, og den høye graden av tillit som nordmenn har til drikkevannet sitt. Giardiasaken viste at denne tilliten var sterkt overdrevet, og satte fart i oppgradering av drikkevannsanlegg flere steder i landet.

Samtidig har det instrumentelt–strukturelle perspektivet høy forklaringskraft i den operative delen av krisehåndteringen. Det er min oppfatning at krisehåndteringen fra Bergen kommune i stor grad var instrumentell, rasjonell og effektiv. Dette skyldes at giardiasaken ble definert som en faglig betinget krise. Dette reduserte graden av kompleksitet, usikkerhet og tvetydighet i saken og muliggjorde i større grad en instrumentell håndtering av problemet, jfr. Renn (2008). Det var institusjonelle forhold til stede også her, men de virket mer som et supplement i denne sammenheng.

En interessant observasjon er nettopp denne store graden av instrumentalitet i krisehåndteringen. Dette kan sees i sammenheng med Haugs (2008) studie av E.coli-saken, hvor et tilsvarende innslag av instrumentalitet kan identifiseres. Dette kan være et

tegn på at organisasjoner evner å handle analytisk og instrumentelt når en situasjon oppleves som så alvorlig at vi tvinges til å revurdere våre egne virkelighetsoppfatninger. I en situasjon med få faste eller erfaringsbaserte holdepunkter er en instrumentell holdning aktuell. Giardiasaken tjener som et eksempel på at institusjonelle faktorer spiller en rolle, men at instrumentaliteten ikke bør undervurderes.

Spørsmålet blir da om det er mulig å trekke veksler på instrumentalitet også i normaltilstand. Hvordan kan man tenke konstruktivt med tanke på forebygging? Som man kan se av det institusjonelle perspektivets forklaringskraft i oversikten ovenfor har organisasjoners institusjonelle rammer en tendens til å rette oppmerksomheten mot det «normale» og det «passende», slik at erkjennelsen av kriser og risiko blir svekket. Utfordringen blir da å bryte disse rammene og tenke instrumentelt om risiko.

Et annet moment man kan lese ut fra fig. 2 er dynamikken mellom perspektivene, hvordan de supplerer hverandre både med tanke på forklaringskraft og tilstedeværelse i empiriske forhold. Det siste kan særlig spores i erkjennelsesfasen og beslutningsfasen. I erkjennelsesfasen kan vi se hvordan institusjonelle faktorer påvirket handlingslogikken til aktørene (Christensen mfl., 2004). Kommunen og fastlegene søkte å handle instrumentelt, men stivhengighet forhindret dette. I den instrumentelt orienterte beslutningsfasen trakk derimot institusjonelt betingede forhold i samme retning som instrumentaliteten, ved at et høyt internt tillitsnivå innad i kriseledelsen muliggjorde en instrumentell holdning eksternt. Dette viser igjen viktigheten av å bruke flere perspektiver utfyllende i en organisasjonsteoretisk analyse.

Konklusjon

Nye risikobilder er interessant når det gjelder å forklare hvorfor giardiasaken oppstod. Organisasjoner konstruerer sin egen virkelighet og oppfatning av omverdenen, basert på erfaring og andre institusjonelle rammer, noe som fører til utsiling av informasjon og trekker oppmerksomheten mot mer velkjente problemer. Giardia Lamblia hadde aldri opptrådt i Norge i denne størrelsesorden før, og representerte en ny trussel. Som en konsekvens av dette var man ikke «på leting» etter denne. Kombinert med dårlig utbygde strukturer for rapportering til helsemyndighetene ble som nevnt kriseerkjennelsen svekket.

Men når krisen først var et faktum viste Bergen kommune stor evne til å respondere på krisen som oppstod. Krisehåndteringen i giardiasaken er både av denne studien og den eksterne rapporten (Eikebrokk mfl., 2006) beskrevet som instrumentell og effektiv. En inngangsvinkel for å søke forklaringer på denne observasjonen er å se på hvordan samordning og flernivåstyring manifesterte seg.

Man kan se samordningen i giardiasaken som en kombinasjon av instrumentelt-strukturelle og institusjonelle elementer. Vellykket samordning i giardiasaken skyldes etter min vurdering to sentrale forhold. For det første en fleksibel matrisestruktur som organiserte innsats rundt ulike oppgaver og fordelte makten jevnt mellom aktørene. Slik sett bærer kriseledelsen preg av å være et forhandlingsbasert kollegium, heller enn et hierarkisk orientert styre for aktørenes aktiviteter.

For det andre viser informantenes svar at det hersket forholdsvis høy grad av tillit innad i kriseledelsen, noe som ifølge Christensen og Lægneid (2008) kan være en viktig forutsetning for koordinering av aktiviteter. I giardiasaken fungerte tillitsnivået som et supplement til de mer strukturelle samordningsmekanismene, ved at et høyt tillitsnivå kan tenkes å ha lettet forhandlings situasjonen aktørene i mellom. Dette vil i sin tur redusere behovet for hierarkiske styringsmidler, og dermed føre til mer fleksibilitet i krisehåndteringen. I henhold til Peters (1998) sin inndeling av samordningsmekanismer virker samordning i giardiasaken å ha blitt ivarettatt gjennom en kombinasjon av forhandlinger og institusjonelt betingede forhold.

Giardiasaken involverte en rekke aktører fra ulike nivå og sektorer, noe som ofte er typisk for krisesituasjoner. Det er derfor problemstillinger omkring samfunnsikkerhet antas å være egnede kontekster for studier av flernivåstyring. Peters og Pierre (2005) beskriver to problemstillinger forbundet med fenomenet flernivåstyring. Det første er hvordan relativt løse, differensierte og forhandlingsbaserte koblinger mellom ulike nivå kan føre frem mot en koordinert og god offentlig politikk. Den videre problemstillingen er hvilke konsekvenser dette har for demokratiet, ved at det totale ansvarsbildet mellom nivåene blir fragmentert.

Den primære flernivåstyringsrelasjonen i giardiasaken var forholdet mellom stat og kommune, og da i særlig grad innenfor sakens helsemessige og medisinske side. De statlige aktørene var Mattilsynet, Nasjonalt Folkehelseinstitutt og helseforetaket. Når det gjelder de to sistnevnte, var deres rolle primært infeksjonsmedisinske rådgivere for Bergen kommune og kriseledelsen. Mattilsynet hadde en mer direkte forvaltningspolitisk rolle, nemlig å føre tilsyn med Bergen kommunes håndtering av krisen og gripe inn på statens vegne dersom saken kom ut av kontroll. Som nevnt tidligere skjedde aldri dette, og Mattilsynet trengte ikke å tre ut av rollen som observatør og rådgiver.

Kommunikasjon mot befolkningen var en av de største utfordringene med tanke på samordning, og skapte også konflikt mellom Helsevernetaten og Mattilsynet. Denne situasjonen ble løst gjennom forhandlinger aktørene i mellom, og utarbeiding av en felles kommunikasjonsstrategi, noe som er mest forenlig med forhandlingsvarianten av det instrumentelt-strukturelle perspektivet.

Relatert til spørsmålet om demokrati i en flernivåstyringskontekst er forholdet mellom politikk og administrasjon i saken. Det er ikke til å komme utenom at kriseledelsen som håndterte giardiakrisen var meget faglig tung, og at ingen politikere satt med fast mandat. Det interessante med denne saken er at det å overlate krisehåndteringen til eksperter fra forvaltningen var et bevisst valg fra politikerne – byråd så vel som bystyre. Istedenfor at politikerne deltok direkte fikk ekspertene i kriseledelsen relativt frie tøyler, supplert med daglige rapporter til byrådsavdelinger og byråder. Mulighetene for å delegerer myndighet på denne måten fremgår av kommunens beredskapsplaner, som er vedtatt av bystyret. Det demokratiske aspektet vil dermed være ivarettatt gjennom byrådets indirekte kontroll.

Giardiasaken blottla en stor svakhet i den norske infrastrukturen – nemlig hvor sårbare norske vannkilder kan være i møtet med nye risikomomenter, og hvor institusjonalisert vår tillit til norsk drikkevann er. Da Svartediket ble infisert med giardia virker dette som å ha satt en støkk i den norske vannforvaltningen, og flere av de større kommunene forserte sikringstiltak i tiden etter giardiasaken. Disse kommunene er

imidlertid ressurssterke nok til å sette slik tiltak i verk. Det er svært mange vannverk i Norge som ikke er godkjent etter gjeldende regler. Mulighetene for sanksjoner er også meget små, som regel fordi det ikke finnes alternativer til den driften som allerede finner sted. Skal Norge få ett drikkevannssystem som er rustet mot nye risikoscenarier trengs det en betydelig politisk vilje og store mengder ressurser.

Samlet sett kan man oppsummere giardiasaken som en uventet krise som rammet hardt og plutselig, da de sikringstiltakene som eksisterte sviktet totalt. Krisehåndteringen til Bergen kommune viste seg stort sett å være rasjonell og effektiv. Det Bergen kommune bør kritiseres for i denne saken er manglende forebygging. Det burde ikke blitt gitt tillatelse til bygging av boliger i nedbørsfeltet til Svartediket, og kloakkrørene burde vært vedlikeholdt med jevne mellomrom. Det er også på sin plass å påpeke at staten også må på seg noe av ansvaret med tanke på forebygging av risiko. Det var et kjent faktum at giardia kunne påvises i en relativt betydelig del av norske vannkilder (Robertson og Gjerde, 2000), mens klorering som er ineffektivt mot disse protozoene fremdeles ble betraktet som tilstrekkelig hygienisk barriere. Giardiasaken førte imidlertid til at giardia gikk fra akseptert risiko til reell trussel.

Litteraturliste

- Bache, I. og M. Flinders (2005): Themes and Issues in Multi-level Governance i I.Bache og M. Flinders *Multi-level Governance*. Oxford: Oxford University Press
- Boin, A., P. 't Hart, E. Stern og B. Sundelius (2005): *The Politics of Crisis Management – Public Leadership Under Pressure*. Cambridge: Cambridge University Press
- Boin, A., A. McConnell og P. 't Hart (2008): Governing after Crisis i A. Boin, A. McConnell og P. 't Hart (red.) *Governing after Crisis – The Politics of Investigation, Accountability and Learning*. Cambridge: Cambridge University Press
- Christensen, T., P. Læg Reid, P.G. Roness og K.A. Røvik (2004): *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget
- Christensen, T., A.L. Fimreite og P. Læg Reid (2007): *Crisis Management – The Case of Internal Security in Norway*, Working Paper 8. Bergen: Rokkansenteret.
- Christensen, T. og P. Læg Reid (2008): «The Challenge of Coordination in Central Government Organizations: The Norwegian Case» *Public Organization Review*, 8(2), 97–116
- Dalheim, E. (2009): *Kommunal krise, nasjonal vekker – en studie av Bergen kommunes håndtering av giardiautbruddet høsten 2004*. Masteroppgave. Bergen: Institutt for administrasjon- og organisasjonsvitenskap
- Drennan, L. og A. McConnell (2007): *Risk and Crisis Management in the Public Sector*, London: Routledge
- Eikebrokk, B., K.O. Gjerstad, S. Hindal, G. Johanson, J. Røstum og E. Rytter (2006): *Rapport fra eksternt utvalg for evaluering av Giardia-epidemien i Bergen kommune høsten 2004* Bergen: Bergen kommune
- Fimreite, A.L. (2003): Styringssystem i storby i A.L. Fimreite, J.E. Klausen, S. Kvalvåg, T.M. Myrvold og S. Opedal *Styringssystem i storby – Evaluering av styringssystemet i Bergen kommune*. Rapport 4, 2003, Bergen: Rokkansenteret
- Fimreite, A.L. og P. Læg Reid (2005): *Specialization and Coordination: Implications for Integration and Autonomy in a Multi-Level System*, Working Paper 7, Bergen: Rokkansenteret
- Gulick, L. (1937): Notes on the Theory of Organization i L. Gulick og L.F. Urwick (red.) *Papers on the Science of Administration*. New York: Institute of Public Administration
- Hagen T.P., T.M. Myrvold, S. Opedal, I.M. Stigen og H.S. Østtveiten (1999): *Parlamentarisme eller formannskapsmodell? Det parlamentariske styringssystemet i Oslo sammenliknet med formannskapsmodellene i Bergen, Trondheim og Stavanger*. NIBRs Pluss-serie, 3–1999.

- Hatch, M.J. (2001): *Organisasjonsteori – Moderne, symbolske og postmoderne perspektiv*. Oslo: Abstrakt forlag
- Haug, S.A. (2008): *Suksess eller fiasko? En studie av Mattilsynets håndtering av E.coli-saken*. Masteroppgave. Bergen: Institutt for administrasjon- og organisasjonsvitenskap
- Hill, M. og P. Hupe (2002): *Implementing Public Policy*. London/Thousand Oaks/New Delhi: Sage Publications
- Høydal, H.R. (2007): *Tilsyn på tvers. En studie av samordning for samfunnsikkerhet i norske sentralforvaltning*. Masteroppgave. Bergen: Institutt for administrasjon- og organisasjonsvitenskap
- Johnsen, G.H, A. Seim og A. Gjesdal (2005): *Giardia lamblia-epidemien i Bergen høsten 2004. Parasitten, vannverkene og jakten på kilden*. Bergen: Rådgivende Biologer AS
- Krasner, S.D. (1988): «Sovereignty – An Institutional Perspective» *Comparative Political Studies*, 21(1), 66–94
- March, J.G. (1981): «Footnotes to Organizational Change» *Administrative Science Quarterly*, 26(4), 563–577
- March, J.G. (1995): *Fornuft og forandring – Ledelse i en verden beriget med uklarhet*. Frederiksberg: Samfundslitteratur
- March, J.G og J.P. Olsen (1975): «The Uncertainty of the Past: Organizational Learning Under Ambiguity» *European Journal of Political Research*, 3(2), 147–171
- March, J.G og J.P. Olsen (2006a): Elaborating the New Institutionalism i R.A.W. Rhodes (red.) *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford: Oxford University Press.
- March, J.G og J.P Olsen (2006b): The Logic of Appropriateness i R.A.W. Rhodes (red.) *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford: Oxford University Press.
- Marks, G. (1992): Structural Policy and Multilevel Governance in the EC i A. Sbragia (red.) *Europolitics: Institutions and Policymaking in the "New" European Community*. Washington D.C: The Brookings Institute
- Mintzberg, H. (1979): *The Structuring of Organizations – A Synthesis of the Research*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall Inc.
- Nielsen, K. (2005): Institutionelle tilgange i samfunnsvitenskapene – en introduktion i K. Nielsen (red.) *Institutionel teori. En tværfaglig introduktion*. Roskilde: Roskilde Universitetsforlag
- Nygård, k. og B. Schimmer (2005): *Utbrudd av giardiasis – Bergen kommune 2004*, sak nr. 04/1785, Oslo: Nasjonalt Folkehelseinstitutt
- Peters B.G (1998): «Managing Horizontal Government: The Politics of Co-Ordination» *Public Administration*, 76(2), 295–311
- Peters, B.G. og J. Pierre (2005): Multi-level Governance and Democracy: A Faustian Bargain? i I.Bache og M. Flinders (red.) *Multi-level Governance*. Oxford: Oxford University Press
- Perry, R.W. (2007): What is a disaster? i Rodrigues, H., E.L. Quarantelli og R.R. Dynes *Handbook of Disaster Research*. New York: Springer
- Renn, O. (2008): *Risk Governance – Coping with Uncertainty in a Complex World*. London: Earthscan
- Robertson, L. og B. Gjerde (2000): *Cryptosporidium og giardia i drikkevannskjelder i Noreg*, SNT-rapport 6, Oslo: Statens Næringsmiddeltilsyn.
- Roness, P.G. (1997): *Organisasjonsendringar – Teoriar og strategiar for studiar av endringsprosessar*. Bergen: Fagbokforlaget
- Rose, L.E. (2005): Demokratiteori – forventninger og virkelighet i H. Baldersheim og L.E. Rose *Det kommunale laboratorium – Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. 2. Utgave, Bergen: Fagbokforlaget
- Rørtveit G. og K. Wensaas (2004): «En moderne epidemi» *Tidsskrift for den norske legeförening* 124(4), 3178
- Røvik, K.A. (1998): *Moderne organisasjoner – Trender i organisasjonstekningen ved tusenårsskiftet*. Bergen: Fagbokforlaget
- Selznick, P. (1996): «Institutionalism «Old» and «New»», *Administrative Science Quarterly*, 41(2), 270–277
- Simon, H.A. (1995): «Rationality in Political Behavior» *Political Psychology* 16(1), 45–61

- Smith, D. (2006): Crisis Mangement – Practice in Search of a Paradigm i D. Smith og D. Elliott (red.) *Key Reading in Crisis Management – Systems and Structures for Prevention and Recovery*, London: Routledge
- Strand, T. (2007): *Ledelse, organisasjon og kultur*. 2. utgave, Bergen: Fagbokforlaget
- Tveit, I., Ø. Søbstad, I. Kalland, A. Seim, R.Ø. Arnesen og P. Fennell (2005): *Giardiantbruddet i Bergen høsten 2004*, Bergen: Bergen kommune

Offentlige dokumenter

- Beredskapsplan for Bergen kommune, Versjon 3, del B: *Overordnet beredskapsplan for Bergen kommune*
- LOV-1994-08-05-55: Lov om vern mot smittsomme sykdommer (Smittevernloven)
- FOR-2001-12-04-1372: Forskrift om vannforsyning og drikkevann (Drikkevannsforskriften)

NOTATSERIE ROKKANSENTERET (ISSN 1503-0946)

Notatene kan bestilles fra Rokkansenteret, tlf. 55 58 97 10,
e-post: post@rokkann.uib.no, www.rokkansenteret.uib.no

2009

- 1-2009 *Danielsen, Ole Andreas*: «Norsk sentralforvaltning under EØS-avtalen». January 2009.
- 2-2009 *Lise Hellebø Rykkja*: « Øvelse gjør mester? Øvelser som virkemiddel for bedre krisehåndtering og samfunnssikkerhet». March 200
- 3-2009 *Synnøve Skarsbø Lindtner*: «Hvem har makt over teksten? Marilyn Frenchs kvinner, lest i lys av Giddens` og Foucaults bidrag til aktør- og strukturdebatten». March 2009
- 4-2009 *Hans-Tore Hansen*: «Bidrar etableringen av lokale NAV-kontorer til bedre tilbakemeldinger fra brukerne?». Mai 2009
- 5-2009 *Sindre Andre Haug*: «Krisehåndtering i E.coli-saken». Mai 2009
- 6-2009 *Tom Christensen and Per Læg Reid*: «Ethics, NPM and post-NPM - a study of patterns and tensions in the central civil service» June 2009
- 7-2009 *Tom Christensen and Per Læg Reid*: «Coordination and hybrid governance – theoretical and empirical challenges» June 2009
- 8-2009 *Ingvild Pedersen*: Seleksjonsproblematikk i nytt pensjonssystem. Juli 2009
- 9-2009 *Anne Lise Fimreite, Per Læg Reid and Lise Hellebø Rykkja*: «The role of trust, religion and political affiliation in attitudes to anti-terror measures» August 2009
- 10-2009 *Jostein Askim*: «NAV i støpeskjeen. En studie av NAV-reformens interimfase, 2005–2006» September 2009
- 11-2009 *Tom Christensen and Per Læg Reid*: «Democracy and administrative policy: Contrasting elements of NPM and Post-NPM» November 2009
- 12-2009 *Lise Hellebø Rykkja*: «Coordinating «Wicked Issues»: The County Governor’s Role in Norwegian Internal Security» November 2009
- 13-2009 *Eirik Dalheim*: « Giardiasaken i Bergen. – Krisehåndtering, samordning og flernivåstyring» November 2009

2008

- 1-2008 *Tom Christensen and Per Læg Reid*: «Living in the past? – tenure and attitudes in the central civil service». January 2008.
- 2-2008 *Jan-Kåre Breivik og Bodil Ravneberg*: «Rom for refleksjon. Kirkens Bymisjon og oppfølging av bostedsløse». April 2008.
- 3-2008 *Hans-Erik Ringkjøb og Jacob Aars*: «Får vi også vere med? Om kvinner i norsk lokalpolitikk». Mai 2008.
- 4-2008 *Anne Lise Fimreite og Per Læg Reid*: «Byråkrati og partnerskap hånd i hånd? Om samordningsutfordringer i NAV». Mai 2008.
- 5-2008 *Ole Johnny Olsen*: «Institusjonelle endringsprosesser i norsk fag- og yrkesutdanning. Fornyelse eller gradvis omdannelse?» Mai 2008.
- 6-2008 *Anne Lise Fimreite and Per Læg Reid*: «Reorganizing the Welfare State Administration. May 2008.
- 7-2008 *Tom Christensen and Per Læg Reid*: «Administrative Reforms and Competence in Central Government Organizations». June 2008.
- 8-2008 *Soanaug Fjær*: «Nordisk samfunnsvitenskaplig forskning om alkohol og narkotika. Utviklingstrekk og endringer i alliansen mellom kunnskapsproduksjon og politikk». Juni 2008.
- 9-2008 *Jill Loga*: «Kunsten å balansere mellom kreativitet og psykisk helsearbeid. Evaluering av Galleri VOX/Vågsbunnen Fellesatelier». Juni 2008.
- 10-2008 *Jostein Askim, Tom Christensen, Anne Lise Fimreite, Per Læg Reid*: «Challenges and effects of administrative reform – Reorganizing the Norwegian welfare administration». August 2008.

- 11-2008 *Jostein Askim, Tom Christensen, Anne Lise Fimreite, Per Læg Reid:* «Implementation of Merger: Lessons from the Norwegian Welfare Bureaucracy». August 2008.
- 12-2008 *Lise Hellebø Rykkja:* «Flernivåperspektiv og krisehåndtering». Oktober 2008.
- 13-2008 *Tom Christensen and Per Læg Reid:* «Scope, effects and driving forces». November 2008.
- 14-2008 *Anne Lise Fimreite:* «Mission impossible made possible? – Tenkning og argumentasjon bak partnerskapet mellom stat og kommune i NAV». Desember 2008.
- 15-2008 *Knut Grove:* «One Landscape – Differing Eyes. The Interface of the Past for the Future in the Norwegian Fjord Landscape». December 2008.
- 16-2008 *Knut Grove:* «Det kulturelle Hardanger. Hardingen, regionen og fellesskapa. Desember 2008.
- 17-2008 *Jan-Erik Askildsen, Oddvar Kaarbøe and Tor Helge Holmås:* «Monitoring prioritization in a public health care sector». December 2008.
- 18-2008 *Tor Helge Holmås, Svønn-Åge Dahl and Frode Skjeret:* «Attitudes towards sickness absence in the Nordic countries». December 2008.

2007

- 1-2007 *Kari Ludvigsen og Svanaug Fjær:* «Varig bolig framfor hospits». Februar 2007.
- 2-2007 *Kari Ludvigsen og Reidun Faye:* «Botilbud for ressurskrevende brukere innen lokal helsetjeneste i omstilling. Evaluering av prøveprosjektet Bufellesskapet Vik i Jondal kommune». May 2007.
- 3-2007 *Tom Christensen and Per Læg Reid:* «NPM and Beyond – Leadership, Culture, and Demography». June 2007.
- 4-2007 *Tord Skogedal Lindén:* «Unearthing a European Union Family Policy. The Impact of Social Protection Policies». August 2007.
- 5-2007 *Tom Christensen and Per Læg Reid:* «The Challenge of Coordination in Central Government Organizations». October 2007.
- 6-2007 *Tom Christensen and Per Læg Reid:* «The Regulatory Orthodoxy in practice» November 2007
- 7-2007 *Hilde Randi Høydal:* «Samordning av samfunnsikkerhet i norsk sentralforvaltning» November 2007
- 8-2007 *Tom Christensen, Anne Lise Fimreite and Per Læg Reid:* «Crisis management – The Case of Internal Security in Norway». December 2007
- 9-2007 *Torkel Grahm – Haga:* «Myten om et integrert tilsyn; en studie av Mattilsynets etablering og drift» Desember 2007.

2006

- 1-2006 *Martin Byrkjeland:* «Høgare utdanningstilbud på Vestlandet og i Agder-fylka». May 2006.
- 2-2006 *Svanaug Fjær:* «Dagsverket – lavterskel arbeidstilbud for rusavhengige. Evalueringsrapport». June 2006.
- 3-2006 *Birgit Skjelbred-Knuksen Valde:* «Norsk anti-korrupsjonspolitik – svar på behov eller utløst av en internasjonal trend». June 2006.
- 4-2006 *Håkon Høst:* «Kunnskapsstatus vedrørende rekruttering og utdanning til pleie- og omsorgstjenestene i nordiske land». June 2006.
- 5-2006 *Ingrid Helgøy, Sturla Herfindal og Torgeir Sveri:* «Undersøkelse av hovedfags- og masterstudenters gjennomføring og vurdering av studiesituasjonen». Juni 2006.
- 6-2006 *Tom Christensen and Per Læg Reid:* «The whole-of-government approach – regulation, performance, and public-sector reform». August 2006.
- 7-2006 *Martin Byrkjeland:* «Kortare arbeidstid – Eit oversyn over diskusjonen om arbeidstidsforkortingar i Noreg 1880–2006». August 2006.
- 8-2006 *Even Nilssen:* «The EU Fight Against Poverty and Social Exclusion. Activation, Targeting and the Sustainability of the Welfare State». November 2006.
- 9-2006 *Merethe Mæland Bertelsen:* «Omorganisering av konkurransetilsynet». November 2006.
- 10-2006 *Rune Ervik:* «European Pension Policy Initiatives and National Reforms: Between Financial Sustainability and Adequacy». December 2006.
- 11-2006 *Kaia Christina I. Grahm-Haga:* «Utvikling av forvaltningsrevisjon i Norge». December 2006.

- 12-2006 *Tom Christensen and Per Læg Reid*: «Modern Regulatory Agencies – Professional and Judicial Objectivity or Increased Complexity in Decision-Making?» December 2006.
- 13-2006 *Per Læg Reid, Paul G. Roness and Kristin Rubecksen*: «Modern Management Tools in Norwegian State Agencies: Regulation Inside Government or Shopping Basket?». December 2006.
- 14-2006 *Tom Christensen, Anne Lise Fimreite and Per Læg Reid*: «Reform of the Employment and Welfare Administrations – the Challenges of Co-ordinating Diverse Public Organisations». December 2006.

2005

- 1-2005 *Ivar A. Lima og Agnete Vabø*: «Instituttstruktur og fakultetsorganisering ved HF-fakultetet, Universitetet i Bergen». May 2005.
- 2-2005 *Dag Arne Christensen og Jacob Aars*: «Modalen: Fra off-road til on-line på 25 år». May 2005.
- 3-2005 *Nanna Kildal*: «Fra arbeidsbegrepets historie: Aristoteles til Marx». May 2005.
- 4-2005 *Per Læg Reid, Paul G. Roness and Kristin Rubecksen*: «Autonomy and Control in the Norwegian Civil Service: Does Agency Form Matter?». September 2005.
- 5-2005 *Per Læg Reid, Paul G. Roness and Kristin Rubecksen*: «Regulating Regulatory Organizations: Controlling Norwegian Civil Service Organizations». September 2005.
- 6-2005 *Tom Christensen and Per Læg Reid*: «Regulatory Reforms and Agencification». November 2005.
- 7-2005 *Anne Lise Fimreite and Per Læg Reid*: «Specialization and Coordination: Implications for Integration and Autonomy in a Multi-Level System». November 2005.
- 8-2005 *Per Læg Reid, Paul G. Roness and Kristin Rubecksen*: «Performance Management in Practice – The Norwegian Way». November 2005.
- 9-2005 *Stig Hellenen*: «Omstilling i Arbeidstilsynet: Tilsynsmeldingens konsekvenser for strategi og organisering». November 2005.
- 10-2005 *Per Læg Reid, Runolfur Smari Steinthorsson and Baldur Thorhallsson*: «Europeanization of Nordic Central Governments: Towards a Transnational Regulatory State?». November 2005.
- 11-2005 *Kari Ludvigsen and Kari Tove Elvbakken*: «The Public, the Mother and the Child. Public Health Initiatives Promoting the Strong and Happy Child – Focusing on Food and Mental Health». December 2005.
- 12-2005 *Rune Ervik and Ingrid Helgøy*: «Overcoming the Barriers and Seizing the Opportunities for Active Ageing in Norway: Report from an Expert Panel Meeting». December 2005.
- 13-2005 *Ingrid Helgøy*: «Active Ageing and the Norwegian Health Care System». December 2005.
- 14-2005 *Martin Byrkjeland og Knut Grove*: «Perspektiv på bygdeutvikling». December 2005.
- 15-2005 *Haldor Byrkjeflot*: «The Rise of a Healthcare State? Recent Healthcare Reforms in Norway». December 2005.
- 16-2005 *Monica Skjold Johansen*: «Penga eller livet? Lederutfordringer i det reformerte norske sykehusvesenet». December 2005.
- 17-2005 *Kirsti Malterud, Kari Tove Elvbakken og Per Solvang*: «Helsekameratene. Gruppe for flerfaglig forskning om helse og sykdom i kulturelt perspektiv, Universitetet i Bergen 1999–2005». December 2005.

2004

- 1-2004 *Dag Olaf Torjesen and Hallgeir Gammelsæter*: «Management Between Autonomy and Transparency in the Enterprise Hospital». January 2004.
- 2-2004 *Haldor Byrkjeflot and Simon Neby*: «The Decentralized Path Challenged? Nordic Health Care Reforms in Comparison». January 2004.
- 3-2004 *Tom Christensen and Per Læg Reid*: «The Fragmented State – the Challenges of Combining Efficiency, Institutional Norms and Democracy». March 2004.
- 4-2004 *Morten Dyrdal*: «Europeisering av tilsynsmyndigheter i Norge og Sverige». Mars 2004.
- 5-2004 *Karsten Vrangbæk and Katarina Østergren*: «The Introduction of Choice in Scandinavian Hospital Systems. Arguments and Policy Processes in the Danish and the Norwegian Case». March 2004.

- 6-2004 *Marit Tjomsland*: «Internationalization at Norwegian Universities and Colleges after the Quality Reform». April 2004. The Globalization Program.
- 7-2004 *Hans-Tore Hansen, Anne Hege Trædal-Henden, Olaf Jürgens and Wolfgang Voges*: «Poverty among Households with Children: A Comparative Study of Lone Parents and Couples with Children in Norway and Germany». April 2004.
- 8-2004 *Renate Storetvedt Lien og Arnhild Taksdal*: «Integrering av kjønnsperspektiv i offentlig tjenesteproduksjon og planlegging». Mai 2004.
- 9-2004 *Ingrid Helgøy og Synnøve Serigstad*: «Tilsyn som styringsform i forholdet mellom staten og kommunene». May 2004.
- 10-2004 *Morten Dyrdal*: «Legemiddeltilsyn og europeisering». September 2004.
- 11-2004 *Bodil Ravneberg*: «Økonomiske insentiv i arbeidslinjen, virker det? Evaluering av forsøksordning med kvalifiseringsstønad i 'Prosjektet Amalie' i Åsane». October 2004.
- 12-2004 *Per Læg Reid and Synnøve Serigstad*: «Organizing for Homeland Security: The Case of Norway». November 2004.
- 13-2004 *Ivar Bleiklie*: «Institutional Conditions and the Responsibilities of Universities». November 2004.
- 14-2004 *Lise Hellebø*: «Food Safety at Stake – the Establishment of Food Agencies». November 2004.
- 15-2004 *Katarina Østergren*: «The Institutional Construction of Consumerism. A Study of Implementing Quality Indicators». November 2004.
- 16-2004 *Ingrid Helgøy and Anne Homme*: «Governance in Primary and Lower Secondary Education. Comparing Norway, Sweden and England». November 2004.
- 17-2004 *Tom Christensen, Per Læg Reid and Inger Marie Stigen*: «Performance Management and Public Sector Reform: The Norwegian Hospital Reform». December 2004.
- 18-2004 *Tom Christensen and Per Læg Reid*: «Regulatory Agencies – The Challenges of Balancing Agency Autonomy and Political Control». December 2004.
- 19-2004 *Dag Arne Christensen*: «Velferdsstat, rettighetslovgivning og lokalt selvstyre». Desember 2004.
- 20-2004 *Kristin Rubecksen*: «Civil Service Organizations in Norway: Organizational Features and Tasks». December 2004.
- 21-2004 *Kjell Erik Lommerud, Odd Rune Straume and Lars Sørgard*: «National Versus International Mergers in Unionised Oligopoly». December 2004. The Globalization Program.
- 22-2004 *Birte Folgerø Johannessen*: «Ledelse og evidens i det psykiske helsevernet, konsekvenser for kunnskapsforståelse og organisering». December 2004.
- 23-2004 *Jacob Aars og Svein Kvalvåg*: «Politiske uttrykksformer i en bykontekst». December 2004.
- 24-2004 *Ingrid Helgøy*: «Active Ageing in the Labour Market. Country Report – Norway». December 2004.
- 25-2004 *Torgeir Sveri*: «Strukturer og reformer. En kvalitativ analyse av reformen 'Enhetlig ledelse' sett i lys av sykehusets arbeidsorganisering». December 2004.
- 26-2004 *Stig Hellenen*: «Arbeidstilsynets rollekonflikt: Vekslede tilsynsstrategier mellom kontroll og veiledning». December 2004.
- 27-2004 *Kjell Erik Lommerud, Frode Meland and Odd Rune Straume*: «Globalisation and Union Opposition to Technological Change». December 2004. The Globalization Program.
- 28-2004 *Frode Meland*: «A Union Bashing Model of Inflation Targeting». December 2004. The Globalization Program.

2003

- 1-2003 *Tom Christensen og Per Læg Reid*: «Politisk styring og privatisering: holdninger i elitene og befolkningen». March 2003.
- 2-2003 *Ivar Bleiklie, Per Læg Reid and Marjoleine H. Wik*: «Changing Government Control in Norway: High Civil Service, Universities and Prisons». March 2003.
- 3-2003 *Badi H. Baltagi, Espen Bratberg and Tor Helge Holmås*: «A Panel Data Study of Physicians' Labor Supply: The Case of Norway». March 2003. HEB.
- 4-2003 *Kjell Erik Lommerud, Frode Meland and Lars Sørgard*: «Unionised Oligopoly, Trade Liberalisation and Location Choice». March 2003. The Globalization Program.

- 5-2003 *Lise Hellebø*: «Nordic Alcohol Policy and Globalization as a Changing Force». April 2003.
- 6-2003 *Kim Ove Hommen*: «Tilsynsroller i samferdselssektoren». April 2003.
- 7-2003 *Tom Christensen and Per Læg Reid*: «Trust in Government – the Significance of Attitudes Towards Democracy, the Public Sector and Public Sector Reforms». April 2003.
- 8-2003 *Rune Ervik*: «Global Normative Standards and National Solutions for Pension Provision: The World Bank, ILO, Norway and South Africa in Comparative Perspective». April 2003. The Globalization Program.
- 9-2003 *Nanna Kildal*: «The Welfare State: Three Normative Tensions». May 2003.
- 10-2003 *Simon Neby*: «Politisk styring og institusjonell autonomi – tre illustrasjoner». May 2003.
- 11-2003 *Nina Berven*: «Cross National Comparison and National Contexts: Is what we Compare Comparable?». July 2003. The Globalization Program.
- 12-2003 *Hilde Hatleskog Zeiner*: «Kontrollhensyn og kontrollpraksis. En studie av Food and Veterinary Office (FVO)». August 2003.
- 13-2003 *Nanna Kildal*: «Perspectives on Policy Transfer: The Case of the OECD». August 2003.
- 14-2003 *Erik Allardt*: «Two Lectures: Stein Rokkan and the Twentieth Century Social Science». «Den sociala rapporteringens tidstypiska förankring». September 2003.
- 15-2003 *Ilcheong Yi*: «The National Patterns of Unemployment Policies in Two Asian Countries: Malaysia and South Korea». September 2003. The Globalization Program.
- 16-2003 *Dag Arne Christensen*: «Active Ageing: Country Report Norway». November 2003.
- 17-2003 *Kim Ove Hommen*: «Tilsynspolitik i Norge: Utflytting og autonomi». November 2003.
- 18-2003 *Dag Arne Christensen, Rune Ervik and Ingrid Helgøy*: «The Impact of Institutional Legacies on Active Ageing Policies: Norway and UK as Contrasting Cases». December 2003.
- 19-2003 *Ole Frithjof Norheim og Benedicte Carlsen*: «Legens doble rolle som advokat og portvakt i Fastlegeordningen. Evaluering av fastlegeordningen». December 2003. HEB.
- 20-2003 *Kurt R. Brekke og Odd Rune Straume*: «Pris- og avanseregulering i legemiddelmarkedet. En prinsipiell diskusjon og en vurdering av den norske modellen». Desember 2003. HEB.
- 21-2003 *Per Læg Reid, Vidar W. Rolland, Paul G. Roness and John-Erik Ågotnes*: «The Structural Anatomy of the Norwegian State 1947–2003». December 2003.
- 22-2003 *Ivar Bleiklie, Haldor Byrkjeflot and Katarina Östergren*: «Taking Power from Knowledge. A Theoretical Framework for the Study of Two Public Sector Reforms». December 2003. ATM.
- 23-2003 *Per Læg Reid, Ståle Opedal and Inger Marie Stigen*: «The Norwegian Hospital Reform – Balancing Political Control and Enterprise Autonomy». December 2003. ATM.
- 24-2003 *Håkon Høst*: «Kompetansemåling eller voksenutdanning i pleie- og omsorgsfagene? Underveisrapport fra en studie av pleie- og omsorgsutdanningene». December 2003.
- 25-2003 *Kjell Erik Lommerud, Odd Rune Straume and Lars Sørgard*: «Downstream merger with upstream market power». The Globalization Program. December 2003.
- 26-2003 *Ingrid Drexel*: «Two Lectures: The Concept of Competence – an Instrument of Social and Political Change». «Centrally Coordinated Decentralization – No Problem? Lessons from the Italian Case». December 2003.

2002

- 1-2002 *Håkon Høst*: «Lærlingeordning eller skolebasert utdanning i pleie- og omsorgsfagene?». April 2002.
- 2-2002 *Jan-Kåre Breivik, Hilde Haualand and Per Solvang*: «Rome – a Temporary Deaf City! Deaflympics 2001». June 2002.
- 3-2002 *Jan-Kåre Breivik, Hilde Haualand og Per Solvang*: «Roma – en midlertidig döv by! Deaflympics 2001». June 2002.
- 4-2002 *Christian Madsen*: «Spiller det noen rolle? – om hverdagen på nye og gamle sykehjem». June 2002.
- 5-2002 *Elin Aasmundrud Mathiesen*: «Fritt sykehusvalg. En teoretisk analyse av konkurranse i det norske sykehusmarkedet». June 2002. HEB.
- 6-2002 *Tor Helge Holmås*: «Keeping Nurses at Work: A Duration Analysis». June 2002. HEB.
- 7-2002 *Ingvild Halland Ørnstrud*: «Mål- og resultatstyring gjennom statlige budsjettreformer». July 2002.

- 8-2002 *Torstein Haaland*: «Tid, situasjonisme og institusjonell utakt i systemer». July 2002.
- 9-2002 *Kristin Strømsnes*: «Samspillet mellom frivillig organisering og demokrati: Teoretiske argument og empirisk dokumentasjon». August 2002.
- 10-2002 *Marjoleine Hooijkaas Wik*: «Mangfold eller konformitet? Likheter og forskjeller innenfor og mellom fem statlige tilknytningsformer». August 2002.
- 11-2002 *Knut Helland*: «Den opprinnelige symbiosen mellom fotball og presse». September 2002.
- 12-2002 *Nina Berven*: «National Politics and Global Ideas? Welfare, Work and Legitimacy in Norway and the United States». September 2002. The Globalization Program.
- 13-2002 *Johannes Hjellbrekke*: «Globalisering som utfordring til samfunnsvitskapane». September 2002. Globaliseringsprogrammet.
- 14-2002 *Atle Møen*: «Den globale produksjonen av symbol og kunnskap. Verdsflukt og verdsherredømme». September 2002. Globaliseringsprogrammet.
- 15-2002 *Tom Christensen and Per Læg Reid*: «Complex Patterns of Interaction and Influence Among Political and Administrative Leaders». October 2002.
- 16-2002 *Ivar Bleiklie*: «Hierarchy and Specialization. On Institutional Integration of Higher Education Systems». Oktober 2002.
- 17-2002 *Per Læg Reid, Runolfur Smari Steinthorsson and Baldur Thorhallsson*: «Europeanization of Public Administration: Effects of the EU on the Central Administration in the Nordic States». November 2002.
- 18-2002 *Tom Christensen and Per Læg Reid*: «Trust in Government – the Relative Importance of Service Satisfaction, Political Factors and Demography». November 2002.
- 19-2002 *Marit Tjomsland*: «Arbeidsinnvandrings situasjonen i Norge etter 1975». November 2002. Globaliseringsprogrammet.
- 20-2002 *Augustín José Menéndez m.fl.*: «Taxing Europe. The Case for European Taxes in Federal Perspective». December 2002. The Globalization Program.
- 21-2002 *Fredrik Andersson and Kai A. Konrad*: «Globalization and Risky Human Capital Investment». December 2002. The Globalization Program.
- 22-2002 *Fredrik Andersson and Kai A. Konrad*: «Human Capital Investment and Globalization in Extortionary States». December 2002. The Globalization Program.
- 23-2002 *Anne Lise Fimreite, Yngve Flo og Jacob Aars*: «Generalistkommune og oppgavedifferensiering. Tre innlegg». December 2002.
- 24-2002 *Knut Grove*: «Frå privat initiativ til kommunalt monopol. Lysverk, sporvegar og renovasjon i Bergen og Oslo 1850–1935». December 2002.
- 25-2002 *Knut Grove*: «Mellom 'non-intervention' og 'samfundsvillie'. Statleg og kommunal regulering av økonomisk verksemd i Norge på 1800-talet». December 2002.
- 26-2002 *Dag Arne Christensen*: «Hovedtyper av valgordninger. Proporsjonalitet eller politisk styring?». December 2002.
- 27-2002 *Jan Erik Askildsen, Badi H. Baltagi and Tor Helge Holmås*: «Will Increased Wages Reduce Shortage of Nurses? A Panel Data Analysis of Nurses' Labour Supply». December 2002. HEB.
- 28-2002 *Sturla Gjesdal, Peder R. Ringdal, Kjell Haug and John Gunnar Mæland*: «Medical Predictors of Disability Pension in Long-Term Sickness Absence. December 2002. HEB.
- 29-2002 *Dag Arne Christensen og Jacob Aars*: «Teknologi og demokrati. Med norske kommuner på nett!». December 2002.
- 30-2002 *Jacob Aars*: «Byfolk og politikk. Gjennomgang av data fra en befolkningsundersøkelse i Bergen, Oslo og Tromsø». December 2002.
- 31-2002 *Hjørdis Grove*: «Kommunaliseringsprosessen i Århus 1850–1940». December 2002.

