

# «Øvelse gjør mester?»

Øvelser som virkemiddel for bedre krisehåndtering og samfunnssikkerhet

LISE HELLEBØ RYKKJA

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](mailto:POST@ROKKAN.UIB.NO)  
[WWW.ROKKANSENTERET.UIB.NO](http://WWW.ROKKANSENTERET.UIB.NO)

# «Øvelse gjør mester?»

Øvelser som virkemiddel for bedre  
krisehandtering og samfunnssikkerhet

LISE HELLEBØ RYKKJA

STEIN ROKKAN SENTER FOR FLERFAGLIGE SAMFUNNSSTUDIER

UNIVERSITETSFORSKNING BERGEN

MARS 2009

**Notat 2 – 2009**

# Innhold

INNHold.....	2
FORORD.....	3
SAMMENDRAG.....	4
SUMMARY.....	5
INNLEDNING.....	6
ET ORGANISASJONSTEORETISK INNTAK.....	7
ØVELSER SOM KRISEHÅNTERING.....	9
SAMFUNNSSIKKERHET OG BEREDSKAP: HVEM HAR ANSVAR FOR HVA?.....	13
ØVELSE HORDALAND 2007.....	18
Planlegging.....	19
Gjennomføring.....	20
Evaluering og erfaringer.....	21
AVSLUTNING.....	28
LITTERATUR.....	32

## Forord

Dette notatet er skrevet som et ledd i forskningsprosjektet «Flernivåstyring i spenningen mellom funksjonell og territoriell spesialisering», finansiert av programområdet Demokrati, styring og regionalitet (DEMOSREG) i Norges forskningsråd. Målet med prosjektet er å bidra til økt kunnskap om offentlige organisasjonsformer i skjæringsflaten mellom sektorer og nivå. Det sentrale temaet er *organisering for samfunnsikkerhet*, og hovedproblemstillingen gjelder hvilke betingelser og utfordringer ulike spesialiseringsprinsipper og samordningsmekanismer gir for styring, demokrati og innovasjon.

Jeg vil benytte anledningen til å takke informantene som stilte opp på intervju i forbindelse med Øvelse Hordaland 2007. Deres bidrag har vært svært viktige for innholdet i dette notatet, og for forskningsprosjektet som helhet. Jeg vil også takke Professor Per Læg Reid, Professor Anne Lise Fimreite og deltakere på forskningsseminaret «Politisk organisering og flernivåstyring» på Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap for nyttige innspill.

## Sammendrag

Notatet belyser hvordan myndighetene benytter øvelser for å oppnå bedre krisehåndtering innenfor samfunnssikkerhetsområdet. Øvelser er en viktig metode for å oppnå god krisehåndtering, men vies ofte liten oppmerksomhet i litteraturen. Notatet retter derfor oppmerksomheten mot hvordan øvelser organiseres og gjennomføres, hvilken betydning og innvirkning de har på krisehåndtering, og hvilken funksjon de fyller i myndighetenes arbeid for samfunnssikkerhet. Som illustrerende case benyttes en bestemt øvelse, Øvelse Hordaland 2007. Denne ble gjennomført i regi av Fylkesmannen i Hordaland i november 2007. Scenariet var pandemi. Øvelsen involverte deltakere på ulike forvaltningsnivå og fra både offentlig og privat sektor. Øvelsen illustrerer godt hvordan en krise som regel ikke er avgrenset til en bestemt sektor. Notatet viser at øvelser er nyttige for å oppnå god krisehåndtering. Samtidig representerer øvelser svært viktige samordnings- og styringsverktøy for sentrale myndigheter. Ved å gjennomføre øvelser kan myndighetene aktivisere hele eller deler av en organisasjon, eller flere virksomheter på ulike nivå og i forskjellige sektorer. Øvelsen kan ha som mål å oppnå bedre oversikt, økt kompetanse og bedre samarbeid innenfor et bestemt område. Det kan også dreie seg om å teste personell eller utstyr. Øvelser vil i tillegg ha en bestemt samordningsfunksjon. Slik samordning er særlig relevant innenfor samfunnssikkerhet og krisehåndtering, både fordi en krise krever handling og samhandling mellom mange ulike aktører. I tillegg er organiseringen av feltet fragmentert. Dette aktualiserer problemstillinger knyttet til organisering, spesialisering og flernivåstyring. I Øvelse Hordaland 2007 var det et sentralt mål fra Fylkesmannen å oppdatere planverk og generell kunnskap om krisehåndtering og pandemi i kommunene. Dette ble også fremhevet som et viktig resultat i evalueringen av øvelsen. En sentral konklusjon er at myndighetene på denne måten benytter øvelser nettopp for å oppnå bedre og mer styring innenfor bestemte områder.

## Summary

Emergency exercises or drills are frequently used to enhance crisis management and civil protection. Even though they are important, they attract limited attention in present literature. This paper attention to such exercises, focusing how they are organized and carried out, their significance and influence on crisis management, and their function in government efforts to ensure civil protection. «Øvelse Hordaland 2007», carried out by the County Governor of Hordaland in Norway in November 2007, is used as an illustrative case. The scenario for the exercise was a influenza pandemic. It engaged different administrative levels and participants from both public and private sector. The scope of this exercise amply illustrated that a crisis generally is not defined to one particular sector. The paper argues that exercises are useful tools for crisis management. Exercises are at the same time central policy tools used by government to attain coordination and governance. Through exercises the government can activate a whole organisation, several organisations combined or specific parts of an organisation, and participants from different organizational levels and sectors. The ultimate goal of the exercise may be to gain overview of emergency preparedness and relevant actors, to enhance overall knowledge or specific skills, and/or to enhance collaboration within specific fields. It may also be carried out in order to test personnel or technical equipment. The paper shows that exercises also may have a specific coordination function. This is of particular importance in crisis management and civil protection. A crisis demands action as well as interaction between many different actors. In addition, responsibility for civil protection is fragmented. Thus, organisation, specialisation and multi level governance are relevant discussion topics. A central aim for «Øvelse Hordaland 2007» was to update crisis planning and knowledge of a possible pandemic scenario within the responsible municipalities of Hordaland county. This was also emphasized as an important result in the evaluation of the exercise. A central conclusion is therefore that emergency exercises and drills represent important governance tools for central government.

## Innledning

Øvelser er viktige for god krisehåndtering og sentralt i myndighetenes arbeid for samfunnssikkerhet.<sup>1</sup> Hvert år gjennomføres det en lang rekke øvelser i Norge, i regi av ulike offentlige myndigheter eller private virksomheter. Det kan være store, internasjonale øvelser som involverer flere land, nasjonale øvelser som omfatter forskjellige aktører på ulike nivå, eller mindre øvelser i en enkelt kommune eller virksomhet. Øvelsene har ulik innretning og er forskjellige med hensyn til hvor virkelighetsnære de er. Formålet med øvelsen kan variere, men som regel handler det om å forberede seg på en eller annen form for krise. Tanken er at mennesker som opplever en krisesituasjon, står bedre rustet til å takle situasjonen dersom de er forberedt og har trent på liknende situasjoner. For å bli god til noe, er det nødvendig å øve.

Hensikten med øvelser kan være å teste og oppdatere utstyr eller personell, eller å undersøke hvorledes en organisasjon fungerer i en krise. Øvelser kan også være satt i gang fordi man vil forbedre samarbeidet eller samordningen mellom ulike enheter. Slik samordning av oppgaver og ansvar oppfattes som vesentlig for å oppnå god krisehåndtering. Dette ble særlig fremhevet etter angrepene mot World Trade Center i New York 11. september 2001 (Kettl 2003, Caruson og MacManus 2006). Å vite hvem som skal gjøre hva, å hindre dobbeltarbeid og å forhindre at enkelte oppgaver ikke blir gjort fordi alle tror at noen andre har ansvaret, kan i en kritisk situasjon være et spørsmål om liv eller død.

Oppmerksomheten, både generelt og i akademisk litteratur om kriser, har i stor grad vært rettet mot hvordan myndighetene har håndtert bestemte hendelser eller ulykker – i etterkant (Rosenthal 2003). I den senere tid er det imidlertid utgitt en lang rekke bøker om «crisis management» som gir anbefalinger for hvordan man kan oppnå god krisehåndtering (Boin, t' Hart, Stern og Sundelius 2005; Coombs 2007; Drennan og McConnel 2007; Fink 2002; Mitroff og Anagnos 2001). Disse bøkene er særlig opptatt av at det er viktig å være godt forberedt når en krise oppstår. I forberedelsesfasen er som regel god kriseplanlegging vektlagt. Øvelser er en annen viktig metode som nevnes, men disse vies langt mindre konkret oppmerksomhet. Hvordan øvelser (bør) planlegges og gjennomføres, og hvilken betydning og funksjon de har i krisehåndteringen, er som regel ikke tematisert. I dette notatet skal jeg derfor se nærmere på hvordan myndighetene benytter øvelser for å oppnå bedre krisehåndtering innenfor samfunnssikkerhetsområdet. Jeg vil rette oppmerksomheten mot hvordan slike øvelser organiseres og gjennomføres, hvilken betydning og innvirkning de har på krisehåndteringen, og hvilken funksjon de fyller i myndighetenes arbeid for samfunnssikkerhet. Jeg vil legge vekt på at øvelser er viktige samordnings- og styringsverktøy for myndighetene. Ved å gjennomføre øvelser kan myndighetene aktivisere hele eller deler av en organisasjon, eller flere virksomheter på ulike nivå og i forskjellige sektorer, for å øve på et spesielt scenario og med bestemte mål om å oppnå

---

<sup>1</sup> I vid forstand dekker myndighetenes ansvar for samfunnssikkerhet et stort spekter av utfordringer; fra begrensede naturskapt hendelser, via større krisesituasjoner med omfattende fare for liv, helse, miljø og materielle verdier, til sikkerhetsutfordringer som truer nasjonens selvstendighet eller eksistens.



bedre oversikt, kompetanse, samarbeid, koordinering og styring innenfor bestemte områder.

Foruten relevant sekundærlitteratur om samfunnssikkerhet, krisehåndtering og beredskap, bygger paperet på en gjennomgang av relevante offentlige dokumenter og intervjuer med flere informanter.<sup>2</sup> En bestemt øvelse – Øvelse Hordaland 2007 – benyttes som illustrerende case. Øvelsen gikk over to dager i november 2007 i regi av Fylkesmannen i Hordaland og scenariet var pandemisk influensa.<sup>3</sup> Fylkesmannen, alle kommunene i fylket og flere andre statlige og regionale etater deltok. I tillegg ble private virksomheter trukket inn flere steder.

Notatet er strukturert i fem deler. Før jeg går nærmere inn på temaet øvelser gjør jeg rede for noen teoretiske utgangspunkter for prosjektet (del 1) og ser nærmere på eksisterende litteratur og forskning om krisehåndtering (del 2). I den empiriske delen gis en kort oversikt over hvordan arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i Norge er organisert (del 3), før gjennomføringen av Øvelse Hordaland 2007 er tema (del 4). Oppmerksomheten rettes mot hvilken type øvelse dette var, hvordan den ble planlagt og gjennomført, og hvordan den ble vurdert i ettertid. Til slutt (del 5) gir jeg noen oppsummerende betraktninger om bruken av øvelser i arbeidet for samfunnssikkerhet og krisehåndtering generelt.

## Et organisasjonsteoretisk inntak

Utgangspunktet for dette notatet er organisasjonsteoretisk (Christensen mfl. 2004; March og Olsen 1989). En sentral antakelse er at måten samfunnet eller en virksomhet er organisert på, har betydning for oppfatninger, handlingsmønstre og for hvordan ulike oppgaver utføres. Måten offentlige myndigheter er organisert på vil ha betydning for hvilke saker som blir sett i sammenheng, hvilke som blir atskilt, hvilke som får oppmerksomhet, hvilke som blir ignorerte og hvilke som blir direkte motarbeidet. Relasjonene mellom ulike sektorer og nivå sier noe om samarbeidsformer og hvordan oppgavene er fordelt. Bak dette ligger det også en oppfatning om at organisasjonstilhørighet og organisasjonssammenheng påvirker folks tenke- og handlemåte, og har betydning for hvordan bestemte saker håndteres. Organisering har på denne måten også betydning for hvordan en gjennomfører øvelser og for

---

2 Forfatteren gjennomførte i.l.a. våren 2008 informantintervju med 5 personer som var sentrale både i planleggingen og gjennomføringen av Øvelse Hordaland 2007. To av informantene var ansatt hos Fylkesmannen i Hordaland, to var ansatt i Bergen kommune og en i Helse Bergen. Intervjuene hadde en varighet på 1–2 timer hver. Analysene bygger også på inntrykk fra et evalueringsseminar som ble arrangert etter øvelsen 29. januar 2008 i regi av Fylkesmannen i Hordaland, og på relevant informasjon på internett, blant annet Fylkesmannens nettsider om Øvelse Hordaland: [www.fylkesmannen.no/fagom.aspx?m=39282](http://www.fylkesmannen.no/fagom.aspx?m=39282).

3 En pandemisk influensa er en verdensomspennende epidemi, i vår tid som regel forårsaket av et nytt influensavirus som befolkningen ikke er immun mot. Pandemisk influensa oppstår med noen tiårs mellomrom, men det er vanskelig å forutsi når dette vil skje. En influensapandemi vil kunne føre til mange dødsfall, og kan vare over lang tid. Norske myndighetene venter at i verste fall kan halvparten av befolkningen bli smittet, og inntil 25 prosent bli syke og sengeliggende. «Spanskesyken» (1918–1919), «Asiasyken» (1957–1958) og «Hongkongsyken» (1969–1970) er eksempler på tidligere influensapandemier hvor flere millioner mennesker over hele verden døde (Nasjonalt folkehelseinstitutt/Sosial- og helsedirektoratet 2006).

krisehåndtering mer generelt – for hvordan man forbereder seg, hvilke saker man er opptatt av, og for hvordan man konkret opptrer i en krisesituasjon.

I organisasjonsteorien er en opptatt av hvordan organisasjoner fungerer og samhandler. Både formelle og uformelle praksiser varierer mellom ulike organisasjoner og sektorer. Dette betyr at vi kan anta at forskjellige virksomheter forbereder seg og håndterer kriser ulikt. Slike variasjoner har bakgrunn blant annet i ulike organisatoriske målsettinger og oppgaver, ulike kulturer, ressurser og verdisett – men også i forhold omkring og utenfor den aktuelle organisasjonen (Christensen mfl. 2004; March og Olsen 1989). McConnell og Drennan (2006) skiller mellom tre typer organisasjoner – organisasjoner som har 1) lav beredskap, 2) middels beredskap og 3) høy beredskap, og omtaler organisasjoner som har jevnlig øvelser som organisasjoner med «høy beredskap». I en krise må som regel organisasjoner med ulik type beredskap samhandle og samarbeide. Her møtes ulike kulturer, ideer, målsettinger, handlemåter, praksiser og prioriteringer. Hvilke typer organisasjoner som møtes og som må samhandle, vil kunne ha stor betydning for hvordan krisen håndteres.

Måten samfunnssikkerhetsfeltet er organisert på og hvem som har ansvar i en krisesituasjon, har altså betydning. Ansvaret er, som jeg skal komme nærmere inn på nedenfor, i stor utstrekning delt mellom ulike sektorer og nivå, og det beskrives ofte som et fragmentert felt (Serigstad 2003, Høydal 2007, NOU 2000:24, NOU 2006:6). Samfunnssikkerhet og krisehåndtering kan derfor med fordel analyseres ut fra et *flernivåperspektiv* – nærmere definert ved det engelske uttrykket «multi level governance» (Marks og Hooghe 2004, Rykkja 2008). Et flernivåsystem defineres ved at myndighet er fordelt både vertikalt mellom nivå og horisontalt mellom flere mer eller mindre autonome enheter. Innenfor multi level governance - tradisjonen refererer «multi level» til en utvikling kjennetegnet av økt vertikal gjensidig avhengighet mellom aktører på ulike territorielle nivå, mens «governance» innebærer en økende horisontal gjensidig avhengighet mellom offentlige myndigheter og ikke-offentlige aktører/organisasjoner. Med referanse til slik flernivåstyring viser en rekke studier at vi er inne i en periode hvor nye former for samordning, spesialisering og styring utfordrer etablerte (og mer sentraliserte og hierarkiske) former (Bache og Flinders 2004; Baldersheim og Ståhlberg 2002; Egeberg 2004; Fimreite og Læg Reid 2004; Fimreite og Læg Reid 2008b; Helgøy og Aars 2008). Utviklingen går ifølge disse bidragene i retning av mindre sentralisert styring gjennom «command and control», og i stedet mot mer styring gjennom *samordning* av arbeidsoppgaver og ansvar gjennom nettverk. Denne utviklingen er også observert innenfor arbeidet for samfunnssikkerhet og krisehåndtering (Wise 2002) – selv om dette er et område der hierarkisk styring gjennom kommando og kontroll tradisjonelt har hatt, og fremdeles har stor utbredelse (Boin mfl. 2005; Helsloot 2008; Quarantelli 1988).

Mintzberg (1979) har vist hvordan spesialisering og samordning er sentrale trekk ved alle typer organisasjoner. En virksomhet kan organiseres etter ulike spesialiseringsprinsipp, for eksempel etter formål/sector, prosess, person/målgruppe og/eller geografi (Gulick 1937). Ulike spesialiseringsprinsipp kan gjenfinnes på ulike nivå i en organisasjon, og hvordan samspillet mellom disse arter seg er et viktig forskningstema. Utviklingen går i retning av økt spesialisering, noe som generelt fører til større behov for samordning. Samtidig etableres det forskjellige *samordningsformer*, gjennom for eksempel standardisering (av kunnskap, mål, resultat, prosedyrer eller

innhold) eller ved gjensidig tilpasning (ved forhandling, dialog, etablering av nettverk, partnerskap eller markedsorientering) (Mintzberg 1979).

Samordning er et av organisasjonsteoriens mest omskrevne begrep, men er samtidig et begrep som er vanskelig å definere klart (Fimreite og Læg Reid 2008a). Det kan omfatte ulike aspekter ved organisasjon og organisering, og oppfattes både som *prosess* og som *resultat*. Som prosess utøves samordning ved å bevisst relatere adskilte handlinger, hendelser og aktiviteter til hverandre innenfor en felles ramme eller et fellesskap (Serigstad 2003; Verhoest og Bouckaert 2005). Samordning kan også forstås som et *resultat*, som en bevisst forpliktelse for å nå bestemte felles mål (Peters 1998b). Hensikten kan være å redusere overlapp i organisasjonens oppgaveløsning, hindre motsetninger i dens produksjon og/eller å hindre at noen oppgaver forblir uløst. Samordning involverer også flere dimensjoner, den kan være intern eller ekstern (innenfor eller utenfor organisasjonens grenser), horisontal eller vertikal (på samme organisasjonsnivå eller mellom ulike nivå) og den kan foregå gjennom politikkformulering eller via iverksetting.

Økt gjensidig avhengighet mellom ulike nivå og sektorer, slik forskningen innenfor flernivåstyring viser til, har potensielt stor betydning på samfunnsikkerhetsområdet fordi bortfall av kritiske funksjoner og eventuelle svakheter på ett område (for eksempel innenfor kriseberedskap) vil ha store konsekvenser for en rekke andre samfunnsområder. Den økte integrasjonen kan bety at det etableres nye former for samordning. Det kan bety flere problemer – men kan også gi nye og bedre muligheter for effektiv krisehåndtering. Kettl (2003) viser hvordan variasjoner i kriseforberedelse nettopp henger sammen med *samordningskapasitet*. Myndigheter som ikke utvikler gode verktøy for samordning har heller ikke noen god kriseberedskap.

Slike forhold har også betydning for planlegging og gjennomføring av øvelser. I noen tilfeller har en øvelse nettopp til hensikt å bedre samordningen mellom ulike enheter. Som vi skal se nedenfor er Øvelse Hordaland 2007 et sentralt case i denne sammenhengen.

## Øvelser som krisehåndtering

Større ulykker, kriser eller katastrofer har stor innvirkning på samfunnet. Angrepene på World Trade Center i New York 11. september 2001 er et tydelig eksempel på det. Slike kriser er ikke nødvendigvis menneskeskapte, men kan likevel ødelegge hele byer eller regioner (som orkanen Katrina i New Orleans eller tsunamien i Sør-Asia). De kan representere en alvorlig trussel for både mennesker og dyrs helse og velferd (spanskesyken, fugleinfluensa, SARS, kugalskap) og de kan ha stor betydning for viktige samfunnsinstitusjoners autoritet og legitimitet (se for eksempel Rykkja 2007). Myndighetenes arbeid med samfunnsikkerhet er derfor svært viktig. Kriser fører som regel til kritikk av dem som oppfattes som ansvarlige, og oppmerksomheten rettes ofte mot myndighetene. Hvordan håndterte de krisen? Kunne noe vært gjort annerledes? En krise vil kunne føre til kritikk, men også åpne opp for endringer. Den kan gi myndighetene mulighet for å omdefinere sentrale problemstillinger og å foreslå nye

tiltak, ny politikk eller ny organisering – noe som i neste omgang kan gi nye aktører makt og popularitet (Boin, Hart og McConnell 2008).

Flere peker på at oppmerksomheten omkring kriser og effektiv krisehåndtering har økt etter angrepene på World Trade Center i New York i 2001. Interessen for krisehåndtering er ofte høy like etter slike dramatiske hendelser. I Norge har vi den siste tiden sett store medieoppslag om for eksempel hendelsen på Sløvåg<sup>4</sup>, Fedje<sup>5</sup>, Rocknesulykken<sup>6</sup>, rasulykken ved Hatlestad terrasse<sup>7</sup> og i Ålesund<sup>8</sup>, og skogbrannen i Froland<sup>9</sup>. Dette er plutselige ulykker eller kriser som har dramatiske konsekvenser for mange, og som involverer bistand fra ulike offentlige myndigheter.

Parallelt med denne oppmerksomheten om kriser har litteraturen om krisehåndtering og ulike bøker om «crisis management» fått et oppsving (for eksempel: Boin, Hart og McConnell 2008; Boin mfl. 2005; Drennan og McConnell 2007; Elliott og Smith 2006; Perrow 1999; Perrow 2007; Rodriquez, Quarantelli og Dynes 2007). I litteraturen om krisehåndtering er det en sentral diskusjon hva en krise er (Rykkja 2008; Perry og Quarantelli 2005). For de fleste representerer en krise en ekstraordinær situasjon som kommer uventet og plutselig. Hva som oppleves som en krise vil imidlertid variere – det er med andre ord i en viss forstand sosialt betinget. En krise kan ramme enkeltmennesker, være avgrenset til en bestemt organisasjon, eller være mer omfattende og få dramatiske konsekvenser for et helt samfunn. En krise vil også kunne endre karakter over tid, og kan utvikle seg fra å være en mer avgrenset hendelse til en situasjon som fører til større eller vedvarende strukturelle og politiske endringer (Rosenthal 2003). I dette paperet er oppmerksomheten rettet mot håndteringen av større kriser, kriser som rammer samfunnet og som har konsekvenser for viktige samfunnsinstitusjoner. Boin mfl. (2005) definerer kriser tilsvarende, som: «*a serious threat to the basic structures or the fundamental values and norms of a system, which under time pressure and highly uncertain circumstances necessitates making vital decisions*» – som en alvorlig trussel mot grunnleggende samfunnsstrukturer og verdier knyttet til sikkerhet, velferd, liv og helse. Med et slikt fokus dreier det seg i hovedsak om kriser som aktualiserer ansvar og krever handling fra offentlige myndigheter i en eller annen forstand.

En stor del av litteraturen om kriser er opptatt av hvordan de ansvarlige opptrer, har opptrådt eller bør opptre i en konkret krisesituasjon. Det dreier seg om hvordan kriser erkjennes, hvordan man responderer, hvilke beslutninger som (bør) tas, om krisekommunikasjon, kriseavslutning og læring (Boin mfl. 2005, Drennan og McConnell 2007). Krisehåndtering oppfattes på denne måten som en prosess som kan deles opp i

---

4 Sløvågulykken inntraff 24. mai 2007. En lagringstank på tankanlegget til Vest Tank AS på Sløvåg industriområde i Gulen kommune i Sogn og Fjordane eksploderte, og forårsaket vond lukt og helseplager for beboerne i området.

5 Oljetankeren «Server» forliste ved Fedje i Hordaland 12. januar 2007 og førte til et stort oljeutslipp i området.

6 19. januar 2004 forliste MS «Rocknes» i Vatelestraumen i innseilingen til Bergen. 18 mennesker omkom. Ulykken førte også til oljeforurensning i området.

7 14. september 2005 førte store nedbørmengder til at det gikk et stort ras ved Hatlestad Terrasse i Bergen. Et skred av jord og stein trengte inn i flere hus og begravde 10 mennesker.

8 En fjellblokk raste inn i en boligblokk i Ålesund sentrum 26. mars 2008 og fem mennesker omkom.

9 Skogbrannen i Froland kommune i Aust-Agder startet 9. juni 2008. Etter seks dager dekket den et område på om lag 30km<sup>2</sup>. Flere hundre personer fra Heimevernet, brannvesenet og Sivilforsvaret var involvert i slukkearbeidet. Brannmannskapene fikk kontroll med brannen 14. juni.

ulike faser. Drennan og McConnell (2007:25) beskriver krisehåndtering som en syklus, bestående av forebygging, forberedelse, respons, restitusjon og læring. Øvelser inngår gjerne som en del av forberedelsesfasen, men har også elementer av læring i seg. Øvelser kan i seg selv også analyseres som reelle kriser, der man gjennomgår alle disse fasene.

I tider med stor oppmerksomhet om kriser, fokuseres det ofte på hvor viktig det er å være godt forberedt. Å forberede seg på noe som er uforutsigbart, er likevel vanskelig. Boin mfl. (2005: 146) oppsummerer utfordringene de ansvarlige står overfor på denne måten:

...even if their associates correctly identify and agree on the nature of future threats, they are likely to fail at properly designing the right plan, securing the required funding, training the officials who should do the job, controlling the entire process, or correcting deviations when they occur.

Forebyggings- eller forberedelsesfasen er med andre ord vanskelig. Drennan og McConnell (2007) peker på et annet viktig dilemma når det gjelder krisehåndtering. Kriser er såkalte «low probability events» – det er uforutsigbare hendelser som kanskje bare oppstår en gang, eller i det minste med svært ujevne mellomrom. Organisasjonene som rammes har som regel ikke krisehåndtering som sin primærøppgave, men er først og fremst opptatt med å ivareta andre og mer rutinepregete oppgaver og formål. I den daglige driften må derfor krisehåndtering ofte konkurrere med, og gi tapt for andre målsettinger. Usikkerheten, i form av *om* og *når* krisen kommer, og hvilken *form* den eventuelt kommer i, gjør at arbeidet ofte ikke prioriteres og ikke får tildelt nødvendige ressurser.

Jevnlige øvelser er en vesentlig del av krisehåndteringen. Godt planlagte og gjennomførte øvelser antas å være vesentlig for å kunne skape realistiske forventninger og bygge gjensidig tillit og kunnskap om hvordan kriser håndteres. Det finnes likevel lite forskning om hva slike øvelser faktisk bidrar med (Perry 2004; Peterson and Perry 1999). Berlin og Carlström (2008) argumenterer for flere studier av konkrete øvelser fordi man da kan studere kriser og krisehåndtering i «sanntid» (real time). Studier av større kriser eller ulykker skjer som regel i etterkant, og man mister da viktig informasjon om hvordan aktørene faktisk handler. Robert og Lajtha (2002) viser på sin side til begrensningene ved hva man kan oppnå gjennom slike øvelser. Øvelser er først og fremst ikke reelle kriser, de er ofte ikke realistiske, og de involverte vil derfor ikke opptre på samme måten som de vil gjøre i en virkelig krise. Øvelser er for eksempel ofte rettet mot ansatte «i felten», mens topplederne – de som mest sannsynlig vil være sentrale i en reell krise – ikke deltar. Øvelser foregår som regel over en begrenset tidsperiode, og skjer ofte ikke i «sanntid». En øvelse krever mye planlegging og forberedelse, men deltakerne vil som regel raskt vende tilbake til sine daglige rutiner uten større tanke for krisehåndtering før neste øvelse. Oppfølgingen av slike øvelser i etterkant er dessuten ofte mangelfull, og de utfordringene som avdekkes har en tendens til å gjenoppstå neste gang en tilsvarende øvelse igangsettes. Ved jevnlig øvelser, blir oppgavene og reaksjonsmønsteret til en viss grad rutinisert. Man mister dermed overraskelsesmomentet, og måten å håndtere hendelsen på blir lite fleksibel. Deltakerne oppfatter ikke alltid scenarioene det øves på som relevante eller realistiske, noe som kan gå ut over både engasjement og aktivitet. Øvelser kan dessuten skape avstand mellom (øvings)ledelsen som har planlagt hva som skal skje, og deltakerne som må leve i uvisse,

og dermed hindre samarbeid. Øvelser kan også oppleves som demotiverende fordi oppmerksomheten ofte rettes mot svakheter, feil eller mangler i måten å håndtere kriser på.

Til tross for disse begrensningene, oppfattes øvelser som et viktig verktøy for god krisehåndtering. Godt forberedte øvelser kan bidra til økt forståelse for og kunnskap om kritiske utfordringer en virksomhet kan ventes å stå overfor en gang i fremtiden. Oppfølgingen i etterkant av en slik øvelse er imidlertid vesentlig for å oppnå et godt resultat.

Formålet med en øvelse er som regel å gi hele eller deler av en virksomhet, eller flere virksomheter sammen, kompetanse og trygghet til å håndtere spesifikke situasjoner, som oftest krisesituasjoner. Målet kan være å *teste* eksisterende organisering og planverk, undersøke kompetanse og opplæring hos sentralt personell i organisasjonen, å *synliggjøre* organisasjonens beredskapsnivå, teste kommunikasjonssystemer og relevant utstyr, og/eller å gi *trening* i koordinering og samhandling internt og/eller eksternt. Øvelser kan på denne måten oppfattes som en form for *læring*, idet man får opplæring og trening i hvordan man skal opptre i en krisesituasjon (Peterson and Perry 1999). Mange øvelser har også læring som en sentral og uttalt målsetting. Øvelser som gjentas med jevne mellomrom, kan også ha et visst element av ritual i seg. Målet med slike øvelser kan for eksempel være å trene personell til å oppføre seg på en bestemt (automatisk) måte i spesielle typer situasjoner.

I dette paperet skal vi se at øvelser også benyttes for å oppnå bedre *samordning*, og at de i tillegg kan oppfattes som en form for *kontroll* eller *styring*. Samordning kan være horisontal, med et mål om å bedre samhandlingen mellom ulike enheter på samme forvaltningsnivå, eller vertikal – med et sterkere element av hierarkisk styring eller kontroll ovenfra og ned. Når en øvelse iverksettes av en overordnet, er det en måte å få oversikt over eller kontrollere underordnede virksomheter – en måte å sørge for at den underordnede opptre slik den skal i en gitt situasjon. Det innebærer styring, i den forstand at den ansvarlige overordnede prøver å rette oppmerksomheten mot bestemte problemstillinger, oppgaver og løsninger i underordnede virksomheter.

Øvelser foregår på ulike måter, og det kan skilles mellom ulike øvelser ettersom hvordan de gjennomføres og hvor omfattende de er. Perry (2004) skiller mellom tre typer øvelser: *Tabletop* (også kalt diskusjonsøvelser), *funksjonelle* øvelser (også kalt dreiebokøvelser) og *fullskala* øvelser. *Tabletop*-øvelser er den enkleste formen. Dette er først og fremst en verbal gjennomgang av en tenkt (kritisk) situasjon. Deltakerne er vanligvis samlet på ett sted, ofte i samme rom. De presenteres for en tenkt krisesituasjon, og deltakerne beskriver med ord hvordan de vil opptre og hva de vil gjøre i en slik situasjon. Deltakerne diskuterer aktuelle problemstillinger, utfordringer og løsninger så å si over bordet. En funksjonell øvelse krever mer planlegging og aktivitet. Her velger man ut en avgrenset del av en organisasjon til å øve på en bestemt situasjon. Målet er ofte å teste deler av en krise- eller beredskapsplan. Øvelsen gjennomføres realistisk og innenfor et tilnærmet realistisk tidsrom, og ofte på et bestemt ulykkessted. Scenariet kan for eksempel være en brann eller en trafikkulykke med skadde personer (spillere) på stedet. Her skal deltakerne opptre som de ville gjort i en reell situasjon. I en fullskala øvelse involveres flere. Målsettingen er ofte å teste flere (eller alle) deler av en kriseplan. Øvelsen har flere målsettinger og ofte deltakere fra flere virksomheter, i noen

tilfeller fra flere land. Slike fullskala øvelser krever betydelige ressurser og involverer mange personer, både planleggere, deltakere, ledere og spillere.

Gjennomføring av øvelser betyr imidlertid ikke nødvendigvis at man håndterer en *reell* krise optimalt. Kriser er i sitt vesen kaotiske, uforutsigbare og ofte skremmende situasjoner som gjør at de berørte også vil opptre uforutsigbart. Øvelser vil aldri være fullstendig realistiske, og det er også vanskelig å gjennomføre øvelser for alle tenkelige scenarier eller hendelser. Her gjelder de samme begrensningene som for krisehåndtering generelt – det blir ofte et spørsmål om ressurser. Virkelighetsnære øvelser er ofte svært kostbare, og mer kostbare jo mer virkelighetsnære de er tenkt å være. Når en øvelse først er gjennomført, betyr det som nevnt heller ikke nødvendigvis at den får betydning for hvordan man planlegger for eller håndterer fremtidige kriser, selv om det ofte er intensjonen. Evalueringsfasen etter en øvelse kan være mangelfull, og læring er ofte en utfordring – både i reelle og i konstruerte kriser (Boin mfl. 2005). I tillegg til at oppfatningen av krisen vil variere, kan det være uenighet om hva det er viktig å ta lærdom av. Og selv om man er enige om hva de viktigste forbedringstiltakene er, betyr ikke det nødvendigvis at slike vil bli implementert. En krise – eller en øvelse – kan også føre til gjennomslag for endringer som har mer med andre politiske, organisatoriske eller styringsmessige forhold å gjøre enn den aktuelle krisen eller det scenariet en har øvd på.

Alle temaene som er gjennomgått i dette kapittelet hadde betydning ved gjennomføringen av Øvelse Hordaland 2007. Før jeg går nærmere inn på denne øvelsen, er det imidlertid nødvendig å gi en oversikt over hvordan ansvaret for samfunnssikkerhet og beredskap i Norge er fordelt. Organiseringen av feltet har, som argumentert for over, betydning for krisehåndteringen generelt og for hvordan øvelser innenfor samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet i Norge gjennomføres.

## Samfunnssikkerhet og beredskap: hvem har ansvar for hva?

Flere studier peker på at arbeidet for samfunnssikkerhet i Norge er fragmentert (Christensen, Fimreite og Lægroid 2007; Høydal 2007; Lægroid og Serigstad 2006; Serigstad 2003). Dette kan kobles til annen forskning om offentlig forvaltning og styring som peker på en generelt økende fragmentering og en påfølgende innskrenkning av utøvende myndigheters styringskapasitet (Christensen og Lægroid 2002; Helgøy og Aars 2008; Peters 1998a; Pierre 2000; Tranøy og Østerud 2001). Samfunnssikkerhet og beredskap er samtidig et eksempel på et felt som går på tvers av sektor og tradisjonelle saksområder. En krise eller katastrofe vil ofte ramme usystematisk, uventet og uforutsigbart, og vil kunne kreve tiltak som går på tvers av flere sektorer og nivå. Dette gir særlige utfordringer i forberedelsen til og i håndteringen av en eventuell krise

Et fragmentert system preget av manglende samordning var også et hovedpoeng for *Sårbarhetsutvalget* som i 2000 ga sine vurderinger om samfunnets sårbarhet og status for samfunnssikkerheten og beredskapen i Norge (NOU 2000: 24). Sårbarhetsutvalget understreket at samfunnssikkerhetsfeltet var preget av uklar ansvarsfordeling og svake samordningsmekanismer. Det foreslo blant annet å opprette et eget departement for å samle ansvaret for samfunnssikkerhet på ett sted. I oppfølgingen av denne utredningen

har regjeringen holdt fast ved en nettverksorganisering, basert på ansvarsprinsippet der alle aktører har et selvstendig ansvar for trygghet og beredskap innenfor sitt område (St. meld. nr 17 (2001–2002)). Samordning mellom ulike sektorer og nivå i en krisesituasjon oppfattes imidlertid fortsatt som en vesentlig utfordring (St. meld. nr. 22 (2007–2008)):

...samarbeid og samvirke er viktige forutsetninger for å sikre helhetlig og samordnet krisehåndtering, uavhengig av om hendelsen håndteres på sentralt, regionalt eller lokalt nivå.

Kriseberedskapen i Norge bygger på at den virksomhet som har ansvaret for en sektor også er ansvarlig for egne beredskapsforberedelser og krisehåndtering (*ansvarsprinsippet*). I tillegg innebærer det såkalte *nærhetsprinsippet* at kriser skal håndteres på et lavest mulig nivå, mens *likhetsprinsippet* sier at den organisasjonen man opererer med til daglig skal være mest mulig lik den organisasjonen man har under kriser. I den norske redningstjenesten står dessuten det såkalte *samvirkeprinsippet* sentralt. Det sier at redning skal utøves som et samvirke mellom offentlige og private institusjoner/frivillige organisasjoner (Kgl. res. 4. juli 1980). Disse prinsippene har en lang tradisjon innenfor det arbeidet for sikkerhet og beredskap i Norge (Serigstad 2003). Ansvarsprinsippet er blant annet lovfestet i Lov om helsemessig og sosial beredskap 23. juni 2000 (§ 2–1). De fire prinsippene bidrar også i stor grad til fragmenteringen av feltet – og til de samordningsutfordringene som sektoren står overfor.

Spenningen mellom det nasjonale og det lokale politisk-administrative nivået i Norge er viktig. Det lokale selvstyret er en sentral verdi. Kommunene iverksetter og koordinerer nasjonal politikk, men er i stor grad underlagt ulike former for *statlig styring* for å sikre oppfyllingen av nasjonale mål (Fimreite, Flo og Tranvik 2002). Den vertikale samordningen i Norge er tradisjonelt sterkere enn den horisontale, synlig blant annet gjennom sterke fagdepartement og svake overdepartement (Christensen og Lægreid 2002; Pedersen og Lægreid 1999). Spenningen mellom ulike nivå er synlig også innenfor området for samfunnssikkerhet og beredskap. Ansvaret er i utgangspunktet delt mellom staten og kommunene. Staten har det overordnede ansvaret for å sikre innbyggerne nødvendig trygghet og beskyttelse mot farer. Kommunene har imidlertid det primære ansvaret for å håndtere de fleste kriser (i fredstid). I tillegg involverer arbeidet for samfunnssikkerhet og beredskap en rekke sivile aktører – både frivillige organisasjoner (for eksempel Røde Kors), og andre virksomheter som vil kunne bidra med nødvendige ressurser i en krisesituasjon.

Hovedprinsippet i arbeidet med samfunnssikkerhet på *sentralt nivå* er at det departement som har ansvar for en sektor til daglig, også har ansvaret for beredskapsplanlegging og eventuell iverksetting av beredskapstiltak i en krisesituasjon. Justis- og politidepartementet har det sektorovergripende samordningsansvaret på sentralt nivå innen (sivil) redning og beredskap. Dette er beskrevet som en av departementets «nyere» oppgaver (Høydal 2007). På sentralt nivå har videre Forsvarsdepartementet ansvaret for Forsvaret, Utenriksdepartementet ansvar for den overordnede sikkerhetspolitikken, Fiskeri- og kystdepartementet for oljevernberedskap og Helse- og omsorgsdepartementet for generell helseberedskap – dvs. å verne befolkningens liv og helse og bidra til at nødvendig helsehjelp kan tilbys befolkningen også ved kriser og katastrofer. Olje- og energidepartementet har ansvar for beredskap i



energisektoren og Samferdselsdepartementet har ansvar for transportberedskap (dvs. luftfart, veg, jernbane, post og elektronisk kommunikasjon).<sup>10</sup>

Myndighetene tar i bruk ulike virkemidler i arbeidet for samfunnssikkerhet. Ofte skilles det mellom juridiske, økonomiske, organisatoriske og pedagogiske virkemidler (NOU 2006:6). Juridiske virkemidler omfatter for ulike typer lovregulering. Kriseberedskap kan for eksempel pålegges ved hjelp av direkte instruks (bl.a. i virksomhetens tildelingsbrev) eller gjennom lovgivning. Det kan også sikres gjennom ulike organisatoriske virkemidler, for eksempel etablering av egne organer med spesielt ansvar for krisehåndtering eller tilsyn. Til de økonomiske virkemidlene hører ulike avgifter og gebyrer, kjøp av tjenester eller forskjellige former for tilskudd eller lån.

Øvelser kategoriseres gjerne som et pedagogisk virkemiddel. Beredskapsøvelser reguleres likevel i flere tilfeller gjennom lovgivning. Ett eksempel er Petroleumsloven § 9–3, som innebærer plikt til å stille innretninger til disposisjon i forbindelse med øvelser og til å delta i slike øvelser. Et tilsvarende forslag om plikt til å gjennomføre jevnlig kriseøvelser ble tatt opp i myndighetenes forslag om ny beredskapslov i 2006 (NOU 2006:6, s. 65), men ble ikke fulgt opp i St. meld. nr. 22 (2007–2008) «Samfunnssikkerhet. Samvirke og samordning.»

Som øverste samordningsmyndighet på samfunnssikkerhetsområdet har Justisdepartementet de senere år lagt mer vekt på øvelser som et viktig virkemiddel. Justisdepartementet er også ansvarlig for planlegging og gjennomføring av flere øvelser, blant annet Barents Rescue (2005), Øvelse Oslo (2006) og en årlig sivil nasjonal øvelse (SNØ). Departementenes samordningsråd for samfunnssikkerhet (etablert i 2007) utgjør en felles arena hvor departementene drøfter overordnede retningslinjer og rammer for samfunnssikkerhets og beredskapsarbeidet. Her drøftes også oppfølging av arbeid med øvelser og behov for samordning. Tverrsektorielle øvelser fremheves som et viktig tiltak for å styrke Justisdepartementets samordningsrolle i St. meld. nr. 22 (2007–2008) (side 18, Boks 3.3).

*Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap* (DSB) ble opprettet i 2003 og er underlagt Justisdepartementet. Det skal ha oversikt over risiko og sårbarhet i samfunnet, være pådriver i arbeidet for å forebygge ulykker, kriser og andre uønskede hendelser og sørge for god beredskap og effektiv ulykkes- og krisehåndtering. Direktoratet er også fagmyndighet for fylkesmennenes beredskapsarbeid og fører tilsyn med departementene innenfor sitt ansvarsområde (Kgl. res. 24. juni 2005).<sup>11</sup> DSB har en viktig rolle som pådriver i arbeidet med å forebygge ulykker, kriser og andre uønskede hendelser, og skal sørge for god beredskap og effektiv ulykkes- og krisehåndtering. Direktoratet leder Siviltforsvaret, setter prioritinger for fylkesmennenes beredskapsarbeid i fylker og kommuner og tilrettelegger både planer og øvelser for den nasjonale kriseberedskapen (NOU 2006:6). DSB gjennomfører en rekke øvelser i egen regi og på vegne av Justisdepartementet, og bistår på ulike måter i øvelser som arrangeres av andre. Direktoratet har utviklet en nasjonal øvingskatalog for perioden 2007–2009 og en egen rammeplan for sivile nasjonale øvelser for perioden 2008–2011, og skal utarbeide veiledningsmal for sivil øvingsplanlegging og øvingsdirektiv (St.meld. nr. 22 (2007–

<sup>10</sup> Informasjonen i dette avsnittet er hentet fra [www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)

<sup>11</sup> DSBs oppgaver er nærmere beskrevet på deres nettsider: [www.dsb.no](http://www.dsb.no)

2008). DSB utarbeider også årlige øvingsstatistikker over avholdte øvelser og arrangerer årlige nasjonale øvingskonferanser.

*Fylkesmannsembetet* er det sentrale bindeleddet mellom kommunene og sentrale myndigheter. Fylkesmannen er med andre ord statens regionale representant (i fylket). Som samordningsmyndighet skal fylkesmannen særlig bidra til at formidlingen av statlige forventninger og styringssignaler overfor kommunesektoren er konsistent. Dette innebærer at fylkesmannen også må samordne sin virksomhet med andre regionale statlige organer som har kommunerelaterte styringsoppgaver. På regionalt nivå har Fylkesmannen et særskilt ansvar for å gi råd og legge til rette for å bedre kommunenes evne til å forberede seg på og håndtere ekstraordinære påkjenninger og kriser. Dette ivaretas blant annet gjennom øvelser, men også gjennom tilsyn, kurs og veiledning i forbindelse med utarbeidelse av krise- og beredskapsplaner i kommunene. Fylkesmannen legger til rette for samordning av regionale og kommunale beredskapsplaner og bidra til at de ulike aktørene er kjent med planverket og hverandre. Øvelser er en viktig del av dette arbeidet.

Ifølge Kongelig resolusjon av 18. april 2008 har Fylkesmannen et særlig koordinerende ansvar for samfunnssikkerhet og beredskap i fylket, og skal være veileder og pådriver for at kommunene og regionale fagmyndigheter arbeider målrettet og systematisk med dette. Fylkesmannen skal videre føre tilsyn med samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i kommunene (Kgl. res. 18. april 2008). Fylkesmannen skal også bidra til å gjennomføre og iverksette nasjonal politikk i sin region innenfor helse- og sosialsektoren. Det betyr at han skal drive rådgivning mot sentrale myndigheter, kommunene, fylkeskommunene, helseforetakene, frivillige organisasjoner og befolkningen, og har oppgaver knyttet opp mot kvalitetsutvikling og prioritering i helse- og sosialtjenesten. Dette innebærer helsemessig og sosial beredskap gjennom koordinering, faglig rådgivning, kvalitetsutvikling og tilsyn, i samarbeid med nasjonale sosial- og helsemyndigheter og andre involverte partnere, jfr. Departementenes oppdrag til fylkesmennene for 2007.<sup>12</sup> Denne oppgaven fikk særlig aktualitet i Øvelse Hordaland, i og med at pandemi var det valgte scenariet.

På lokalt nivå har *kommunene* et generelt og grunnleggende ansvar for ivaretagelse av befolkningens sikkerhet og trygghet innenfor sine geografiske områder, og de er i henhold til dette pålagt krav til beredskapsforberedelser på ulike områder. Det finnes i dag ingen generell lovhjemmel for en sektorovergripende kommunal beredskapsplikt, men dette er et sentralt forslag i den nye sivilforsvarsloven som ble sendt på høring i midten av 2008 (Justisdepartementet 2008a og 2008b). Kommunene er også pålagt en rekke oppgaver på beredskapsfeltet gjennom forskjellige særlover. Brannvernloven, smittevernloven og forurensningsloven ivaretar for eksempel viktige beredskapsmessige aspekter innenfor sine områder. Plan- og bygningsloven stiller også visse krav til beredskapsmessige konsekvensutredninger, og lov om helsemessig og sosial beredskap regulerer plikter og ansvar innenfor helseområdet.

Når det gjelder en eventuell influensapandemi, som var scenariet under Øvelse Hordaland 2007, er det klart at det vil ha alvorlige konsekvenser for befolkningen og for

---

<sup>12</sup> Departementenes oppdrag til fylkesmennene når det gjelder helsemessig og sosial beredskap finnes her: <http://fylkesmannen.no/enkel.aspx?m=35745&amid=1361515>

myndighetene (se for eksempel Thorson og Ekdahl 2005). I Norge er det utarbeidet en nasjonal pandemiplan<sup>13</sup> og en overordnet nasjonal helse- og sosialberedskapsplan<sup>14</sup> for å møte disse utfordringene. Disse planene tar først og fremst for seg de *helsemessige konsekvensene* av en pandemi. Konsekvenser for andre samfunnssektorer og for samfunnet som helhet er vurdert i mindre grad. En pandemi vil imidlertid også ramme andre viktige samfunnsfunksjoner og kan føre til en betydelig belastning for samfunnet som helhet. Et høyt sykefravær vil ha store konsekvenser for en rekke samfunnskritiske tjenester, og vil ha stor betydning også for de som ikke blir syke. Helsevesenet vil åpenbart oppleve et stort press. Barnehager og skoler kan bli stengt, og transport, energiforsyning, informasjonstjenester og lov og orden vil kunne rammes. En pandemi som varer lenge kan føre til en eskalering av slike problemer.

En pandemi, som mange andre større kriser, vil involvere offentlige myndigheter med ulike ansvarsområder på ulike nivå. Den nasjonale pandemiplanen legger til grunn at den enkelte virksomhet og det enkelte forvaltningsledd som blir berørt av planen, må utarbeide egne lokale kriseplaner eller vedlegg til eksisterende kriseplaner basert på pandemiplanen – i tråd med de overordnede prinsippene for samfunnssikkerhet og beredskap (ansvar, likhet og nærhet).

Når scenariet er pandemi, møtes beredskapen og arbeidet for samfunnssikkerhet innenfor sosial- og helsesektoren andre sektorer. Pandemiplanen beskriver aktører, roller, ansvar og tiltak under ulike faser av pandemiutviklingen. *Helse og omsorgsdepartementet* det overordnede ansvaret innenfor helsetjenesten for beredskapsplanlegging, iverksetting og sentral koordinering av tiltak dersom det oppstår en pandemi. Departementet har opprettet en rådgivende komite for beredskap mot pandemisk influensa (Pandemikomiteen). *Sosial- og helsedirektoratet* skal gi faglige råd til helse- og sosialtjenestene og departementet. Det forvalter loven om helsemessig og sosial beredskap og har etter loven ansvar for og fullmakter til å treffe tiltak for å håndtere smittsomme sykdommer (§7–10). Direktoratet skal bidra til at helseforvaltningen opptrer koordinert og kan koordinere iverksetting av tiltak.

*Nasjonalt folkehelseinstitutt* er nasjonalt smitteverninstitutt og skal overvåke den nasjonale og internasjonale epidemiologiske situasjonen. Det skal sikre forsvarlig vaksineberedskap og gi bistand, råd, veiledning og informasjon til kommunale, fylkeskommunale og statlige institusjoner om smittsomme sykdommer og smittevern. Folkehelseinstituttet skal også gi informasjon til befolkningen. Det faglige tilsynet med helse- og sosialtjenesten i Norge er delt mellom *Statens helsetilsyn* og *fylkesmannen*. Helsetilsynet har det overordnede ansvaret, mens fylkesmannen skal bidra til at den fastsatte helsepolitikken blir gjennomført i primær- og spesialisthelsetjenesten. *Statens legemiddelverk* skal sørge for riktig bruk av effektive og sikre legemidler. *De regionale helseforetakene* skal sørge for tilbudet av spesialisthelsetjenester innenfor regionen og har det operative ansvaret i beredskapsarbeidet (dvs. å bistå personer som trenger innleggelse ved sykehus eller annen institusjon, bistå dem som trenger poliklinisk hjelp og ambulansetjenester, og sørge for akuttmedisinsk kommunikasjon).

<sup>13</sup> Nasjonal beredskapsplan for pandemisk influensa. Versjon 3.0 fastsatt 16. februar 2006. Helse- og omsorgsdepartementet.

<sup>14</sup> Overordnet nasjonal helse- og sosialberedskapsplan. Versjon 1.0 fastsatt 31. januar 2007. Helse- og omsorgsdepartementet.

*Kommunehelsetjenesten* skal yte nødvendig helsetjeneste for alle som bor eller oppholder seg i en kommune, og har ansvaret for å håndtere situasjonen lokalt.

Gjennomgangen av Øvelse Hordaland 2007 nedenfor viser hvordan mange av disse ulike aktørene var involvert, og at deres opptreden og samhandling hadde stor betydning for hvordan den tenkte «krisen» ble håndtert.

## Øvelse Hordaland 2007

Myndighetenes arbeid med øvelser er omfattende. Øvelsene gjennomføres av ulike enheter, på forskjellig nivå og i ulike sektorer. Øvelsene kan utføres av en enhet alene, men skjer også ofte i samarbeid med andre. Øvelse Hordaland 2007 inngår i en serie øvelser som Fylkesmannen har gjennomført annethvert år siden 2001 sammen med kommunene i fylket. Kommunene er de «primære» deltakerne i disse øvelsene, og øvelsene har hovedsakelig bakgrunn i forventningsbrev fra Justisdepartementet via Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. Øvelse Hordaland 2007 ble gjennomført 28. og 29. november 2007. Til sammen 44 virksomheter deltok. Dette omfattet fylkesmannen, alle de 33 kommunene i Hordaland, Haraldsplass diakonale sykehus, Helse Bergen HF, Helse Fonna HF, Hordaland politidistrikt, Haugaland og Sunnhordland politidistrikt, Bergen og omland Havnevesen, Haakonsværn orlogstasjon, Kysteskadren, Bergenhus heimeverndistrikt 09 og Hordaland sivilforsvarsdistrikt.

Øvelse Hordaland 2007 kan karakteriseres som en blanding av en funksjonell og en fullskala øvelse. Øvelsen involverte i utgangspunktet primært ledelsen i de deltakende enhetene, og ble betegnet som en «papirovelse». Deltakerne fikk meldinger om ulike hendelser fra øvingsledelsen underveis som de skulle respondere på, men måtte for eksempel ikke fysisk ta i mot eller behandle pasienter. De fleste deltakerne etablerte en egen kriseledelse og tok i bruk egne lokaler og ulike tekniske hjelpemidler (telefon, dataverktøy, internett) for å gjennomføre øvelsen. Det var opp til virksomhetene selv om de ville involvere øvrige ansatte, og om de ville legge opp til mer realistisk rollespill med bruk av flere markører (spillere). Flere deltakere valgte å involvere større deler av organisasjonen. Andre virksomheter, dvs. ulike private/frivillige organisasjoner og næringsliv ble også trukket inn som medspillere flere steder.

Øvelse Hordaland 2007 kom i stand delvis etter erfaringene fra tidligere øvelser i denne øvingssyklusen, og det var et ønske fra flere at øvelsen denne gangen skulle involvere flere nivå. Det var første gang øvelsen involverte så mange deltakere og samtidig deltakere fra flere forvaltningsnivå. Flere informanter fremhevet at initiativet til øvelsen kom nedenfra, det vil si både fra kommunene og fra fylkesmannen, basert på erfaringer fra tidligere øvelser i øvingssyklusen.

Scenariet *pandemi* ble valgt både fordi dette var noe som ville berøre hele fylket og fordi dette var noe det ikke hadde vært øvd på før. Oppmerksomheten om temaet var relativt høy på dette tidspunktet på grunn av oppblomstringen og spredningen av fugleinfluenza i Asia og Europa. En øvelse på pandemi ville involvere flere sektorer, og ikke minst helse- og sosialsektoren. Fylkesmannen var nettopp opptatt av å utvikle samarbeidet mellom ulike enheter med ansvar for helse og sosialberedskap i fylket, og ønsket å oppdatere kommunenes planverk på nettopp dette området.

Øvelsen ble organisert som et prosjekt med en styringsgruppe, en prosjektgruppe (øvelsesledelsen) og deltakere. Styringsgruppen skulle sikre forankring i ledelsen hos de ulike deltakerne. Øvelsesledelsen var delt inn i en kjernegruppe med fire undergrupper som hadde ansvar for henholdsvis risiko og sårbarhetsanalyser (ROS-analyser), utvikling av scenariet, informasjon og øvingsplanlegging, og en større gruppe med representanter fra alle deltakerne (øvingsledere). Øvelsen skulle legge særlig vekt på fem fokuspunkt: 1) risiko og sårbarhetsanalyser (ROS), 2) helseberedskap og smittevern, 3) krisehåndtering, 4) krisekommunikasjon og 5) web-baserte beredskapsverktøy.

Arbeidet med øvelsen foregikk over en lengre periode. Arbeidet ble tidlig delt inn i tre faser: en planleggingsfase, en gjennomføringsfase og en evaluerings- og etterarbeidsfase.

## Planlegging

Planleggingsprosessen frem til øvelsen var sentral, og ble beskrevet som lang og omfattende. Forberedelsene startet flere måneder i forveien. Allerede i mars 2007 forelå en egen milepælsplan som fastsatte aktiviteter og tidsskjema. Denne lange planleggingsfasen var en viktig forskjell fra tidligere øvelser. Øvingsledelsen la gjennomgående vekt på at det var viktig at alle deltakerne kom i gang med forberedelser til øvelsen på et tidlig stadium. Intensjonen var å sikre at deltakerne var godt forberedt, men også å skape både kunnskap, kompetanse og bevissthet omkring utfordringer knyttet til krisehåndtering generelt og pandemiscenariet spesielt.

Et viktig mål med øvelsen var å oppdatere planverket i kommunene<sup>15</sup>:

Planene for helse- og sosialberedskap i kommunene er av varierende alder og kvalitet. I ein del kommunar er det ikkje gjennomført ROS-analyser slik det vert stilt krav om i planforskrifta til lova om helsemessig og sosial beredskap. Her er det trong for oppdatering og ajourføring i mange kommunar.

Planleggingsprosessen rettet dermed særlig oppmerksomhet mot utvikling av kriseplaner. Den skulle også skulle gi deltakerne (dvs. særlig kommunene) økt kompetanse på ROS-analyser, kriseinformasjon og krisehåndtering. Oppmerksomheten var særlig rettet mot planverket innenfor helse- og sosialberedskap og smittevern. I forkant av øvelsen ble alle deltakere invitert til å delta på kurs i ROS-analyse og ulike web-baserte beredskapsverktøy. De fikk tilbud om opplæring i kriseinformasjon og ble oppfordret til å gjennomføre relevante ROS-analyser og gjennomgå og oppdatere eksisterende planverk før selve øvelsen skulle settes i gang. I tillegg ble de bedt om å tenke igjennom forhold som hadde å gjøre med ansvars-, rolle- og myndighetsforhold i krisesituasjoner, og særlig i forhold til scenariet pandemi.

Før øvelsen arrangerte Fylkesmannen flere planleggingsmøter. Det ble videre sendt ut flere orienteringer til deltakerne. Det første planleggingsmøtet med alle deltakere var i april 2007. I august, to måneder før øvelsen, sendte Fylkesmannen ut et eget forventningsbrev til alle deltakere.<sup>16</sup> Brevet skulle åpenbart motivere deltakerne til innsats i øvelsen og samtidig gi signaler om hvilke konkrete områder den skulle dekke,

---

<sup>15</sup> Fylkesmannen i Hordaland: Notat til møte 24.04.07, brev av 13.03.07.

<sup>16</sup> Fylkesmannen i Hordaland, brev av 26.08.2008

og hva som var forventet av dem. Fylkesmannen fremhevet at det var viktig at arbeidet med den forestående øvelsen var godt forankret i den deltakende virksomhetens ledelse. Forventningene var særlig knyttet til kjennskap og kunnskap om øvelsens kjernepunkter.

Før øvelsen ble det også sendt ut et skjema til alle deltakerne der de ble bedt om å melde tilbake om status for forberedelsene til øvelsen. Intensjonen var både å kartlegge situasjonen hos de forskjellige deltakerne og å forberede deltakerne ytterligere. Fylkesmannen ba om at skjemaet ble fylt ut av rådmann eller direktør/øverste leder. Dette indikerer et særlig ønske om å forankre engasjement hos toppledelsen. Skjemaet stilte spørsmål om enhetens målsettinger, praksis, rutiner og planer i arbeidet for samfunnssikkerhet generelt. Det ble spurt om ansvar og oppgavefordeling i forbindelse med den kommende øvelsen, og virksomhetene ble bedt om å gi tilbakemelding i forhold til status på øvelsens fem fokusområder.

## Gjennomføring

Gjennomføringen av øvelsen startet med en felles samling for alle lederne i begynnelsen av oktober. Like etter ble presse og media invitert til et eget forberedelsesmøte. Fra slutten av måneden og frem til øvelsesdagene ble øvelsen gradvis opptrappet. Det ble lagt vekt på at øvelsen skulle være så realistisk som mulig. Deltakerne skulle «spille med» i samsvar med rammene for øvelsen og eget planverk. De skulle kontakte de aktørene de ville ha kontaktet og benytte de lokalene de ville benyttet i en reell situasjon. Underveis skulle det lages planer og prosedyrer som også skulle kunne brukes i ettertid. Dette omfattet ulike typer informasjonsmateriell, planverk, prosedyrer og retningslinjer og avklaring av ansvar og myndighet.

Fylkesmannen laget tidlig en egen nettside for øvelsen.<sup>17</sup> Her ble det lagt ut meldinger både til publikum og til deltakerne både før, under og etter øvelsen. Deltakerne fikk også eget ansvar for kommunikasjon ut til befolkningen, og flere la ut informasjon i forbindelse med øvelsen på sine nettsider. De fleste kommunene som deltok opprettet egne nettsider for øvelsen.

De første meldingene som gjaldt selve øvelsen gikk ut fra øvingsledelsen i slutten av oktober 2007. I meldingene varslet Sosial og helsedirektoratet og Nasjonalt folkehelseinstitutt om en epidemi i Quinghai-provinsen i Kina, med fare for spredning og utvikling til pandemi. Mottakerne av meldingen (kommuner, helseforetak, sykehus og Fylkesmannen) ble bedt om å gå gjennom og oppdatere relevant krise- og beredskapsplanverk som forberedelse til en mulig pandemi. Det ble samtidig lagt ut mediemeldinger om den mulige pandemien. I dagene før de to øvelsesdagene ble det sendt ut ytterligere meldinger om pandemiens geografiske spredning mot Norge, i tillegg til meldinger til deltakerne om tilgang og utsending av medikamenter.

Den første dagen av øvelsen ble deltakerne presentert for en situasjon der fylket/kommunen fikk det første akutt-tilfellet av influensa med H5N1-viruset (fugleinfluensa). Den andre øvelsesdagen tok for seg situasjonen 10 uker senere. Situasjonen hadde nå utviklet seg med mange flere syke og døde, og der både helsesektor, transportsektor og andre samfunnskritiske funksjoner var hardt rammet.

---

<sup>17</sup> <http://fylkesmannen.no/fagom.aspx?m=39282>

Klokken 08:00 den 28. november 2008 ble det sendt ut melding til hver kommune om at en person fra denne kommunen var innlagt ved Haukeland sykehus med bekreftet infeksjon med pandemiviruset. Kl. 09:20 kom en melding fra Avinor om at et pakistansk fly hadde nødlandet på Flesland pga drivstoffmangel. Utover dagen kom det så meldinger om ytterligere flere smittede i flere kommuner. Underveis den første dagen ble flere svømmeanlegg, skoler og barnehager meldt stengt, og det ble meldt om økt press på sykehusene og køer på apotekene, og folk ble advart mot samle seg i større grupper. De fleste kommunene responderte ved å sette ned kommunal kriseledelse på dette tidspunktet. Flere steder ble det også satt i gang vaksinasjon av utvalgte personer. I Bergen førte meldingen om innleggelse flere av pasienter med pandemisk influensa til at polikliniske tjenester ved sykehusene (Haraldsplass) måtte stenge.

På øvingsdag 2 var situasjonen spolt 10 uker frem og utviklet seg til et «worst case»-scenario.<sup>18</sup> Meldingen fra øvingsledelsen var nå at 13–14 prosent av den norske befolkningen var eller hadde vært syke og 6000 mennesker var døde. I Hordaland var 400 døde, av disse 250 i Bergen. 8 prosent av befolkningen og 15 prosent av alt helsepersonell var syke samtidig. Det ble følgelig rapportert om alvorlige driftsproblemer i helsesektoren. I tillegg var transportsektoren rammet med påfølgende leveringsproblemer på enkelte varer, også medisinske. Lageret for medikamenter og vaksiner var nesten tomt.

Fylkesmannen, helseforetakene og kommunene som deltok i øvelsen gjorde seg alle viktige erfaringer i løpet av øvelsen. Nedenfor skal jeg se nærmere på hvorledes øvelsen ble evaluert i etterkant, med særlig vekt på Fylkesmannens rapportering.

## Evaluering og erfaringer

Alle deltakende virksomheter ble bedt om å evaluere øvelsen like etter dens avslutning og videreformidle dette til fylkesmannen innen en gitt frist. Det ble gjennomført flere evalueringsmøter med de ansvarlige for øvelsen, og det ble arrangert ett større seminar i januar 2008 der alle som hadde deltatt i øvelsen var invitert. På dette møtet ble det fremhevet en rekke mulig forbedringspunkter fra flere deltakere, både hos Fylkesmannen og i kommunene.

Sluttrapporten etter øvelsen ble lagt frem like etter evalueringskonferansen i januar 2008. Denne fremhevet at (FMH 2008: 16):

Dei fleste deltakarane seier dei opplevde Øving Hordaland 2007 som ei godt planlegt og nyttig øving. Mange av deltakarane melde at dette var ei kjempeøving, ja kanskje til og med den beste dei hadde vore med på.

Dette ble også lagt vekt på av flere av informantene som ble intervjuet i etterkant:

Det var jo en av de veldig positive opplevelsene, hvor lett det var å få med førtitre deltakere, det var vel egentlig alle (Informant 1)

Folk tok de utfordringene som lå i et helt fremmedartet scenario for dem, og forstod den samfunnsmessige betydningen av en pandemi. Det var veldig positivt (Informant 2)

---

<sup>18</sup> Melding fra øvingsledelsen 29. november 2007 kl. 08:00:  
<http://fylkesmannen.no/enkel.aspx?m=39282&amid=1790992>

I evalueringen etter øvelsen la Fylkesmannen vekt på å vurdere erfaringene i forhold til de fem kjernepunktene øvelsen rettet oppmerksomheten mot: ROS-analyser, helseberedskap og smittevern, krisehåndtering, krisekommunikasjon og web-baserte beredskapsverktøy (Evalueringsmøte 29.01.08). Når det gjaldt ROS-analyser, avslørte øvelsen at kompetansen på området var lav. Flere deltakere rapporterte at dette var et område de kunne bli bedre på. Fylkesmannen kommenterte også at det generelt syntes å være manglende forståelse for hvorfor eller på hvilket nivå ROS-analyser skulle gjennomføres. Alle kommuner og helseforetak skal ha en plan for helsemessig og sosial beredskap og en smittevernplan med en pandemidel. Når det gjaldt helseberedskap og smittevern ble det rapportert et behov for å oppdatere og samordne de ulike planene (smittevernplaner, plan for helsemessig og sosial beredskap, overordnede kriseplaner i kommunene og nasjonal pandemiplan). Mange hadde ikke i tilstrekkelig grad tatt hensyn til pandemi i sine planer.

Når det gjaldt krisehåndtering, var utfordringene først og fremst knyttet til avklaringer av ansvar og myndighet, for eksempel mellom ordfører, rådmann og kommunelege – men også mellom ulike ansvarshavende på andre nivå. Arbeidsprosesser, arbeidsfordeling og fysiske forhold (lokaler, utstyr) i kriseledelsen var et tema, og når det gjaldt krisekommunikasjon og bruken av ulike beredskapsverktøy ble det også rapportert om viktige forbedringspunkter. Fylkesmannen la særlig vekt på at arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap burde bli en integrert del av det daglige arbeidet i alle virksomhetene. I etterkant skulle regionalt nivå særlig følge opp tiltak knyttet til ROS-analyse, kriseledelse og krisekommunikasjon. Samtidig ble det understreket at hver enkelt virksomhet måtte ta tak i egne forbedringspunkt og «gjøre noe med dem».

Evalueringsrapporten fra Fylkesmannen etter øvelsen pekte på en rekke viktige «forbedringspunkter» (FMH 2008). Den konsentrerte seg særlig om hvilke utfordringer *kommunene* står overfor, og var mindre opptatt av egne erfaringer knyttet til deltakelsen i øvelsen. Rapporten uttalte også at det var vanskelig å si noe om status hos de regionale statlige etatene, ettersom disse gjennomgående ikke benyttet seg av evaluerings skjemaet etter øvelsen. Intervjuene bekrefter inntrykket av at øvelsen først og fremst var rettet mot arbeidet i kommunene.

Den lange og grundige forberedelsen til øvelsen ble fremhevet som viktig for å få en vellykket øvelse. Det kom likevel fram at mange ikke ga tilbakemelding på skjemaene og forventningsbrevet som Fylkesmannen sendte ut i forkant. Evalueringsrapporten uttaler at (FMH 2008: 15): «Det er altfor dårlig at berre halvparten av deltakarane svarte på førespurnaden om statusrapport i forkant av øvelsen». En forklaring som ble gitt var at skjemaet var for omfattende og tok for lang tid. I evalueringen etter øvelsen ble det ikke lagt vekt på hva skjemaene (fra de som da faktisk returnerte dem) viste. Dette tyder på at hensikten med skjemaet først og fremst var å bevisstgjøre deltakerne og bidra til at de holdt fokus på øvelsen – ikke å kartlegge den faktiske beredskapssituasjonen. En annen tolkning kan være at skjemaene viste svakheter hos de ulike deltakerne som man allerede visste om eller mistenkte, for eksempel at kriseplanleggingen i mange kommuner var mangelfull, og at det derfor ikke ble sett som nødvendig å rapportere.



Evalueringsrapporten bekrefter at kompetansen innenfor ROS-analyser hos kommunene var mangelfull, og antyder at mange kommuner gjennomfører slike bare dersom det er et krav om det. En informant uttalte at:

Det som vi antakeligvis ikke har gjort godt nok, og det tror jeg for så vidt veldig få andre har gjort godt nok, er å gjøre dyptpløyende ROS-analyser for å se hvor mye organisasjonen egentlig tåler, hvor er de kritiske punktene, og hvor mye fravær tåler man? ... Det var mange sånne ting som ble identifisert i kommunene.

Øvelsen synliggjorde behov for å oppdatere og samordne eksisterende planverk. Dette gjaldt både i kommunene og i de statlige etatene (helseforetakene). Evalueringsrapporten fremhever at (FMH 2008: 8):

Det er viktig at ein i desse planane klarar å få med dei samfunnsmessige konsekvensane av eventuelle uønskte hendingar. Planane må seie noko om ansvarstilhøve, avgjerdsmynde og korleis ulike planverk skal koordinerast.

Å få kommunene - og særlig de små kommunene – til å prioritere dette, og bruke ressurser på slikt arbeid, var et viktig mål:

Det går også på ressurser. I mange mindre kommuner har kommunelegen bare en dag i uken til rådighet for offentlig helsearbeid. Da er han smittevernslege og skal samtidig gjøre en masse annet, og da blir det veldig lite tid. Det å synliggjøre at dette faktisk er noe som krever ressurser hvis dette skal gjøres ordentlig, er nok veldig viktig.

Evalueringen pekte på et generelt behov for å foreta avklaringer med hensyn til hvordan man skal håndtere en pandemisk influensa spesielt. Problemer i forhold til ansvarsfordelingen i kriseledelsen ble påpekt av flere av informantene:

Uklarheter rundt hvordan man organiserer kriseledelsen, hvordan man håndterer vi dette, hvem har ansvar for hva? Det kom opp veldig ofte

Ansvarsfordelingen mellom ordfører og rådmann i kommunen var også et gjennomgangstema:

Når det gjelder krisehåndteringen, har det vært en spenning i forholdet mellom ordfører og rådmann. Jeg mener rådmannen må være beredskapssjef i kommunen, så får ordføreren hjelpe han med å håndtere media. Ordføreren er mer en møteleder, en figur utad. Den som har forberedelse av saker og er administrerende direktør, det er jo rådmannen.

I dette sitatet kommer det tydelig fram at det er en spenning mellom den ansvarlige for «den daglige driften» (administrasjonen) i kommunen, og politikerene. Ordføreren og rådmannen har ulike typer kompetanse, ulike roller, ulikt ansvar og ulike agendaer og interesse. Rådmannen vil kanskje oftest følge «boken» og kjenner til regelverk, rutiner og instruksjoner og organisasjonen innad. For ordføreren kan det være viktig å opptre og oppfattes som en leder utad.

Også sluttrapporten la vekt på at hver enkelt deltaker måtte ta tak i egne forbedringspunkter. Fylkesmannen uttalte her at han «forventer» at det blir laget tiltaksplaner med detaljerte beskrivelser av ansvar og gjennomføringsplaner (FMH 2008: 17). I tillegg sier rapporten at (Ibid):

Det er vidare nærliggjande å tilrå at Fylkesmannen følgjer opp desse forbedringspunktane gjennom m.a. nye øvingar, årlege samlingar og tilsyn.

Adressaten i sluttrapporten er helt tydelig *kommunene*. Dette bidrar til å støtte inntrykket av at hovedhensikten med Øvelse Hordaland var å bidra til en forbedring av beredskap og kompetanse i kommunene. En informant uttrykker frustrasjon over at samfunnssikkerhet og beredskap ofte ikke prioriteres, og peker på at det mangler en overordnet lov på området:

Det som er en viktig utfordring er jo det at det ikke er noen lov som pålegger dette med samfunnssikkerhet og beredskap, noe som er et voldsomt tankekors ... man har veldig mange særlover og da sier man «ja trenger man da en lov for dette?». Jeg mener absolutt ja. Ved større hendelser kommer det alltid opp i etterkant at det var dårlig koordinering, det var ansvarsfraskrivelse, og så videre. Det må gjøre en overordnet beredskapslov begrunnet. Nå snakkes det jo om at det kommer en ny sivil beredskapslov, en oppdatert sivilforsvarslov hvor det i hvert fall er et punkt som pålegger kommunene beredskapsplikt. Det er nå noe, men det er likevel noe som mangler.

I flere intervju gjort i etterkant av øvelsen kom det imidlertid frem at øvelsen også avdekket viktige utfordringer knyttet til Fylkesmannens rolle og ansvar. Dette ble likevel ikke særlig vektlagt i evalueringen av øvelsen.

Fylkesmannen har en viktig oppgave i å initiere øvelser og som rådgiver og koordinator i reelle krisesituasjoner. Flere informanter beskriver imidlertid denne rollen som *utydelig*. En informant oppsummerte det slik:

Også hos fylkesmannen gikk det litt sent opp for dem at de har en rolle i dette. De har jo en dobbeltrolle og er ansvarlig for både planleggingen og utførelsen av øvelsen, og det var et samarbeid mellom helseavdelingen og beredskapsavdelingen der. Men det at helseavdelingen hos fylkesmannen hadde en så betydelig rolle som koordinator ved en pandemi og som bindeledd mellom helseforetakene og kommunene, det tror jeg var i liten grad tenkt over på forhånd. Det var jo noe vi oppdaget etter hvert, vi fant blant annet ut at fylkesmannen hadde så store oppgaver at vi måtte trekke tilbake et kompani som opprinnelig var satt av til øvingsplanlegging.

En annen la vekt på at:

Jeg opplever at fylkesmannen har en veldig utydelig rolle [i krisesituasjoner], selv om han har en viktig rolle, både når det gjelder samordning, koordinering, og rådgivning. ... Jeg følte gjennom øving Hordaland at han var lite synlig. De som står i første linje, helseforetakene og kommunene, var tydeligere.

Øvelsen synliggjorde videre at forbindelsene og samhandlingen mellom de ulike nivåene og virksomhetene som deltok, var svært viktig. Bedre *samordning* var et viktig, og uttalt mål. Også her avdekket øvelsen problemer:

Det var jo litt av det som var hovedmålet, å trigge i gang det trøkket som vil bli i mellom de ulike etatene og organisasjonene som har et ansvar. Men det fikk vi ikke godt til. Vi ser at man ikke er gode til å ta kontakt på tvers av kommunegrensene og mellom kommune og fylkesmann. Det er i hvert fall mitt inntrykk. Jeg mener øvelsen avslørte det nokså godt. Det var alt for liten dialog. ... Det var en klar føring i øvelsen at man skulle ta kontakt på tvers, og det gjorde man bare i begrenset grad

Kontakten mellom de statlige etatene (fylkesmann og sykehusene) ble beskrevet som «god». Forholdet mellom fylkesmannen og kommunene ble imidlertid oppfattet annerledes:

Kontakten mellom kommunene og fylkesmannen var varierende, jevnt over var det en grei kontakt, men det var nødvendig i forhold til noen kommuner å komme med noen tydelige veiledninger og retningslinjer, hvor fylkesmannen nærmest måtte være veileder og tilsynsman.

Det var en særlig utfordring å få forståelse for at en pandemi faktisk vil involvere flere sektorer. Dette gjaldt særlig i kommunene:

Når det ble klart at det skulle være pandemi, så var det noen som tenkte at dette er det bare helse som skal ta seg av og dette angår ikke oss. Men det var jo noe som angikk kommunene. Eksempler på det er jo «hvem har beslutningsmyndighet til å stenge skolen?» og lignende. Og da er det jo faktisk kommunestyret som har ansvar for dette etter råd fra smittevernlegen.

Evalueringen etter øvelsen pekte på at terskelen for å ta kontakt med andre aktører i en krisesituasjon var høy, til tross for at samhandling er svært viktig nettopp i slike situasjoner (FMH 2008). Rapporten antydte at dette kunne ha sammenheng med usikkerhet omkring hvilken rolle den enkelte virksomheten har i en slik situasjon. Det er imidlertid ikke gitt at terskelen for å ta kontakt med andre ville vært like høy i en *reell* krisesituasjon.

Som nevnt ble også krisekommunikasjon fremhevet som et viktig punkt i evalueringen av øvelsen. Det gjaldt både kommunikasjon med publikum og mellom ulike etater, men også internt i den enkelte virksomhet. Alle deltakerne brukte egne nettsider til å formidle informasjon til publikum under øvelsen. Denne informasjonen var imidlertid av «høyst variabel karakter» (FMH 2008: 10). Media deltok, men i liten grad – noe som gjorde øvelsen mindre realistisk. I en reell krisesituasjon vil «trykket» fra media sannsynligvis være svært stort. Likevel oppsto det uklarheter i forhold til hvem som skulle uttale seg om hva og når. Evalueringen la vekt på at det å utarbeide gjennomarbeidete planer for krisekommunikasjon, både med hensyn til type informasjonskanal, hvilke ressurser og kompetanse som skal benyttes, ansvarsfordeling og samordning mellom ulike aktører som skal opptre og trening i å møte media, var særlig viktig. Evalueringen viste også til vedvarende behov for trening og oppdatering av ulike typer IKT-baserte hjelpemiddel.

I evalueringen reflekterte man også over hvordan selve øvelsen ble planlagt og gjennomført. Planleggingen var *vesentlig* mer tidkrevende enn forutsett (FMH 2008: 17). Gjennomføringen av øvelsen var dessuten svært ressurskrevende. Samtidig ble det at øvelsen var såpass omfattende fremhevet som svært viktig (FMH 2008: 17):

Erfaringene med denne arbeidsmåten er så gode at det truleg bør danne presedens for framtidige øvingar av denne typen. Det må og seiast at det truleg heller aldri har vore gjennomført ei så stor øving (i tal deltakande verksemdar) basert på dugnad her til lands.

En utfordring som ble fremhevet i etterkant av øvelsen gjaldt manglende samordning av deltakere i planleggingsfasen. Det var særlig et problem at de regionale statlige etatene ikke ble tilstrekkelig inkludert. Dette kan være med på forklare manglende tilbakemeldinger fra disse, både før og etter øvelsen. Det var også en svært viktig utfordring at det *nasjonale nivået* ikke deltok i øvelsen. Ifølge evalueringen var dette (FMH 2008: 17):

... kanskje det viktigste forbedringspunktet til neste gang en skal øve i dette omfanget.

Intervjuene gjort i etterkant av øvelsen bekrefter dette. Den manglende koordineringen, særlig med sentralt nivå, ble ansett som et stort problem. Øvelsen ville vært mer realistisk hvis flere nivå og aktører hadde deltatt:

Det vi også så var at vi burde involvert det nasjonale nivå på et tidligere tidspunkt, på grunn av at pandemi ikke en gang bare er nasjonalt, men også internasjonalt, i og med at det kommer den veien. Så akkurat det ble litt kunstig. Det ser vi på som en klar erfaring, at det fikk vi ikke så godt til som vi egentlig ønsket. ... Hvis du skal øve på to nivå, så må det tredje nivået òg være involvert, selv om de ikke trenger å spille eller være med. Det er viktig fordi de ulike nivåene henger sammen (Informant 1).

Ja, på grunn av at øvelsen omhandlet en verdensomspennende pandemi var det en nok en svakhet at øvelsen var begrenset til ett fylke og at de andre fylkene og resten av landet ikke var involvert. Det er jo en utfordring i seg selv. Så det var helt klart en lærdom at man må få med sentrale instanser i tilsvarende øvelser (Informant 3).

En av informantene mente at imidlertid at grunnen til at øvelsen likevel ble oppfattet som vellykket, var at initiativet nettopp kom «nedenfra»:

Jeg tror at siden dette er en dugnadsøvelse så blir utbyttet enda bedre. Hvis dette hadde vært noe som bare kom fra Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap så hadde vi nok ikke hatt det samme forholdet til prosjektet. Jeg tror sånn sett at opplegget var veldig bra. Det at man har tradisjon for å drive beredskapsarbeid og det at det er mange som kjenner hverandre skaper en slags trygghet i forhold til arbeidet, at vi alle har noe å lære av det. ... Jeg tenker også det at når det er helseområdet eller pandemi som er scenariet, så skaper det en slags usikkerhet på nasjonalt plan om hvem som har ansvar for hva. Det involverer flere departement og direktorater og folkehelseinstituttet...

Scenariet pandemi avdekket sårbarhet i flere sektorer. Øvelsen bidro på denne måten til å synliggjøre de ulike sektorenes avhengighet til hverandre, og behovet for å samhandle og samordne virksomhetene på tvers i en krisesituasjon. Den nasjonale pandemiplanen viste seg å være lite konkret og vanskelig å forholde seg til. Dette kom frem både på evalueringsmøtet etter øvelsen, og i intervjuene:

Vi har jo en pandemiplan for influensa, men den er jo veldig lite operasjonell. Den er overordnet og lite detaljert. ... Det viser jo seg ofte at når man får en konkret situasjon så er ikke planene alltid helt operasjonelle og må justeres i forhold til situasjonen

Et problem knyttet til dette, var at Folkehelseinstituttets informasjonsside på nettet<sup>19</sup> ga lite informasjon og ikke var tilstrekkelig oppdatert:

Det var vel en mangel ved øvelsen at nettstedet pandemi.no ikke var oppdatert i forhold til øvelsen. Det er klart at øvelsen hadde blitt veldig mye bedre dersom de hadde brukt ressurser på dette og fulgt opp med informasjon på nettsiden i forhold til øvelsen, sånn at alle aktørene kunne gå inn der. Mange var inne der og ble skuffet over at de ikke fikk svar på spørsmål om detaljer som medikamenter, bivirkninger, osv.

---

<sup>19</sup> [www.pandemi.no](http://www.pandemi.no)

I øvelsen ble det raskt tydelig at en pandemi ville kreve deltakelse fra sivilsamfunnet. I noen kommuner valgte man å spille sammen med bestemte bedrifter, og i flere kommuner var både sivilforsvaret og Røde Kors viktige medspillere. I Bergen Kommune ble det iverksatt avtaler og planer for samarbeid med flere hoteller i sentrum for å skaffe sengeplasser til de som var rammet av pandemien når sykehusene ikke kunne ta i mot flere. På denne måten fikk man en følelse av hvordan en pandemi ville ramme flere deler av samfunnet. Øvelsen avdekket med andre ord utfordringer både i forhold til *vertikal samordning* – mellom nivå – og *horisontal samordning* – mellom ulike sektorer.

Fasen *etter* en øvelse er interessant. Er det slik at øvelsen fører til endringer? Hvordan følges øvelsen opp? En av informantene la vekt på at dette var noe av det vanskeligste med slike øvelser:

Der er det jeg føler er det store forbedringspunktet. ... Det var jo og derfor vi kalte inn en egen samling [i etterkant av øvelsen] hvor målet var å få deltakerne til å jobbe videre med de funnene man hadde gjort. ... Øvingen kan og bli en sovepute. Når ting skjer så trommer vi folk sammen, og det er klart at da er det mye kompetanse, dyktige folk, og man får gjort mye. Men den kontinuerlige utviklingen får man ikke helt til. Det er klart at dette er et kjernepunkt. Det er jo derfor vi gjorde litt mer denne gangen. Men det blir fort slik at når øvelsen er over, så vender man tilbake til dagliglivet. ... Jeg mener at noe av det viktigste forebyggende er å ha samfunnssikkerhet og beredskap som en del av det daglige. Å legge det vekk og å ta det opp når man skal gjennomgå øvelser, føler jeg er det gjennomgående i dag.

Øvelser samler folk og retter oppmerksomheten mot viktige forhold. Kompetanseheving og læring er et viktig mål. Men oppfølgingen og oppmerksomheten om samfunnssikkerhet og beredskap i hverdagen, er ofte mangelfull. En informant bekrefter vanskelighetene med å holde oppmerksomheten på disse temaene:

Det som på mange måter stjeler dagsorden er jo førstelinjesakene. Det skjer en større sak og så blir det veldig mye oppstyr og som regel en granskning. ... Men hvorfor skal man hele tiden være så etterpåklok? Kan man ikke legge mer vekt på å finne ut av hvilke typer tiltak man skal planlegge å trene på i fredstid, når det ikke er en hendelse som skjer? Jeg mener det er helt klare signaler på at dette burde vert mye mer på dagsorden.

Om øvelsene faktisk førte til endring eller læring, er også usikkert. En av informantene uttalte i den forbindelse:

Det er jo ofte slik at man blir ferdig med øvelsen, og så går det litt i glemmeboken. Dersom personene som har vært involvert skiftes ut, så er det nok begrenset hvor mye man tar med seg videre. ... Jeg tror det er det med å holde «trøkken» videre og være interessert i det fortsatt og ta endringene mens det er ferskt, som er den største utfordringen

En annen oppsummerte det slik:

Jeg er nøktern optimist. Kanskje klarer vi å «frelse» noen.

## Avslutning

Dette notatet har vist at øvelser på samfunnssikkerhetsområdet kan tjene flere hensikter. Ett sentralt mål er å avdekke såkalte «forbedringspunkter». Man trener personell og tester utstyr og gjeldende planverk. Dermed avdekkes mangler, både når det gjelder teknisk utstyr, kriseplanenes funksjonalitet og/eller de ansattes kompetanse. Øvelser kan også ha som mål å bidra til kompetanseheving og læring. I mange tilfeller er det dessuten et uttalt mål å øve på deltakernes evne til koordinering og samarbeid for å oppnå bedre samordning av oppgaver. Øvelser kan bidra til økt kunnskap om deltakende virksomheters organisasjon og ansvarsområder. På denne måten kan en avdekke eventuelle uklarheter i rollefordelingen mellom ulike virksomheter og finne områder der viktige oppgaver *ikke* blir tatt hånd om. Dette vil kunne føre til endrete rutiner og praksis, og dermed en bedre krisehåndtering.

Forskjellige øvelser har ulik innretning og det kan øves på ulike deler av krisehåndteringen. Det øves for eksempel på informasjonshåndtering, kriseledelse, kommunikasjon og mediehandtering. Noen øvelser er svært bredt anlagt og har som mål å øve hele prosessen, fra krisen erkjennes til den skal «avsluttes». I mer avgrensede øvelser dreier seg ofte om å øve på den mest aktive fasen, det Boin mfl. (2005) omtaler som «beslutningsfasen», hvor man tar avgjørelser om hvilke tiltak som skal iverksettes for å håndtere situasjonen. Noen øvelser involverer bare deler av en organisasjon eller virksomhet, andre engasjerer mange ulike deltakere på flere nivå og sektorer. Øvelse Hordaland 2007 er et eksempel på det siste.

Øvelser kan resultere i ulike oppfølgingstiltak, som revisjon av kriseplaner, oppgradering av teknisk utstyr og videreutvikling av organisasjonen (både i krise og ellers). En øvelse kan også avdekke behov for nye øvelser på andre eller mer spesifiserte områder, for eksempel i kriseledelse, krisekommunikasjon eller konkret samhandling med andre myndigheter eller virksomheter. Likevel synes det som at oppfølgingen av slike øvelser kanskje er det vanskeligste punktet. Planlegging, forberedelse og gjennomføring av øvelsene er ofte godt dokumentert og nøye regulert. Tiltakene etter en slik øvelse blir imidlertid ikke alltid fulgt opp like systematisk. Når det gjelder Øvelse Hordaland 2007, bidro øvelsen til oppdatering av planverk og til en bevisstgjøring av deltakerne i forhold til scenariet pandemi. Den konkrete læringseffekten og den videre oppfølgingen av de svakhetene som øvelsen avdekket, er imidlertid vanskeligere å bedømme.

I notatet har jeg argumentert for at samhandling og samordning er en viktig del av effektiv krisehåndtering og sentralt i arbeidet for samfunnssikkerhet. De oppgavene som skal ivaretas ved store kriser, ulykker eller farer er såpass komplekse at de som regel involverer mange spesialiserte enheter med mer eller mindre klart definerte oppgaver (for eksempel brann, politi og redningstjeneste, kommunen, helseforetak, andre statlige etater og ulike private og frivillige aktører/organisasjoner). Samarbeid og samordning mellom slike spesialiserte virksomheter i en krisesituasjon er en stor utfordring. Dette gjelder ikke minst fordi krisehåndtering tradisjonelt er et område som er preget av virksomheter som i stor grad arbeider parallelt (Hersloot 2008, Berlin og Carlström 2008).

Wise (2002) karakteriserer kriser som såkalte «wicked problems» (dvs. «slemme» problemer som er vanskelig å avgrense eller definere) der hierarkiske strukturer og vertikal samordning ikke vil være særlig effektivt. Kriser krever ifølge Wise utstrakt «interorganizational action and accommodation», der samarbeid gjennom *nettverk* vil være fremtredende. Effektiv krisehåndtering krever samarbeid mellom ulike organer, både innenfor og mellom sektorer, mellom aktører på forskjellig nivå og innenfor ulike geografiske territorier – ofte på måter som ikke er planlagt på forhånd. I dette feltet møtes organisasjoner som er organisert etter ulike spesialiseringsprinsipp og som befinner seg på ulike nivå. Dette er typisk for det som kalles flernivåstyring, eller «multi level governance» (Bache og Flinders 2004, Helgøy og Aars 2008). Utfordringene knyttet til en økende gjensidig avhengighet mellom ulike styringsnivå og sektorer, slik litteraturen om flernivåstyring peker på, er særlig tydelig når det oppstår en krise. Scenariet pandemi, her belyst ved Øvelse Hordaland 2007, er i så måte illustrerende. I øvelsen var det tydelig at en slik krise ville kreve utstrakt samarbeid mellom forskjellige offentlige myndigheter så vel som private og frivillige organisasjoner, på måter som i mange tilfeller ikke var forutsett.

Øvelse Hordaland 2007 inngikk i en serie øvelser som har pågått siden 2001, og kan i så måte oppfattes som en rutinisert oppgave. Forskjellen fra tidligere øvelser i denne serien er imidlertid at den for første gang involverte både det regionale (statlige) og det kommunale nivået. Ved å velge scenariet pandemi, var det et uttalt mål å rette oppmerksomheten mot en utfordring som på mange måter representerte noe nytt og ukjent. Fylkesmannen gjennomførte flere kurs og drev utstrakt informasjonsvirksomhet i forkant av øvelsen. *Læring og kompetansebeving* var med andre ord et viktig mål. Det var også et viktig mål å oppdatere kriseplanene og krisehåndteringsverktøy i kommunene og å få oversikt over status for arbeidet der. Øvelsen hadde på denne måten et element av mer hierarkisk *styring og kontroll* i seg, i og med at Fylkesmannen (staten) ønsket å føre kontroll med kommunene i fylket for å sikre god krisehåndtering. En sentral informant hos fylkesmannen tydeliggjorde dette:

Selvfølgelig er det et element av det [styring] i en øvelse av denne typen, å få kommunene mer bevisst, engasjert, øke kunnskap, innsikt, gå igjennom planverk og organisering, osv. Det er helt klart, og det er jo hensikten og. Det kan jo sees som et styringsmiddel på linje med økonomiske virkemidler og lovgivning.

Lovfesting av kommunal beredskapsplikt ble etterlyst i etterkant av øvelsen som et virkemiddel for å bedre krisehåndteringen i kommunene. Dette følges opp i disse dager i forslaget om ny sivilforsvarslov (Justisdepartementet 2008a og 2008b). Forslaget innebærer krav om gjennomføring av sektorovergrepene ROS-analyser og utarbeidelse av beredskapsplan i kommunene. Slik kommunal beredskapsplikt vil kunne forenkle Fylkesmannens koordinerende oppgaver innenfor samfunnssikkerhet, og gjøre at noen av fokusområdene som var sentrale i Øvelse Hordaland 2007 ikke blir like aktuelle. Øvelser innenfor samfunnssikkerhet vil imidlertid fortsatt være viktig – ikke minst øvelser som krever ressurser og samarbeid på flere nivå. Det foreliggende lovforslaget sier ingenting om gjennomføring av øvelser.

Kommunene var heller ikke de eneste som viste seg å være dårlig forberedt på en omfattende influensapandemi. Øvelse Hordaland 2007 avdekket også viktige utfordringer internt hos Fylkesmannen og de statlige helseforetakene som deltok, selv

om dette ble mindre vektlagt i etterkant. Manglende kommunikasjon og samhandling mellom de ulike deltakerne var et sentralt problem, som også vil være kritisk i enhver omfattende krise.

Ved å velge pandemi som scenario, ble oppmerksomheten rettet spesielt mot helse- og sosialsektoren. Samtidig ble problemene en slik krise ville kunne føre til i andre sektorer synliggjort. Samhandlingen mellom de ulike virksomhetene var sentralt. Flere (men likevel ikke alle) styringsnivå og sektorer var involvert. Relasjonen mellom Fylkesmannen (staten) og kommunene fremstår som den mest sentrale. Aktørene fra privat sektor var også viktige deltakere, særlig ute i kommunene. Samtidig ble det fremhevet fra flere hold at det var en særlig utfordring at nasjonale myndigheter *ikke* deltok i særlig grad. Øvelse Hordaland 2007 kan med dette sies å ha hatt en viktig *samordningsfunksjon*. Øvelser innenfor samfunnsikkerhet kan dermed, slik Øvelse Hordaland 2007 gjorde, representere viktige tiltak for å forsøke å bedre både *horisontal samordning* mellom ulike sektorer og *vertikal samordning* mellom virksomheter både innenfor og mellom forskjellige nivåer. Øvelsen avdekket viktige utfordringer på dette punktet.

Balansegangen mellom lokalt handlingsrom og statlig styring har vært en sentral utfordring lenge (NOU 2005: 6). Fylkesmannens rolle i dette er sentral. Den statlige styringen av kommunesektoren i Norge preges av et gjennomgående dilemma som vi også finner igjen på samfunnsikkerhetsområdet. På den ene siden er det en bekymring for at viktige velferdsoppgaver ikke ivaretas dersom staten ikke styrer effektivt (styringseffektivitet). På den andre siden kan økt statlig styring bety at lokalpolitikkerne taper innflytelse og at lokaldemokratiet svekkes (styringsrepresentativitet) (Helgøy og Aars 2008). Dilemmaet er svært aktuelt også innenfor konkret krisehåndtering. Fordi en krise ofte må løses raskt, vil effektivitet kunne prioriteres fremfor representativitet. I ettertid vil dette kunne føre til alvorlig kritikk av måten krisen ble håndtert på.

De siste tiårene har statlige styringsformer endret karakter. Det pekes på en utvikling bort fra mer hierarkisk styring (direkte instruks og inspeksjon) mot nye former for kontroll ved indirekte styring (som tilsyn og revisjon) og gjennom vektlegging av dialog, veiledning og partnerskap innenfor ulike offentlige sektorer (Helgøy og Serigstad 2004, Hellen 2004, Power 1997). Styring gjennom nettverk er en del av denne utviklingen. Det dominerende synet på 1980-tallet var at Fylkesmannen skulle være et kontrollorgan. Intensjonen nå er at embetet skal utvikles mer til et *dialogorgan* overfor kommunene og som et sammenbindingsorgan mellom forvaltningsnivåene (Flo 2004). Veiledning og dialog i stedet for kontroll og tilsyn betyr større vekt på pedagogiske virkemidler, der målet er *læring*. Læring er også et sentralt mål med øvelser. Øvelser i regi av Fylkesmannen inngår dermed som ett av flere virkemidler for å sikre at kommunene har god beredskap. Øvelser kan dermed – som vist her – også være et viktig *samordningsverktøy*, og benyttes som en mer indirekte form for *styring* der staten (her ved Fylkesmannen) søker å påvirke kommunenes arbeid og organisering.

Samfunnsikkerhet i Norge er et fragmentert felt. Spenningen mellom ulike spesialiseringsprinsipp (etter funksjon/ sektor og geografi) på ulike nivå, og mellom dominerende styringsprinsipp (ansvar, nærhet, likhet og samvirke) er tydelige. Samtidig er behovet for samordning for å løse presserende oppgaver sentralt i en krise. Dette gir betydelige styringsutfordringer. En krise vil kunne sette de gjeldende styringsprinsippene



under press og føre til diskusjoner om hvor velegnet de er. Ansvar, nærhet, likhet og samvirke innebærer viktige styringsmessige gevinster, først og fremst ved at ansvar fordeles og delegeres. På denne måten fordeles også byrdene. Samtidig er det også noen omkostninger ved en slik måte å strukturere feltet på. Er prinsippene for eksempel like velegnet for alle typer kriser?

Dersom ansvaret for samfunnssikkerhet fordeles utover i for stor grad, kan det i verste fall resultere i at det pulveriseres. Kriser krever ikke bare at mange tar ansvar, men også *ledelse*: noen må ta på seg det overordnede ansvaret (Wise 2002). I mange tilfeller lager man nye strukturer, organisasjoner og omdefinerer roller nettopp i en krise, til tross for foreliggende planer. Kriser krever improvisasjon i tillegg til tradisjonelle verktøy. Behovet for ledelse forsterkes av at kriser er uforutsigbare. Når og hvor en krise oppstår, hva slags krise det er, hvor omfattende den er og hvem den rammer, vil ha stor betydning for hvordan den håndteres og for hvordan den evalueres i ettertid.

Videre studier av samfunnssikkerhetsfeltet, av fylkesmannens koordinerende rolle og bruken av ulike typer virkemidler (øvelser, planverk, organisering og lovgivning) er viktig for å kunne si noe om ansvarsforhold, praksis og rolleutøvelse. Det er av vesentlig betydning, for forberedelsen til kriser, i utøvelsen av konkret krisehåndtering, så vel som i forståelsen av hvordan offentlige myndigheter og vårt politiske system fungerer.

## Litteratur

- Bache, Ian, og Matthew V. Flinders. 2004. *Multi-level governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Baldersheim, Harald, og Krister Ståhlberg. 2002. «From Guided Democracy to Multi-Level Governance: Trends in Central-Local Relations in the Nordic Countries» *Local Government Studies* 28:74–90.
- Berlin, Johan M. og Eric D. Carlström. 2008. «The 90-Second Collaboration: A Critical Study of Collaboration Exercises at Extensive Accident Sites» *Journal of Contingencies and Crisis Management* 16 (4): 177–185.
- Boin, Arjen, Paul 't Hart og Allan McConnell. 2008. *Governing after crisis : the politics of investigation, accountability and learning*. Cambridge, UK ; N.Y.: Cambridge University Press.
- Boin, Arjen, Eric Stern, Paul 't Hart og Bengt Sundelius. 2005. *The politics of crisis management : public leadership under pressure*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Caruson, Kiki og Susan A. MacManus. 2006. «Mandates and Management Challenges in the Trenches: An Intergovernmental Perspective on Homeland Security» *Public Administration Review* 66 (3): 522–536
- Christensen, Tom, Anne Lise Fimreite og Per Læg Reid. 2007. «Crisis Management - The Case of Internal Security in Norway» Paper presentert på SOG «Governance Crisis in Comparative Perspectives», October 11–12, 2007. Seoul: Korea University.
- Christensen, Tom, Per Læg Reid, Paul G. Roness og Kjell Arne Røvik. 2004. *Organisasjonsteori for offentlig sektor : instrument, kultur, myte*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, Tom, og Per Læg Reid. 2002. *Reformer og lederskap : omstilling i den utøvende makt*. Oslo: Universitetsforl.
- Coombs, W. T. 2007. *Ongoing crisis communication. Planning, Managing, and Responding*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Drennan, Lynn, og Allan McConnell. 2007. *Risk and crisis management in the public sector*. New York: Routledge.
- Egeberg, Morten. 2004. «An organizational approach to European integration: Outline of a complementary perspective» *European Journal of Political Research* 43:199–219.
- Elliott, Dominic, og Denis Smith. 2006. *Key readings in crisis management : systems and structures for prevention and recovery*. London: Routledge.
- Fimreite, Anne Lise, Yngve Flo, og Tommy Tranvik. 2002. *Lokalt handlingsrom og nasjonal integrasjon : kommuneideologiske brytninger i Norge i et historisk perspektiv*. Oslo: Unipub.
- Fimreite, Anne Lise, og Per Læg Reid. 2004. *Statlig samordning, spesialisering og kommunalt selvstyre. Notat skrevet på oppdrag for lokaldemokratikommisjonen*. Bergen: Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap/Universitetet i Bergen.
- Fimreite, Anne Lise, og Per Læg Reid. 2008a. *Byråkrati og partnerskap hånd i hånd? Om samordningsutfordringer i NAV*. Røkkannotat nr 4. Bergen: Røkkansenteret.
- Fimreite, Anne Lise, og Per Læg Reid. 2008b. «Samordning – flernivåstyringens store utfordring», i Ingrid Helgøy og Jacob Aars (red.). 2008. *Flernivåstyring og demokrati*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Fink, Steven. 2002. *Crisis Management: Planning for the Inevitable*. Lincoln: iUniverse Inc.
- Flo, Yngve. 2004. *Staten og sjøhystret : ideologiar og strategiar knytt til det lokale og regionale styringsverket etter 1900*. Avhandling til dr. art. graden, Historisk institutt. Bergen: Universitetet i Bergen.
- FMH. 2008. *Øving Hordaland 2007. Sluttrapport*. Bergen: Fylkesmannen i Hordaland.
- Gulick, Luther Halsey. 1937. «Notes on the theory of organization. With special reference to government» I Lyndall Fownes Urwick og Luther Halsey Gulick (red.): *Papers on the Science of Administration*. New York: A. M. Kelley.
- Helgøy, Ingrid, og Synnøve Serigstad. 2004. *Tilsyn som styringsform i forholdet mellom staten og kommunene*. Røkkannotat nr. 9. Bergen: Røkkansenteret.

- Helgøy, Ingrid, og Jacob Aars (red.). 2008. *Fjernråstyring og demokrati*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Helleren, Stig 2004. *Kontrollør eller veileder. En studie av policyendring i Arbeidstilsynet 1989–2002*. Røkkansenteret rapport nr. 7. Bergen: Røkkansenteret.
- Helsloot, Ira 2008. Editorial. Coordination is a prerequisite for good collaboration, isn't it? *Journal of Contingencies and Crisis Management* 16(4): 173–176.
- Høydal, Hilde Randi. 2007. *Samordning av samfunnsikkerhet i norske sentralforvaltning*. Røkkannotat nr. 7. Bergen: Røkkansenteret.
- Justisdepartementet 2008a. *Pressemelding 03.07.08*  
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/pressemeldinger/pressemeldinger/2008/lov-om-kommunal-beredskapsplikt-pa-horin.html?id=520628>
- Justisdepartementet 2008b. *Høring – utkast til lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret* <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/hoeringer/hoeringsdok/2008/ny-sivilforsvarslov/horingsbrev.html?pid=534069>
- Kettl, Donald F. 2003. «Contingent Coordination. Practical and Theoretical Puzzles for Homeland Security» *American Review of Public Administration* 33 (3): 253–277.
- Kgl. res. 4. juli 1980 *Om organisasjonsplan for redningstjenesten i Norge*.
- Kgl. res. 24. juni 2005 *Instruks for Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskaps koordinerende roller*.
- Kgl. res. 18. april 2008 *Instruks for samfunnsikkerhets- og beredskapsarbeidet til Fylkesmannen og Sysselmannen på Svalbard*.
- Lægred, Per, og Synnøve Serigstad. 2006. «Framing the Field of Homeland Security» *Journal of Management Studies* 43:1395–1413.
- March, James G., og Johan P. Olsen. 1989. *Rediscovering institutions : the organizational basis of politics*. New York: Free Press.
- Marks, G., og L. Hooghe. 2004. «Contrasting Visions of Multi-Level Governance» I Ian Bache og Matthew V. Flinders (red.): *Multi-Level Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- McConnell, Allan, og Lynn Drennan. 2006. «Mission Impossible? Planning and Preparing for Crisis» *Journal of Contingencies and Crisis Management* 14:59–70.
- Mintzberg, Henry. 1979. *The structuring of organizations. A synthesis of the research*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- Mitroff, Ian I., og Gus Anagnos. 2001. *Managing Crises Before They Happen: What Every Executive Needs to Know About Crisis Management*. New York: Amacom.
- Nasjonalt folkehelseinstitutt/Sosial- og helsedirektoratet 2006: *Pandemisk influensa*.
- NOU. 2000: 24. «Et Sårbart samfunn : utfordringer for sikkerhets- og beredskapsarbeidet i samfunnet» *Norges offentlige utredninger*. Oslo: Justis- og politidepartementet.
- NOU. 2005: 6. «Samspill og tillit» *Norges offentlige utredninger*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.
- NOU 2006: 6. «Når sikkerheten er viktigst. Beskyttelse av landets kritiske infrastrukturer og kritiske samfunnsfunksjoner» *Norges offentlige utredninger*. Oslo: Justis- og politidepartementet.
- Pedersen, Ove Kaj, og Per Lægred. 1999. *Fra opbygning til ombygning i staten : organisationsforandringer i tre nordiske lande*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forl.
- Perrow, Charles. 1999. *Normal accidents : living with high-risk technologies*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Perrow, Charles. 2007. *The next catastrophe : reducing our vulnerabilities to natural, industrial, and terrorist disasters*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Perry, Ronald W. 2004. «Disaster Exercise Outcomes for Professional Emergency Personnel and Citizen Volunteers» *Journal of Contingencies and Crisis Management* 12:64–75.
- Perry, Ronald W., og E. L. Quarantelli. 2005. *What is a Disaster? New Answers to Old Questions*. USA: Xlibris Corporation.
- Peters, B. Guy. 1998a. «Managing Horizontal Government» *Public Administration* 76:295–311.

- Peters, B. Guy. 1998b. «Managing Horizontal Government: The Politics of Coordination» *Public Administration* 76:295–311.
- Peterson, Danny M., og Ronald W. Perry. 1999. «The impacts of disaster exercises on participants» *Disaster Prevention and Management* 8:241–254.
- Pierre, Jon. 2000. *Debating governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Power, Michael 1997. *The Audit Society*. Oxford: Oxford University Press.
- Rodrigues, H., E. L. Quarantelli og R. R. Dynes. 2007. *Handbook of Disaster Research*. New York: Springer.
- Rosenthal, Uriel 2003. «September 11: Public Administration and the Study of Crises and Crisis Management» *Administration & Society* 35 (2): 129–143.
- Robert, Bertrand, og Chris Lajtha 2002. «A New Approach to Crisis Management» *Journal of Contingencies and Crisis Management* 10 (4): 181–191.
- Quarantelli, E. L. 1988. «Disaster Crisis Management: A Summary of Research Findings» *Journal of Management Studies*, 25 (4): 373–385.
- Rykkja, Lise Hellebø. 2007. *Mattekontroll i Europa - en studie av regulering i fem land og i EU*. Avhandling til Dr. polit.-graden. Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap/Rokkansenteret. Bergen: Universitetet i Bergen.
- Rykkja, Lise Hellebø. 2008. *Fjernvåperspektiv og krisehåndtering*. Rokkannotat 12. Bergen: Rokkansenteret.
- Serigstad, Synnøve. 2003. *Samordning og samfunnstryggleik. Ein studie av den sentrale tryggleiks- og beredskapsforvaltninga i Noreg i perioden 1999–2002*. Hovedoppgave. Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap. Bergen: Universitetet i Bergen.
- St. meld. nr. 17 (2001–2002): Samfunnssikkerhet. Veien til et mindre sårbart samfunn. Oslo: Justis- og politidepartementet.
- St. meld. 22 (2007–2008): Samfunnssikkerhet. Samvirke og samordning. Oslo: Justis- og politidepartementet.
- Thorson, Anna, og Karl Ekdahl. 2005. «Avian influenza - Is the world on the verge of a pandemic? ...and can it be stopped?» *Journal of Contingencies and Crisis Management* 13:21–28.
- Tranøy, Bent Sofus, og Øyvind Østerud. 2001. *Den Fragmenterte staten : reformer, makt og styring*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Verhoest, K., og G. Bouckaert. 2005. «Machinery of Government and Policy Capacity: The Effect of Specialization and Coordination» i Painter, M. og J. Pierre (red.): *Challenges to State Policy Capacity. Global Trends and Comparative Perspectives*, New York: Palgrave Macmillan.
- Wise, Charles R. 2002. «Special Report: Organizing for Homeland Security» *Public Administration Review* 62 (2): 131–144.

## NOTATSERIE ROKKANSENTERET (ISSN 1503–0946)

Notatene kan bestilles fra Rokkansenteret, tlf. 55 58 97 10,

e-post: [post@rokkan.uib.no](mailto:post@rokkan.uib.no), [www.rokkansenteret.uib.no](http://www.rokkansenteret.uib.no)

### 2009

- 1-2009 *Ole Andreas Danielsen*: «Norsk sentralforvaltning under EØS-avtalen». January 2009.  
2-2009 *Lise Hellebø Rykkja*: « Øvelse gjør mester? Øvelser som virkemiddel for bedre krisehåndtering og samfunnssikkerhet». March 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 *Svanaug Fjær*: «Nordisk samfunnsvitenskaplig forskning om alkohol og narkotika. Utviklingsstrekk 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, Svenn-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 Eriik*: «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 Lægheid, Paul G. Roness and Kristin Rubecksen*: «Autonomy and Control in the Norwegian Civil Service: Does Agency Form Matter?». September 2005.
- 5–2005 *Per Lægheid, Paul G. Roness and Kristin Rubecksen*: «Regulating Regulatory Organizations: Controlling Norwegian Civil Service Organizations». September 2005.
- 6–2005 *Tom Christensen and Per Lægheid*: «Regulatory Reforms and Agencification». November 2005.
- 7–2005 *Anne Lise Fimreite and Per Lægheid*: «Specialization and Coordination: Implications for Integration and Autonomy in a Multi-Level System». November 2005.
- 8–2005 *Per Lægheid, 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 Lægheid, 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 Skjöld 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 Lægheid*: «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 Lægheid 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 samferdssektoren». 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*: «Tilsynspolitikk 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 Ørnsrud*: «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 Beroven*: «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.
- 17–002 *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 and 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 and 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.

