

Organisering i offentlig forvaltning mot terrorangrep

Endre Alvestad Folden



Masteroppgave i statsvitenskap, Institutt for statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

November 2009

SAMMENDRAG

Oppgaven er en studie av organisering i offentlig forvaltning mot terrorangrep. Bakgrunnen for denne studien er at om morgenen den 11. september 2001 kapret nitten terrorister fire kommersielle fly på innenlandsruter i USA med hensikt å treffe vitale mål. Dette lyktes de med, og sjokkerte ikke bare den amerikanske befolkningen, men hele verdenssamfunnet. Og angrepene førte til et nytt domene i amerikansk politikk kalt "homeland security" (Birkland 2006). I fagemnet offentlig politikk og administrasjon har disse handlingene gjort at det er blitt større fokus på å studere terrorangrep og krisehåndtering. Grunnen er at det er viktig å se på hvordan man er beskyttet når man blir rammet av et terrorangrep, eller hvordan man kan forbedre eller redusere sjansen for et vellykket terrorangrep.

Formålet med studien er å se på hvilke utfordringer et terrorangrep presenterer for den offentlige forvaltningen, om offentlig forvaltning tar høyde for slike utfordringer når man gjennomfører tiltak for å beskytte seg mot terrorangrep. Til slutt vil jeg se på hva som kan forklare om de gjør det eller ikke. For å besvare dette er det utformet følgende problemstillinger: *1) Hvilke utfordringer står den offentlige forvaltningen ovenfor ved et eventuelt terrorangrep? 2) Hvilke organisatoriske tiltak har offentlige myndigheter satt i verk for å kunne svare på disse utfordringene, og er det samsvar mellom fokuset på tiltakene og utfordringene? 3) Hvilke likheter og ulikheter finner vi i tiltakene som USA og Norge har gjennomført, og hva kan forklare dette?* Studien er da tredelt, der jeg først gjennomfører en empiri- og litteraturstudie av terrorangrep for å finne utfordringer for offentlig forvaltninger, deretter operasjonaliseres offentlige myndigheter i USA og Norge for å se om offentlige myndigheter besvarer utfordringen i sine gjennomførte tiltak, og til slutt gjennomføres den en komparativ casestudie mellom USA og Norge.

Hovedfunnene på den første problemstillingen er at man kan oppsummere utfordringene som en offentlig forvaltning blir stilt ovenfor ved et terrorangrep ved å utforme en handlingsmodell med fire faser og en gjennomgående utfordring. Første fase er forebygging, andre fase er beredskap, tredje er håndtering og siste fase er avspenning. Under alle fasene er det viktig å ha god kommunikasjon hvis man skal greie å løse hovedutfordringene og delutfordringene under de ulike fasene.

Hovedfunnene på den andre problemstillingen er at offentlige myndigheter har satt i verk mange og dyptgripende organisatoriske tiltak for å svare på disse utfordringene. Og selv om det finnes en del tilfeller der det ikke er samsvar mellom fokuset på tiltakene og utfordringene, så svarer i stor grad tiltakene på utfordringene. Hovedfunnene på den tredje problemstillingen er at vi i stor grad finner likheter i tiltakene som USA og Norge har gjennomført, men at de avviker på en del fundamentale utfordringer og gjennomførte tiltak. Dette kan da forklares i ulik konsekvenslogikk, organisasjonsstruktur, organisasjonskultur og forskjellige typer omgivelser. Og hovedfunnene viser at studiedesignet har vært hensiktsmessig for å få en besvarelse på studiets tre problemstillinger.

FORORD

Denne masteroppgaven har vært utfordrende, tidskrevende og ikke minst lærerikt. Og gjennom prosessen har jeg fått en ytterligere interesse og kunnskap om fagområdet krisehåndtering i offentlig forvaltning, og spesielt hvordan den offentlige forvaltning skal organisere seg mot terrorangrep.

At oppgaven ble fullført er ikke bare av egen fortjeneste. Først vil jeg takke min veileder, professor Tom Christensen (V-09/H-09) for gode faglige innspill og tilbakemeldinger. Deretter ønsker jeg å takke min far Harald Egil Folden for korrekturlesing av oppgaven. Til slutt vil jeg takke mine medstudenter som har gjort arbeidet lettere med hyggelige avbrekk på pauserommet i niende.

Antall ord: 44 402

Oslo, november 2009
Endre Alvestad Folden

INNHOLDSFORTEGNELSE

SAMMENDRAG	III
FORORD	V
INNHOLDSFORTEGNELSE	VII
1. INNLEDNING	1
1.1 TEMA OG BAKGRUNN	1
1.2 OPPGAVENS FOKUS OG PROBLEMSTILLING.....	3
1.2.1 Teoretisk utgangspunkt.....	4
1.3 FREMGANGSMÅTE OG OPERASJONALISERING	4
1.4 DEFINISJON AV BEGREPER OG EMPIRISKE AVGRENSENINGER	5
1.4.1 Krisehåndtering.....	5
1.4.2 Terrorangrep	6
1.4.3 Empiriske avgrensinger.....	6
1.5 OPPGAVENS STRUKTUR.....	7
2. TEORI OG METODE	9
2.1 ET STRUKTURELT-INSTRUMENTELT PERSPEKTIV.....	9
2.1.1 Konsekvenslogikk – formålsrasjonelle handlinger.....	10
2.1.2 Formell organisasjonsstruktur	11
2.2 ET KULTURELT PERSPEKTIV	14
2.2.1 Analysenivå	15
2.3 OMGIVELSESPERSPEKTIVET	18
2.3.1 Tekniske og institusjonelle omgivelser	19
2.3.2 Fatalisme eller frivillighet	21
2.3.3 Tilknytningsformer	22
2.4 METODE.....	24
2.4.1 Komparativt casestudie og utvalg av case.....	24
2.4.2 Begrepsvaliditet	25
2.4.3 Intern validitet.....	26
2.4.4 Ekstern validitet	27
2.4.5 Reliabilitet.....	27
2.4.6 Datagrunnlag og kilder.....	28

3. UTFORDRINGER VED TERRORANGREP FOR OFFENTLIG FORVALTNING	31
3.1 HANDLINGSMODELL FOR EN OFFENTLIG FORVALTNINGS KRISEHÅNTERING	31
3.1.1 Forebygging	32
3.1.2 Beredskap	34
3.1.3 Håndtering	38
3.1.4 Avspenning	44
3.1.5 Kommunikasjon	47
3.2 OPPSUMMERING AV UTFORDRINGER	52
3.2.1 Fase 1 – Forebygging	53
3.2.2 Fase 2 – Beredskap	53
3.2.3 Fase 3 - Håndtering	54
3.2.4 Fase 4 – Avspenning	55
3.2.5 Kommunikasjon	55
4. EMPIRI - BAKGRUNNSKAPITTEL.....	57
4.1 HOMELAND SECURITY ACT OF 2002	57
4.1.1 Forebygging	57
4.1.2 Beredskap	58
4.1.3 Håndtering	58
4.1.4 Avspenning	59
4.1.5 Kommunikasjon	60
4.2 INTELLIGENCE REFORM AND TERRORISM PREVENTION ACT OF 2004	60
4.2.1 Forebygging	60
4.2.2 Beredskap	61
4.2.3 Håndtering	61
4.2.4 Avspenning	62
4.2.5 Kommunikasjon	63
4.3 IMPLEMENTING RECOMMENDATIONS OF THE 9/11 COMMISSION ACT OF 2007	63
4.3.1 Forebygging	63
4.3.2 Beredskap	64
4.3.3 Håndtering	64
4.3.4 Kommunikasjon	65
4.4. OPPSUMMERING AV TILTAKENE I USA.....	65
4.4.1 Forebygging	65

4.4.2 Beredskap.....	66
4.4.3 Håndtering	66
4.4.4 Avspenning	66
4.4.5 Kommunikasjon.....	67
4.5 ST.MELD. NR. 17 – SAMFUNNSSIKKERHET. VEIEN TIL ET MINDRE SÅRBART SAMFUNN..	67
4.5.1 Forebygging.....	67
4.5.2 Beredskap.....	68
4.5.3 Håndtering	68
4.5.4 Avspenning	70
4.5.5 Kommunikasjon.....	70
4.6 ST.MELD. NR. 37 – FLODBØLGEKATASTROFTEN I SØR-ASIA OG SENTRAL KRISEHÅNTERING.....	71
4.6.1 Forebygging.....	71
4.6.2 Beredskap.....	71
4.6.3 Håndtering	72
4.6.4 Avspenning	73
4.6.5 Kommunikasjon.....	74
4.7 ST.MELD. NR. 22 – SAMFUNNSSIKKERHET. SAMVIRKE OG SAMORDNING.....	75
4.7.1 Forebygging.....	75
4.7.2 Beredskap.....	76
4.7.3 Håndtering	76
4.7.4 Avspenning	77
4.7.5 Kommunikasjon.....	77
4.8 OPPSUMMERING AV NORGE	78
4.8.1 Forebygging.....	78
4.8.2 Beredskap.....	78
4.8.3 Håndtering	79
4.8.4 Avspenning	80
4.8.5 Kommunikasjon.....	80
5. ANALYSER.....	81
5.1 CASE 1: USA	81
5.1.1 Fase 1 – Forebygging.....	81
5.1.2 Fase 2 - Beredskap	82
5.1.3 Fase 3 - Håndtering	84

5.1.4 Fase 4 - Avspenning.....	87
5.1.5 Kommunikasjon.....	89
5.1.6 Oppsummering av samsvar og avvik mellom utfordringer og tiltak i USA	93
5.2 CASE 2: NORGE	94
5.2.1 Fase 1 – Forebygging.....	94
5.2.2 Fase 2 – Beredskap	95
5.2.3 Fase 3 - Håndtering.....	97
5.2.4 Fase 4 - Avspenning.....	101
5.2.5 Kommunikasjon.....	104
5.2.6 Oppsummering av samsvar og avvik mellom utfordringer og tiltak i Norge	108
5.3 EN SAMMENLIGNING AV USA OG NORGE	109
5.3.1 Oversikt over funn	110
5.3.2 Forklaringer på likheter mellom USA og Norge	112
5.3.3 Forklaringer på forskjeller mellom USA og Norge.....	116
6. AVSLUTNING	124
6.1 OPPSUMMERING AV OPPGAVEN	124
6.2 HOVEDTREKK I OPPGAVEN.....	124
6.3 SVAR PÅ PROBLEMSTILLINGEN.....	126
6.4 VURDERING AV STUDIEOPPLEGGETS EVNE TIL Å BESVARE PROBLEMSTILLINGENE	128
6.5 FORLAG TIL FREMTIDIGE STUDIER.....	130
REFERANSER.....	133
VEDLEGG I	138

1. INNLEDNING

1.1 Tema og bakgrunn

Om morgenen den 11. september 2001, så kapret nitten terrorister fire kommersielle fly på innenlandsruter i USA med mål om å treffe fire vitale mål. Terroristene lyktes med tre av sine terrorangrep og styrtet flyene i tvillingtårnene til Verdens Handelssenter, New York og i Pentagon, Washington DC. Disse hendelsene sjokkerte ikke bare den amerikanske befolkning, men også verdenssamfunnet. Terrorangrepene fikk store ringvirkninger på levesett og tenkemåte for folk flest, men også på politiske prioriteringer og reformer. Angrepene førte til et helt nytt domene i amerikansk politikk; "homeland security" (Birkland 2006). Og USAs respons til angrepene var mange og dyptgripende. De gikk i "krig mot terror" og invaderte blant annet Afghanistan for å få bukt på terrortrusselen. Men grepene som ble tatt var ikke bare av militær art. Det medførte også store organisatoriske endringer i offentlig forvaltningsstruktur og dens virkemåte. Det ble spurt om den offentlige forvaltningen hadde en adekvat organisatorisk struktur til å imøtekomme og håndtere den yrende terrortrusselen (Wise 2002). Som et svar på disse spørsmålene, så opprettet man i 2002 Department of Homeland Security som var den største omorganiseringen i det offentlige byråkrati i USA siden National Security Act i 1947 (Peters 2004). Så ringvirkningen i offentlige organisasjoner og etater var store. Vi har også hatt store endringer i forvaltningen her i Norge også ved at man har gjennomført mange tiltak for at den offentlige forvaltningen skal være bedre rustet til å respondere på en krisesituasjon. Man vedtok blant annet i 2005 en ny struktur for krisehåndtering der man gjorde markante grep i forvaltningsstrukturen. Blant annet så opprettet man Regjeringens kriseråd som har som mål i å styrke koordineringen mellom departementer ved mer komplekse krisesituasjoner (St.meld. nr 37 (2004-2005): 30).

Dette økte fokuset på terrortrusselen har medført et økt fokus på hvordan man skal respondere på et terrorangrep; hva man skal gjøre når et angrep inntreffer, eller hva man skal gjøre for å hindre eller redusere sannsynligheten for at et angrep inntreffer - altså forebygging og behandling. Begge disse handlingene kommer under

fagfeltet "Emergency management" (Haddow et Bullock 2003), eller på norsk krisehåndtering.

Selv om det militære aspektet i krigen mot terror er interessant i seg selv, og viktig for å hindre terrorangrep,¹ så er det vel så viktig å se på hvordan man er beskyttet når man blir rammet av et terrorangrep, eller hvordan kan forbedre eller redusere sjansen for et vellykket terrorangrep. Og da er det naturlig å se til den offentlige forvaltningen. Nærmere bestemt de offentlige aktører² som har ansvar for krisehåndtering. Videre vil jeg konsentrere meg om utfordringer og tiltak som angår terrorangrep i alle krisens faser; det vil si forberedelse, beredskap, håndtering og avspenning.

Når man skriver en oppgave så kan det være fornuftig å se på om temaet for oppgaven er relevant for faget man er student i, og det vil jeg si at temaet i denne oppgaven er. Kriser er i seg selv interessante å studere fordi de medbringer konsekvenser av en dyptgripende og alvorlig art. Kriser kan starte eller avslutte politiske karrierer, forandre den byråkratiske og hierarkiske maktorden og forandre organisasjonsstrukturer (Boin et al. 2005). 11. september-angrepene medførte den største omrokkingen i amerikansk forvaltning siden president Harry Truman satt med makten. Mens i Norge så har man opprettet Regjeringens kriseråd som skal fungere som en overordnet koordineringsenhet ved større krisesituasjoner. Når krisesituasjoner potensielt medfører så store konsekvenser for den offentlige forvaltning, så blir studier av håndteringen og organiseringen av dette fenomenet høyst relevant og viktig. Og i en slik kontekst så er det naturlig å evaluere hvordan det kunne skje: hvilke problemstillinger og utfordringer er det som oppstår ved slike situasjoner?; hvilke tiltak er det som blir gjort, og hva kan forklare dem? Dette er viktige problemstillinger for dette temaet, og det vil bli gjenspeilet i oppgavens problemstillinger.

¹ Dette kan selvsagt diskuteres. Mange argumenterer for at USAs kamp mot terrorisme har gjort USA mindre trygt og svekket forsvaret mot terrorangrep. For eksempel Turchie og Puckett i *Homeland Insecurity* (2008)

² I krisehåndtering så er det også mange sivile og private aktører, men i denne oppgaven, så vil det være fokus på myndigheten og dens aktører.

1.2 Oppgavens fokus og problemstilling

Fokuset i oppgaven vil være så se på hvordan offentlige forvaltninger planlegger å håndtere terrorangrep ved å se på hvilke utfordringer den står ovenfor i en krisesituasjon, og hvilke grep man har tatt for å være bedre skodd til å løse disse problemstillingene. Utfordringene kan tenkes å være alt fra riktig organisasjonsstruktur til hvilket lederskap som er passende under en krisesituasjon. Jeg vil så bruke de utfordringene for å evaluere om de tiltakene som har blitt gjennomført har tatt høyde for disse, og om det er noen forskjell mellom tiltakene som USA og Norge har gjennomført.

For å innskrenke mitt fokus, så har jeg kommet med følgende problemstillinger:

1) Hvilke utfordringer står den offentlige forvaltningen ovenfor ved et eventuelt terrorangrep? 2) Hvilke organisatoriske tiltak har offentlige myndigheter satt i verk for å kunne svare på disse utfordringene, og er det samsvar mellom fokuset på tiltakene og utfordringene? 3) Hvilke likheter og ulikheter finner vi i tiltakene som USA og Norge har gjennomført, og hva kan forklare dette?

Tematikken i mine problemstillinger er tredelt, der første del omhandler konkrete utfordringer eller dilemmaer for den offentlige forvaltning presentert av et terrorangrep, mens den andre delen går på tiltak som har blitt gjort i offentlig forvaltninger med hensikt i å besvare disse utfordringene, og hvorvidt tiltakene kan være egnet til å løse utfordringene for den offentlige forvaltning ved et terrorangrep. Den tredje problemstillingen går på hvorvidt USA og Norge har gjort like eller ulike tiltak for å beskytte seg mot terrorangrep, og hva som kan forklare både likhetene og ulikhetene. Jeg vil altså gjennomføre en komparativ studie av Norge og USA med fokus på tiltak som er blitt gjort for å håndtere terrorangrep. Men alle problemstillingene har en felles tematikk; nemlig offentlig forvaltning i møte med terrorangrep.

1.2.1 Teoretisk utgangspunkt

Når det kommer til det teoretiske rammeverket, så vil oppgaven innta en organisasjonsteoretisk tilnærming til offentlig sektor som forutsetter at man ikke kan forstå innholdet av den offentlige politikken og offentlige beslutninger uten å analysere styringsverkets organisering og virkemåte (Christensen et al. 2004). Og et nærliggende virkemiddel for å gjøre dette er å bruke organisasjonsteoretiske perspektiver i analysene. Jeg benytter meg av tre forskjellige teoretiske perspektiver: (1) et strukturelt-instrumentelt perspektiv, (2) et kulturelt perspektiv og (3) et omgivelsesperspektiv. Oppgaven vil innta en transformativ tilnærming da analysen ikke reduseres til en enkelt forklaringsvariabel, men man forventer at ”omstillinger i lederrollene skjer i et komplekst samspill mellom forvaltningspolitiske strategier og valg, historisk arv, individuelle bakgrunnsfaktorer og ytre krefter” (Christensen et Lægreid 2002: 27-28).

De organisasjonsteoretiske perspektivene vil ha to hovedoppgaver i denne oppgaven. For det første så vil de bli bruk for å forklare eventuelle avvik mellom tiltakene som USA og Norge har gjennomført og utfordringene som et terrorangrep frembringer. For det andre, så vil perspektivene bli brukt i den komparative analysen mellom USA og Norge som er forklaringsfaktorer på samsvar og ulikheter mellom tiltakene. Jeg vil ytterligere presentere det teoretiske rammeverk i neste kapittel av oppgaven.

1.3 Fremgangsmåte og operasjonalisering

Den første hoveddelen av oppgaven vil være en teoretisk del som skal fungere som et utvidet teorikapittel der jeg vil gjøre en studie av teori og litteratur i emnet krisehåndtering, og dels studere rapporter fra terrorangrepene i USA 11. september, 2001 og i London 7. juli, 2005. I tillegg så vil det også være et analysekapittel som skal gi svar på den første problemstillingen ved at studiet vil danne et teoretisk overblikk over generelle og gjennomgående utfordringer eller problemstillinger som blir presentert ovenfor offentlige forvaltninger i dens rolle som krisehåndteringsaktør

ved et terrorangrep. Man kan si jeg vil gjennomføre en teoriutviklende studie og dette kapittelet vil danne grunnlaget for den videre analyse av tiltak.

Den andre hoveddelen av oppgaven vil være en analysedel der jeg vil gjennomføre en multipel casestudie som skal svare på mine to siste problemstillinger. Mine case vil være USA og Norge. Teknikken for valg av case er det Gerring (2007) kaller for ”diverse case.” Diverse case er et en utvelgingsmetode der man velger case ut i fra variasjon i kjennemerker – i dette tilfellet om man har opplevd et terrorangrep og trusselbildet i forhold til terrorangrep. Når man velger sine case, så er det viktig å ta hensyn til ekstern validitet, og i en ”diverse case”-metode, så er det anbefalt at man velger case med ekstreme verdier på en skala (IBID: 98). Det har jeg gjort i mine valg: USA på den ene siden av skalaen, da de har opplevd et terrorangrep og med terrorangrep som en viktig del av trusselbildet, og Norge på den andre delen av skalaen siden vi ikke har opplevd et terrorangrep og terrorangrep ikke er en signifikant del an trusselbildet nå, men er spådd til å bli det i fremtiden³. Denne metoden for valg av case er også egnet til å generere hypoteser (IBID: 89), og det vil være endemålet med denne delen av oppgaven, og da i avslutningen av oppgaven.

1.4 Definisjon av begreper og empiriske avgrensinger

1.4.1 Krisehåndtering

Krisehåndtering er både et vidt begrep og fagemne, og jeg har dermed gjort en avgrensning ved at jeg tar for meg kriser i form av menneskeskapt kriser, og da terrorangrep. Dette er dels begrunnet i hvor stort fagemnet krisehåndtering er, og en hvis konkretisering er dermed nødvendig for å holde seg innenfor masteroppgavens begrensede lengde. Men også i at beskyttelse mot terrorangrep har blitt det største fokuset innen krisehåndtering i land som USA (Bullock et al. 2006: 507). Dermed, så er det i fra et faglig synspunkt svært interessant og relevant å gjøre denne avgrensningen.

³ I følge det åpne sammendraget av PSTs graderte trusselvurdering for 2008.

Så krisehåndtering vil i denne oppgaven bety tiltak og handlinger som blir gjort innen offentlig forvaltning i forbindelse med terrorangrep. Terrorangrep er også et svært vidt begrep, og jeg vil derfor nå redegjøre for mitt bruk av begrepet.

1.4.2 Terrorangrep

Begrepet terrorisme kan ha svært mange betydninger og bruksområder, og dermed er det hensiktsmessig å klargjøre oppgavens definisjon. Det er ingen unison eller bredt akseptert definisjon av terrorisme; selv ikke blant myndighetene i USA (Sauter et Carafano 2005). Men i følge State Department sin definisjon, så betyr terrorangrep følgende: “the term “terrorism” means premeditated, politically motivated violence perpetrated against noncombatant targets by subnational groups or clandestine agents”⁴. Mens FBI definerer det som: “the unlawful use of force or violence against persons or property to intimidate or coerce a Government, the civilian population, or any segment thereof, in furtherance of political or social objectives.”⁵ De skiller videre mellom terrorisme innenlands og utenlands.

Jeg vil i denne oppgaven ta utgangspunkt i begge definisjonene og jeg vil definere terrorisme som voldelige handlinger med politisk motivasjon rettet mot sivile mennesker eller offentlige bygninger med hensikt i å skade eller nøytralisere et lands myndighet og dens funksjoner. Jeg vil videre avgrense det til å gjelde innenlands. Grunnen til det er at jeg vil se på en forvaltnings mulighet til å håndtere et terrorangrep, og hvis det skjer utenlands så er det så mange hindringer og politiske avgrensinger som faller utenfor oppgavens fokus. Så da ville det vært en fare for lav validitet da jeg kunne ha endt opp med å besvare noe helt annet enn oppgavens problemstilling.

1.4.3 Empiriske avgrensinger

På grunn av både temaets rekkevidde og oppgavens restriksjoner, så har jeg tatt noen empiriske avgrensninger. Dette gjelder både for rapportene i første del av oppgaven,

⁴ 22 USC, Chapter 38, Section 2656f.

⁵ <http://denver.fbi.gov/nfip.htm>

og data som danner grunnlaget for analysen i andre. Grunnen til avgrensning er at mengden data og litteratur er så stor at det er umulig å få en grundig og dyptgående studie hvis man ikke avgrenser.

Når det kommer til den første delen, så vil jeg benytte god og relevant litteratur, men jeg vil også ta i bruk data i form av offentlige rapporter fra terrorangrep. Rapportene er svært nyttige da de gir god informasjon om hva som skjedde og hvilke problemer man ble stilt ovenfor. Jeg har valgt å avgrense meg til 11. september- og 7. juli-angrepene. Denne avgrensningen er begrunnet i den store mengden data, og dels i språkbarrierer⁶. Jeg ser ikke på dette som et problem da mengden data fra de to angrepene er så grundig at det danner et adekvat bilde av problemstillingen.

Når det kommer til andredelen, så har jeg gjort en avgrensning både i form av case, men også i tiltak. Jeg har i alt valgt tre politiske vedtak fra hvert land som dekker de viktigste tiltakene som er gjort i USA og Norge med tanke på hva som har betydning for håndtering av terrorangrep i offentlig forvaltning. Empiriske avgrensninger kan alltid diskuteres, men det er disse jeg har valgt for å danne et bilde over krisehåndteringstiltak. Jeg vil gi en grundigere gjennomgang av empirien i metodekapittelet.

1.5 Oppgavens struktur

Oppgaven starter med et teori- og metodekapittel der jeg redegjør for fremgangsmåten jeg vil bruke i oppgaven, og hvorfor dette er relevant for å svare på min problemstilling. Jeg vil presentere teorien som danner grunnlaget for min analyse og hvordan den kan bli brukt til å belyse problemstillingen. Jeg vil også i slutten av dette kapittelet gå igjennom mine metodologiske standpunkt og valg for oppgaven, og hvordan oppgaven og dens forskningsdesign stiller i forhold til spørsmålene om reliabilitet og validitet. Teoridelen blir noe amputert da etterfølgende kapittel om utfordringer ved et terrorangrep vil fungere som et utvidet teorikapittel der jeg gjør en litteraturstudie, samt empiristudie av rapporter, med endemål om å svare på oppgavens første problemstilling. Dette kapittelet er med å danne grunnlaget for min analyse av

⁶ Tenker spesielt på terrorangrepene i Madrid 2004. Disse rapportene er på spansk og jeg kan dermed ikke benytte meg at de.

de tiltak som har blitt gjennomført svarer på generelle utfordringer ved terrorangrep. Etterfølgende kapittel vil nettopp være oppgavens analysedel der jeg vil studere tiltak i USA og Norge, og se om det er avvik mellom utfordringer og tiltak. Dette kapittelet vil altså da besvare min andre problemstilling. Oppgaven vil avrundes med et avslutningskapittel der jeg kommer med en kort oppsummering og konklusjon som svarer på mine problemstillinger.

2. TEORI OG METODE

Når man skal gjennomføre en forskningsprosess så må man ta stilling til hvordan problemstillingene som er blitt utformet skal knyttes til empirien og de teoretiske rammer. Dette gjøres ved å utforme en forskningsdesign som tilføyer den logiske og nødvendige forbindelsen mellom data og teori til problemstillingen (Yin 2003:19). Videre så sier Yin at man skal bedømme forskningsdesignets metodologiske kvalitet og relevans ut i fra fire betingelser: (a) begrepsvaliditet, (b) intern validitet, (c) ekstern validitet og (d) reliabilitet.

I dette kapitlet vil jeg først presentere oppgavens teoretiske bidrag, og hvordan de vil bli anvendt i oppgaven. Den teoretiske delen av dette kapitlet vil få et litt begrenset omfang da neste kapittel, som tar for seg utfordringer ved terrorangrep for offentlige forvaltninger, vil fungere som et utvidet teorikapittel. Deretter presenteres forskningsdesignets metodologiske utgangspunkt og konsekvenser. Her vil jeg presentere oppgavens fremgangsmåte og vurdere forskningsdesignets kvalitet ut i fra Yin sine fire betingelser.

2.1 Et strukturelt-instrumentelt perspektiv

Utgangspunktet til et instrumentelt perspektiv er at man ser på de formelle aspektene ved en hendelse, avgjørelse eller organisasjon, og hvordan aktører operer innenfor et strukturelt rammeverk. En grunnidé bak dette perspektivet er *konsekvenslogikk*, der aktører blir sett på som rasjonelle ved at de praktiserer sin adferd ut i fra en mål-middel-forståelse, og at aktuelle organisasjoner og dens kontekst blir sett på som redskaper eller instrumenter som ansatte tar i bruk for å oppnå gitte mål. (Christensen et al. 2004: 30; Christensen et Læg Reid 2007: 6). Dog så blir ikke organisasjonsstrukturen bare et styringsvirkemiddel for organisasjonsaktører, men den *formelle organisasjonsstrukturen* kan også bestemme atferden til aktørene som operer innenfor ved at strukturen består av posisjoner og regler for hvem som skal gjøre hva og hvordan (Christensen et al. 2004: 31). Man kan altså dele opp dette perspektivet i minst to grunnidéer: konsekvenslogikk og formell organisasjonsstruktur. Jeg vil gå litt mer inn på hva dette innebærer.

2.1.1 Konsekvenslogikk – formålsrasjonelle handlinger

Et viktig element ved konsekvenslogikk er at mennesker er rasjonelle aktører som gjennomfører formålsrasjonelle handlinger som innebærer at organisasjoner har en bevissthet om hva man ønsker å realisere i fremtiden, og et problem er avstanden mellom mål og hvor man står per dags dato. Formålsrasjonelle handlinger blir da aktive tiltak som blir gjort for å minske denne avstanden. Gjennomføringen av slike handlinger består av fire handlingsfaser: mål, alternativer, konsekvenser og beslutningsregler (Christensen et al. 2004: 32).

Den første fasen blir en målsettingsfase der aktørene ser på hva man ønsker å oppnå og hvor lang avstand det er mellom mål og virkelighet. Et problem i denne fasen kan være motstridende ønsker om mål og forskjellige definisjoner av avstanden mellom en ønsket og virkelig forfatning. Dette medfører at målene kan bli vage og motstridende. Den neste fase blir å vurdere alternativer for hvordan man skal gå frem for å minske avstanden. Her kan de formelle rammene legge føringer på hvilke handlinger man har mulighet til å frembringe. Men vurderingen av handlingene bringer oss også til tredje fase; nemlig konsekvensvurdering. I denne fasen så prøver man å sette alternativene opp mot hverandre og se på hvilke konsekvenser de vil få for fremtidig måloppnåelse. Man vurderer hvor verdifulle konsekvensene av tiltakene er for organisasjonen, og foretar et valg på grunnlag av dette (IBID:32). Et nærliggende problem kan være at man ofte ikke har den fulle oversikt over konsekvensene av en handling, og valgene blir tatt ut i fra en feil virkelighetsforståelse. Slike feilvurderinger skjer ofte i krisehåndtering siden det er vanskelig å forutse når og hvordan en krise vil inntreffe (Boin et al. 2005: 19), og en korrekt vurdering av konsekvensene vil dermed være svært vanskelig. Den siste fasen er en beslutningsfase der det bestemmes hvilke handlinger man skal ta og når. Et nærliggende problem ved denne fasen er at valgene blir bestemt i stor grad av det neste hovedelementet ved et instrumentelt perspektiv; formell organisasjonsstruktur, og dens hierarkiske struktur og regler for hvem som bør gjøre hva og hvordan.

Bruksområde

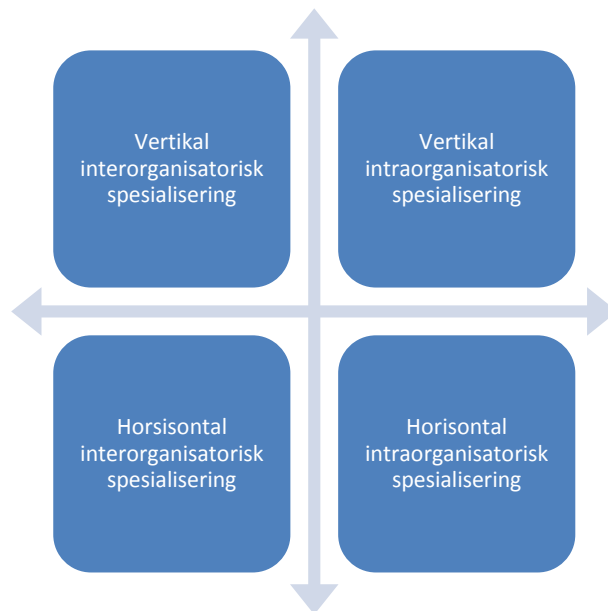
Som jeg var inne på i innledningen, så skal jeg bruke perspektivene til å forklare forskjeller eller likheter mellom tiltakene USA og Norge har gjennomført. Og eventuelt hvorfor det er et avvik mellom tiltak og utfordring. Konsekvenslogikk kan tenkes å forklare handlingsmønsteret til involverte aktører og hvorfor de handlet som de gjorde. Det kan for eksempel tenkes at begrensede handlingsalternativer i andre fase kan ha gjort det nødvendig å gjennomføre tiltak som ikke er helt tilpasset målet som man ønsket å oppnå i utgangspunktet. Vanskeligheten til å bedømme konsekvensene ved en krisesituasjon kan også føre til feilbedømmelse i fase tre, og dette elementet ved en formålsrasjonell handling kan være en forklaringsfaktor i denne oppgaven.

2.1.2 Formell organisasjonsstruktur

Mens fokuset til konsekvenslogikk er på aktørers handlingsmønster, så ser man ved denne tilnærmingen mer på det formelle rammeverket i form av organisasjonsstruktur og hvordan det er med på å bestemme handlingsrommet til involverte aktører. Grunnen til at dette er viktig ligger i at den formelle organisasjonsstrukturen forklarer avgjørelser tatt i offentlige organisasjoner, innholdet i offentlig reformer og konsekvensene de har for samfunnet som helhet (Gulick 1937; Weber 1970: 224-230). Begrunnelsen til det er minst tredelt. For det første så blir innbyggere påvirket av, og er i samhandling med, formelle offentlige organisasjoner, og nå mer en før (Christensen et Peters 1999: 6). Så utforming av det offentlige byråkratiet har stor betydning for hvordan denne samhandlingen fungerer. For det andre så utfører organisasjonsstrukturen en seleksjon av potensielle deltagere og setter opp en maktfordeling. Den formelle strukturen vil da være med å bestemme spillereglene samt hvem som har rett til å delta. Den tredje begrunnelsen er at den formelle strukturen er med å sette dagsorden og definere forehavende ved å bestemme hvilke problemer og løsninger som er passende å gjennomføre ut i fra regler og lover som er fastsatt (Christensen et Peters 1999: 6; Egeberg 2003: 4). Dette har stor betydning for

formålsrasjonelle handlinger siden det legger restriksjoner på hvilke handlinger man kan ta, og dermed kan føre til at handlinger ikke tjener formålet.

Når det kommer til selve organisasjonsutforming, så kan man med fordel ta utgangspunkt i to hovedelementer. For det første så er det viktig å se på spesialisering av organisasjonsstrukturen, og dette kan enten skje horisontalt eller vertikalt. For det andre så er det viktig å se på hvilket nivå av aktører man forholder seg til; om det er interorganisatorisk eller intraorganisatorisk. Ut i fra disse hoveddimensjonene, spesialisering og aktørnivå, så viser figur 2.1 at vi kan snakke om fire former som beskriver den formelle organisasjonsstrukturen:



Figur 2.1 Fire former som beskriver den formelle organisasjonsstruktur

For å få en forståelse av figuren og hva begrepene innebærer, så vil jeg forklare forskjellen mellom horisontal og vertikal spesialisering og inter- og intraorganisatorisk nivå.

Når det kommer til retning av spesialisering, så kan det enten skje horisontalt eller vertikalt (Christensen et al. 2007b:18), og spesialiseringen blir brukt for å beskrive graden av arbeidsfordeling og beslutningsmakt. *Horisontal spesialisering* uttrykker hvordan arbeidsfordelingen blant aktører på samme nivå skjer ved hjelp av organisasjonsstrukturen (Christensen et al. 2004: 35). Altså så sier grad av horisontal spesialisering hvordan fordelingen av arbeidsoppgaver og oppdeling av enheter er

blant aktører på samme nivå. Et problem med for eksempel høy horisontal spesialisering er at organisasjonsstrukturen lett kan bli fragmentert ved at man har mange frittstående enheter, og dette kan ha betydning for samordning og koordinasjon blant involverte aktører. Så lav grad av horisontal spesialisering vil i utgangspunktet legge bedre til rette for mer koordinerte enheter (Gulick 1937: 20-21) enn hva høy grad av spesialiserte enheter vil gjøre. Når det kommer til *vertikal spesialisering*, så sier det noe om grad av sentralisering av makt⁷, og fordelingen av oppgaver blant ledere på forskjellige nivåer i en organisasjon. Det sier også noe om muligheten til å ta avgjørelser ut i fra hvor man befinner seg i organisasjonen. Høy vertikal spesialisering vil medføre en desentralisering av makt (Christensen et Lægneid 2001: 98-99), og større frihet for ansatte på lavere nivå av organisasjonen til å ta avgjørelser (Christensen et al. 2007b: 18). Mens en lav grad av vertikal spesialisering vil da medføre en sentralisering av makt, og avgjørelser blir tatt i toppen av hierarkiet.

Hvis man ønsker å definere aktørers samhandling i og utenfor en organisasjon, så kan man hensiktsmessig skille mellom to nivåer: inter og intra. Hvis man ser på de formelle strukturer og rammer fra et interorganisatorisk ståsted, så ser man på forholdet mellom forskjellige autonome enheter innenfor et politisk-administrativt system (Christensen et Peters 1999: 6), og hvordan spesialiseringen og tilknytningsformene er blant forskjellige organisasjoner. For eksempel koordinasjonen og beslutningsmyndighet mellom FBI og CIA ved et terrorangrep. Et intraorganisatorisk fokus på en formell organisasjonsstruktur er litt mer innsnevret og fokuset kan for eksempel være hvordan spesialiseringen er mellom forskjellige deler av samme organisasjon (Dexter 1990). Et eksempel på et slikt fokus er å se på hvordan fordelingen og relasjonen er mellom Federal Emergency Management Agency og Office for Domestic Preparedness som begge er en del av Department of Homeland Security i USA, og hvordan denne relasjonen kan ha betydning for håndteringen av et terrorangrep i USA.

⁷ Med makt så mener jeg evne til å styre og ta avgjørelser.

Bruksområde

Den formelle organisasjonsstrukturen kan ha et stort bruksområde i denne oppgaven. For det første, så har organisasjonsstrukturen betydning på grunn av at oppgaven tar for seg jeg nettopp reformer som har hatt betydning for den formelle organisasjonsutformingen for enheter som bedriver håndtering av terrorangrep i Norge og USA. Oppgaven vil altså se på hvordan man organiserer mot et potensielt terrorangrep, og da spiller den formelle organisasjonsstrukturen hovedrollen. For det andre, så har den betydning som en forklaringsfaktor både for den tredje problemstillingen. For eksempel så kan den forskjellige formelle organisasjonsstrukturen mellom USA og Norge være med på å forklare ulikheter i gjennomførte tiltak. Det amerikanske systemet er av design utformet fragmentert for å hindre konsentrasjon av makt (Kettl 2004: 43), mens det norske kan sies å være noe mer sentralisert. Dette skillet kan være en god forklaringsfaktor, og viser relevansen i å bruke formell organisasjonsstruktur i oppgaven.

2.2 Et kulturelt perspektiv

En kulturell tilnærming til organisasjonsteori vil være å se på de uformelle aspektene ved en organisasjon og hvordan denne kulturen kan ha betydning for dens virkemåte. Tanken bak dette teoretiske perspektivet er at en organisasjon har bygd opp en organisasjonskultur som innebærer visse tradisjoner, normer og verdier som er rådende i organisasjonen. Og denne kulturen har stor påvirkningskraft for hvordan organisasjonen og dens aktører handler på en problemstilling ved at det legges kulturelle bindinger på hva som oppfattes som en korrekt tilnærming.

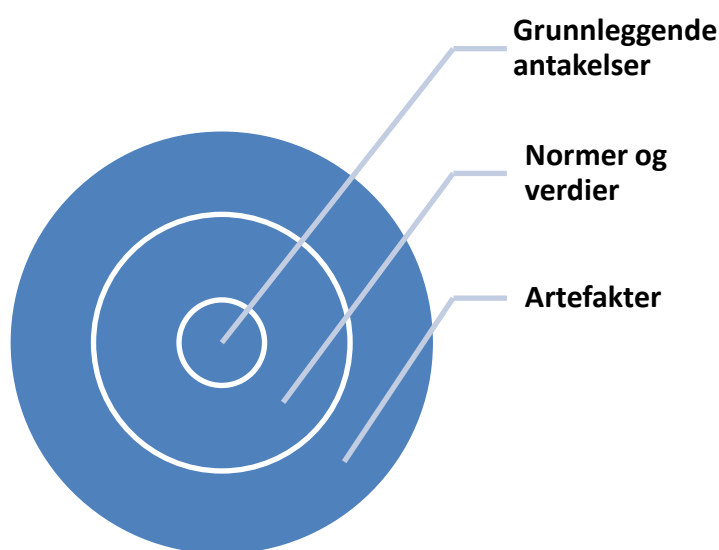
Man kan si at en organisasjon utvikler seg over tid til å bli en institusjon. En institusjon kjennetegnes ved at en organisasjon blir verdsatt til å ha en nytteverdi utenfor det rent praktiske, og at drastiske endringer vil ha stor betydning det fellesskapet og kulturen man har bygd opp (Perrow 1986: 167). Dette kan føre til at samarbeid med utenforstående aktører kan være vanskelig da samhandling muligens blir sett på som en trussel eller hindring for en egens institusjon og virkemåte. Et eksempel på dette finner vi i samhandlingen mellom FBI og CIA i forkant at 11.

september-angrepene. CIA og FBI nølte med informasjonsdeling som følge av to vidt forskjellige tilnæringer til etterretningsarbeid (National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States 2004: 21).

En organisasjonskultur består av de uformelle normene og verdiene som vokser fram og har betydning for livet i og rundt virksomheten (Christensen et al. 2004: 47). En litt mer utdypende definisjon er at ”kultur er et system av offentlig og kollektivt aksepterte meninger som fungerer for en gitt gruppe på et gitt tidspunkt. Dette systemet av termer, former, kategorier og bilder tolker et folks egen situasjonen for folket selv”⁸ (Pettigrew 1979: 574). Altså, ved å bruke et kulturelt perspektiv som en forklaring på handling, så ser man bort fra de formelle strukturene, men heller mot de uformelle som er bygd opp av en organisasjonens kultur, og hvordan dette kan hindre eller hjelpe beslutningsprosesser.

2.2.1 Analysenivå

Når det kommer til analyse av en organisasjonskultur, så kan man dele inn en kultur i tre nivåer (Schein 1992: 17). Som figur 2.2 viser, så deler man de tre nivåene i: grunnleggende antakelser, normer og verdier og artefakter. Jeg vil nå gå kort igjennom hva disse nivåene innebærer.



Figur 2.2 En kulturs tre analysenivåer

⁸ Oversettelsen er hentet fra Hatch (2001: 231).

Grunnleggende antakelser

Som tittelen hentyder, så består dette nivået av noen grunnleggende antakelser som er tatt for gitt og ikke trenger synlig promotering eller manifestasjon for å ha betydning. Grunnleggende antakelser er det som medlemmene tror på som virkelighet, og som dermed påvirker hva den enkelte oppfatter, tenker og føler (Hatch 2001: 238). Det er en holdning som har liten variasjon blant aktører innenfor en og samme kulturelle enhet (Schein 1992: 22), og har dermed stor betydning for organisasjonen som helhet.

På grunn av den uniforme antakelsen eller virkelighetsforståelse på dette nivået av kulturen, så vil endring av besittende antakelser være høyst problematisk; når noe ikke viker fra normalen, så vil endringer være vanskelig. Det er også et poeng at kultur ikke består av én enkelt overbevisning eller grunnantakelse, men et sett av sammenhengende overbevisninger og grunnantakelser (Hatch 2001: 238). Dette bidrar også til å vanskeliggjøre helhetlige endringsforsøk.

For å få en helhetlig forståelse av en organisasjonskultur, så er man selvsagt nødt til å få en forståelse av alle analysenivåer. Men kjernen av en kultur ligger i det innerste nivået blant de essensielle antakelser, og hvis man forstår de, så kan man enklere forstå de ytterliggående nivåer (Schein 1992: 26). Det betyr at hvis man ønsker å analysere en organisasjonskultur, så kan det være høyst hensiktsmessig å først prøve å få en forståelse over hva kjernen av kulturen består av. Dette kan være med å bidra til en mer dyptgående forståelse.

Normer og verdier

Normer og verdier kan sies å være en oppfatning om hva som er korrekt eller galt, og hva man kan gjøre ut i fra det. Verdier er en bevist oppfatning om korrekthet som danner basis for vurderingen av en handling. I organisasjonsteori så kan dette tenkes å være en oppfatning om hvilke av handlingsalternativene som er regelrette ut fra de verdiene som en organisasjonskultur innehar. Normer er mer uskrevne regler som gjør at medlemmene i en kultur vet hva som forventes av dem i vidt forskjellige situasjoner (Hatch 2001: 239). Og en organisasjonsnorm kan erstatte formelle lover ved at de legger rammer for en aktørs handlingsrom med hjelp av uformelle virkemidler i en menneskelig samhandling.

Forskjellen mellom dette analysenivået og det forrige er at normer og verdier er mer beviste oppfatninger enn de grunnleggende antakelsene (IBID: 239). Det gjør at de er mer subjektive oppfatninger som ikke nødvendigvis er så unisont delte som de grunnleggende oppfatningene. Dette kan gjøre at normene og verdiene ligger mer tiltrette for ytre press om forandring enn de grunnleggende ved at man lettere kan forandre disse normene og verdiene.

Artefakter

Artefakter utgjør det ytterste laget i analysemodellen og kan sies å være kulturens overflate. Denne overflaten representerer alle fenomener som man ser, hører og føler (Schien 1992: 17) når man trer inn i kulturens omfang. Artefaktene er mer håndgripelige egenskaper ved atferd, og er dermed lettere tilgjengelige elementer for forskning av en kultur (Hatch 2001: 241) Eksempler på slike artefakter kan være fysiske bygninger og dens arkitektur, kleskodeks og utforming av arbeidsplasser, for å nevne noen.

Et problem med analyser av dette nivået er at artefaktene kan ha et utpreget fokus mot omgivelsene og bruk av symbolikk. Videre så har dette betydning for to deler av en slik analyse. For det første så kan symbolikken være vanskelig å tolke korrekt på grunn av at tolkning av symbolikk bærer preg av at det er ens egen tolking, og dermed projeksjon av egne følelser og reaksjoner (Schien 1992: 18). Dette er problematisk i forhold til studiets reliabilitet, som sier noe om graden av nøyaktighet og nøytralitet. For det andre så kan det oppstå et problem hvis det er for stor avstand mellom de kulturelle aspekter som blir frontet med symbolbruk og de faktiske kulturelle trekk av organisasjonen. Man kan fort tenke seg at organisasjoner er opptatt av å selge et glansbilde av kulturen til omgivelsene, og de ytre artefaktene bærer dette preget i stedet for den virkelige situasjonen. Det er altså stor avstand fra ytterlaget til den indre kjerne i en organisasjonskultur.

Bruksområde

I likhet med det instrumentelle perspektivet, så vil det kulturelle perspektivet også bli brukt som et virkemiddel for tolking av atferd.

For det første så kan en distinksjon mellom en organisasjons analysenivåer hjelpe oppgaven med å tolke atferd ved et terrorangrep - der kulturelle rammer og symbolikk spiller en viktig rolle - ved at man prøver å skille mellom kulturens projeksjon og den indre kjerne. Dette kan bidra til en bedre analyse av oppgavens data ved at man legger vekt på organisasjonskultur som en begrunnelse på en handling eller et valg. Og hvordan styrken på de forskjellige nivåene kan forklare ulikheter – for eksempel så vil grunnleggende antagelser ha større mulighet til å påvirke avgjørelser enn normer og verdier. Så hvis organisasjoner har en kultur på ulikt nivå, så kan det være en plausibel forklaring. For det andre, så kan en kulturell tilnærming bidra med forklaringer på problemstillinger som det instrumentelle perspektivet eller omgivelsesperspektivet ikke kan bidra med. Eksempler på dette kan være hvordan kulturelle motsetninger mellom involverte aktører kan hindre koordinasjon og samarbeid. Så det kulturelle perspektivet vil bidra med en ytterlig vinkling på organisasjonsteori, og dermed gi oppgaven en bedre forståelse av det man ønsker å besvare.

2.3 Omgivelsesperspektivet

Påvirkingsstrømmene til offentlige organisasjoner og ansatte kommer ikke bare fra formelle og strukturelle rammer eller organisasjonskulturen de er innflettet i. De kommer også fra organisasjonens omgivelser. Organisasjoner lever ikke i et vakuum der de kan styre og bestemme sin egen politikk, men de må også samhandle med andre aktører utenfor sin egen organisasjon. Så for å forstå hvordan organisasjonens rolleutforming og rolleutøvelse fungerer, så er det viktig at man også ser på trekk ved omgivelsene man omgir seg med (Olsen 1992). Endringer i forvaltninger er ikke bare et resultat av design og bevisste forvaltningspolitiske reformer, men også en tilpasning til situasjonsbestemte forhold og til omgivelsesfaktorer (Christensen et Lægneid 2002: 26). Så organisasjonens omgivelser vil være viktig både for hvordan organisasjonsstrukturen utformes, men også for hvordan utførelsen av oppgaver skjer (Christensen et al. 2004: 41).

Omgivelsene til en organisasjon har minst tre trekk ved seg som er nyttig å ta utgangspunkt i. For det første så er det hensiktsmessig å se på hvilken type omgivelser

det er snakk om. Et vanlig skille er mellom tekniske og institusjonelle omgivelser. De tekniske omgivelsene er alt fra formelle samarbeidspartnere til overordnede styringsvedtak, mens institusjonelle omgivelser omhandler mer spredning av myter og symboler på løsningsforslag. For det andre så kan de være fatalistiske og tvingende eller de kan være basert på frivillighet. Dette kjennetegnet omhandler altså graden av frivillighet og bevissthet blant organisasjonene som blir utsatt fra påvirkning. For det tredje så er et kjennetegn ved omgivelsene deres tilknyttingsform. Med det menes hvor nære eller fjerne omgivelsene er fra organisasjonen. Her er det mest vanlig å snakke om tre nivåer: det interorganisatoriske nettverket, de generelle omgivelsene og de internasjonale/globale omgivelsene (Hatch 2001: 82).

I den neste delen av dette kapitlet, så vil jeg utdype betydningen av og tankesettet bak disse tre trekkene ved en organisasjons omgivelser, og hvordan de teoretiske bidragene kan anvendes i denne oppgaven.

2.3.1 Tekniske og institusjonelle omgivelser

Et første kjennetegn ved en organisasjons omgivelser er skillet mellom tekniske og institusjonelle omgivelser. Dette skillet går på formen for press fra omgivelsene. Enten det er konkrete tiltak fra formelle aktører, eller en mer symbolsk bruk av myter som oppstår som en mote i omgivelsene.

En definisjon av *tekniske omgivelser* er "...de delene av omgivelsene som påvirker en organisasjons mulighet for måloppnåing ved utføring av oppgavene som er viktigst" (Christensen et al. 2004: 42). Et annet kjennetegn ved tekniske omgivelser er at de vil påvirke mer de tekniske bestanddeler av organisasjonen enn de kulturelle. Man kan tenke seg minst to grunner til det. For det første så vil press fra tekniske reformer i hovedsak komme gjennom offentlige reformforslag og lovendringer. Og et kjennetegn ved reformer er nettopp at de består av beviste forandringer på organisasjonsstruktur og prosessprosedyrer med det mål å få dem til å fungere bedre (Pollitt et Bouckaert 2004: 8). Man kan si at virkemiddelet til de tekniske omgivelser legger opp til et fokus på instrumentelle aspekter ved en organisasjon. For det andre så har jeg tidligere vist at beviste endringsforsøk på å forandre en organisasjonskultur, og da spesielt grunnantakelser, er svært vanskelig. Man vil ofte oppfatte dette som en

trussel mot den innarbeide kulturen. Derfor kan det være mer hensiktsmessig for aktører i de tekniske omgivelsene å rette presset mot tekniske aspekter med hjelp av formelle virkemidler, som for eksempel internasjonale samarbeidsavtaler.

Basisen bak *institusjonelle omgivelser* er at ”organisasjoner befinner seg i institusjonelle omgivelser, hvor de konfronteres med sosialt skapte normer for hvordan de bør være utformet” (Christensen et al. 2004: 66). Det oppstår en form for mote på hva som er korrekte løsninger, og disse spres rundt i omgivelsene som en myte om en korrekt løsning. Det er altså en slags motelogikk der man må leve opp til de sterke normene om å være moderne og adoptere det nye innen området (Røvik 1998: 309). Det blir en ”garbage can”-tilnærming der løsningen søker problemer, og ikke omvendt. Presset fra institusjonelle omgivelser er da mer indirekte enn fra de tekniske. Begrunnelsen ligger nettopp i spredningen av myter skjer i form av en følelse av behov fra organisasjonen til å tilpasse seg omgivelsene og rådende myter. Det er ofte slik at en reform som er kompatibel med de nåværende og dominerende normer og verdier i omgivelsene vil bli implementert, mens de som er i uoverensstemmelse vil bli forkastet (Christensen et al. 2007b: 20; Christensen et Lægreid 2002: 27). Dog så er et problem med disse mytene at de lover mer enn de holder (Røvik 2007: 33) og det kan bli et problem i krisehåndtering.

Bruksområde

I en analyse av krisehåndtering, så kan denne delen av omgivelsesperspektivet være et nyttig verktøy for forståelse av beslutninger og handlinger. De tekniske omgivelsene kan være med på å forklare utfallet av reformendringer som USA eller Norge har gjort. Et eksempel på det kan være at press fra de tekniske omgivelsene på strukturendringer i agenturer med ansvar for krisehåndtering om å gi mer myndighet til ansatte på lavere nivå. Mens teorien om myter kan være med på å forstå spredningen av unisone virkemidler til krisehåndtering. Man kan på mange måter si at etter 11. september så oppstår det en slags isomorfi av krisehåndteringsløsninger. Dette førte til blant annet store offentlige sammenslåinger både i Norge og USA. Så en forklaring kan være et ulike land befinner seg i forskjellige omgivelser.

2.3.2 Fatalisme eller frivillighet

Det neste kjennetegnet ved omgivelsene er graden av frivillighet og mulighet til å bestemme et ønsket utfall i pressituasjoner som organisasjoner befinner seg i. Og i en slik situasjon, så kan omgivelsene enten være fatalistiske eller frivillige i sitt press.

Hvis noe er fatalistisk, så innebærer det at relasjonene i en prosess er determinert av ytre og indre årsaker, og at man ikke har noen form for fri vilje. I oppgavens kontekst, vil det si fra omgivelsene og at de endringene som en organisasjonen gjennomfører blir implementert ufrivillig fra dens omverden. Denne egenskapen ved omgivelsene kan lett knyttes opp mot de tekniske omgivelsene og reformer som spres gjennom bindende kontrakter fra overnasjonale organer. Nærliggende eksempler på dette finner vi for eksempel hos den Europeiske union som tvinger gjennom lovforslag som har betydning for de enkelte nasjonalstater.

Motparten til fatalistiske omgivelser vil være omgivelser som bedriver press, men implementeringen skjer frivillig. Tanken er at ikke noe skjer deterministisk på rammende part, men at relasjonene skjer ved frivillighet i form av fri vilje. Man har altså mulighet til å ta sine egne valg på hvilke tiltak man ønsker å gjennomføre eller ikke. Det vil her være nærliggende å knytte denne egenskapen ved omgivelsene opp mot institusjonelle omgivelser og spredningen av myter. Organisasjoner omgir seg med mange forskjellige aktører som promoterer ulike løsninger, og det vil da være opp til organisasjoner hvilke man skal eller ikke skal implementere. Presset er ikke determinerende og tvingende, men oppstår ved at man har valgmuligheter

Så et viktig skille i omgivelsene er om presset er determinerende eller basert på frivillighet og hvordan dette kan forklare tiltak som blir gjennomført.

Bruksområde

Skillet mellom tvang og frivillighet i press fra omgivelsene kan være nyttig i denne oppgaven da det kan ha stor innvirkning på hvordan man organiserer mot terrorangrep. Man kan si at det har blitt utviklet et økende behov for sentralisering av makt i håndteringen av terrorangrep. Dette har gjort man har gjennomført mange tiltak fra sentralt nivå som tvinger enheter på lavere nivå til å gjennomføre endringer. Så det

økte behovet for sentralisering av politisk makt kan sies å ha bidratt til økende fatalistiske omgivelser. Grunnen til det er at det i stor grad har oppstått en slags konsensus at midlet helliggjør målet, og man kan bruke mer tvang for å beskytte seg mot terrorangrep (Etzioni 2005). Et annet bruksområde for skillet mellom tvang om frivillighet kan være som en forklaringsfaktor på ulikhet eller likhet. Hvis forvaltninger befinner seg i samme determinerende omgivelser, så kan dette være en god forklaring på likhet. Motsatt så kan én forklaring på ulikhet være at én forvaltning befinner seg i fatalistiske omgivelser, mens den andre i frivillige. Så den ene forvaltningen blir tvunget til et valg mens den andre får ta et fritt valg.

2.3.3 Tilknytingsformer

Tilknytingsformer sier noe om forholdet mellom organisasjonen og dens omgivelser. Mer presist så vil det i denne oppgaven dreie seg om grad av nærhet. Som jeg var inne på tidligere så er det i organisasjonsteori vanlig å skille mellom tre ulike tilknytingsformer: interorganisatoriske nettverk, de generelle omgivelser og internasjonale/ globale omgivelser.

Når det kommer til det *interorganisatoriske nettverket*, så tar man her utgangspunkt i at organisasjoner inngår i et samspill med aktører i sine omgivelser, og at dette samspillet er nødvendig for å opprettholde driften av organisasjonen. Dette kalles *task environment*, og består av de nærmeste aktører i omgivelsene. Altså konkrete omgivelser med stor betydning for den daglige driften av organisasjonen. Påvirkningskraften fra dette nivået vil være stort siden nærheten og avhengighet til omgivelsene er stor.

Det neste nivået av omgivelsene er de *generelle*. De generelle omgivelsene er ikke så konkrete som aktørene i organisasjonens nettverk og er faktorer fra omgivelsene som har en indirekte påvirkningseffekt på organisasjonen. For å konkretisere disse elementene så deler Hatch (2001: 85) de inn i syv forskjellige sektorer. De viktigste for denne oppgaven er den kulturelle sektoren som beskriver kulturen som organisasjonen og dens omgivelser er innvevd i, den juridiske sektoren som defineres ved forfatningen og lovverket i landene som organisasjonen er virksom i, den politiske sektoren som beskriver det politiske systemet og maktfordelingen, den

økonomiske sektor som beskriver de økonomiske forutsetninger og markeder man operer i og til slutt den tekniske sektoren som sier noe om en transaksjon mellom organisasjon og omgivelsene til å knytte til seg teknologi.

Internasjonale og globale omgivelser utgjør det siste og ytterste nivået av omgivelsene. Nivået omfatter aspekter ved omgivelsene som går utover nasjonale grenser, eller som er organisert i en global målestokk. Logikken er at så snart en organisasjon utvider sin virksomhet utover egne nasjonale grenser så vil den jevnlig måtte inngå i et samspill med aktører fra organisasjoner i andre land, og at disse vil bli en del av organisasjonens omgivelser (IBID: 90-91). For private organisasjoner så vil slike aktører ofte være foretningspartnere eller konkurrenter, men for de offentlige så er det svært hensiktsmessig å se på globale og overordnede myndigheter. Eksempler på slike elementer av de globale og internasjonale omgivelser kan være den Europeiske union, Forente nasjoner eller internasjonale konsulentfirmaer som presser på reformasjon av offentlig forvaltning.

Det er verdt å nevne at man ikke bør oppfatte de tre nivåene som fristilte elementer ved omgivelsene, men at man heller bør se på de som en del av en felles omgivelse der nivåene er gjensidig påvirkelig. Det betyr at de forskjellige elementene av omgivelsene påvirker hverandre. Eksempelvis så kan de generelle omgivelsene påvirke nettverket, eller de generelle omgivelsene kan påvirke de internasjonale. Et eksempel på det sistnevnte kan være at nasjonale juridiske rammer for en organisasjon gjør at implementering av reformer fra internasjonale aktører ikke er mulig å gjennomføre. Så det er viktig å ta med seg at man må se på omgivelsene som en helhet og ikke som fragmenterte sektorer.

Bruksområde

Omgivelsesperspektivet kan spille en viktig rolle som forklaringsvariabel i denne oppgaven. Grunnen til det ligger mye i det jeg har gjennomgått, men det er spesielt to aspekter ved et terrorangrep som gjør omgivelsesperspektivet og dens tilknyttingsformer svært relevant. For det første så er aktører som blir rammet av terrorangrep avhengig av de generelle omgivelsene ved at det legges kraftige spilleregler for hvilke tiltak man kan ta for å beskytte seg mot terrorangrep og redusere effektene hvis det

inntreffer. Det er spesielt tre sektorer som er høyst relevante, og det er den juridiske - som definerer de juridiske forpliktelser; den politiske sektoren - som omhandler maktfordelingen og maktkonsentrasjonen for involverte aktører; den økonomiske - som legger rammer for hvilke tiltak man har råd til å gjennomføre. For det tredje, så innebærer håndtering av terrorangrep en stor avhengighet av internasjonale aktører ved at terrorgrupper operer internasjonalt og over landegrenser. Det gjør at hvis man skal prøve å forhindre terrorangrep, så er man avhengig av internasjonale partnere. Så ulikheter på disse tilknytningsformene kan forklare ulikheter på samsvar eller avvik mellom utfordringer og tiltak.

2.4 Metode

I denne delen av oppgaven så vil jeg presentere mitt metodologiske utgangspunkt. Først vil jeg gi en kort gjennomføring av forskingsdesign, for deretter å bedømme dette ut i fra (Yin 2003:19) sine fire kriterier for et godt forskningsprosjekt.

2.4.1 Komparativt casestudie og utvalg av case

I min studie så benytter jeg meg av studieteknikken komparativt casestudie, som innebærer en sammenligning av to eller flere enheter. Casestudie er en intensiv studie av en enkelt case hvor målet er å belyse en større del av populasjonen. (Gerring 2007: 20). I mitt tilfelle beveger jeg meg bort fra en enkel casestudie ved at jeg gjennomfører en komparativ studie mellom Norge og USA. Men målet er fortsatt det samme som hos Gerring sin definisjon siden jeg ønsker å belyse et empirisk fenomen, bygd rundt mine problemstillinger, ved å gjennomføre en intensiv studie av mine case. Fordelen ved å utvide antall case er at man får klarere forbindelseslinjer mellom empiri og teori, og det kan hjelpe arbeidet med å utforske prosesser og årsakssammenhenger (Andersen 1997: 95). Knyttet til oppgaven så bidrar dette til at jeg kan få en dypere innsikt i mekanismer knyttet til håndtering av terrorangrep ved at jeg velger å se på to heterogene land på visse områder, men som har mange viktige likheter på enkelte områder (Christensen et Peters 1999). Jeg vil komme nærmere innpå dette når jeg tar for meg kriteriet og valg av case.

Når man sammenligner land, så er det vanlig at man sentrerer seg rundt fire hovedmål med studiet: kontekstualisering, klassifisering, hypotesetesting og prediksjon (Landman 2003: 4). Den første oppgaven i et komparativt studie er kontekstualisering som innebærer en prosess der man beskriver politiske fenomener og hendelser i ett eller flere land (IBID: 5). Neste oppgave blir da å klassifisere landene ut i fra egnede definisjoner og grupperinger. Dette for å sette det i en bredere kontekst. Studiets tredje oppgave blir da hypotesetesting der man leter etter de faktorer som kan forklare fenomenene som man har kontekstualisert og klassifisert (IBID:5). Den siste oppgaven blir da predikasjon som kan beskrives som det å generalisere utover de case man har studert.

I stor grad, så vil jeg si at mitt forskingsopplegg vil følge Landman sin oppdeling. Dog så har jeg noen reservasjoner. For det første så vil jeg si at min klassifisering av case skjer i starten av forskingsopplegget og dermed før kontekstualiseringen. Grunnen til det er at jeg har aktivt valgt mine case ut i fra utvelgingsteknikken ”diverse case”. For det andre så vil jeg si at min studie legger opp til hypotesegenerering i stedet for testing da jeg ikke har noe mål med å teste ut noen forutgitte hypoteser. Jeg tror ikke skillet mellom meg og Landman er veldig stort da beskrivelsen av forskningsteknikken er nokså lik, men jeg heller mer mot bruket av begrepet hypotesegenerering som er i tråd med Gerring (2007) og Andersen (1997).

Som jeg har vært inne på, så er teknikken for valg av case å velge to som er nokså forskjellige, men likevel har noen likheter. Dette kaller Gerring (2007) for ”diverse case” da man velger ut i fra variasjon i visse kjennemerker. Valget er også tatt ut i fra en anbefaling om man bør velge case med ekstreme verdier på begge ender av skalaen slik av dekningsområdet er størst mulig. På mange måter blir da utvelgingsteknikken en blanding av ”diverse case” og ”ekstreme case”. Dette vil også ha betydning for validiteten, og spesielt den eksterne.

2.4.2 Begrepsvaliditet

Det første av Yins kriterier går på oppgavens begrepsvaliditet som bedømmer forskingsdesignet evne til å etablere korrekte operasjonaliseringer for hva man ønsker å studere (Yin 2003: 34). Altså at man måler eller studerer det man ønsker, og at man

har riktige verktøy til å gjøre dette. Det går dermed mye på hvilke data og hvordan man samler dem inn. Denne validiteten vil jeg si er høy i oppgaven. For det første så har jeg har valgt to case som har gjennomført tiltak av signifikant betydning for å bedre håndtering av kriser. Dermed så samsvarer mine case med det jeg ønsker å måle. For det andre så vil jeg si at oppgaven tar i bruk et bredt spekter av data. Variasjon av type data kunne kanskje vært noe større, men variasjonen blant de data jeg har er bred. Jeg vil gå nærmere inn på begrepsvaliditet senere i oppgaven når jeg skal gå igjennom data og kilde.

2.4.3 Intern validitet

Et forskningsdesigns interne validitet sier noe om evnen til å trekke korrekte slutninger på kausalmekanismer. Om det er X1 som påvirker Y eller om det er heller X2. Man prøver å finne årsaksforklaringer på en fenomen man studerer. Yin (1981: 61) trekker frem tre faktorer som må være tilfredsstillende. For det første så må man gi en nøyaktig gjengivelse av den faktiske situasjon. For det andre så må man vurdere hvilke alternative forklaringer som finnes. Og for det tredje så må konklusjonene om årsakssammenheng være den som i høyest grad er overensstemmelig med empirien som man har presentert.

Dette studiet vil jeg si at legger opp til en høy grad av intern validitet. Grunnen til det er at jeg først gir en grundig fremstilling av den faktiske situasjon i empirikapittelet. Deretter presenterer jeg grundige forklaringer på spørsmålene som problemstillingen stiller. I tillegg så er forklaringene godt forankret i en transformativ tilnærming, som betyr at jeg ikke reduserer forklaringene til enkeltvariabler. Dermed oppfyller jeg anbefalingen til Yin (2003: 34) om å adressere alternative forklaringer slik at man kan bedre den interne validiteten. Den tredje positive faktoren ved mitt studieopplegg er at jeg trekker slutninger av kausalitet ut i fra de forklaringene som passer best med empirien jeg har presentert.

2.4.4 Ekstern validitet

Den eksterne validiteten referer til representativiteten til valgte case i forhold til populasjonen (Gerring 2007: 217). Når det kommer til den eksterne validiteten i denne oppgaven, så vil den selvsagt bære preg av at det er en kvalitativ casestudie og ikke en kvantitativ stor-N-studie; man kan ikke operere med signifikansnivå. Derfor er det veldig viktig å legge vekt på utvelgingsmetoden for case. Jeg valgte to case med forskjellige utgangspunkt, men som har gjennomført tiltak. Dette medfører at jeg dekker et bredere spekter av populasjonen, og dermed høyere ekstern validitet enn hvis jeg hadde valgt case som bare hadde opplevd terrorangrep. En casestudie som bruker en ”diverse case”-metode har også større grad av representativitet enn noen annen form for liten-N-undersøkelse (IBID: 100). Andre viktige spørsmål når det kommer til evne å generalisere er om dataene er pålitelige og om argumentene om empiriske sammenhenger er holdbare (Andersen 1997: 132). Som gjennomgangen av begrepsvaliditet og intern validitet har vist, så har oppgaven i rimelig grad oppfylt disse kravene. Dermed så øker også evnen til å generalisere.

Et viktig poeng i denne diskusjonen om ekstern validitet og evnen til å generalisere utover det enkelte case, er hva som er målet med oppgaven. Et forskingsopplegg som legger opp til hypotesetesting vil i mye større grad være avhengig av ekstern validitet enn studier som ønsker å generere hypoteser. Denne oppgaven legger ikke opp til å teste hypoteser, men heller å få en innsikt i fenomenet terrorangrep med mål om å generere hypoteser om sammenheng. En hypotese er jo en forhåndsforestilling og bærer av natur med seg usikkerhet. Derfor mener jeg at begrepsvaliditet og intern validitet er viktigere enn den eksterne i dette forskingsopplegget.

2.4.5 Reliabilitet

Reliabilitet er knyttet til graden av nøyaktighet og nøytralitet. I følge Yin (2003:37), så er målet med god reliabilitet å sørge for at hvis en annen forsker følger de samme prosedyrene på de samme case, så vil man komme frem til samme funn og konklusjoner. Man ønsker altså å minimere feil og subjektive trekk ved studiet. Dette

er selvsagt noe vanskelig når man tar i bruk kvalitativ metode siden prosedyrer som for eksempel dokumentanalyse og intervju ofte blir påvirket av faktorer som er utenfor en forskers rekkevidde til å kontrollere.

For å bedre studiets reliabilitet så er det spesielt to tiltak som jeg har lagt vekt på i denne oppgaven. Det første er en grundig og gjennomgående konsekvent bruk av kildehenvisning. Dette kan hjelpe å avklare argumentasjon og slutninger. Det andre tiltaket er at oppgavens fremstilling av både empiri og årsaksslutninger er i høyest grad mulig nøytrale og objektive. Slutninger vil selvsagt alltid bære noe preg av subjektivitet, men er man bevist på problemet så kan man minske omfanget.

2.4.6 Datagrunnlag og kilder

I innledningen av oppgaven så ga jeg en kort presentasjon av data som oppgaven er bygd på, men også litt om begrunnelsen for disse valgene. Oppgaven vil nå videre presentere begrunnelsene, men også konsekvensene for valg av data.

Når man gjennomfører et casestudie så tar man utgangspunkt i seks hovedkilder: dokumenter, rapporter, intervju, direkte observasjon, deltagende observasjon og fysiske artefakter (Yin 2003: 83). I mitt studie så benytter jeg i hovedsak av dokumenter og rapporter. Men fysiske artefakter kan også være med å bidra til en forståelse av terrorangrep og hva man skal gjøre for å være forbredt siden terrorister ofte velger mål som har stor symbolsk betydning for fienden. Grunnen til dette valget av data og kilder ligger selvsagt i at problemstillingen og studiets fokus tilsier at det er mest hensiktsmessig med denne type data. Oppgavens tema og terrorangrep utelukker naturligvis observasjon. Intervju kunne selvsagt også spilt en rolle i denne oppgaven, men på grunn av vanskelig tilgang til relevante informanter så ble dette utelatt. Og få intervjuet relevante personer i politiske og administrative offentlige stiller i USA, er ikke mulig å gjennomføre i dette studiet. Jeg tok også et valg om å avstå intervju i Norge da jeg fryktet en skjevhet i data mellom casene, og et komparativt studie ville blitt vanskelig å gjennomføre. Det ville i alle fall ha fått betydningen for både den interne validiteten, men kanskje også for begrepsvaliditeten. På grunn av denne avgrensningen er det desto viktigere å være bevist på benyttelsen av

de andre kilder av data. Og jeg vil nå presentere mitt datagrunnlag og hvilken betydning det kan ha for oppgaven

Dokumentanalyse

Hoveddelen av mitt datagrunnlag kommer fra dokumentanalyse av offentlige dokumenter knyttet opp mot rapporter fra terrorangrepene i New York, 2001 og London, 2005, og reformer og lovgivning i USA og Norge. De viktigste rapportene er følgende:

- USA og 11. september-angrepene
 - The 9/11 Commission Report
- UK og 7. july-angrepene i London⁹
 - Intelligence and Security Committee Report
 - Report of the 7 July Review Committee

Disse rapportene er med å gi et bredt grunnlag for den første problemstillingen. Ved å både benytte to case, men også forskjellige datakilder, så er jeg med på å oppfylle et viktig kriterium for en godt gjennomført casestudie, nemlig å bruke multiple kilder av data eller bevis (Yin 2003: 97).

Når det kommer til lovgivning og offentlige tiltak, så vil jeg ta i bruk tre ulike fra hvert land, og de er som følger.

- USA:
 - Homeland Security Act of 2002
 - Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004
 - Implementing Recommendations of the 9/11 Commission Act of 2007
- Norge:
 - Stortingsmeldning nr 17 (2001-2002)
 - Stortingsmelding nr. 37 (2004/2005)
 - Stortingsmelding nr. 22 (2007/2008)

⁹ Rapportene fra angrepene i London vil ikke bli henviset til i denne oppgave, men siden de har blitt brukt i analysen av hvilke utfordringer en offentlig forvaltning står ovenfor, så blir de oppgitt her og referert i litteraturlisten. Dette er gjort med hensyn til oppgavens reliabilitet.

De utvalgte lovgivningene er de jeg har funnet viktigst når det gjelder tiltak mot terrorangrep og relevans i forhold til andre og tredje problemstilling. De har også et bredt fokus da de tar for seg forskjellige områder i krisehåndtering.

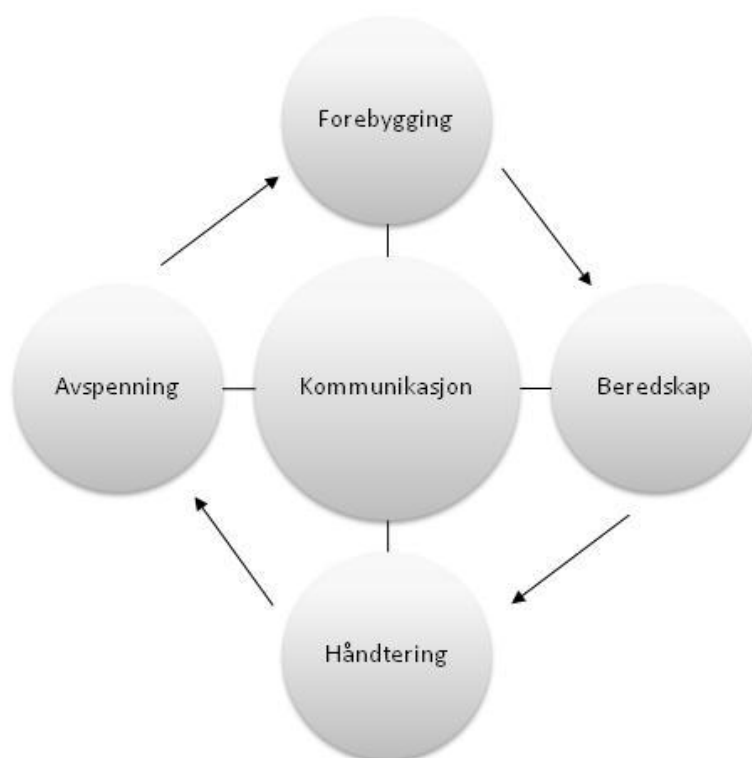
Datagrunnlaget for oppgaven vil jeg si er tilfredsstillende da jeg for det første bruker multiple kilder av data for å belyse fenomenet terrorangrep og hvilke potensielle utfordringer det medbringer. For det andre så legger jeg vekt på å ha en klar og oversiktlig dataoversikt slik at lesere enkelt kan få oversikt over empirien som slutningene er bygd på. Disse to valgene dekker dermed to viktige prinsipper for god datainnsamling (IBID: 97), og kan være med å sikre god validitet og reliabilitet.

3. UTFORDRINGER VED TERRORANGREP FOR OFFENTLIG FORVALTNING¹⁰

Jeg vil i dette kapitlet presentere utfordringer ved terrorangrep for offentlige forvaltninger, samt hvilke tiltak man må gjennomføre for å best mulig håndtere en krisesituasjon. Det vil også bli gitt eksempler¹¹ fra 11. september-angrepene for å gi kapitlet mer empirisk tyngde. Dette kapitlet vil også besvare min første problemstilling som spør hvilke utfordringer den offentlige forvaltning står ovenfor ved et terrorangrep.

3.1 Handlingsmodell for en offentlig forvaltnings krisehåndtering

Som figur 3.1 under viser, så kan en offentlig forvaltnings oppgaver eller utfordringer deles inn i fire faser, der kommunikasjon er en viktig oppgave i alle fire.



Figur 3.1 Handlingsmodell for offentlig forvaltnings krisehåndtering

¹⁰ Enkelte elementer fra dette kapitlet er videreført og omarbeidet fra følgende hjemmeoppgaver: STV4446B - "Krisehåndtering i offentlig forvaltning – utfordringer og dilemmaer og faget STV4401B - "Lederskap under kriser – utfordringer og påvirkningsstrømmer.

¹¹ På grunn av plassmangel, så har jeg bare plass til å gjengi eksempler fra et av terrorangrepene i mine data. Jeg har valgt 11.september-angrepene foran London på grunn av at USA også er et case i den komparative analysen.

Den første fasen er forebygging som er tiltakene man gjør i forkant for å minske sannsynligheten for en krise og konsekvensen av den. Den andre fasen er beredskap som beskriver hvordan den offentlige forvaltningen er organisert og utformet til å håndtere en krise. En tredje og nærliggende fase er håndtering som beskriver utfordringer og prinsipper under selve krisehåndteringen. Den siste fasen er avspenning og beskriver hvordan den offentlige forvaltningen tilbakevender til en normalsituasjon, og hva den offentlige forvaltningen bør og må gjøre i denne fasen. En siste overhengende utfordring som er viktig i alle fasene under et terrorangrep er kommunikasjon mellom de forskjellige aktørene.

Selv om modellen bygger på enkeltstående faser betyr det ikke at de upåvirkelig av hverandre. Modellen viser en kontinuerlig syklus der de ulike fasene påvirker hverandre. For eksempel så vil håndteringen av en krise ha betydning for fremtidig beredskap. Så modellen bør leses som en kontinuerlig syklus der utvikling og reformering vil være sentralt.

3.1.1 Forebygging

Forebygging er beslutningene og tiltakene offentlige forvaltninger tar for å redusere eller eliminere risikoen for terrorangrep og dens konsekvenser. Eksempler på dette kan være opplæring av personell eller innbyggere, omorganisering av krisehåndteringsorganisasjoner, eller nye rutiner og prosedyrer. Denne fasen kan også sies å være den mest fremtidsrettede da man i denne fasen ser på langsiktige løsninger på hva som kan sies å være et evigvarende problem, i motsetning til for eksempel håndteringsfasen som bare er konsentrert om den kortsiktige håndteringen.

Videre så kan man konkretisere denne fasen ved å si at forebygging tar for seg to konkrete utfordringer: risikoanalyse og tiltak. Jeg vil gå igjennom de to utfordringene.

Risikoanalyse

Den første oppgaven for aktører involvert i krisehåndtering vil være å gjennomføre en god *risikoanalyse*. I følge Kaplan (1997: 408), så er det i en risikoanalyse hensiktsmessig å stille seg tre spørsmål: (1) Hva kan skje?; (2) Hvor sannsynlig er det

at det skjer?; (3) Hva er konsekvensene?. Det første man må gjøre er altså å kartlegge forskjellige og potensielle ufall og kriser. Når man har gjort dette så blir det neste å se på hvor sannsynlig det er at scenarioene man har kartlagt vil inntreffe. Den siste oppgaven i risikoanalysen vil være å se på konsekvensene av de tenkte problemstillingene; hva vil skje hvis man blir rammet av en bilbombe, flykapring og så videre.

Tiltak

Den andre oppgaven i denne fasen er å gjennomføre korrekte *tiltak* basert på de risikoanalysene man har gjennomført. Disse tiltakene kan tenke seg å ha minst tre fallgruver. For det første så kan risikoanalysene man baserer seg på være feilaktige og tiltakene vil da ikke være tilstrekkelig til å håndtere terrorangrep som oppstår. For det andre så kan politikere og administrative velge å ignorere anbefalinger enten ved å la være å gjennomføre tiltak eller implementere alternative løsninger. En tredje og viktig fallgruve er at selv om man gjennomfører mange tiltak så vil det alltid være elementer ved terrorangrep som vil overraske og dermed falle utenfor forebyggingen man gjennomfører. Det er ofte slik at hvis man gjennomfører tiltak så vil bare terroristene endre strategiene deres og planlegge noe annet (Kettl 2004: 121).

Casestudie: 11. september-angrepene i New York

Etterforskningen i etterkant av 11. september-angrepene i New York viste at den offentlige forvaltningen og dens aktører sviktet i forebyggingsfasen. Det største problemet var de feilaktige risikoanalysene. Man fikk mye informasjon og hint om en potensiell trussel (National Commission on Terrorist Attacks upon the United States 2004: 251) i forkant, og man så på terrorangrep som en trussel. Men det var både en undervurdering og feilvurdering i risikoanalysen (IBID: 17, 259, 342). Undervurderingen var knyttet opp mot vurderingen av al Queda og hva konsekvensene ville bli hvis de angrep amerikanske interesser. Det var også en undervurdering i hvor rask de kunne gjennomføre et terrorangrep. Når det gjelder feilvurderingen, så var det mest sentrale at man ikke anså et angrep på amerikansk jord som sannsynlig. Dette

gjorde at nasjonale treningsprogrammer og tiltak ikke var godt nok egnet til å håndtere terrorangrep (IBID: 17).

Når det gjelder tiltak, så ble svært lite gjennomført. Dette har minst to sentrale begrunnelser. For det første kan det skyldes nettopp de feilaktige risikoanalysene og de tiltak som ble gjort ikke var tilpasset terrorangrepene som ble gjennomført 11. september. En annen grunn var at offentlige lobbyister og byråkrater hadde problemer med å sette håndtering av terrorangrep på dagsorden da den amerikanske kongressen hadde andre prioriteringer (IBID: 106). Man hadde altså et problem med å ”selge” sine tiltak da krisen ble defokusert, eller det man kaller på engelsk ”attention problems”.

3.1.2 Beredskap

Den andre fasen beredskap, beskriver en offentlig forvaltningsutforming av krisehåndteringstiltak, og evne til å sikre en mest mulig effektiv respons på et terrorangrep. Mer presist så inkluderer det de aktiviteter, programmer og systemer som eksisterer før en krise, og som blir brukt til å støtte opp om og styrke responderingen til et terrorangrep (Bullock et al. 2006: 279). Altså utformingen av en offentlig forvaltnings krisehåndtering.

Forskjellen mellom beredskapsfasen og håndtering er at førstnevnte tar for seg aktivitetene som skjer i forkant av et angrep (Sauter et Carafano 2005: 316), mens sistnevnte tar for seg tiltakene underveis i krisesituasjonen. Det er videre også viktig å komme med et skille mellom forebygging og beredskap. Forebyggingen sier noe mer om evaluering og forebyggende tiltak, mens beredskap går på den faktiske evnen til krisehåndteringsaktører til å respondere ut i fra forvaltningens oppbygning. Man kan videre si at forebygging er en del av beredskapen ved at mange av tiltakene som blir gjennomført i fase én, vil ha betydning for beredskapen. For eksempel vil avstenging av flyplasser tatt ut i fra en risikoanalyse i første fase påvirke beredskapsnivået i andre.

Det er minst to potensielle utfordringer ved denne fasen som har stor betydning for beredskapen: korrekt organisasjonsutforming og kunne måle god krisehåndtering.

Organisasjonsutforming – formell organisasjonsstruktur

Organisasjonsutforming kan ha stor betydning for hvordan den offentlige forvaltningen håndterer terrorangrep. I forbindelse med terrorangrep er det spesielt prinsippene om vertikal og horisontal spesialisering som har størst betydning¹². Og da spesielt i avveiningen mellom å desentralisere makt versus å sentralisere.

Vertikal spesialisering

Når det kommer til vertikal spesialisering, vil det kunne sikre gode betingelser for personalet nære krisen ved at man får større autonomi, og dermed mulighet til å tilpasse krisehåndteringen til de forskjellige krisene. Et problem vil være at lokal autonomi og individuell tilpasning kan føre til tunnelsyn og manglende langsiktighet. En løsning på dette kan være vertikal sentralisering, som kan sikre politisk kontroll, og mulighet til langsiktig planlegging ved at personer på toppen av organisasjonen har bedre mulighet til å få et helhetsbilde. Men et problem med en slik løsning, og et fokus på sentralisering av makt og økt koordinering, er at nettopp forsøkene da blir designet på toppen av hierarkiet (Boin et al. 2005: 58). Dette øker avstanden mellom de som designer policyen og de som implementerer den, og man vil få mindre feedback siden veien blir mer kronglete og lang.

Så begge prinsipper har sine sterke og svake sider. En kombinasjon, så fremt det er mulig, vil være hensiktsmessig.

Horisontal spesialisering

Horisontal spesialisering sier, som nevnt tidligere, noe om hvordan fordelingen av arbeidsoppgaver og oppdelingen av enheter er blant aktører på samme nivå. Høy horisontal spesialisering kan sikre flere separate aktører med spesialkompetanse som bidrar med hva de er best på. I likhet med høy vertikal spesialisering kan det også bidra til bedre muligheter for individuell tilpasning ved at de forskjellige lederne og

¹² Jeg vil ikke skille mellom intra og inter i denne delen av oppgaven, da det er naturlig å tenke seg at forskjellene er samme for både innad samme organisasjon og mellom ulike. Vi finner mange eksempler fra dette i rapportene fra 11. September-angrepene.

aktørene får mer frihet til beslutningstaking ved at makten ikke konsentreres i en maktelite.

Spesialisering, og da gjennom overlapping av arbeidsoppgaver, kan også være nyttig i et terrorangrep ved at det bidrar til et ekstra sikkerhetslag. Hvis en enhet skulle svikte eller bryte sammen, vil ikke arbeidsoppgavene forbli uløst, siden man har flere enheter med samme oppgaver. Dette er et viktig prinsipp i krisehåndtering, og som man på engelsk kaller ”redundancy”. Det kan defineres som en strategi der man har kalkulerte overlapp for å redusere oddsene for en krise hvis den ene parten mislykkes eller kollapser (Kettl 2004: 77). Dette får man ikke i like stor grad ved horisontal sentralisering siden antall aktører vil minke. Og få interorganisatoriske enheter øker sjansen for at policyprogrammene blir ensporede og ikke fullstendige ved at man får en begrenset og ensidig fortolkning (Boin et al. 2005: 141). Dog kan det debatteres om det kan løses ved å ha høy intraorganisatorisk spesialisering; at man har få enheter, men enheter med høyere spesialisering innad. Problemet med dette er at enhetene vil kunne ta til seg den overordnede organisasjonskulturen, og tilnærmingen vil ikke bli så fristilt og autonom som hvis det var større interorganisatorisk spesialisering.

Den største potensielle faren ved horisontal spesialisering i forhold til krisehåndtering, er at det fører til fragmentering, og at det oppstår kulturmotsetninger mellom de ulike aktørene. Denne spesialisering av oppgaver og enheter kan føre til at det oppstår en usunn rivalisering mellom aktørene, og man er motvillige til å samarbeide og kommunisere. Fragmentering kan også føre til en mer uklar arbeidsfordeling ved at grensene for arbeidsfordeling blir diffuse. Ved en fragmentert forvaltning så kan det være vanskelig å skille mellom aktører, og forutse hvem som skal ha prioritet og legitimitet i krisesituasjonen (Wise og Nader 2002: 45). Horisontal sentralisering kan tenkes å ha potensial til å løse dette ved at man får mindre overlapp og klarere arbeidsfordeling. Dog så kan dette også løses ved sterk spesialisering med en klar arbeids- og ansvarsfordeling.

Å måle god krisehåndtering

Et hovedmål i denne fasen er selvsagt å ha en beredskap som er best mulig egnet til å løse potensielle terrorangrep. Men et viktig poeng er nettopp at det er vanskelig å si

hva som er god eller dårlig krisehåndtering. Man kan planlegge så mye som man vil, men i bunn og i grunn så vet man ikke helt om tiltakene er tilstrekkelige før de blir testet i en virkelig situasjon. Et argument kan være at man kan måle god krisehåndtering i fraværet av kriser eller reduksjon av antall kriser. Et problem med en slik tilnærming er at fraværet bare kan bety at terroristene har endret strategi og planlegger noe annet (Kettl 2004: 121). Så selv om man har implementert en strategi som virker, så trenger det ikke å bety at man har god krisehåndtering. Kanskje har man bare forskjøvet problemet.

For å gå litt lengre, kan man påstå at man kun kan teste om beredskapen er god er ved å senke beredskapsnivået. For å bruke en metafor, så kan målingen av krisehåndteringen sammenlignes med stresstesten leger gjør for å måle om noen har et svakt hjerte (Kettl 2004). Slik som med hjertet ser man først om systemet holder mål eller ikke når det blir utsatt for ekstremt press. Derfor kan øvelser være et godt virkemiddel for måling av krisehåndtering.

En viktig løsning, eller et forebyggende tiltak, er å legge vekt på læring av kriser etter de inntreffer. Læringen kan skje både underveis og i etterkant der man plukker opp signaler og informasjon om hva som fungerer eller ikke, og videreformidler dette. Man må spørre seg om hva som har skjedd, hvorfor og hva man kan ha gjort/gjøre bedre. Terrorangrep medbringer også stor mulighet til å implementere lærdommen og forbedre sine rutiner ved at kriser frembringer et vindu for endring (Birkland 2006: 159). Derfor bør man ha et sterkt fokus på å prøve å lære av tidligere hendelser.

Casestudie: 11. september-angrepene i New York

Terrorangrepene viste en del svakheter ved den organisatoriske utformingen til den amerikanske forvaltningen. For det første var det mye ansvarsfraskrivelse og forvirring rundt arbeidsfordelingen (National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States 2004: 11). Det var altså ikke klare retningslinjer på hvem som har ansvaret for ulike oppgaver og hvem som skal gjør hva. Det var også stor usikkerhet om ordrer og rutiner – aktører viste ikke hva som var ordrene, og lederne viste ikke hva som hadde blitt beordret (IBID: 43). En naturlig årsak til dette er en uklar organisasjonsutforming

og arbeidsfordeling. For det andre førte hierarkiske barrierer og tungvinte prosedyrer til å vanskeliggjøre samarbeid mellom forskjellige aktører (IBID: 17). Et godt eksempel på det var prosedyrene for samarbeid mellom Federal Aviation Administration (FAA) og North American Aerospace Defense Command (NORAD). Hvis FAA trengte militær assistanse fra NORAD så måtte man gå igjennom flere nivåer først for å søke og deretter for å få godkjenning. Denne lange veien til toppen av hierarkiet medfører at når man først har fått igjennom søknaden om assistanse, så kan det være for sent. Et lignende problem er at systemet er lagt opp til å hindre lekkasje av informasjon (IBID: 91). Dette gjør informasjonsdeling problematisk. For det tredje var mange av prosedyrene og protokollene som dannet beredskapen feilaktige og ikke tilpasset angrepet (IBID: 18). Den offentlige forvaltningen var rett og slett ikke forberedt til den type terrorangrep på egen jord (IBID: 45). Dog skal det sies at håndteringen likevel fungerte på mange områder, men det var mange andre elementer som bidro til dette.

Et annet viktig problem var den mangelfulle treningen av respondentene i forkant av angrepet. Aktørene var ikke trent og hadde ikke den korrekte innstillingen til å håndtere et angrep av den typen (IBID: 315). Uvante oppgaver og statiske rutiner tilpasset enkelte scenarioer gjorde tilpassing vanskelig for respondentene (IBID: 82). Så hadde man hatt bedre trening i forkant og hverdagslige arbeidsoppgaver som var mer like de under et terrorangrep, så kunne konsekvensene blitt mindre.

3.1.3 Håndtering

Den tredje fasen i handlingsmodellen er håndtering av krisen, og der man direkte responderer på et terrorangrep. I håndteringen av krisen er det et mangfold av involverte aktører, fra førsterespondenter som brannvesen og politi, til frivillige lag og overordnede administrative ledere. I en kombinasjon med et kaotisk miljø der liv står på spill, så presenterer denne fasen en del utfordringer for den offentlige forvaltningen.

Jeg har kommet frem til fire viktige utfordringer i denne fasen som er sannsynlig å inntreffe og som offentlig forvaltning må løse. Og det er (1) tidlig deteksjon og korrekt definisjon av terrorangrepet; (2) arbeidsfordeling og

arbeidsoppgaver; (3) koordinering og informasjonsflyt mellom involverte aktører; (4) beslutningstaking – lederskap under krisen. Jeg vil nå presentere disse utfordringene.

Tidlig deteksjon og korrekt definisjon av terrorangrepet

Den første oppgaven blir deteksjon og definisjon av krisen ved dens manifestasjon og tidlige utfoldelse. Med dette menes at de involverte aktører må anerkjenne at situasjonen er et avvik fra normalen, og at konsekvensene vil ha en betydning for organisasjonens og de rammedes personers virkemåte. Denne fasen har mange likheter med forebygging, men den største forskjellen er at man her handler ut i fra en reell krise som vil inntreffe og ikke forebygging på en tenkt krise, slik som i første fase.

Man må først oppdage en krisesituasjon, siden meningsfulle omstendigheter først kan bli behandlet som en problemsituasjon når dens eksistens blir observert (Tucker 1981: 31). Dog så byr dette på en del problemer ved at det er vanskelig å forutse når et terrorangrep vil inntreffe, mange går så langt som å si at det er praktisk talt umulig (Boin et al. 2005: 19). Dette kan føre til at man ikke oppdager planer om terrorangrep før det er for seint, og det ble skademinimering i stedet for hindring. En annen viktig grunn som kan påvirke deteksjonen, er at organisasjoner med byråkratisk utforming har en dårlig evne til å signalisere og koordinere informasjon oppover til ledere som sitter med makt (Kettl 2004; Perrow 2007; Tucker 1981: 32). Dette kan skyldes strenge regler og lover for kommunikasjon og mange ledd man må gå gjennom; man får informasjonen for seint.

Det neste blir å definere terrorangrepets art, og komme med forskjellige løsninger på den kommende eller inntrufne krisen. Denne prosessen er også problematisk siden man kan feiltolke situasjonen, og dermed så blir handlingene man tar feilaktige. Prosessen leder også videre til neste oppgaven; klar arbeidsfordeling og -oppgaver.

Arbeidsfordeling og –oppgaver

Ved et terrorangrep, og kriser generelt, er det ofte et problem at aktørene blir satt i en situasjon med stor usikkerhet og forvirring rundt hva man skal gjøre. Krisehåndtering involverer også mange ulike aktører med lignende oppgaver, som kan være forvirrende

for arbeidsfordelingen. Det er heller ikke uvanlig at mange aktører ikke har vært bort i lignende situasjoner og arbeidsoppgaver før, og det kan gjøre krisehåndteringen vanskelig. Jeg vil kort gå igjennom de viktigste oppgavene som utspiller seg ved disse to utfordringene.

Arbeidsfordeling

Et problem er at kriser ofte er uklare, og en krise som terrorangrep faller ofte ikke innenfor klart inndelte ansvarsområder. Dette kan føre til forvirring om hvem som skal gjøre hva, og det er også lett at flere vil prøve å løse samme oppgaver. En forklaring på dette er at krisehåndtering er en kompleks og fragmentert del av den offentlige forvaltningen, og mange av krisesituasjonene krever en arbeidsfordeling som ikke passer inn i tradisjonelle organisasjonsstrukturer (Christensen et al. 2007a). Et beslektet problem er hvem som skal ha autoritet og makt til å ta avgjørelser underveis. Ofte så er dette uklart siden terrorangrep involverer mange ulike departementer, etater og andre involverte aktører. Derfor er det viktig at man i forkant har en så klar som mulig arbeidsfordeling slik at det ikke oppstår forvirring under krisehåndteringen om hvem som skal gjøre hva.

Arbeidsoppgaver

For mange organisasjoner og ansatte presenterer et terrorangrep arbeidsoppgaver som går utover de vanlige arbeidsoppgaver og rutiner. For de fleste vil terrorangrep by på oppgaver man ikke har noe erfaring i. Politimenn som vanligvis jobber med hverdagslige ting, må på et øyeblikk omstille seg og løse en ukjent krisesituasjon. Dette gjelder ikke bare for de ansatte, men også for de berørte organisasjoner. Utfordringen er å bruke konvensjonelle organisasjoner til å respondere på ukonvensjonelle problemer (Kettl 2004: 70), som igjen kan by på problemer som usikkerhet, dårlig utførelse av arbeidsoppgaver og usikkert arbeidsfordeling på grunn av at arbeidsoppgavene faller utenfor de strukturelle rammer og kulturelle normer og verdier.

Koordinering og informasjonsflyt

Et problem med beredskapen er at den ofte involverer mange forskjellige aktører, og det betyr at krisehåndteringen er avhengig av god kommunikasjon og informasjonsflyt mellom aktørene for å ha mulighet til god krisehåndtering. Ofte er aktørene motvillige til å dele informasjon mellom seg og andre, dermed kommer ikke informasjonen til de rette personer og organisasjoner. Det finnes minst fire forklaringer på det som må løses; to kulturelle, én strukturell og én som kan forklares ut i fra omgivelsene.

For det første er det ofte kulturelle barrierer mellom forskjellige aktører, og dette kan bidra at man ikke vil dele informasjon med andre. To aktører kan ha samme arbeidsoppgaver, men forskjellige måter å løse det. Hvis man deler informasjon med en annen part, kan dette skade ens eget arbeid. For det andre kan organisasjonskulturer og dens rutiner og normer motarbeide koordinering og informasjonsflyt. Et evigvarende problem med koordinering mellom offentlige instanser er nettopp at de motstår forsøk på koordinering (Peters 2004). For det tredje kan den strukturelle utformingen, og da spesielt høy fragmentering horisontalt og høy vertikal spesialisering, bidra til at det er vanskelig å koordinere og få flyt av informasjon mellom forskjellige parter. Grunnen til det er at man har mange sidestilte organisasjoner med høy autonomi. Derfor er det lett under kriser å argumentere for sentralisering og økt koordinering. Dog trenger ikke høy spesialisering å bety dårlig koordinasjon og dårlig informasjonsflyt, man må bare da legge mer vekt på sentralisert styring i stedet for kontroll (Perrow 2007: 78). For det fjerde er det et problem at terrororganisasjoner ikke kjenner landegrenser og operer i forskjellige land, og er dermed sterkt avhengig av sine omgivelser. Dette kan ha betydning for informasjonsinnhenting. Man er nødt til å koordinere og dele informasjon med andre land. Og hvis man ikke har gode rutiner på dette, kan det potensielt skade beredskapen.

Beslutningstaking – lederskap under krisen

En siste og viktig oppgave i håndteringsfasen er å ta beslutninger om hva man skal gjøre og hvordan. Denne beslutningsprosessen bærer selvsagt preg av å være en prosess med mange involverte. Men i bunn og i grunn så ligger beslutningsmakten hos

lederne. Dette gjelder selvsagt for alle faser, men på grunn av at det er mer tidspress i denne fasen, blir det et større press på lederne til å ta raske og korrekte beslutninger. Dette oppsummer de viktigste oppgavene for en leder under en krisesituasjon; ta riktige beslutninger til riktig tid (Boin et al. 2005: 42).

Det er noen elementer som spiller inn på en leders evne til å lykkes i denne fasen av beredskapen. For det første er ledere avhengige av formell makt til å ta raske beslutninger tilpasset til den enkelte krise. Dette kan både bety sentralisering av makt på toppen eller en vertikal spesialisering av makt. For det andre er man avhengig av å få kontinuerlig informasjon om hendelser som utfolder seg. Dette henger tett sammen med prinsippet om at man må ha en organisasjonsutforming som sikrer god koordinasjon og informasjonsflyt opp og utover i systemet. For det tredje er det viktig at man har mange ulike ledere og mindre organisasjoner slik at konsekvensen for å ta feilaktige beslutninger blir mindre (Perrow 2007: 294-295). En negativ konsekvens av dette kan være at det oppstår forvirring rundt arbeidsfordeling og hvem som har den virkelige formelle autoriteten.

Casestudie: 11. september-angrepene i New York

Den første oppgaven i denne fasen er å gjennomføre en så tidlig som mulig deteksjon og definisjon av terrorangrepet. Og ved 11. september-angrepene så mislyktes myndighetene med dette. Selv om etterretning viste at det var en reell trussel mot amerikanske interesser, greide terroristene først å komme seg inn i landet, men også å oppholde seg der og til slutt komme seg gjennom sikkerhetskontrollene på de forskjellige flyplassene. Forvaltningen greide altså ikke å lese signalene på at et angrep var underveis. Man fikk også tips underveis om at det hadde skjedd en kapring (National Commission on Terrorist Attacks upon the United States 2004: 21), men myndighetene greide ikke å hindre at flyene styrtet inn tvillingtårnene. Så den amerikanske forvaltningen maktet ikke å oppdage terrorangrepet tidlig nok. Grunnen til det kan også være at NORAD ikke anså kapring av kommersielle fly innad i USA som en mulig trussel (IBID: 17). Det var også mange tilfeller der aktører greide å oppdage en trussel, men ikke å definere den (IBID: 262). Myndighetene sviktet både på å oppdage terrortrusselen og definere den.

Når det gjelder arbeidsinndeling og arbeidsoppgaver, var det en del forvirring og uheldig utvikling under krisehåndteringen. For det første var det mye ansvarsfraskrivelse og forvirring rundt arbeidsfordeling (IBID: 11, 263). Aktører var uenige om hvem som hadde ansvaret i situasjoner og hvem som skulle gjøre hva. For det andre var det også en del aktører som ikke viste hva man skulle gjøre, og det var heller ingen som dirigerte de (IBID: 264). Dette gjenspeiles i at under håndteringen var det mange tilfeller av manglende bruk av prosedyrer og improvisasjon i oppgaveløsningene (IBID: 20). Et annet problem er at offentlige organisasjoner har en tendens til å definere bort de vanskeligste delene av sin jobb, og at de ofte er passive og aksepterer blindt ordrer og råd som blir gitt (IBID: 352). En konsekvens av dette er at aktører motstår å gjøre forsøk på å avdekke trusler hvis arbeidet viser seg å være dyrt, kontroversielt eller oppskakende.

Et utbredt problem under angrepene var manglende koordinering og dårlig informasjonsflyt. Det var minst tre aspekter som gjorde dette problematisk. For det første så var det mange tilfeller der kulturelle barrierer mellom aktører og innarbeidede kulturer om å ikke dele informasjon, hindret koordinasjon og deling av informasjon (IBID: 79). Det beste eksemplet på dette var forholdet mellom FBI og CIA og motstanden mot å samarbeide og dele informasjon. Dette gjorde at analytikere hadde problemer med å danne seg et helhetsbilde. Det andre aspektet som hadde stor betydning for koordinasjonen og informasjonsflyten, var at informasjon ofte ikke ble delt på grunn av juridiske misforståelser og hvordan man skulle gå frem for å dele informasjon (IBID: 353). Et siste problem var at en del informasjon ble stoppet på grunn av barrierer mellom nasjonale og utenlandske agenturer (IBID: 353). Den amerikanske forvaltningen hadde ikke et nært og avklart samarbeidsforhold til sine søsterorganisasjoner i andre land.

Den siste utfordringen i denne fasen er beslutningstaking og at ledere har makt og mulighet til å ta raske beslutninger ut i fra et system som tilfører kontinuerlig informasjon. Et svært sentralt problem her var at mange mellomledere manglet den nødvendige autoritet til å ta raske og viktige beslutninger (IBID: 282). Et annet viktig problem var at lederne ikke fikk en jevn strøm av informasjon. Grunnen til det var blant annet at mange ansatte mislyktes med å dele viktig informasjon oppover i

systemet (IBID: 9, 22, 276). Et lignende problem var at koordinasjonen mellom ledere på samme nivå var dårlig under angrepet (IBID: 38). Alt dette var med på å bidra til at ledere mislyktes i en av sine viktigste oppgaver; å ta riktige beslutninger til riktig tid.

3.1.4. Avspenning

Den fjerde og siste fase i handlingsmodellens syklus er avspenning, og i denne fasen er målet avspenning som tilsier en bevegelse vekk fra krisemodus og tilbake til en normalsituasjon man hadde før terrorangrepet. Altså å avslutte den overhengende terrortrussel, samt å lære av situasjonen slik at man kan forhindre eller dempe effektene av et nytt lignende terrorangrep. Det er altså i denne fasen av krisehåndteringen en balanse mellom målet om å umiddelbart returnere til normalsituasjonen og et langsiktig mål om å redusere fremtidig sårbarhet for terrorangrep. Derfor vil det i avspenningsfasen være tre viktige hovedoppgaver: returnere til normalsituasjonen, gjenopprettelse av samfunnets fysiske og organisatoriske strukturer og lære av krisen. De to første kan sies å være tiltak for å returnere til normalsituasjonen, mens det siste er et prinsipp som det er fornuftig å følge mens man gjør det. Jeg vil nå gå igjennom hvilke utfordringer man støter på når man skal løse de tre hovedoppgavene.

Terminere terrortrusselen

Det første målet i avspenningsfasen er å terminere terrortrusselen. Og evnen til å gjøre dette avhenger av hvilken kategori krisen er. I hovedtrekk kan man dele inn kriser i to kategorier ut i fra om den har en gitt eller vedvarende påvirkningsperiode (Boin et al. 2005: 93). Med terrorangrep av den første kategorien så markerer den operasjonelle responsen også den politiske slutten på krisen. Når det kommer til terrorangrep med en vedvarende påvirkningsperiode, vil ikke krisen være over selv om de operasjonelle og akutte problemene er løst. Den offentlige forvaltningen vil fortsette å være preget av langvarende effekter. Derfor vil evnen til å terminere terrortrussel avhenge sterkt av hvilken kategori av terrorangrep man står over.

Når det kommer til en krise med gitt påvirkningsperiode, er det tre kriterier som må være tilstede (IBID: 94, 97). For det første må ledere og ansatte vite hva som skal

gjøres og ha nødvendige virkemidler for å gjøre det. Altså så må de formelle strukturer være tilstrekkelige, og man må ha sterkt innarbeidede rutiner. Det andre kriteriet er at organisasjonen har en klar hierarkisk ansvarsfordeling slik at man raskt kan finne hvem som står ansvarlig for problemet og hvem som skal løse det. Det tredje og siste kriteriet er å avslutte krisehåndteringen til riktig tid med støtte av informasjon om farenivå, bestemte arbeidsperioder og klare tidsfrister. Her er det viktig med god timing for å kunne løse denne oppgaven (IBID: 97), samt at man har innarbeidede arbeidsperioder og tidsfrister. Prøver man å avslutte krisen for tidlig, så kan man bare forverre den.

Når det kommer til en krise med vedvarende påvirkningsperiode vil det ikke være stor mulighet til å avslutte en krise raskt via strukturelle og instrumentelle virkemidler. Begrunnelsen for det er at krisen blir befestet i politiske og internasjonale agendaer på et udefinert tidsperspektiv (IBID: 95), og noen rask terminering er ikke mulig.

Gjenoppbyggelse av samfunnets fysiske og organisatoriske strukturer

De fleste terrorangrep medbringer store skader på fysiske strukturer og infrastruktur, men de kan også ha store konsekvenser på organisatoriske strukturer. Derfor så er en hovedoppgave, og den andre, i avspenningsfasen å gjenopprette samfunnets fysiske og organisatoriske strukturer.

Når det kommer til fysiske strukturer og infrastruktur, vil dette i hovedsak dreie seg om skader på offentlige bygninger, kritiske infrastrukturer og offentlig transport (Sauter et Carafano 2005: 316), og litt mer langsiktig kan det være økonomisk aktivitet. Evnen til å gjennomrette disse offentlige funksjonene vil ha stor betydning for en rask returnering til normalsituasjon, men den kan også ha betydning for termineringen av terrortrusselen. Så det er ikke slik at gjenoppbyggelsen av strukturer kommer alltid etter at terrortrusselen er opphørt. Det kan også skje underveis og dermed være med på å bidra til en rask avslutning.

Et terrorangrep kan også ha store negative konsekvenser på de organisatoriske strukturer og hvordan en organisasjon fungerer. For det første kan et terrorangrep bli rettet mot viktige organisasjoner og dens bygninger. Dermed kan ansatte bli drept

eller kommunikasjonsmuligheter bli nedsatt eller borte. Så det kan gå utover organisasjoners evne til å løse arbeidsoppgaver. For det andre kan rollefordelingen bli påvirket ved at ledende krisehåndteringsaktører blir rammet av terrorangrepet, og det kan oppstå forvirring om hvem som skal gjøre hva. Derfor bør det forekomme planer om hva som skal gjøres i en slik situasjon; alt fra hvem som skal ta over ansvaret til gjenopprettelse av organisasjonen.

Lære av krisen

Den tredje viktige oppgaven under avspenningsfasen er å lære av krisen. Læring i administrasjoner går ut på å bli bedre i stand til å oppnå politiske mål (Christensen et al 2004: 156). Ved et terrorangrep vil det være å hindre lignende fremtidige terrorangrep eller bli bedre i stand til håndtere dem. Måten det gjøres på er å se på hva som har skjedd, hvorfor og hva man kan ha gjort bedre. Derfor er det veldig viktig å legge opp til at man skal evaluere og prøve å lære av sine feil slik at fremtidige angrep kan hindres eller effektene blir mindre. En fordel med læring av et terrorangrep er at kriser frembringer et vindu for endring (Birkland 2006: 159), og det er dermed lettere å oppnå sine politiske mål ved at man får større handlingsrom.

Læring er mest naturlig å kunne skje i avspenningsperioden siden krisen er i ferd med å avta, og det er lettere å få oversikt over hvordan krisehåndteringen har utspilt seg. Men læringen kan også tenkes å foregå i alle faser av en krise ved at man plukker opp informasjon og kunnskap underveis i krisehåndteringen. For å bruke en metafor, så kan læring beskrives som en mosaikk der bildet utvikles etter hvert som man beveger seg gjennom de ulike fasene, men man ser først det helhetlige bildet i avspenningsfasen.

Det er minst to utfordringer for offentlig forvaltning som må løses hvis man skal være i stand til å tilegne seg korrekt lærdom. For det første må de formelle strukturene være i stand til å plukke opp signaler fra lavere nivåer av organisasjonen og videreformidle dette til lederskapet for analyse. For det andre er det en utfordring å tilegne seg lærdom under en stressituasjon som krisehåndtering. Derfor bør forvaltningen skape rutiner på evaluering og læring i avspenningsfasen slik at man kan lære av krisen.

Casestudie: 11. september-angrepene i New York

Et sentralt problem ved 11. september-angrepene under denne fasen var målet om å returnere til normalsituasjonen. Dette var mye mer problematisk og tok lengre tid enn ved for eksempel angrepene i London. Et godt eksempel på dette var at sivilt luftfart ikke åpnet for trafikk før 13. September, og da bare på utvalgte flyplasser som tilfredsstilte nye krav (National Commission on Terrorist Attacks upon the United States 2004: 327). Det tok også lang tid til å gjenopprette andre viktige samfunnsstrukturer som finansmarkeder, som ikke åpnet før 17. september. Når det kommer til termineringen av terrortrusselen, avhenger suksess av hvordan man definerer det hele. Man hadde altså fire separate og etterfølgende angrep, så man mislykket med den umiddelbare termineringen. Dog kan det argumenteres for at USA har terminert terrortrusselen gjennom tiltakene de har gjort i etterkant siden man ikke har blitt rammet av lignende angrep. Dette bringer altså opp problematikken ved håndtering av terrorangrep; det er nesten umulig å måle om det man gjør er korrekt før et nytt angrep inntreffer.

Når det kommer til læring, viser arbeidet i etterkant at systemet var godt utformet til å samle inn informasjon om hva som hadde skjedd og hva som ble gjort galt. For eksempel så har 11. september-komiteen vurdert 2.5 millioner sider med dokumenter og intervjuet mer enn 1200 individer i ti forskjellige land (IBID: XV). Så det er tydelig at man her har lagt opp til mer læring, og har hatt et system for har fungert til dette, bedre enn for eksempel hos forvaltningen i Storbritannia.

3.1.5 Kommunikasjon

Kommunikasjon er en viktig del av krisehåndtering, og er like viktig i alle faser. Å kommunisere korrekt og nøyaktig informasjon til både innbyggere og ansatte til riktig tid vil spille en stor rolle for evnen til å respondere til krisen og returnere til normalsituasjonen (Haddow et Bullock 2003: 141). Men kommunikasjon vil også spille en rolle i forebygging og beredskap ved at man kan opplyse og forbedre seg til en eventuell krise.

Det er vanlig å skille mellom tre basisformer for kommunikasjon: risiko, advarsel og krise (Bullock et al. 2006: 409). Risikokommunikasjon innebærer å

opplyse og lære befolkningen og involverte aktører om faren man står ovenfor slik at man blir best mulig stilt til å løse eventuelle kommende oppgaver. Når det kommer til advarsel, så går det ut på å advare og reportere om et fremtidig terrorangrep. Den siste basisformen krisekommunikasjon tar for seg kommunikasjonen man bedriver under og etter et terrorangrep.

Målet til en god kommunikasjonsstrategi er å gi nøyaktig informasjon til korrekt tid i alle faser av krisehåndtering (Haddow et Bullock 2003: 141). Derfor vil jeg gå igjennom hvilke kommunikasjonsmessige utfordringer den offentlige forvaltning blir stilt ovenfor i de forskjellige fasene i handlingsmodellen jeg har presentert, og da spesielt hvilken basisform for kommunikasjon som er viktig i de forskjellige fasene.

Forebygging

I forebyggingsfasen er arbeidsoppgavene å forbedre seg til et eventuelt fremtidig angrep. Dermed vil utfordringene for kommunikasjon i denne fasen også bære preg av det. Den rådende basisformen for kommunikasjon her er naturligvis risikokommunikasjon, siden målet ved denne formen er å skolere, informere, høyne bevissthet og promotere støtte for tiltak (Haddow et Bullock 2003: 148).

Det ble tidligere i oppgaven presentert to hovedoppgaver under forebyggingsfasen: risikoanalyse og tiltak. Den første kommunikasjonsutfordringen blir å informere om analysen og risikoen for et terrorangrep og hva man skal gjøre. Etter at man har kommunisert denne risikoen og fått etablert det på dagsorden, blir det neste å selge sine tiltak ved å promotere nødvendigheten av å respondere på risikoanalysen. Det blir på en måte en politisk tautrekking og manøvrering. Så et dilemma er hvordan man skal få nøyaktig risikoinformasjon til de berørte parter når det er så mange andre konkurrerende, og potensielt motstridende kilder for informasjon (IBID:152). Derfor bør det være en struktur og plan for rapportering av risiko til beslutningstaker slik at man kan lette denne prosessen.

Denne kommuniseringen og søken etter støtte for sine tiltak har veldig stor betydning for evnen til å håndtere et terrorangrep på grunn av at definisjonen av krisen og tiltak man gjennomfører i første fase, har avgjørende betydning for utformingen av

beredskapen. Hvis man ikke greier å kommunisere et behov for tiltak, så vil det gå utover den offentlige forvaltning beredskaps evne.

Beredskap

Den neste fasen er beredskap som tar for seg krisehåndteringstiltak som skal sikre at den offentlige forvaltning har en mest mulig effektiv respons på et terrorangrep. Når det gjelder basisformer for kommunikasjon, vil det også i denne fasen dreie seg om risiko. Jeg vil nå kort presentere kommunikasjonsutfordringene for to av hovedoppgavene i denne fasen: organisasjonsutforming og kunne måle god krisehåndtering.

Som jeg var inne på tidligere i oppgaven, har den formelle organisasjonsstrukturen stor betydning for beredskapen, men den har også betydning for kommunikasjonen mellom aktører. Organisasjonsutforming bør derfor legge opp til en struktur som kan sikre bedre kommunikasjon mellom de forskjellige aktører og involverte slik at flyten går raskere. Dette kan ha stor betydning for selve håndteringen, siden forvaltningen er høyst avhengig av god kommunikasjons- og informasjonsflyt mellom involverte aktører for å kunne være i stand til å håndtere et terrorangrep på en god måte.

Når det kommer til den andre hovedoppgaven i beredskapsfasen, måle god krisehåndtering, vil kommunikasjon også her være viktig da det er et behov for en god kommunikasjon mellom aktører, slik at man kan få mest mulig input om kvaliteten på beredskapstiltakene. Men det er også viktig når det kommer til læring siden dette bygger på deling av erfaringer og kunnskap.

Håndtering

I håndteringsfasen så vil det være bruk for både advarsel- og krisekommunikasjon, og kommunikasjonen vil være særlig viktig under to hovedoppgaver ved fasen; deteksjon og definisjon av terrorangrepet og ved koordinering og informasjonsflyt.

Når det gjelder prinsippet om tidlig deteksjon og korrekt definisjon av terrorangrepet, er det her veldig viktig med basisformen advarsel. Grunnen til det er at hvis man skal kunne respondere på et gryende terrorangrep så tidlig som mulig, så er

det viktig at man får kommunisert informasjon til riktige kanaler. Man er avhengig av at aktører på lavere nivåer kommuniserer sine mistanker og antagelser så rask og godt som mulig. Denne delingen vil også ha betydning for muligheten for en korrekt definisjon av terrorangrepet. I tillegg er det viktig at man kommuniserer advarsler ovenfor befolkningen slik at man kan minske de alvorlige konsekvensene for befolkningen som et terrorangrep medfører. Derfor bør offentlige forvaltninger sørge for at systemet legger opp til at forbindelsen skjer automatisk og på en korrekt måte.

Krisekommunikasjon er også viktig i denne fasen, og da spesielt i selve håndteringen og ved koordinering og informasjonsflyt mellom involverte aktører. For å sikre en effektiv krisehåndtering, er krisekommunikasjonen viktig ved to aspekter (Bullock et al. 2006: 427). For det første må man ha en god og korrekt krisekommunikasjon til riktig tid mellom de offisielle aktører og befolkningen og media. Dette for å sikre at frivillige aktører og den generelle befolkning er i stand til å ta være på seg selv under et angrep, men også ved at man informerer friville personer som er med på krisehåndteringen. For det andre er det viktig at man kommuniserer policy, mål og prioriteter til ansatte, partnere og deltakere slik at man promoterer en effektiv håndtering (IBID: 427).

Ønsker man å sikre en god håndtering av et terrorangrep, er det viktig at kommunikasjonen er på plass, og at systemet legger opp til at dette skjer naturlig og korrekt.

Avspenning

I den siste fasen av en krisehåndterings utvikling, avspenning, så er fokuset å bevege seg vekk fra krisemodus og tilbake til en normalsituasjon. Denne bevegelsen medfører et behov for kommunikasjon både når det kommer til evne å gjennomføre et slikt skifte, men også for å opplyse om at krisen er avsluttet. Det vil si at man i denne fasen har behov for alle tre basisformer for kommunikasjon.

Det vil være et behov for krisekommunikasjon når man prøver å returnere til normalsituasjonen på grunn av at ledere med ansvar er blant annet avhengig av informasjon om krisens utvikling for å ta avgjørelser som kan være med på å terminere terrorangrepet. Når krisen er avsluttet, vil det også være et behov for informere

publikum om tilstanden og farenivået; det vil dermed også være et behov for å kommunisere advarsler eller beroligelse. Til slutt kan man også si at det vil være et behov for risikokommunikasjon ved at man i denne fasen også er nødt til å dele informasjon om hvor man står og hva videre konsekvenser er. En for tidlig terminering av krisen kan få store konsekvenser, så en god kommunikasjon og deling av informasjon om risiko er nødvendig for avspenning av krisehåndteringen.

Disse tre formene for kommunikasjon under avspenningsfasen oppsummerer en av hovedoppgavene ved denne fasen, nemlig lære av krisen for å bli bedre stilt ved fremtidige angrep. Derfor er det meget viktig at man legger opp til god kommunikasjon på alle nivåer og mellom alle enheter slik at man kan dele erfaringer og prøve å gjennomføre en helhetlig evaluering av angrepet. Dette kan bare gjennomføres hvis man legger opp til god kommunikasjon.

Casestudie: 11. september-angrepene i New York

Dårlig kommunikasjon var et utbredt problem under 11. september-angrepene, og da spesielt i de tre første fasene. Jeg vil derfor bare gjennomgå de tre.

Det største kommunikasjonsproblemet i forebyggingsfasen var mangelen på kommunikasjon mellom aktører som for eksempel FBI og CIA, og deres deling av informasjon. Dette var med på å hindre en korrekt risikoanalyse, da man ikke hadde den nødvendige informasjonen for å få et helhetlig bilde (National Commission on Terrorist Attacks upon the United States 2004: 353). Dårlig kommunikasjon med utenlandske etterretningsorganisasjoner kan også ha vært med å hindre risikoanalysen. Den offentlige forvaltningen opplevde også vanskeligheten med å mobilisere støtte for sine tiltak. Man greide ikke å kommunisere et behov for å gjennomføre tiltak (IBID: 350). Først etter angrepet og man så de store konsekvensene, greide politikerne å gjennomføre store tiltak.

Angrepene viste en del kommunikasjonsproblemer som kan tilskrives utformingen av beredskapen. Et gjennomgående problem var at aktører på åstedet og ansatte i lavere deler av organisasjonene hadde problemer med å kommunisere med ansatte høyere oppe i systemet og med beslutningsmakt (IBID: 22, 27). Dette gikk utover risikokommunikasjonen. Et annet problem var at mange av organisasjonene var

utformet til å hindre lekkasje og deling av informasjon (IBID: 91), og dette bidro negativt til kommunikasjon mellom involverte aktører. Denne uformingen medførte også at beredskapen stilte dårlig på å tilrettelegge for muligheter til å måle krisehåndteringen.

Problemet med kommunikasjonen ble kanskje mest tydelig i selve håndteringsfasen. Et stort problem under deteksjon og definisjon av terrorangrepet var at viktig informasjon ikke ble delt mellom sentrale aktører, enten i tide eller i det hele tatt. Dette gjorde at man ikke ble klar over angrepene før det var for seint. NORAD var for eksempel ikke klar over at United Airlines Flight 93 var kapret før det styrtet i en åker i Pennsylvania (IBID: 44). Det ble også kommunisert feilaktige definisjoner av krisens omfang da brannmennene som jobbet i de rammede tvillingtårnene, fikk beskjed om at en total kollaps av bygningene ikke var overhengende (IBID: 291). Et annet problem var at det oppstod usikkerhet blant aktører om hva man skulle gjøre, og det ble heller ikke gitt noen direksjoner på det (IBID: 264). Men det var også episoder med ordrenekt mellom aktører. Eksempelet på det var at mange brannmenn nektet å ta i mot ordre fra politimenn. Man hadde også et problem med koordinering og jevn informasjonsflyt, og dette kan ha hatt betydning for kommunikasjonen av ordre siden systemet for deling av informasjon var ustabil og mye av informasjonene nådde ikke kritiske områder og aktører. Store deler av systemet falt også sammen på grunn av for mange brukere (IBID: 301). Denne mangelfulle kommunikasjonen under krisehåndteringen hadde nok betydning for beslutningstakingen og ledernes evne til å utføre ordre og ta riktige beslutninger til riktig tid. Man greide for det første ikke gi nødvendige ordrer, men informasjonen ble ofte ukomplett på grunn av manglende flyt av informasjon og input til riktig tid.

3.2 Oppsummering av utfordringer

Jeg vil nå presentere en oppsummering av utfordringene og hva det er naturlig for den offentlige forvaltning å ta høyde for når man gjennomfører reformer. Disse anbefalingene er basert på relevant litteratur, men ikke minst så er de basert på framherskende hendelser i rapportene knyttet opp til de 11. september-angrepene i

New York og 7. juli-angrepene i London. Dog så fikk jeg bare plass til å gjengi 11. september-angrepene i denne oppgaven, men rapportene fra London var også en del av mine data, og påvirket dermed utformingen av utfordringer.

Formålet med denne oppsummeringen er at de danner utgangspunktet til min andre problemstilling der jeg skal analysere om tiltakene som den amerikanske og norske forvaltning har gjennomført for å bedre håndteringen av terrorangrep, tar høyde for de utfordringene som jeg her har presentert.¹³

3.2.1 Fase 1 – Forebygging

I forebyggingsfasen så er det to hovedutfordringer: risikoanalyser og gjennomføre konkrete tiltak ut i fra risikoanalyser.

Når det kommer til risikoanalyser, er det to delutfordringer en forvaltning bør løse. For det første må det bli gjennomført hyppige risikoanalyser der man bruker sannsynlighetsberegning og konsekvensanalyser. For det andre bør forvaltningen også ha et system som legger opp til en enkel kartlegging av forskjellige og potensielle utfall. Altså å ha et system som legger opp til et godt og bredt etterretningsarbeid.

Den andre hovedutfordringen er å gjennomføre konkrete tiltak ut i fra risikoanalyser. Det vil si at delutfordringen er at beslutningstakere og deres reformer bør ta utgangspunkt i gjennomførte risikoanalyser når man skal gjennomføre tiltak.

3.2.2 Fase 2 – Beredskap

Under beredskapsfasen er det også to hovedutfordringer: korrekt organisasjonsutforming og måling av krisehåndtering.

For å sikre korrekt organisasjonsutforming bør man løse fire delutfordringer. Det første er å sikre større autonomi for aktører på lavere nivåer. Altså at man skal gjennomføre en vertikal spesialisering. Det andre prinsippet er å ha en helhetlig koordinering fra overordnende organer. Og for det tredje bør man ha overlapp av aktører, som vil tilsi en høy horisontal spesialisering med overlappende

¹³ De delutfordringene som jeg presenterer her danner utgangspunktet til oversikten jeg presenterer i 5.31

arbeidsoppgaver. Når det kommer til den fjerde og siste delutfordringen, så er det at forvaltningen bør besitte en klar arbeids- og ansvarsfordeling.

Når det kommer til måling av krisehåndtering, er det to elementer eller delutfordringer som har betydning. For det første bør man legge opp til gjennomføring av øvelser for krisehåndteringsaktørene. Og for det andre bør beredskapen også legge opp til evaluering og læring under øvelsene for å prøve å bedre beredskapen.

3.2.3 Fase 3 - Håndtering

I håndteringsfasen er det fire hovedoppgaver: tidlig deteksjon og korrekt definisjon av terrorangrep, god arbeidsfordeling og -oppgaver, god koordinering og informasjonsflyt og til slutt beslutningstaking og ledernes evne til å ta beslutninger.

Når det kommer til den første oppgaven, er det tre delutfordringer eller prinsipper man bør følge. Det første er å opprette enheter som overvåker og finner potensielle farer. Deretter er det å ha fokus på signalisering og koordinasjon av informasjon oppover i systemet. Og til slutt bør det være et sterkt fokus på definisjon av krisen ut i fra signaler og informasjon som blir gitt.

Den andre hovedoppgaven under håndteringen byr på to delutfordringer. For det første bør forvaltningen ha en klar oversikt over arbeids- og ansvarsfordelingen under krisehåndteringen. Og for det andre bør det sikres en tildeling av arbeidsoppgaver som ikke er for ulike det daglige arbeidet.

Å ha god koordinering og informasjonsflyt under håndteringen medfører fire delutfordringer som det er hensiktsmessig å følge. For det første bør forvaltningen lage rutiner og danne kultur for koordinering innad i organisasjonene. For det andre bør det bli tilrettelagt for informasjonsflyt mellom forskjellige involverte aktører under krisehåndteringen. For det tredje bør det være en sentralisert koordinasjonsenhet som samler inn informasjon fra ulike aktører og videresender det til beslutningstakere. Og til slutt bør forvaltningen legge opp til deling mellom forskjellige land.

3.2.4 Fase 4 – Avspenning

Under avspenningsfasen så er det tre hovedoppgaver, og det er å terminere terrortrusselen, gjenopprette fysiske og organisatoriske strukturer og lære av krisen.

For å greie å løse den første utfordringen, bør man ta hensyn til tre delutfordringer. Det første er å sørge for at ledere og ansatte har en klar plan de skal følge og nødvendige virkemidler for å utføre de. Det andre er å ha en klar hierarkisk arbeidsfordeling blant aktørene. Og det tredje er å avslutte krisehåndteringen til riktig tid ved hjelp av en gitt arbeidsperiode, klare tidsfrister og informasjon om farenivå.

Når det gjelder den andre hovedutfordringen, så er det to delutfordringer. For det første bør forvaltningen ha en plan på hvordan man raskt skal gjenopprette fysiske strukturer og infrastruktur. For det andre bør det også være en plan hvis organisatoriske strukturer og aktører blir rammet av terrorangrep.

Den tredje hovedutfordringen er å lære av krisen og dette byr på to delutfordringer. Den første er at de formelle strukturene må være i stand til å plukke opp signaler på lavere nivåer av organisasjonen og videreformidle dette til lederskapet for analyse. Den andre er å skape rutiner på evaluering og læring i avspenningsfasen for å lære av krisen.

3.2.5 Kommunikasjon

Når det kommer til kommunikasjon så har den betydning for alle fire faser, og hver enkelt fase byr på forskjellige kommunikasjonsutfordringer.

Under forebyggingsfasen er det to delutfordringer som bør løses. Den første er å skape rutiner og strukturer som sørger for effektiv kommunikasjon av risikoen man står ovenfor. Og den andre er å ha en plan for hvordan rapportering av bekymringsmeldinger og risikoanalyser skal komme til beslutningstakere.

I beredskapsfasen så bør man for det første tilrettelegge for en bedre flyt av risikokommunikasjon mellom involverte aktører. Og for det andre bør det legges opp til kommunikasjon mellom ulike aktører slik at erfaringer og problemstillinger kan deles, og dermed lette målingen av beredskapen.

Når det gjelder håndteringen, er det tre delutfordringer som forvaltninger bør løse. For det første bør de sørge for gode rutiner på å kommunisere advarsler og viktig informasjon oppover i systemet, slik at man kan oppdage terrortrusselen så tidlig som mulig. For det andre bør forvaltningen ha gode rutiner på å kommunisere advarsler til publikum for å minske konsekvensene av terrorangrepet. Og for det tredje bør de sørge for en krisekommunikasjon som lærer opp både de rammede og involverte krisehåndteringsaktørene til å opptre korrekt under terrorangrepet.

I den siste fasen avspenning er det også her tre delutfordringer. Det første er å sørge for at beslutningstakere får en jevn strøm av krisekommunikasjon slik at man kan ta avgjørelser som påvirker termineringen av krisen. Det andre å skape rutiner på å informere publikum om tilstanden og farenivået. Og det tredje er å skape rutiner på deling av informasjon og erfaringer mellom aktørene i denne delen av fasen.

4. EMPIRI - BAKGRUNNSKAPITTEL

Jeg vil i dette kapitlet presentere en empirisk oversikt over de mest relevante lovendringene som USA og Norge har gjennomført og som har målsetning om å bedre den offentlige forvaltnings håndtering av terrorangrep. Lovforslagene vil bli delt inn etter handlingsmodellen som jeg presenterte i forrige kapittel. Formålet med dette kapitlet er å presentere en oversikt over tiltakene som danner grunnlaget for mine analyser, og det blir dermed lettere å få en forståelse av analysekapitlene. Dog så vil ikke alle lovforslagene ta for seg alle fasene i handlingsmodellen, og i det tilfellet så vil jeg ta for meg de som blir berørt av reformen.

4.1 Homeland Security Act of 2002

Homeland Security Act of 2002 ble signert av President George W. Bush den 25. november, 2002 som et resultat av 11. september-angrepene, men også på grunn av potensielle og tenkte svakheter ved den offentlige forvaltningen (Bullock et al. 2006: 52). Denne lovendringen var veldig omfattende, og man opprettet et nytt departement, Department of Homeland Security, som skulle sikre en bedre krisehåndtering.

4.1.1 Forebygging

Det største grepet som har betydning for denne fasen av krisehåndteringen er opprettelsen av direktoratet Information Analysis and Infrastructure Protection Directorate (IAIPD). De viktigste oppgavene til det nye direktoratet er å få tilgang til, innsamle og analysere informasjon og etterretning fra både føderale og lokale aktører. I tillegg skal direktoratet komme med utredninger om svakheter på viktige strukturer og risikoanalyser på terrorangrep i USA. Analysene vil igjen danne utgangspunktet for anbefalinger for tiltak som direktoratet kommer med til offentlige beslutningstakere. (Public Law 107-296: Sec201):

Dette lovforslaget legger altså opp til hyppigere risikoanalyser som er bygd på et større informasjonsgrunnlag. I tillegg vil man bruke disse analysene som grunnlag for tiltak man gjennomfører.

4.1.2 Beredskap

Det viktigste elementet angående beredskapen i denne reformen er opprettelsen av det nye departementet Homeland Security (DHS) med ansvar for håndteringen av terrorangrep. Viktige oppgaver er blant annet å hindre terrorangrep i USA, redusere sårbarheten til USA ovenfor terrorangrep, minimere skader og assistere i håndteringen av terrorangrep på amerikansk jord, og ikke minst være ansvarlig for å etterforske og forfølge terrorisme og terrorister (Public Law 107-296: Sec101).

Når det kommer til organisasjonsutformingen, medførte reformen en sammenslåing av 22 føderale organisasjoner med 180 000 ansatte sammen til et enkelt departement med fire direktorater, der det viktigste for beredskapen er opprettelsen av direktoratet Emergency Preparedness and Response Directorate (EPRD). EPRD er en sammenslåing av seks autonome organisasjoner (IBID: Sec. 503) og blir ansvarlig for å sørge for en effektiv krisehåndtering og respons på terrorangrep som den øverste og ansvarlige offentlige krisehåndteringsaktør.

Et viktig element ved denne reformen når det gjelder måling av krisehåndteringen, er bruk av øvelser. Man legger opp til et økt bruk av øvelser, og da spesielt realistiske øvelser knyttet opp mot håndtering av flykapringer (IBID: Sec. 1403). En av ansvarsoppgavene til EPRD er også å gjennomføre felles øvelser, treninger og evalueringer (IBID: Sec. 502).

4.1.3 Håndtering

Den første utfordringen i denne fasen er deteksjon og korrekt definisjon av terrorangrepet. Et tiltak som har betydning for dette er opprettelsen av direktoratet IAIPD. Denne enheten jobber med å samle inn og analysere informasjon, og dette arbeidet legger grunnlaget for deteksjonen og definisjonen av et terrorangrep.

Når det kommer til arbeidsfordeling og –oppgaver, så er det direktoratet EPRD som har blitt gitt ansvaret som den ansvarlige enhet for krisehåndtering. De er ansvarlige for å danne standarder for håndtering, tilpasse oppgaver og utforming av håndteringen.

Den tredje utfordringen er koordinasjon og informasjonsflyt. I reformen er det mange elementer som har betydning for dette. Når det gjelder koordinasjon, er det lagt fokus på å bedre koordinasjonen på sentralt og lokalt nivå. Og det blir opprettet en egen enhet med ansvar for koordinasjon mellom krisehåndteringsaktører på både sentralt og lokalt nivå (Public Law 107-296: Sec. 801). Reformen legger også opp til å bedre informasjonsdeling gjennom underreformen ”Critical Infrastructure Information Act of 2002” som tar for seg regler og lover for deling av informasjon for å sikre en bedre og tryggere deling av informasjon.

Den siste oppgaven i denne fasen er beslutningstaking og lederens evne til å ta beslutninger. Det mest sentrale ved denne reformen er sentraliseringen av makt og utvidet beslutningsmakt ved at lederne får større ansvarsområder. Opprettelsen av direktoratet IAIPD er også viktig, siden de har som mål å bedre informasjonsflyten og tilførselen. Lederne får i tillegg nødvendig autoritet til å lage kontrakter, bevilge midler og starte samarbeidsavtaler med andre aktører som skal sikre departementets målsetninger (IBID: Sec. 102).

4.1.4 Avspenning

Et av målene til Federal Emergency Management Agency (FEMA), som nå blir flyttet under DHS, er at de skal være ansvarlig for å gjenoppbygge viktige samfunnsområder så individer, forretninger og myndigheter kan fungere for seg selv, returnere til normalsituasjonen og beskytte seg mot fremtidige farer. Dette skal gjøres gjennom en opprettelse av en ny offentlig responsplan etter at lovverket trer i kraft (Public Law 107-296: Sec. 507), som det i skrivende stund selvsagt er. Denne responsplanen kan også tenkes å ha betydning for termineringen av terrorangrep da det er naturlig å tenke at en responsplan involverer planer om å ende krisen.

Opprettelsen av EPR har også betydning for å lære av krisen, da direktoratet blir tildelt ansvaret for å forsyne den føderale myndighet med informasjon, men også ved å legge opp til evalueringer av situasjoner der man gjennomfører krisehåndtering.

4.1.5 Kommunikasjon

Når vi kommer til kommunikasjon, i alle faser, er det tre aspekter ved denne reformen som har betydning. For det første har departementet ansvaret for å koordinere og konsolidere den offentlige forvaltnings kommunikasjonssystemer relatert til krisehåndtering. Mer konkret systemene som blir brukt for kommunikasjon mellom staten, lokale myndigheter, krisehåndteringsaktører, den private sektor og andre involverte aktører (Public Law 107-296: Sec. 102). Det andre aspektet er opprettelsen av en egen assistentstilling for ledelsen i departementet som skal lage og formidle strategisk kommunikasjon til privat sektor, for å forbedre evnen til å kunne beskytte den amerikanske befolkningen mot terrorangrep (IBID: Sec. 102). For det tredje har man gitt EPRD ansvar for å utvikle nye og omfattende kommunikasjonsprogrammer og -teknologi, og sikre at krisehåndteringsrespondenter får tilgang til dette (IBID: Sec. 503).

4.2 Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004

Denne reformen ble signert av president George W. Bush 17. desember 2004, og de viktigste endringene er opprettelsen av Director of National Intelligence (DNI) og National Counterterrorism Center (NCC). Jeg vil nå gå igjennom tiltakene og deres betydning for krisehåndteringen.

4.2.1 Forebygging

Det viktigste elementet for forebygging, og da spesielt risikoanalyser, ved denne reformen er opprettelsen av direktørstillingen DNI som skal opprette et formelt samarbeid, inkludert deling av informasjon, mellom seg selv og National Infrastructure Simulation Center and Analysis Center (NISCAC). Det vil si at analytikerne får en grundigere informasjonsstrøm, siden direktøren besitter myndighet til å innhente all informasjon som omhandler nasjonal sikkerhet fra alle offentlige enheter (Public Law 108-458: Sec 102). Formålet med samarbeidet er nettopp at eksterne etterretningstjenester som FBI og CIA skal gjennom DNI få tilgang til ekspertisen til NISCAC, og omvendt, slik at aktørene kan vurdere sårbarheten og gjennomføre

konsekvensanalyser som kan bidra til en bedre krisehåndtering av fremtidige trusler (IBID: Sec 8101). Direktøren blir et slags bindeledd som skal hjelpe etterretningstjenester til å gjennomføre risikoanalyser. I tillegg oppretter man også NCC, som vil bli en ledende aktør i forebyggingen mot terrorangrep og en viktig bidragsyter i risikoanalyser.

4.2.2 Beredskap

I likhet med forebygging vil opprettelsen av en ny direktørstilling og et nytt antiterrorcenter ha stor betydning for beredskapen, og da spesielt på organisasjonsutformingen. På mange måter er det to ulike tiltak der man både sentraliserer vertikalt ved å opprette en overordnet aktør, DNI, og samtidig spesialisere horisontalt ved å opprette en ny aktør i NCC. Dog har dette senteret noe begrenset myndighet da man ikke kan diktere krisehåndteringsutøvelsen (Public Law 108-458: Sec 1021).

Det er ingen spesielle elementer ved denne reformen som har direkte betydning for evnen til å måle god krisehåndtering. Det blir ikke tatt noen tiltak for verken å gjennomføre flere øvelser eller utforme et system for evaluering og læring. Men man kan si at opprettelsen av den nye direktørstillingen som en overordnet koordinasjonsaktør kan være med å bidra til dette, da målet til opprettelsen av stillingen er å bedre informasjonsflyten mellom aktører.

4.2.3 Håndtering

Denne reformen har flere elementer ved seg som har stor betydning for deteksjon og definisjon av terrorangrep, siden hovedfokuset er etterretning og hindring av terrorangrep. Når det gjelder deteksjonen så vil opprettelsen av en direktør med ansvar for innsamling av informasjon og koordinering av aktører spille en stor rolle. At denne direktøren får tilgang til all informasjon fra involverte aktører innen nasjonalsikkerhet, kan medføre at man kan detektere trusler tidligere. Den økte tilførselen av informasjon til analytikere vil selvsagt også ha betydning for hvorvidt man er i stand til å definere trusselen riktig.

Når det gjelder arbeidsfordeling og –oppgaver så vil opprettelsen av NCC ha betydning. En av hovedoppgavene til NCC er å forsyne sivile og militære krisehåndteringsaktører med konkrete og strategiske operasjonsplaner for den amerikanske krisehåndteringen (Public Law 108-458: Sec 1021). NCC vil da ha potensial til å bidra til en klarere arbeidsfordeling og –oppgaver som er tilpasset de enkelte terrorangrep.

Opprettelsen av DNI er det tiltaket som har størst betydning for koordinasjon og informasjonsflyt. Denne aktøren skal fungere som et bindeledd mellom ulike autonome aktører og sikre at det foregår informasjonsdeling og koordinasjon. Stillingen har også som oppgave å videreformidle informasjon oppover i systemet til presidenten, National Security Council og Homeland Security Council (IBID: Sec 1011). Så direktøren får ansvar for både å sikre informasjonsflyt og koordinasjon - horisontalt og vertikalt.

Den siste oppgaven er evnen til ledere å ta beslutninger under terrorangrep. Selv om det ikke er noen spesielle elementer som konkret tar for seg dette, så har også her opprettelsen av direktøren i DNI en betydning siden oppgavene er å formidle kontinuerlig informasjon til beslutningstakere og sikre deres evne til å ta beslutninger. Reformen presenterer altså et system som skal sikre kontinuerlig informasjonsflyt til beslutningstakere.

4.2.4 Avspenning

Fokuset på denne reformen er etterretning og tiltak som skjer i forkant av angrepet. Dermed er det lite fokus på tiltak som har betydning for avspenningsperioden. Men som jeg har vært inne på tidligere, vil det være to elementer som har betydning. For det første vil utformingen av operasjonsprotokollene som NCC utformer, ha betydning for hva man gjør i denne fasen da respondenter har en klar plan de skal følge. For det andre er opprettelsen av en DNI som forsyner beslutningstakere med informasjon viktig. Grunnen til det er at hvis beslutningstakeren får en jevn strøm med informasjon, er det lettere å konkludere om farenivået og når man skal avslutte krisehåndteringen.

4.2.5 Kommunikasjon

Det viktigste tiltaket som gjelder kommunikasjon er opprettelsen av Coordination of Public Safety Interoperable Communications Programs (CPSICP), som er et samarbeid mellom viktige krisehåndteringsaktører. I følge dette lovverket skal enheten utforme et program for å bedre både krise- og risikokommunikasjonen til befolkningen. Reformen krever også at det blir gjennomført studier som skal se på om det er mulig å opprette et kommunikasjonssystem som effektivt kan videreformidle advarsler til befolkningen om et kommende angrep (Public Law 108-458: Sec 7403,7404).

Reformen tar sikte på å bedre alle tre former for kommunikasjon, og dermed kan ha betydning for kommunikasjonen i terrorangrepets alle faser.

4.3 Implementing Recommendations of the 9/11 Commission Act of 2007

Implementing Recommendations of the 9/11 Commission Act of 2007 er en reform som ble vedtatt av president George W. Bush den 3. august 2007. Og som tittelen tilsier så implementerer dette lovforslaget en del av anbefalingene som 11. september-kommisjonen kom med i "The 9/11 Commission Report" i 2004. En av de viktigste konsekvensene av denne reformen er opprettelsen av Fusion Centers, som er en enhet som samler inn informasjon ikke bare fra offentlige aktører, men også private.

Mye av denne reformen går på forebygging og innsamling av informasjon, og ikke så mye på selve håndteringen, og spesielt ikke på avspenningsfasen. Derfor vil jeg ikke presentere noe for avspenningsfasen, samt at delen om selve håndteringen vil bli forkortet.

4.3.1 Forebygging

Det viktigste elementet for forebygging i denne reformen er opprettelsen av Fusion Centers som samler inn informasjon og tilrettelegger dette for lettvinnt bruk for andre aktører. Dette gjør at analytikere får både lettere tilgang til etterretning som andre offentlige aktører gjennomfører, men de får også tilgang til informasjon som er samlet inn fra private. Et annet viktig element er opprettelsen av Interagency Threat

Assessment and Coordination Group (IHACG) som skal bidra til å bedre delingen av informasjon blant etterretningsaktører. Viktige oppgaver for denne gruppen er blant annet å sette en policy og utvikle prosesser for integrasjon, analyser og spredning av viktig informasjon til riktige aktører (Public Law 110-53: Sec 521).

Begge tiltakene tar utgangspunkt i å bedre informasjonsdelingen med den tenkte konsekvens at det kan bedre etterretningsarbeid og risikoanalyser. Systemet er også lagt opp slik at denne informasjonen kan ha betydning for tiltak man kan komme til å gjennomføre.

4.3.2 Beredskap

I likhet med de andre reformer som jeg har presentert, så tar man også her organisatoriske grep som sikrer en sentralisering av makt med utgangspunkt i å bedre koordinasjon og informasjonsflyt horisontalt. Gjennom å opprette Fusion-organer legger man til et ekstra vertikalt ledd i den hierarkiske orden som vil fungere som et bindeledd mellom aktører på samme horisontale nivå og mellom aktører på ulikt vertikalt nivå av organisasjonen.

Foruten opprettelsen av Fusion Centers er det ikke noen andre spesifikke endringer som har betydning for organisasjonsutformingen. Men det blir i denne reformen lagt større vekt på øvelser, da ansatte og ledere som bedriver etterretning skal gjennomgå trening og øvelser på oppgaver som har betydning for innsamling, prosessering og spredning av informasjon knyttet opp mot mulige terrortrusler (Public Law 110-53: Sec 503).

4.3.3 Håndtering

Når det kommer til selve håndteringen av terrorangrepet, har reformen betydning for to av hovedoppgavene i denne fasen: tidlig deteksjon og korrekt definisjon og koordinering og informasjonsflyt. Begge oppgavene blir påvirket av opprettelsen av Fusion Centers, men også IHACG.

Når det gjelder deteksjon og definisjon, vil begge tiltakene ha betydning. Tiltakene har som mål å bedre informasjonsflyten mellom forskjellige aktører, og dette

gjør at personell har mulighet til å detektere en trussel tidligere enn før siden de får større tilgang til etterretning fra forskjellige enheter. Dermed har de større mulighet til å danne seg et helhetsbilde. Mer informasjon gir selvsagt også bedre mulighet til å trekke konklusjoner og definere terrortrusselen riktig.

Som jeg har vært inne på, vil reformen påvirke koordinasjon og informasjonsflyt ved opprettelsen av et bindeledd, Fusion Centeres, mellom både likestilte krisehåndteringsaktører og aktører på ulike vertikale nivåer i organisasjonen. Og dette bindeleddet har nettopp bedre koordinasjon og informasjonsflyt som ett av hovedmålene (Public Law 110-53: Sec 511).

4.3.4 Kommunikasjon

Når det gjelder kommunikasjon, tar reformen en del grep som skal sikre god kommunikasjon, og da gjennom å bevilge midler som skal sikre dette. Bevilgningene er rettet mot håndteringsfasen og bruk av krisekommunikasjon. For det første bevilger man mer midler for å sikre krisekommunikasjon mellom førsterespondenter under krisehåndteringen (Public Law 110-53: Sec 301). Dette skal bedre evnen hos respondentene i å kommunisere og dele informasjon mens man håndterer angrepet. For det andre bevilger man midler til systemer som skal sikre krisekommunikasjon og opplysning ut til befolkningen og berørte parter under selve terrorangrepet om hva man skal gjøre og når (IBID: Sec 2201). Målsetningen er å sikre at befolkningen og respondentene er bedre opplyst om hva som skjer og hva man skal gjøre.

Opprettelsen av Fusion Centres og IHACG vil selvsagt også påvirke kommunikasjonen da det tilrettelegger for mer samarbeid mellom autonome aktører. Dog vil ikke det ha særlig betydning for krisekommunikasjon, men heller mer risiko og advarsel i første og andre fase av handlingsmodellen.

4.4. Oppsummering av tiltakene i USA

4.4.1 Forebygging

Det er i alt fem tiltak som har stor betydning for forebygging, og det er opprettelsen av IAIPD, DNI, NCC, Fusion Centers og IHACG. Alle disse nye aktørene har betydning

for forebyggingen ved at de for det første legger opp til hyppigere risikoanalyser. For det andre vil et økt fokus på koordinering og informasjonsdeling mellom ulike aktører sikre at risikoanalysene er bygd på et større informasjonsgrunnlag. For det tredje blir det lagt gjennom de tre reformene større vekt på at analyser skal være et grunnlag for tiltak.

4.4.2 Beredskap

Det viktigste tiltaket når det kommer til beredskap er naturligvis opprettelsen av DHS og direktoratet EPRD som blir gjort ansvarlig for krisehåndteringen i offentlig forvaltning. I tillegg har opprettelsen av en direktør for DNI, NCC og Fusion Centeres også stor betydning. Samlet sett kan man si at disse opprettelsene har stor betydning for organisasjonsutforming av beredskapen. Man gjennomfører samlet sett en horisontal og vertikal sentralisering.

Disse organene har også betydning for delutfordringen måling av krisehåndtering ved at tiltakene legger til rette for et økt bruk av øvelser og evaluering. Og her er det spesielt EPRD og Fusion Centeres som legger vekt på dette.

4.4.3 Håndtering

Når det kommer til håndtering så er det igjen mange av de samme tiltakene som har betydning; IAIPD, EPRD, DNI, NCC, IHACG og Fusion Centeres. IAIPD, IHACG, Fusion Centeres og den nye direktørstillingen i DNI påvirker deteksjon og definisjon ved å tilrettelegge for mer flyt av informasjon og etterretning. NCC og EPRD bidrar til en klarer arbeids- og ansvarsfordeling ved å utforme konkrete beredskapsplaner. Når det gjelder informasjonsflyt, er det spesielt direktørstillingen og Fusion Centers som har betydning for dette som overordnede koordineringsorganer. Men det er ingen av tiltakene som har betydning for beslutningstaking og lederskap under kriser.

4.4.4 Avspenning

Det er ikke spesielt mange tiltak som har betydning for avspenningsfasen. Men det er tre elementer som har en relevans. Det første elementet med betydning, er opprettelsen

av EPRD og uformingen av responsplaner på blant annet gjenoppbygging av strukturer og evnen til å hjelpe rammede. For det andre vil også NCC utforme operasjonsprotokoller som skal sikre aktørene en plan som kan følges under avspenningsperioden. Og for det tredje vil DNI forsyne beslutningstakere med informasjon som kan gjøre det lettere å bestemme når man skal avslutte krisehåndteringen.

4.4.5 Kommunikasjon

Når det gjelder tiltak for å bedre kommunikasjon, er det tre opprettelser som har stor betydning. Det første er opprettelsen av DHS og direktoratet EPRD. EPRD får ansvar for å lage programmer som skal utvikle ny kommunikasjonsteknologi og sikre at krisehåndteringsaktører får den. Selve departementet får ansvar for å koordinere og konsolidere den offentlige forvaltnings kommunikasjonssystemer. Det andre tiltaket er en ny assistentstilling for ledelsen i DHS som skal lage og formidle strategisk kommunikasjon til den private sektor. Det siste viktige tiltaket er opprettelsen av programmet CPSICP som skal utforme en bedre krise- og risikokommunikasjon til befolkningen og hvordan man skal videreformidle advarsler til befolkningen.

4.5 St.meld. nr. 17 – Samfunnssikkerhet. Veien til et mindre sårbart samfunn

Denne stortingsmeldingen bygger på Sårbarhetsutvalget som ble nedsatt i 1999 og som fikk i oppdrag om å utrede samfunnets sårbarhet og komme med forslag. Viktige elementer ved denne reformen er: tiltak for å sikre informasjonssikkerhet, nytt og helhetlig beredskapskonsept for å sikre viktig infrastruktur som kraftforsyning, og ikke minst opprettelsen av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB).

4.5.1 Forebygging

Gjennom denne stortingsmeldingen skal det bli økt fokus på risikoanalyser. For det første vil det bli en økning i risikoanalyser, da man ønsker å tilpasse beredskapen i kommunene ut i fra foreliggende risiko. Målet er at kommunene skal gjennomføre

risikoanalyser slik at man kan tilpasse beredskapen til den foreliggende risiko og å samle og utnytte ressursene best mulig (Innst. S. nr. 9 (2002-2003): 36). For det andre legger man gjennom opprettelsen av DSB større vekt på risikoanalyser. DSB skal bistå den offentlige forvaltningen med utredninger, dokumentasjon og evaluering som angår beredskap og samfunnssikkerhet.

Denne reformen tar også sikte på å sikre at tiltak som gjennomføres for å bedre krisehåndteringen, tar høyde for risikoanalyser. Dette gjøres ved at DSB gir faglig råd og beslutningsgrunnlag for Justisdepartementets politikkutforming og prioriteringer innenfor samfunnssikkerhetsområdet (St.meld.nr. 17 (2001-2002): 104).

4.5.2 Beredskap

Det største tiltaket når det kommer til beredskapen er selvsagt opprettelsen av DSB, der man slår sammen Direktoratet for brann- og elsikkerhet og Direktoratet for sivil beredskap. Så det gjennomføres en horisontal sentralisering av beredskapsoppbyggingen. Et annet viktig tiltak er opprettelsen av direktoratet Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) som har målsetning om å sikre en helhetlig tilnærming til sikkerhetsarbeidet på tvers av militær og sivil sektor, og å sikre en effektiv utnyttelse av ressursene innenfor forebyggende sikkerhet (St.meld.nr. 17 (2001-2002): 103). Dette kan sies å være en horisontal spesialisering ved at man får et ekstra organ, men NSM vil også være et slags koordineringsorgan mellom militær og sivil sektor, og kan dermed også kategoriseres som vertikal spesialisering.

Stortingsmeldingen legger også opp til at man skal gjennomføre flere øvelser for å teste beredskapen, og disse øvelsene vil i størst mulig grad være tilpasset det sammensatte risikobildet samfunnet står ovenfor (IBID: 9). Dette vil si at man vil prøve å tilpasse beredskapen mest mulig til den tenkte håndteringen. Man prøver dermed å måle beredskapen ved å tilpasse øvelsene til risikoanalyser.

4.5.3 Håndtering

Tiltakene som blir gjort i den første fasen vil selvsagt også ha betydning for deteksjon og definisjon av terrortrusselen. Jo bedre analyser og mer informasjon respondenter får

i denne fasen, jo tidligere kan man detektere trusselen og definere den riktig. Så opprettelsen av DSB og NSM vil ha betydning også for denne oppgaven. Et annet viktig element er opprettelsen av deteksjonssystemer. Denne reformen vil utbedre et system som plukker opp og detekterer utslipp av kjemiske masseødeleggelsesmidler (St.meld.nr. 17 (2001-2002): 77). Målet er at sivilforsvaret skal man være bedre stilt til å plukke opp mulige terrorangrep som bruker kjemiske våpen så tidlig som mulig for å minske konsekvensene.

Når det kommer til arbeidsfordeling og –oppgaver, vil man i denne meldingen gjennomføre tre prinsipper: ansvarsprinsippet, likhetsprinsippet og nærhetsprinsippet (IBID: 4). Ansvarsprinsippet vil si at den som har ansvaret i en normalsituasjon, også har ansvaret i ekstraordinære hendelser. Likhetsprinsippet betyr at den organisasjon man operer med til daglig skal være mest mulig lik den organisasjon man har under kriser. Nærhetsprinsippet betyr at kriser skal håndteres på et lavest mulig nivå.

Den tredje oppgaven i denne fasen er å sikre god koordinasjon og informasjonsflyt. Det viktigste tiltaket som berører denne utfordringen er opprettelsen av komiteen Koordinerings- og rådgivningsutvalget som skal få tildelt et eget fast sekretariat (Inns. S. nr.9 (2002-2003): 40). Formålet med opprettelsen av denne komiteen er at den kan brukes som et virkemiddel for å sikre koordinering og drøfting av prioriteringer mellom de ulike aktørene, og at det skjer fortløpende og bygger på et fast system (St.meld.nr. 17 (2001-2002): 115). DSB vil også fungere som en koordinasjonsenhet med ansvar for å "...koordinere planleggingen mot øvrige direktoraters planleggingsarbeid og sørge for koordinering mellom nasjonal planlegging og planlegging i enkelte etater med sikte på at beredskapsplanleggingen tar høyde for et bredt spekter av scenarioer og at øvrige direktorater får støtte i sitt planleggingsarbeid i den grad de har behov for det" (IBID: 104).

En siste utfordring er muligheten for ledere å ta beslutninger. På dette punktet vil reformen innskrenke muligheten på enkelte områder. Reformen legger opp til en innskrenkning av en leders mulighet til å ta beslutninger på regionalt nivå. I en høringsuttalelse fra fylkesmannskollegiet tok de til ordet for å innføre beslutningsrett for fylkesmenn til å ta beslutninger på tvers av myndighetsgrensene, slik at man kunne

ta raske beslutninger under krisesituasjoner (IBID: 106-107). Dog legger ikke denne stortingsmeldingen opp til denne delegering av makt.

4.5.4 Avspenning

Det er ingen spesielle tiltak i denne reformen som tar for seg terminering av terrortrusler, ha en plan for rask og god gjenoppsettelse av fysiske og organisatoriske strukturer eller lære av krisen. Når det gjelder gjenoppsettelse av strukturer, er det i reformen lagt et stort fokus på at man bør uforme kritiske strukturer så robuste som mulig slik at man ikke får bortfall av viktig infrastruktur som IKT og kraftforsyning (St.meld.nr. 17 (2001-2002): 39). Dog er det ingen konkrete tiltak som tar for seg planer hvis så skjer.

4.5.5 Kommunikasjon

Når det kommer til kommunikasjon under terrorangrep, er det en del tiltak som blir gjort. For det første legger stortingsmeldingen opp til en videreføring av arbeidet om å opprette en TETRA-standard som tilsier et felles nødansvarssystem for politi, brannvesenet og ambulanse. Dette skal sikre at man bedre koordinerer responsen på kriser. For det andre legger reformen opp til en oppfølging av etableringen av Senter for informasjonssikring. Senteret skal bygge tillitsbaserte relasjoner til virksomheter i offentlig og privat sektor for å få tilgang til informasjon om sikkerhetsbrudd og – hendelser (St.meld.nr. 17 (2001-2002): 42). For det tredje opprettes det krav om at hvert departement får ansvar for informasjonsberedskap innen sitt ansvarsområde, og at øvrig beredskapssamarbeid mellom staten og media skjer via avtale. Bakgrunnen for dette tiltaket er at god informasjonsberedskap og en effektiv krisekommunikasjon er en forutsetning for god krisehåndtering (IBID: 80).

I all hovedsak så retter tiltakene for god kommunikasjon seg mot krisekommunikasjon, og da å sikre god kommunikasjon i håndtering- og avspenningsfasen. Dog vil arbeidet til DSB og deres levering av rapporter også ha betydning for kommuniseringen av advarsler og trusler i første og andre fase.

4.6 St.meld. nr. 37 – Flodbølgekatastroften i Sør-Asia og sentral krisehåndtering

Stortingsmeldningen nr. 37 (2004-2005) ble fremmet i statsråd den 18.5.2004 og ble behandlet i Stortinget 30.11.2004. Viktige tiltak ved denne reformen er opprettelsen av Regjeringens kriseråd, presisering og klargjøring av ansvar for krisestyring i lederdepartementet og etablere en ny krisestøtteenhet.

4.6.1 Forebygging

Et element ved denne reformen er at det blir økt ansvar på departementer om å planlegge, forberede og øve på å håndtere kriser og katastrofer som kan oppstå under deres ansvarsområde. Og for å kunne gjøre dette, må departementene være oppdatert om risiko- og sårbarhetsforhold gjennom blant annet hyppige analyser og trusselvurderinger (St.meld.nr. 37 (2004-2005): 32). Statskonsult anbefaler også at departementene gjennomfører regelmessige scenariogjennomganger og risiko- og sårbarhetsanalyser. Så reformen legger opp til at aktørene, og da ansvarlige departementer, skal gjennomføre hyppigere risikoanalyser. Disse analysene danner også mye av grunnlaget for de planene og øvelsene som departementene gjennomfører.

4.6.2 Beredskap

Når det kommer til beredskapen, er konsekvensene av reformen nokså store. Det viktigste tiltaket som berører den organisatoriske og formelle utformingen av beredskapen, er opprettelsen av et eget koordinasjonsorgan i Regjeringens kriseråd. Rådet består av følgende faste medlemmer: regjeringsråden ved Statsministerens kontor, utenriksråden i Utenriksdepartementet og departementsrådene i henholdsvis Justisdepartementet, Forsvarsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet. I tillegg utvides rådet med departementsråder fra rammede departementer.

Regjeringens kriseråd skal fungere som et overordnet administrativt koordineringsorgan som skal sørge for strategisk koordinering mellom departementene. Dette innebærer blant annet å vurdere spørsmålet om

lederdepartement, sikre god koordinering av tiltak og sikre at informasjon til media, publikum og andre fremstår som koordinert fra myndighetenes side (St.meld.nr. 37 (2004-2005): 31).

Reformen legger også opp til større vekt på gjennomføringen av øvelser for krisehåndteringsaktørene. Hver virksomhet, etat og departement er nå ansvarlig for å gjennomføre og finansiere øvelser innen eget fag- og ansvarsområde (IBID: 37). DSB vil da fungere som en koordinasjonsenhet som bistår myndighetene med å øve på beredskapsplaner og krisehåndteringssystemer.

4.6.3 Håndtering

Denne stortingsmeldingen tar noen grep som har betydning for evnen til å detektere og definere terrorangrep. For det første vil man gjennom opprettelsen av Regjeringens kriseråd få et system som legger opp til bedre koordinering av informasjon og etterretning mellom de forskjellige departementene. Siden departementer med ansvar for krisehåndtering er samlet under et felles råd, vil man få større mulighet til samarbeid, og en konsekvens av det vil være større grunnlag for både å detektere krisen tidnok, men ikke minst definering av den. Dog vil dette rådet kun tiltre under komplekse krisesituasjoner. Et annet viktig tiltak er etableringen av Krisestøtteenheten som skal bistå departementene med løpende rådgivning, utarbeidelse av situasjonsrapporter, informasjonsbehandling og tilrettelegging av beslutningsgrunnlag (St.meld.nr. 37 (2004-2005): 33).

Den neste oppgaven blir å ha en klar arbeidsfordeling og –oppgaver. Angående dette vil man videreføre prinsippet om lederdepartement. Lederdepartementet skal (IBID: 32): utarbeide overordnende situasjonsrapporter på bakgrunn av blant annet informasjon tildelt fra andre aktører; identifisere og vurdere behov for tiltak på strategisk nivå; påse at nødvendige tiltak blir iverksatt og ivareta nødvendig koordinering; og sørge for at det blir gitt koordinert informasjon til media og befolkning. Reformen vil altså videreføre dette prinsippet, men vil i tillegg gjennom øvelser og tilsyn utvikle klarere tildelingskriterier. I tillegg vil etableringen av Regjeringens kriseråd fungere som et overordnet koordineringsorgan som skal sikre

bedre koordinasjon og fordeling av arbeidsoppgaver mellom de forskjellige departementene.

Når det kommer til den tredje oppgaven i denne fasen, koordinering og informasjonsflyt, er det to viktige endringer: opprettelsen av Regjeringens kriseråd og Krisestøtteenheten. Hovedoppgaven til Regjeringens kriseråd er som sagt å sørge for strategisk koordinering mellom departementene og deres krisehåndteringsaktører. Denne koordineringen gjelder både for gjennomføringen av tiltak og flyten av informasjon. Krisestøtteenheten vil også ha betydning for koordinering og informasjonsflyten. For det første vil enheten bidra til bedre informasjonsflyt mellom forskjellige krisehåndteringsaktører ved at organisasjonen samler inn og videreformidler informasjon til departementene. Og for det andre vil også Krisestøtteenheten koordinere og legge opp til et godt medie- og informasjonsarbeid som skal videreformidles til berørte parter (IBID: 34).

Den siste oppgaven i denne fasen er beslutningstaking og evnen for ledere å ta riktige beslutninger. Det er to aspekter ved denne meldingen som har stor betydning. For det første vil man gjennom opprettelsen av Regjeringens Kriseråd og Krisestøtteenheten sikre at lederne får et system som skal presentere ledere med kontinuerlig informasjon underveis i håndteringen. Medlemmene i dette kriserådet vil også få mulighet til å ta flere strategiske beslutninger over større ansvarsområder enn før. Et annet viktig element er at de lederne som ikke innehar lederdepartementsrollen vil få større beslutningsmakt ved at de nå blir rådgivere for de strategiske beslutningene som blir tatt i Regjeringens kriseråd (Innst. S. nr. 265 (2004-2005): 12).

4.6.4 Avspenning

Når det kommer til avspenning er det igjen opprettelsen av Regjeringens kriseråd som har størst betydning, og da evnen til å terminere terrortrusselen. Grunnen til det er todelt. For det første vil rådet ha tilgang til informasjon og tilbakemeldninger fra ansatte på lavere nivåer i alle involverte departementer. Det vil sørge for at lederne og beslutningstakerne har et større grunnlag for å vurdere risikonivået og når man kan hensiktsmessig avslutte krisehåndteringen. For det andre sørger en klar hierarkisk

ansvarsfordeling med støtte av en horisontal spesialisering av rådgivere at det er lettere å raskt finne hvem som står ansvarlig og hvem som skal gjøre det.

Denne stortingsmeldingen retter også et økende fokus på behovet for oppfølging både av personell og sivile som blir rammet. Målet er at informasjon, orienteringer og hjelpetilbud skal fungere som en støttefunksjon, men også at det skal sikre tilgang til viktig informasjon om hendelsesforløpet og omfanget av krisen (St.meld.nr. 37 (2004-2005): 37-38). Disse tiltakene vil ha potensial til å bedre evnen til å lære av terrorangrepet.

4.6.5 Kommunikasjon

I likhet med veldig mange av de andre fasene, er også kommunikasjon påvirket av opprettelsen av Regjeringens kriseråd og Krisestøtteenheten. Når det kommer til krisekommunikasjon i de to siste fasene, er det spesielt opprettelsen av kriserådet som har betydning. En av hovedoppgavene til Regjeringens kriseråd er nettopp å sikre at man har en koordinert kommunikasjon til media, publikum og andre aktører (St.meld.nr. 37 (2004-2005): 31). Tanken er altså at rådet samler inn informasjon om hva som skjer og så danne en koordinert og samlet kommunikasjon. Dette er selvsagt også viktig for kommunikasjonen mellom respondentene siden man da sørger for at de som trenger informasjonen får det.

Når det kommer til kommunikasjon av advarsler og risiko i de to første fasene, så har Krisestøtteenheten en stor betydning. Enheten samler inn informasjon fra ulike aktører og bidrar til å formidle rådgivning, situasjonsrapporter, informasjonsbehandlig og tilrettelegging av informasjonsbehandling. Enheten sørger dermed for at det blir kommunisert viktig informasjon og etterretning til de ulike departementene. En annen viktig oppgave for Krisestøtteenheten er at de skal hjelpe departementene med de tekniske kommunikasjonsløsningene. Det vil si at de skal tilby departementene løsninger som mobilt teknisk utstyr, felles elektronisk loggføringssystem og telefonkapasitet (IBID: 33). Så i tillegg til å bidra med å sikre kommunikasjon mellom forvaltningen og berørte parter, skal de også sikre at de teknisk sett kan gjennomføre en slik kommunikasjon.

Et siste tiltak er at Helse- og omsorgsdepartementet setter i gang en prosess for å opprette et system for krisekommunikasjon mellom helsepersonell og rammede. Grunnen til det er at erfaringer viser at det er behov for faste rutiner for kommunikasjon og samhandling mellom offentlige myndigheter, pårørende og frivillige organisasjoner ved katastrofer og ulykker, og at dette kan skje så rask som mulig (IBID: 38).

4.7 St.meld. nr. 22 – Samfunnssikkerhet. Samvirke og samordning

Stortingsmeldningen nr 22 (2007-2008) ble fremmet i statsråd 9. mai 2008 og ble behandlet i Stortinget 3. desember samme år. Målet med meldningen er å legge vekt på samvirke og samordning for å sikre en helhetlig og samordnet beredskap og krisehåndtering på sentralt, regionalt og lokalt nivå (IBID: 5). Stortingsmeldingen medfører ikke like store endringer som den forrige, men den presenterer godt den fremtidige plattformen og fokuset i krisehåndteringen for den norske offentlige forvaltning. Det er noen viktige grep, og det er blant annet økt fokus på samordning og lovforslag om kommunal beredskapsplikt¹⁴.

4.7.1 Forebygging

I årsskiftet 2007/2008 ble det etablert en felles analyseenhet mellom Etterretningstjenesten og Politiets sikkerhetstjeneste (PST) knyttet opp mot etterretning og risikoanalyser av terrortrusler mot Norge. Og gjennom denne stortingsmeldingen vil regjeringen fortsette med denne enheten og samtidig legge vekt på gode risiko- og trusselvurderinger som grunnlag for beredskapsplanlegging og tiltak for beskyttelse av kritisk infrastruktur (St.meld.nr. 22 (2007-2008): 16).

Et annet viktig grep som man gjør, er det nye lovforslaget om kommunal beredskapsplikt. Loven inneholder en plikt i å gjennomføre sektorovergripende risiko- og sårbarhetsanalyser for lokalsamfunnet (IBID: 22). Man må altså legge større vekt på risikoanalyser knyttet direkte mot lokalsamfunnene.

¹⁴ Dette lovforslaget ble vedtatt i lagtinget 16.06.2009 og vil gjelde fra 01.01.2010

4.7.2 Beredskap

Det største tiltaket for beredskapen som denne reformen kommer med, er å forandre den organisatoriske utformingen ved å legge mer ansvar til kommunene om å bedrive krisehåndtering. Det er to punkter ved reformen som sikrer dette. For det første vil man sikre at DSB aktivt bidrar med risiko- og sårbarhetsanalyser tilpasset kommunene, men også forsikre seg om at disse blir brukt til utforming av den kommunale beredskapen (St.meld.nr. 22 (2007-2008): 21). For det andre fremmer denne reformen en ny lovgivning om kommunal beredskapsplikt. Beredskapsplikten sier at hver enkelt kommune må utarbeide en generell beredskapsplan som angir tiltak for håndteringen av ulike typer kriser. Det blir videre gitt minimumskrav som omfatter et krav om en plan for kriseledelse, varsling, evakuering og informasjon til publikum og presse (IBID: 22).

4.7.3 Håndtering

Når det kommer til deteksjon og definisjon, er det to aspekter som har betydning i denne reformen. For det første så vil videreføringen og økt bruk av den felles analyseenheten mellom Etterretningstjenesten og PST kunne være med å påvirke respondentenes evne til å løse disse to oppgavene ved at det kan sikre grundigere og mer korrekte analyser som forvaltningen danner sin oppgavehåndtering på. For det andre ønsker man gjennom et økt fokus på NorCERT å sikre seg mot en ny form for terrorangrep: alvorlige dataangrep mot samfunnskritisk infrastruktur og informasjon. NorCERT, gjennom deres system VDI, identifiserer, sammenstiller, varsler om dataangrep mot Norge, og organiserer og drifter et nasjonalt nettverk av sensorer for deteksjon av innbrudd via internett.

Tiltaket som har størst betydning for arbeidsfordelingen og –oppgavene er selvsagt lovforslaget om kommunal beredskapsplikt som vil tvinge norske kommuner til å utforme en beredskapsplan for krisehåndteringen. Beredskapsplanen vil være avgjørende for den offentlige forvaltnings evne til å håndtere utfordringene om en klar arbeidsfordeling og –oppgaver.

Stortingsmeldingen bygger mye på tiltak som har blitt fremmet av de stortingsmeldingene jeg allerede har vært igjennom, og dette gjelder spesielt for tiltak som har betydning for koordinasjon og informasjonsflyt under krisehåndteringen. Reformen byr dermed ikke på noen nye planer for å sikre koordinasjon, men heller en videreføring av eksisterende tiltak.

Fremleggelsen av kommunal beredskapsplikt har betydning for den siste oppgaven i denne fasen: beslutningstaking og lederskap under terrorangrep. Betydningen er at hver enkelt kommune nå blir pliktig til å uforme en plan for kriseledelse (St.meld.nr. 22 (2007-2008): 21). Det vil si at man får en lokalt tilpasset lederskapsrolle og tenkte konsekvenser av dette kan være at man får en større nærhet til informasjon og har større mulighet til å ta raske beslutninger.

4.7.4 Avspenning

I likhet med de andre reformene som har blitt gjennomført for å bedre krisehåndteringen hos den offentlige forvaltning i Norge, er det også her få, om ingen, tiltak som tar til sikte å bedre håndteringen under avspenningsfasen. De tiltakene som påvirker dette i noe grad, er klargjøringen av rollefordeling og ansvarsområder som den nye loven om kommunal beredskapsplikt gir. Dette tiltaket er med å sikre en mer oversiktlig arbeidsfordeling og en klar beredskapsplan. Kravet om en kommunal beredskapsplan kan også innefatte planer om gjenopprettelse av fysiske og organisatoriske strukturer. Dog får man ikke svaret på det før loven trer i kraft 1. januar, 2010.

4.7.5 Kommunikasjon

Det viktigste elementet ved reformen når det gjelder kommunikasjon, er videreføringen med arbeidet om å danne et felles digitalt radiosamband for nød- og beredskapsstatene. Målet med denne utskiftningen er å oppgradere kommunikasjonsutstyr slik at man er bedre stilt til å løse krisesituasjoner som terrorangrep. Det felles nettet gjør det mulig å kommunisere mellom nødetatene (Innst. S. nr. 85 (2008-2009): 25). Tiltaket har også stor betydning for krisekommunikasjon

mellom befolkningen og respondentene, men også mellom de forskjellige respondentene. Dette vil dermed ha betydning for krisekommunikasjon i fasene håndtering og avspenning.

Når det kommer til kommunikasjon av advarsel og risiko, blir kommunene gjennom kommunal beredskapsplikt pliktig til å opprette nye planer og systemer for å kommunisere advarsler, evakueringsplaner og informasjon til publikum og presse (St.meld.nr. 22 (2007-2008): 22). Så gjennom denne reformen blir kommunikasjonen i de to første fasene av handlingsmodellen tillagt kommunalt ansvar.

4.8 Oppsummering av Norge

4.8.1 Forebygging

Det er tre tiltak ved disse stortingsmeldingene som er av stor betydning for forebygging. Det første er opprettelsen av DSB som skal bistå den offentlige forvaltning med utredninger, dokumentasjon og evaluering angående beredskap og samfunnssikkerhet. Det andre tiltaket er den felles analyseenheten mellom Etterretningstjenesten og PST som skal levere etterretning og risikoanalyser av terrortrusler mot Norge. Og det tredje tiltaket er det nye lovforslaget om kommunal beredskapsplikt som gjør at kommunene blir pliktig til å gjennomføre sektorovergripende risiko- og sårbarhetsanalyser.

Et annet viktig element er at reformene tilsier at risikoanalysene og utredningene skal danne utgangspunktet for den kommunale beredskapsutforming og deres planer.

4.8.2 Beredskap

Når det gjelder beredskapen er det fire endringer som har betydning. Den første er DSB der man gjennomfører en horisontal sentralisering og slår sammen to direktorater til ett. Den andre er NSM som skal sikre en helhetlig tilnærming til sikkerhetsarbeid på tvers av sivil og militær sektor. Det tredje tiltaket er Regjeringens Kriseråd som vil fungere som et koordineringsorgan mellom ulike departementer og utnevne lederdepartement. Og den fjerde endringen er loven om kommunal beredskapsplikt

som betyr en vertikal spesialisering ved at kommunene får større ansvar for å bedrive krisehåndtering.

Opprettelsen av DSB og kommunal beredskapsplikt medfører også et krav om gjennomføring av øvelser og evaluering, og kan være med å sikre en bedre måling av krisehåndteringen.

4.8.3 Håndtering

Den første oppgaven er deteksjon og definisjon av terrortrusler, og her er det opprettelsen av DSB, NSM og den felles analyseenheten mellom Etterretningstjenesten og PST som har størst betydning. NSM og den nye analyseenheten vil levere det faktiske etterretningsarbeid, mens DSB vil sørge for at riktige aktører får informasjonen.

Når det kommer til arbeidsfordeling, spiller de tre prinsipper – ansvar, likhet og nærhet – en stor rolle da det bestemmer fordeling. I tillegg vil opprettelsen av Regjeringens kriseråd og ansvaret om tildeling av lederdepartement være viktig for en klar arbeidsfordeling og –oppgaver.

Det neste prinsippet er god koordinering og informasjonsflyt, og her det tre tiltak som er sentrale. Det første er opprettelsen av Koordinerings- og rådgivningsutvalget som brukes som et virkemiddel for å sikre at koordinering og drøfting mellom aktører skjer i et fast system. Det andre tiltaket er opprettelsen av Regjeringens kriseråd som skal sørge for strategisk koordinering mellom departementene og dens aktører. Og til slutt så blir det opprettet Krisestøtteenheten som skal bidra til bedre informasjonsflyt mellom aktører ved at enheten samler inn og videreformidler informasjon.

En siste utfordring er beslutningstaking, og de tiltakene som har betydning er de nevnte enhetene som sikrer en kontinuerlig flyt av informasjon til beslutningstakere og Regjeringens kriseråd som skal sikre mange ulike ledere. Samlet bidrar de til et samsvar på utfordringen.

4.8.4 Avspenning

Det er få tiltak som konkret har betydning for avspenningsfasen. Men det er ett tiltak som har stor betydning, og det er Regjeringens kriseråd. Rådet kan gjøre det lettere å terminere terrortrusselen ved at medlemmene får tilgang til informasjon fra ansatte på lavere nivåer i involverte departementer, og ved å ha en klar hierarkisk ansvarsfordeling som gjør det lettere å finne ut hvem som er ansvarlig og skal gjøre hva. Denne opprettelsen gjør det også lettere å gjenopprette strukturer siden det blir lagt større vekt på oppfølging av personell og sivile.

4.8.5 Kommunikasjon

Når det gjelder kommunikasjon, er det tre tiltak som er svært sentrale. Det første er Regjeringens kriseråd som samler inn informasjon og danner så en koordinert og samlet kommunikasjon til publikum og aktører. Det andre er Krisestøtteenheten som sørger for at det blir kommunisert viktig informasjon og etterretning til departementer og bidrar også med tekniske kommunikasjonsløsninger. Det tredje tiltaket er arbeidet med å danne et felles digitalt radiosamband for nøds- og beredskapsstater.

5. ANALYSER

Jeg vil i dette kapittelet gjennomføre analyser som vil bli brukt for å svare på to av mine problemstillinger. Første del av problemstillingen min er besvart i kapittel 3, så analysene i dette kapittelet vil ta for seg problemstilling nummer to og tre.

Utgangspunktet for denne analysen er oppsummeringen av utfordringer ved terrorangrep for offentlig forvaltning presentert i kapittel tre og empirien av lovforslag som ble oppsummert i kapittel fire. Jeg vil i denne delen oppsummere alle tiltakene som har blitt gjort og sammenligne de med utfordringene som blir presentert for den offentlige forvaltningen.

Strukturen på dette kapittelet vil være todelt. I den første delen vil jeg analysere samsvaret mellom utfordringene som terrorangrep presenterer og de tiltakene som mine to case har gjennomført. Den delen vil da besvare min andre problemstilling. I den andre delen av kapittelet vil jeg gjennomføre en komparativ studie der jeg ser på likheter og ulikheter mellom oppgavens to case, Norge og USA, men også hva som kan forklare ulikhetene og likhetene ut i fra de tre teoretiske perspektiv: et strukturelt-instrumentelt perspektiv, et kulturelt perspektiv og omgivelsesperspektivet.

5.1 Case 1: USA

5.1.1 Fase 1 – Forebygging

Risikoanalyser

Når det kommer til risikoanalyser, er to utfordringer: å gjennomføre hyppige analyser og ha et system som legger opp til enkel kartlegging av forskjellige og potensielle utfall og kriser. Det er dermed viktig med et godt etterretningsarbeid.

I USA så har mange av tiltakene som har blitt gjennomført tatt høyde for disse problemstillingene. Man har gjennom opprettelsen av IAIPD, DNI, NCC, Fusion Centeres og IHACG tatt grep som har som mål for det første å gjennomføre hyppigere og grundigere risikoanalyser, og for det andre sikre bedre informasjon for etterretningsaktører ved å ha et fast system.

Gjennomføre konkrete tiltak ut i fra risikoanalyser

En annen viktig utfordring er at de tiltakene som den offentlige forvaltningen gjennomfører for å være bedre stilt til å håndtere et terrorangrep, tar utgangspunkt i risikoanalyser og et bredt spekter av informasjon og etterretning.

I de tiltakene som USA har gjennomført, er det ett som tar høyde for dette og det er opprettelsen av IAIPD, siden direktoratet har som oppgave å analysere og komme med anbefalinger om policy og lovforslag for den føderale myndighet i USA. Det blir dermed lagt opp til at lovforslagene skal tilpasses den etterretning som de offentlige aktørene gjennomfører.

5.1.2 Fase 2 - Beredskap

Korrekt organisasjonsutforming

En viktig utfordring i denne fasen er å ha korrekt organisasjonsutforming. Selv om man kan si at en forvaltning aldri vil ha et helt korrekt beredskap, så er det visse elementer som er gjennomgående problemer med organisasjonsutforminger, og som man bør prøve å løse. Og det er: sikre større autonomi for aktører på lavere nivåer, ha en helhetlig koordinering fra overordnede organer, ha overlapp og besitte en klar arbeids- og ansvarsfordeling.

Når det gjelder det første prinsippet om autonomi for aktører på lavere nivåer, så gjennomføres det gjennom tiltakene det motsatte. USA gjennomfører heller en vertikal sentralisering ved at man oppretter overordnede aktører som er ansvarlige for både å koordinere, men også å utforme beredskapen. Gode eksempler på dette er opprettelsen av en ny direktør i DNI og Fusion Centers. I begge tiltakene blir det opprettet et ekstra vertikalt ledd som vil fungere som et bindeledd mellom topp og bunn. Dette vil gjøre at beredskapsplaner blir utformet i høyere ledd enn ønskelig da man oppretter et ekstra overordnet ledd.

Det neste prinsippet er å ha en helhetlig koordinering fra overordnede organer, og det som var problemer i forrige prinsipp, er løsningene på dette. Gjennom å opprette DNI og Fusion Centers, så bidrar dette til å sikre at overordnede aktører får ansvaret med å koordinere aktører på ulike vertikale nivåer i organisasjonene. Fusion

Centers får som oppgave å sikre koordinasjon og deling av informasjon mellom ulike aktører (Public Law 110-53: Sec 511) og er med på å sikre bedre koordinering.

Et annet prinsipp når det gjelder organisasjonsutforming, er å ha horisontal spesialisering og overlapp av arbeidsoppgaver for å sikre at man har et ekstra sikkerhetslag hvis en aktør bryter sammen eller ikke evner å gjennomføre korrekt krisehåndtering. Dette prinsippet har ikke blitt tatt hensyn til når det gjelder de tiltakene som USA har gjennomført; spesielt opprettelsen av DHS. Dog kan man si at man har gjennomført en viss spesialisering ved at man har opprettet en ny aktør i NCC og flere Fusion Centers. Men selv om man har gjort dette, er omfanget og konsekvensene av opprettelsen av det nye departementet så stort og inneholder så mange viktige aktører som tidligere var autonome, at man har gjennomført en horisontal sentralisering i stedet for en spesialisering.

Et siste prinsipp for organisasjonsutforming er at organisasjonene i forkant av håndteringen besitter en klar arbeids- og ansvarsfordeling. Og i stor grad så kan man si at en del av tiltakene som har blitt gjennomført, tar høyde for dette. Et eksempel på det er opprettelsen av DHS og som bidrar til en mer oversiktlig organisasjonsutforming. Et ytterligere godt eksempel på en klarere arbeidsfordeling er opprettelsen av NCC som får hovedansvaret for å formidle informasjon og være rådgiver for DNI. NCC får også tildelt hovedansvaret for å spre informasjon angående terrorangrep til viktige aktører. Så samlet sett så kan tiltakene medføre en klarere arbeids- og ansvarsfordeling.

Måling av krisehåndtering

En annen viktig oppgave er måling av krisehåndtering, og selv om det er vanskelig før et angrep inntreffer, så er det to prinsipper man bør gjennomføre; flest mulig øvelser og legge opp til evaluering og læring underveis.

Når det gjelder å gjennomføre øvelser, så medfører mange av tiltakene som USA har vedtatt en økning i dette. For det første blir en av hovedoppgavene til det nye direktoratet EPRD å gjennomføre øvelser, treninger og evalueringer (Public Law 107-296: Sec. 502). For det andre vil man gjennom opprettelsen av Fusion Centers gjennomføre flere øvelser da disse sentrene legger større vekt på øvelser. Denne opprettelsen vil også ha betydning for det siste prinsippet; å legge opp til evaluering og

læring underveis. Å gjennomføre øvelser knyttet opp mot tenkte arbeidsoppgaver under et terrorangrep, vil ha betydning for dette prinsipp på to områder ved krisehåndteringen. For det første kan det utvikles en bedre praktisk oppgaveløsning ved at aktører øver seg på realistiske scenarioer knyttet opp mot sannsynlige trusler. For det andre vil økte øvelser med etterfulgte evalueringer tenkes å danne en mentalitet knyttet opp mot læring og bedring. Dette kan lære krisehåndteringsaktører til å danne rutiner på å evaluere sitt eget arbeid og danne seg et bilde over hendelsesforløp. Dermed vil disse øvelsene være med på å lette arbeidet i å måle krisehåndteringen ved at man utvikler rutiner for å vurdere og evaluere sitt eget arbeid.

5.1.3 Fase 3 - Håndtering

Tidlig deteksjon og korrekt definisjon av terrorangrep

Den første oppgaven i denne fasen er tidlig deteksjon og korrekt definisjon av terrorangrep. Og for å ha en mulighet til å lykkes, er det en del prinsipper som kan være hensiktsmessig å følge. For det første bør man opprette enheter som overvåker og finner potensielle farer. Det bør også være et fokus på signalisering og koordinasjon av informasjon oppover i systemet. Og til sist så bør den offentlige forvaltningen ha et sterkt fokus på definisjon av krisen ut i fra signaler og informasjon som blir gitt.

Når det gjelder det første prinsippet, tar man hensyn til dette gjennom reformen Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004 og opprettelsen av NCC som får oppgave i å overvåke og finne potensielle farer. Dette tiltaket bidrar til at det er et samsvar.

Det neste prinsippet blir dekket ved opprettelsen av IAIPD. IAIPD vil gi et større informasjonsgrunnlag for deteksjon og definisjon av terrortrusselen ved at organisasjonen konstant jobber med å samle inn og analysere informasjon om terrortrusselen. Opprettelsen av Fusion Centers og DNI vil også kunne påvirke dette siden de har som mål å bedre informasjonsflyt og koordinasjon. Dette kan medføre at riktig informasjon når riktige aktører i tide.

Prinsippet om at definisjon av krisen må bygge på signaler og informasjon, er litt vanskelig å bedømme, men et aspekt ved tiltakene som har betydning for dette, er opprettelsen av NCC. NCC samler inn informasjon både gjennom egen etterretning og

fra andre, og en av hovedoppgavene deres er å komme med vurderinger på det trusselbildet man står ovenfor (Public Law 108-458: Sec 1021). Dette bidrar til at USA svarer på denne utfordringen.

Arbeidsfordeling og –oppgaver

Denne utfordringen byr på to delutfordringer som er hensiktsmessig å løse: det å ha en klar oversikt over arbeids- og ansvarsfordelingen under håndteringen, og å sikre en tildeling av arbeidsoppgaver som ikke er for ulike det daglige arbeidet.

Når det gjelder det første prinsippet, er det spesielt to tiltak som har nevneverdig betydning. For det første blir det nye direktoratet EPRD under departementet DHS tildelt rollen som den ansvarlige enhet for krisehåndtering. For det andre vil også opprettelsen av NCC ha betydning, siden de skal bidra med mer konkrete og strategiske operasjonsplaner, og dermed kan enheten være med på å sikre en klarere arbeidsfordeling og –oppgaver under selve krisehåndteringen. Det økte fokuset på øvelser i beredskapsfasen vil også ha potensial til å klargjøre arbeidsoppgavene til de forskjellige aktørene mens krisen pågår, siden aktørene har gjennomført trening i lignende situasjoner i forkant av angrepet. Dette avhenger selvsagt av hvorvidt man har lyktes med å forutse riktig hendelsesforløp i øvelsene.

De tiltakene som har blitt gjennomført, tar ikke spesifikt høyde for det siste prinsippet om å unngå uvante oppgaver. Men man si at indirekte så gjør tiltakene det på to punkter. For det første vil man gjennom hyppige øvelser og evalueringer kunne bidra til at skillet mellom oppgavene krisehåndteringsaktørene må løse under et reelt angrep og de i øvelsene i forkant minker. For det andre vil opprettelsen av egne autonome koordineringsenheter som NCC og DNI påvirke dette. Grunnen til det er at de nye organisasjonene og stillingene er spesielt tilpasset terrorangrep, og har de samme oppgavene både før og etter et angrep. Så ved å flytte oppgaver ut fra generalist- til spesialistorganisasjoner, bidrar dette til å sikre at arbeidsoppgavene i hverdagen ikke er alt for forskjellige fra de under en krisesituasjon.

Koordinering og informasjonsflyt

Målet ved denne utfordringen er å sikre god koordinering og informasjonsflyt mellom aktører. For å greie dette så er det fordelaktig å lage rutiner og danne kultur for koordinering innad i organisasjonene, tilrettelegge for informasjonsflyt mellom aktørene, ha en sentralisert koordinasjonsenhet som samler inn informasjon og videresender dette og legge opp til deling mellom forskjellige land.

Det viktigste tiltaket for å danne rutiner på koordinering, er opprettelsen av direktoratet IAIPD og deres fokus på deling av informasjon for å sikre at riktig informasjon blir delt til riktige personer. Et annet viktig tiltak er underreformen Critical Infrastructure Information Act of 2002, som tar for seg regler og lover for deling av informasjon for å sikre en bedre og tryggere deling (Public Law 107-296: Sec 212). Dog er dannelse av kultur ikke mulig bare gjennom tiltak. Dette er noe som må utvikles om en lengre periode med et økt fokus på koordinering.

Når det gjelder å tilrettelegge for informasjonsflyt mellom aktører, så har det blitt gjennomført mange ulike tiltak. Ett av dem er opprettelsen av en egen enhet med ansvar for koordinasjon mellom krisehåndteringsaktører på sentralt og lokalt nivå (IBID: Sec. 801). Et annet tiltak er Fusion Centres som er organer som skal blant annet sikre informasjonsflyten mellom aktører.

Med tanke på prinsippet om en sentralisert koordinasjonsenhet så har opprettelsen av NCC stor betydning, siden organisasjonen vil fungere som en sentralisert og overordnet koordinasjonsenhet som samler inn informasjon fra ulike aktører og koordinerer dette videre. Dermed så er det også samsvar på dette prinsippet.

Det siste prinsippet ved denne utfordringen er å legge opp til deling mellom forskjellige land, og i den forbindelse så er det spesielt ett tiltak som dekker dette. Gjennom Public Law 110-53 (Sec 1901) skal man etablerte en enhet som skal legge til rette for og støtte opp under koordinasjonsforsøk mellom forskjellige land og deres myndigheter på å dele informasjon og erfaringer om antiterror teknologi. Så myndighetene gjør konkrete tiltak for å bedre koordinasjonen mellom forskjellige land og dens aktører.

Beslutningstaking – lederskap under terrorangrep

Ved denne utfordringen er det minst tre aspekter som er betydningsfulle for evnen til å løse problemet. For det første er det hensiktsmessig å gi ledere makt til å ta raske beslutninger under terrorangrep. For det andre bør det legges opp til et system som presenterer ledere med kontinuerlig informasjon. Og for det tredje er det fordelaktig å ha mange separate ledere for å minske konsekvenser ved feilaktige slutninger.

Det er ingen tiltak i de tre reformene som skal sikre ledere makt til å ta raske beslutninger under terrorangrep. Dog er det en del tiltak som sikrer neste prinsipp om å ha et system som legger opp kontinuerlig deling av informasjon. Det viktigste grepet her er opprettelsen av DNI som har som oppgave å formidle kontinuerlig informasjon til beslutningstakere. Dette vil selvsagt påvirke en leders evne til å ta raske beslutninger underveis i krisehåndteringen siden en kontinuerlig strøm av informasjon vil sikre at lederne har større oversikt over hva som skjer, og dermed et bedre grunnlag for å ta beslutninger.

Når det gjelder prinsippet om å ha mange separate ledere, er det nokså klart at tiltakene ikke har tatt høyde for det. Grunnen til det er at reformene har gjennomført en sterk horisontal sentralisering der man har slått sammen mange autonome aktører til en felles og stor krisehåndteringsaktør i DHS. Og gjennom denne opprettelsen så bidrar man til mer spesifikke arbeidsoppgaver enn før og mindre overlapp. Det betyr at man har færre separate ledere nå, og at det er et avvik mellom utfordring og tiltak.

5.1.4 Fase 4 - Avspenning

Terminere terrortrusselen

Når det gjelder evnen til å terminere terrortrusler, er det minst tre elementer som bør være på plass. For det første må man sørge for at ledere og ansatte har en klar plan de skal følge og nødvendige virkemidler for å utføre de. For det andre bør man ha en klar hierarkisk arbeidsfordeling. Og for det tredje bør man så fremt det er mulig avslutte krisehåndteringen til riktig ved hjelp av farenivå, gitt arbeidsperiode og klare tidsfrister.

Det er to aspekter ved tiltakene som tar for seg det første prinsippet, og det er opprettelsen av FEMA, under direktoratet EPRD, og NCC. FEMA skal utforme en

offentlig responsplan som blant annet tar for seg å returnere til normal situasjonen og beskytte seg mot fremtidige trusler (Public Law 107-296: Sec. 507). NCC vil også påvirke dette prinsippet ved at organisasjonen utformer operasjonsplaner som skal sikre en klar plan for aktører å følge. Begge disse tiltakene er med på å sikre at ledere og ansatte får en klar plan å følge.

Neste prinsipp er å ha en klar hierarkisk arbeidsfordeling, og det tiltaket som har betydning her, er opprettelsen av DHS. Før opprettelsen av DHS var ansvaret delt mellom ulike departementer og direktorater, men gjennom det nye departementet har man fått en klarere hierarkisk arbeids- og ansvarsfordeling enn før.

Når det kommer til prinsippet om å avslutte krisehåndteringen til riktig tid, er det ingen tiltak som konkret tar for seg denne problemstillingen i USA. De fleste tiltakene adresserer problemstillinger på når man skal starte håndteringen, men ikke noe konkret på når man skal avslutte den. Dog så har USA systemer som formidler farenivå for terrorangrep, og dette kan hjelpe. Men siden det ikke blir gjort noen tiltak på å ha en gitt arbeidsperiode og klare tidsfrister, er det samlet sett et avvik på utfordringen.

Gjenopprettelse av fysiske og organisatoriske strukturer

Det er to prinsipper som kan påvirke evnen til å løse denne utfordringen. For det første bør den offentlige forvaltningen ha en plan på hvordan man raskt skal gjenopprette fysiske strukturer og infrastruktur. Og for det andre bør man ha en plan hvis organisatoriske strukturer og aktører blir rammet av angrep.

Opprettelsen av EPRD har stor betydning for det første prinsippet, siden organisasjonen er ansvarlig krisehåndteringsaktør og skal koordinere og hjelpe til i gjenopprettelsen fra terrorangrep og andre store kriser (Public Law 107-296: Sec 502). I tillegg så har FEMA som oppgave å gjenoppbygge viktige samfunnsområder og strukturer (IBID: Sec 507).

Når det kommer til å ha en plan hvis strukturer og aktører blir rammet, så er det FEMA som står for dette og som skal planlegge krisehåndteringen for involverte aktører i alle fasene av et terrorangrep (IBID: Sec 507). Planleggingen er med å sikre at det finnes en plan for gjenopprettelse av organisatoriske strukturer.

Lære av krisen

Når det gjelder evnen å lære av krisen, er det to sentrale utfordringer. Det første er at formelle strukturer må være i stand til å plukke opp signaler fra lave nivåer av organisasjonen og videreformidle dette til lederskapet for analyse. Mens det andre prinsippet er å skape rutiner på evaluering og læring i avspenningsfasen for å lære av krisen.

Når det gjelder den første oppgaven, er det opprettelsen av EPRD som har størst betydning, da de skal forsyne den føderale myndigheten med informasjon. Det har også blitt bevilget midler for å sikre krisekommunikasjon mellom respondenter under håndteringen av et angrep. Og som jeg var inne på tidligere i oppgaven, er det blitt opprettet en egen enhet for å sikre koordinasjon og deling av informasjon mellom aktørene. Så disse tre tiltakene sikrer at det er samsvar når det kommer til denne utfordringen.

Det er ingen spesielle tiltak som konkret legger opp til å lære av krisen ved å skape rutiner på evaluering og læring i avspenningsfasen. Tiltakene som omhandler læring og evaluering har mer fokus på beredskapsfasen enn i avspenningen. Derfor er det et avvik mellom denne utfordringen og tiltakene.

5.1.5 Kommunikasjon

Forebygging

Når det kommer til god kommunikasjon i forebyggingsfasen, er det to delutfordringer. Den første er å skape rutiner og strukturer som sørger for effektiv kommunikasjon av risikoen man står ovenfor. Den andre er å ha en plan for hvordan rapportering av bekymringsmeldinger og risikoanalyser skal komme til beslutningstakerne.

Det er spesielt Homeland Security Act som tar for seg det første prinsippet for kommunikasjon i denne fasen, og da gjennom opprettelsen av DHS og oppgavene departementet blir gitt. Departementet blir ansvarlig for å koordinere og konsolidere den offentlige forvaltnings kommunikasjonssystemer. I tillegg blir det opprettet en egen assistentstilling for ledelsen med ansvar for kommunikasjon under krisehåndtering og for å lage og formidle strategisk kommunikasjon. Så departementet

blir gjort ansvarlig for å skape rutiner og de nødvendige strukturer for å kunne sikre en adekvat løsning av dette problemet.

For å løse det andre prinsippet, er det spesielt opprettelsen av Fusion Centers og IHACG som har betydning. Disse enhetene tilrettelegger for mer samarbeid mellom autonome aktører, spesielt blant etterretningsaktører. Dermed vil opprettelsen og et økt fokus på koordinering og kommunikasjon ha betydning for risiko- og advarselkommunikasjon i første og andre fase.

Beredskap

God kommunikasjon i beredskapsfasen byr på to hovedutfordringer for den offentlige forvaltning. For det første bør man tilrettelegge for bedre flyt av risikokommunikasjon mellom aktører. Og for det andre bør man legge opp til kommunikasjon mellom ulike aktører for at erfaringer og problemstillinger kan deles.

I likhet med forebyggingsfasen, har opprettelsen av DHS og den nye assistentstillingen betydning for kommunikasjonen under beredskapen, og da spesielt for å løse problemet med å sikre en god flyt av risikokommunikasjon. Så gjennom å opprette og gi ansvar til de to enhetene, så prøver forvaltningen å tilrettelegge for en bedre flyt av risikokommunikasjon.

Når det kommer til et økt fokus på deling av erfaringer og problemstillinger i denne fasen, er det spesielt to aspekter ved tiltakene som har betydning. For det første vil opprettelsen av en DNI spille inn ved at denne aktøren skal sikre bedre koordinering og informasjonsflyt mellom aktører (Public Law 108-458: Sec 1011). Dette vil selvsagt også påvirke kommunikasjonen av risiko og advarsler siden det legger opp til deling av etterretning og informasjon. For det andre vil opprettelsen av Fusion Centers ha betydning da disse sentrene prøver å legge opp til en økt informasjonsdeling og koordinering mellom de ulike aktører. Så tiltakene er med på å legge opp til en bedre kommunikasjon med sitt fokus på deling av erfaringer og problemstillinger mellom ulike aktører.

Håndtering

Når det gjelder kommunikasjon i håndteringsfasen, dreier det seg i hovedsak om krisekommunikasjon og tre delutfordringer. Det første man bør sørge for er å ha gode rutiner på å kommunisere advarsler og viktig informasjon oppover i system, slik at man kan oppdage terrortrusselen så tidlig som mulig. Men organisasjonene bør også ha gode rutiner på å kommunisere advarsler til publikum for å minske konsekvensene av terrorangrepet. Og til slutt bør forvaltningen sørge for en krisekommunikasjon som lærer og informerer de rammede om hva man skal gjøre under angrepet.

Den første delutfordringen er å ha rutiner på kommunikasjon oppover i systemet, og det er spesielt opprettelsen av det nye departementet som har betydning for dette. Det nye departementet blir gitt ansvaret for kommunikasjon under håndteringen. Og et nærliggende grep som har blitt tatt i etterfølgende reformer er å opprette overordnende koordineringsorgan som skal sørge for koordinering, informasjonsflyt og kommunikasjon. Man har altså valgt å sentralisere makten for å sikre gode rutiner. Et annet tiltak er at man bevilger midler for å sikre krisekommunikasjon mellom førsterespondenter under krisehåndteringen. Dette vil også ha potensial til å bedre flyten oppover.

Den neste delutfordringen er å ha rutiner på krisekommunikasjon til publikum. Et tiltak er at sekretariatet til DHS i samarbeid med styreformannen for Federal Communications Commission ble beordret til å gjennomføre en studie som skulle se på mulige endringer for å få et system som skulle bedre krisekommunikasjonen til befolkningen - enten før eller rett etter et terrorangrep inntreffer (Public Law 108-458: 7403). Det ble også gjennom den siste reformen tildelt mer midler til å utvikle og bedre kommunikasjonssystemer for krisekommunikasjon til befolkningen. Dette systemet skal bli utformet slik at kommunikasjonen kan skje så raskt som mulig etter at et angrep eller en stor krise inntreffer (Public Law 110-53: Sec 2201). Begge disse tiltakene dekker også den siste delutfordringen for kommunikasjon i denne fasen; opplæring av befolkningen. Kommunikasjonen som blir gjennomført gjennom dette systemet, vil selvsagt også inneholde informasjon om både hva krisehåndteringsaktører og befolkningen skal gjøre under angrep. Så alt i alt

gjennomfører USA mange tiltak for å bedre krisekommunikasjonen under håndteringsfasen.

Avspenning

I avspenningsfasen er det tre delutfordringer som hensiktsmessig bør løses. For det første bør man sørge for at beslutningstakere får en jevn strøm av krisekommunikasjon slik at de lettere kan ta avgjørelser for når man skal terminere krisehåndteringen. For det andre bør man også skape rutiner på å informere publikum så ofte og raskt som mulig om tilstanden og farenivået landet står ovenfor. Og for det tredje bør man skape rutiner på deling av informasjon og erfaringer mellom aktørene i denne fasen.

Når det gjelder den første utfordringen, blir dette berørt av mange av de samme tiltakene som ved den forrige fasen. Grunnen til det er at det også her dreier seg om krisekommunikasjon. I tillegg så vil opprettelsen av overordnende organ som Fusion Centers og DNI ha betydning. Grunnen til det er naturligvis at det blir et økt fokus på verdien av deling. Så tiltakene som blir tatt for å løse de tekniske utfordringer ved krisekommunikasjon og et økt fokus på bruk av informasjonsdeling, gjør at det blir gjort konkrete forsøk på å løse dette problemet.

Det viktigste tiltaket for å skape rutiner på å informere publikum om tilstanden og farenivået er opprettelsen av Coordination of Public Safety Interoperable Communications Programs. Gjennom dette programmet skal det bli utformet et system som skal bedre krisekommunikasjon og sørge for et effektivt system som informerer publikum om tilstanden og trusselbildet man står ovenfor.

Når det gjelder det siste prinsippet om deling av informasjon mellom krisehåndteringsaktører, er det spesielt to aspekter som tar høyde for dette. For det første prøver man å opprette et miljø for informasjonsdeling angående terrorangrep. Dette skal gjøres blant annet ved å legge opp til lettere tilgang til informasjon slik at den enklere kan bli brukt i analyser, etterforskning og operasjoner (Public Law 108-458: Sec 1016). For det andre økes midlene til å utvikle bedre tekniske løsninger for krisekommunikasjon. Det vil bety at kommunikasjonen mellom aktørene kan gå lettere og bedre deling av informasjon og erfaringer. Et annet viktig poeng når det kommer

kommunikasjon i avspenningsfasen, er at man har behov for alle tre basisformer, og dermed så vil tiltakene som rammer de andre fasene også ha betydning for denne.

5.1.6 Oppsummering av samsvar og avvik mellom utfordringer og tiltak i USA

Jeg vil her komme med en kort oppsummering av tiltakene som USA har gjort og om det er samsvar mellom tiltak og utfordring. En oversikt vil bli gitt i del 5.3.1.

Fase 1 – Forebygging

Under forebyggingsfasen er det samsvar på alle utfordringene under hovedutfordringene risikoanalyser og gjennomføre konkrete tiltak ut i fra risikoanalyser. Det vil si at den amerikanske forvaltningen gjennom sine tiltak svarer på alle utfordringene som et terrorangrep presenterer under forebyggingsfasen.

Fase 2 – Beredskap

Beredskapsfasen presenter seks delutfordringer under hovedoppgavene korrekt organisasjonsutforming og måling av krisehåndtering. Når det gjelder sistnevnte er det et samsvar på begge to, mens under korrekt organisasjonsutforming er det et avvik på vertikal og horisontal spesialisering, siden tiltakene gjør det motsatte og sentraliserer. Det er altså et avvik på to av seks utfordringer under beredskapsfasen.

Fase 3 – Håndtering

Når det kommer til håndteringsfasen, er det i alt fire hovedutfordringer: tidlig deteksjon og korrekt definisjon av terrorangrep, arbeidsfordeling og -oppgaver, koordinering og informasjonsflyt og beslutningstaking. I USA er det samsvar på alle tiltakene og utfordringene i de tre første, mens det er to avvik under beslutningstaking. Dette gjelder utfordringene om å gi ledere makt til å ta raske beslutninger under terrorangrep og ha mange separate ledere for å minske konsekvenser ved feilaktige beslutninger. Det er ingen tiltak som konkret skal sikre ledere makt til å ta raske

beslutninger og når det gjelder flere separate ledere, så gjør man heller det motsatte ved et økt fokus på sammenslåing og horisontal sentralisering.

Så under håndteringsfasen er det samsvar på de tre første hovedutfordringene, mens det er avvik på to av tre delutfordringer ved den siste.

Fase 4 – Avspenning

I avspenningsfasen er det tre hovedutfordringer, terminere terrortrusselen, gjenopprettelse av fysiske og organisatoriske strukturer og lære av krisen.

Når det gjelder terminering av terrortrusselen, er det samsvar på de to første, men et avvik på utfordringer om å avslutte krisehåndteringen til riktig tid ved hjelp av farenivå, gitt arbeidsperiode og klare tidsfrister. USA har et foreliggende system på varsling av farenivå, men det er ikke blitt gjort noen tiltak for å avklare arbeidsperiode og ha klare tidsfrister i avspenningsfasen. Det er dermed et avvik på denne utfordringen. Dog er det samsvar på begge utfordringene ved gjenopprettelse av strukturer.

Den siste hovedutfordringen er å lære av krisen, og her er det et samsvar på å ha et system for å plukke opp signaler og videreformidle de til ledelsen. Men det er avvik på å lage rutiner på evaluering og læring i avspenningsfasen, siden det er ingen tiltak som tar opp eller prøver å løse denne problematikken.

Kommunikasjon

Kommunikasjonsfasen bærer preg av at tiltakene tar høyde for problemstillingene den stiller for forvaltningen. I USA så gjennomfører man mange og grundige tiltak for å løse kommunikasjonsproblemer, og det er faktisk samsvar på alle utfordringene.

5.2 Case 2: Norge

5.2.1 Fase 1 – Forebygging

Risikoanalyser

Når det kommer til bruken av risikoanalyser så er det tre tiltak ved de forskjellige stortingsmeldingene som har betydning. Det første tiltaket er opprettelsen av DSB som

skal bistå den offentlige forvaltning med utredninger, dokumentasjon og evaluering. Så DSB blir en ledende aktør som skal sikre hyppigere og grundigere analyser til den offentlige forvaltning. Det andre tiltaket er etableringen av en felles analyseenhet mellom Etterretningstjenesten og PST. Denne enheten binder sammen to ulike og autonome aktører til en felles koordineringsenhet med ansvar i forebyggingsfasen. Det tredje tiltaket er lovforslaget om kommunal beredskapsplikt der kommunene blir pliktig til å gjennomføre sektorovergripende risiko- og sårbarhetsanalyser for lokalsamfunnet. Kommunene blir altså gjennom denne loven tvunget til å gjennomføre hyppige risikoanalyser.

Gjennomføre konkrete tiltak ut i fra risikoanalyser

To av de tiltakene som påvirket bruken av risikoanalyser, har også betydning for den neste utfordringen i denne fasen; gjennomføre konkrete tiltak ut i fra risikoanalyser. Begrunnelsen for det er todelt. DSB vil som hovedleverandør av analyser og utredninger for den offentlige forvaltning sørge for at de tiltakene som blir tatt har bakgrunn i analyser. Den andre begrunnelsen er at kommunene må tilpasse beredskapen til den foreliggende risiko og samle inn og utnytte tilgjengelige ressurser best mulig. Så disse to tiltakene sikrer at Norge gjennomfører tiltak som blir tatt ut i fra risikoanalyser.

5.2.2 Fase 2 – Beredskap

Korrekt organisasjonsutforming

For å besvare utfordringen om å sikre større autonomi for aktører på lavere nivåer, er det to aspekter som har betydning. Det første er opprettelsen av kommunal beredskapsplikt som vil sikre større frihet og beslutningsmakt for kommunene og aktører i bunnen av hierarkiet. Det blir altså gjennomført en vertikal spesialisering i uformingen av krisehåndteringen. Men det er også en viss grad av vertikal sentralisering ved at sentralmyndighetene stiller krav til både utøvingen og utformingen som kommunene skal gjennomføre. Det andre aspektet er opprettelsen av det overordnende koordineringsorganet Regjeringens kriseråd som på mange måter tar vekk en del beslutningsmakt fra aktører på lavere nivåer for å sikre en overordnet

strategi, og dermed gjennomfører en vertikal sentralisering i organisasjonsutformingen. Men den nye kommunale beredskapsplikten kombinert med nærhetsprinsippet, som tilsier at kriser skal håndteres på et lavest mulig nivå, er det i all hovedsak et samsvar.

Den neste utfordringen er å ha en helhetlig koordinering fra overordnede organer. Og her er Regjeringens kriseråd og en felles analyseenhet mellom Etterretningstjenesten og PST det viktigste. Formålet med Regjeringens kriseråd er nettopp at det skal fungere som et overordnet administrativt koordineringsorgan som sørger for koordinering mellom departementene. Den felles analyseenheten er også et overordnet organ som har som formål å sikre en mest mulig effektiv utnyttelse av ressursene og sikre koordinering og deling av viktig etterretning (St. meld. nr. 22 (2007-2008): 17). Et tredje tiltak er opprettelsen av NSM, som skal sikre en helhetlig tilnærming til sikkerhetsarbeidet på tvers av militær og sivil sektor. Så alle de tre tiltakene er gode eksempler på forsøk å skape en helhetlig koordinering fra overordnede organer.

Når det gjelder det neste prinsippet om overlapp og høy grad av horisontal spesialisering, er opprettelsen av DSB betydningsfull siden myndighetene gjør det motsatte av overlapp og gjennomfører en horisontal sentralisering ved å slå sammen to autonome aktører. Dog kan opprettelsen av en ny aktør i direktoratet NSM sies å være en horisontal spesialisering siden man oppretter en egen direktør med ansvar for sikkerhetsarbeid. Men betydningen av DSB gjør at man sentraliserer horisontalt.

Regjeringens kriseråd har også betydning for den siste oppgaven ved organisasjonsutformingen: besitte en klar arbeids- og ansvarsfordeling. Grunnen til det er at en av de viktigste oppgavene til rådet er å velge ut lederdepartement for krisen. Lederdepartementet blir hovedansvarlig for å lede og samordne krisestyringen i departementene (St. meld. nr 37 (2004-2005): 31). Ved å legge ansvaret på valget av lederdepartement til et overordnet koordineringsorgan, er man med på å sikre en klarere arbeids- og ansvarsfordeling.

Måling av krisehåndtering

Den første oppgaven når det gjelder måling av krisehåndtering i beredskapsfasen, er å gjennomføre øvelser. Og det er to aspekter ved stortingsmeldingene som tar for seg dette. For det første vil myndighetene legge opp til flere øvelser for å teste beredskapen, og øvelsene skal i størst mulig grad være tilpasset risikobildet man står ovenfor. Det andre tiltaket kommer gjennom opprettelsen av Krisestøtteenheten som skal delta aktivt i planlegging og gjennomføring av øvelser i departementene, slik at samspillet mellom departementene og krisestøtteenheten øves på og rutinene for samhandling blir innarbeidet (St.meld. nr 37 (2004-2005): 37).

Tiltakene som blir tatt her, har også potensial til å løse den neste utfordringen om å legge opp til evaluering og læring for å bedre beredskapen. Begrunnelsen for det finner vi nettopp i at ett av målene er å gjennomføre hyppigere øvelser; å danne erfaringer og etablere gode rutiner for krisehåndtering (IBID: 37). Ved at tiltakene legger opp til en økt bruk av øvelser, legger man også opp til hyppigere bruk av evalueringer, og dermed bedrer sannsynligheten for læring.

5.2.3 Fase 3 - Håndtering

Tidlig deteksjon og definisjon av terrorangrepet

Den første utfordringen under deteksjon og definisjon er å opprette enheter som overvåker og finner potensielle farer. De viktigste tiltakene er opprettelsen av DSB, NSM og en felles analyseenhet for Etterretningstjenesten og PST. DSB får hovedansvaret for sivilforsvarstiltak og legge grunnlaget for et godt forebyggende arbeid og beredskapsforberedelser innenfor offentlig forvaltning og sivilforsvar (St.meld. nr. 17 (2001-2002): 104). NSM vil bidra til en mer helhetlig tilnærming da man legger til rette for samarbeid på tvers av militær og sivilsektor. Denne felles analyseenheten vil bedrive med deteksjon og definisjon siden enheten samler inn etterretning og informasjon som de to forskjellige enhetene innsamler separat. Disse tre tiltakene er med på å bidra til å løse utfordringen om å ha enheter som overvåker og finner potensielle farer.

Den neste utfordringen er å ha fokus på signalisering og koordinasjon av informasjon oppover i systemet. Her vil DSB være med på å legge premissene for at

systemet skal plukke opp signaler og oppdage terrortrusler. NSM vil også kunne være med på å bidra til dette ved at de sikrer aktører som bedriver med dette arbeidet større tilgang til analyser og mer informasjon fra både militært og sivilt nivå. Også den felles analyseenheten bidrar til dette ved at man oppretter et overordnet organ som skal sikre koordinering og deling av informasjon. Et fjerde tiltak går mer på tekniske løsninger, og da er det to tiltak som har betydning: bedring av systemer som skal påvise utslipp fra masseødeleggelsesmidler og en videreføring av NorCert som skal sikre forvaltningen mot alvorlige dataangrep mot samfunnskritisk infrastruktur. Så DSB, NSM og den felles analyseenheten bidrar med å bedre koordinasjonen og delingen av informasjon, mens nye tekniske løsninger skal sikre signaliseringer og deteksjonen av terrorangrep. Samlet så medfører dette et fokus på signalisering og koordinasjon av informasjon oppover i systemet slik at man lettere kan oppdage og definere et mulig terrorangrep. Og tiltakene sikrer dermed at det er et samsvar mellom tiltak og utfordringer.

Alle tiltakene som ble nevnt i forrige avsnitt, har også betydning for utfordringen om å ha et fokus på definisjon av krisen ut i fra signaler og informasjon som blir gitt. Grunnen til det er som sagt at man har opprettet en del koordineringsorgan for å bedre informasjonsdelingen mellom ulike autonome organer og sektorer, slik at man får et større spekter av informasjon til beslutningstakere. Denne informasjonen vil bli brukt til å danne risikoanalyser og status på farenivå. Så etterretningen som blir samlet inn i den felles analyseenheten mellom Etterretningstjenesten og PST, vil danne et godt utgangspunkt for definisjon av trusselbilde og farenivå. De nye tekniske løsningene vil også ha betydning for deteksjonen av terrorangrep. Så det er et samsvar mellom denne utfordringen og tiltakene.

Så alt i alt, er det mange tiltak som har betydning for den offentlige forvaltnings evne til å gjennomføre en korrekt deteksjon og definisjon av terrorangrep, og faktisk så er det samsvar på alle utfordringer som presenterer seg for deteksjon og definisjon av terrorangrep.

Arbeidsfordeling og -oppgaver

Det viktigste elementet ved tiltakene når det gjelder en klar oversikt over arbeids- og ansvarsfordelingen, finner vi i to av de tre hovedprinsippene for Norges krisehåndtering: ansvarsprinsippet og nærhetsprinsippet. Disse to prinsippene legger føringer på arbeidsfordelingen for krisehåndtering. Et annet viktig tiltak, og som er i henhold til nærhetsprinsippet, er innføringen av ny lov for kommunal beredskapsplikt som er med å klargjøre arbeidsfordelingen blant de offentlige forvaltningsaktører. Et siste viktig element ved stortingsmeldingene er opprettelsen av Regjeringens kriseråd og deres utnevning av lederdepartement.

Når det kommer til arbeidsoppgavene og normen om å ha arbeidsoppgaver under en krisesituasjon som er mest mulig lik de daglige, er det to elementer. For det første vil ansvarsprinsippet ha betydning, siden det sier at tildelingen av oppgaver skal ta utgangspunkt i hvem som har det til vanlig. Men det siste av de tre prinsippene, likhetsprinsippet, har også stor betydning. Likhetsprinsippet tilsier at den organisasjon man operer med til daglig skal være mest mulig lik den man har under kriser. Så en kombinasjon mellom ansvars- og likhetsprinsippet gjør at den offentlige forvaltning gjennomfører tiltak som samsvarer med utfordringene.

Koordinering og informasjonsflyt

Den første utfordringen her er å lage rutiner og danne en kultur for koordinering innad i organisasjonene. Dette gjør tiltakene delvis, men de er mest rettet på koordinering mellom aktører og ikke innad. Koordineringsenheter som Regjeringens kriseråd påvirker mer inter- enn intrakoordinasjon. Dog så kan det jo diskuteres at en sammenslåing og horisontal sentralisering kan oppfattes som et koordineringstiltak ved at man samler to autonome og frigjorte organisasjoner under en felles ledelse og organisasjon. Men dette vil ha større betydning for rutinene enn kulturen siden det tar mye lengre tid å danne en ny organisasjonskultur enn praktiske rutiner. Så alt i alt er det et vist avvik mellom utfordringer og tiltak på denne problemstillingen.

Mange av de viktigste tiltakene for å bedre koordineringen og informasjonsflyten under krisehåndteringen mellom aktører har jeg allerede vært inne på; Regjeringens kriseråd og Krisestøtteenheten. Et annet viktig tiltak er opprettelsen av

enheten Koordinerings- og rådgivningsutvalget, og der denne komiteen skal sikre koordinering mellom de ulike aktørene i et fast system. Så disse tre signalene tar høyde for utfordringen med å sikre god koordinering mellom de forskjellige aktørene.

En tredje utfordring er å ha en sentralisert koordinasjonsenhet som samler inn og videreformidler informasjon fra og til ulike aktører under håndteringen. Og det er også her tre tiltak som er viktig. Det første er igjen opprettelsen av Regjeringens kriseråd og det andre er opprettelsen av Krisestøtteenheten. Begge enhetene bidrar til dette ved at de samler inn informasjon og videreformidler dette til de berørte parter. Det samme gjelder Koordinerings- og rådgivningsutvalget. Så de tre organene samler inn og videresender viktig informasjon til riktige aktører, og er dermed med på å bedre koordineringen og informasjonsflyten mellom aktører i håndteringsfasen.

Når det kommer til det siste prinsippet om samarbeid med andre land, er det et vist avvik siden det ikke er noen konkrete tiltak som blir tatt for å bedre koordinasjon og informasjonsflyt mellom land. Dog er det fattet et rådsvedtak om at Samordningsmekanismen for sivil beredskap og krisehåndtering skal videreutvikles og styrkes, men dette går mer på tekniske standarder. Det blir ikke gjort noen konkrete tiltak i den norske forvaltning for å bedre informasjonsflyten med andre land, men gjennom internasjonale avtaler så blir det lagt noe fokus på deling av tekniske løsninger. Men mangelen på egne konkrete tiltak gjør at det er et avvik.

Beslutningstaking – lederskap under kriser

Det første prinsippet når det kommer til beslutningstaking, er å gi lederne makt til å ta raske beslutninger, og det er ingen konkrete tiltak på dette. Man kan heller si at man gjennomfører det motsatte. Argumentet for den påstanden er at Sårbarhetsutvalget anbefalte at fylkesmenn ble gitt tilgang til å ta beslutninger på tvers av myndighetsgrensene for å sikre evnen til å ta raske beslutninger (St.meld nr. 17 (2001-2002): 106-107). Men politikerne valgte å ignorere denne anbefalingen. Dette kan sies å være et eksempel på at forvaltningen ikke gir ledere makt til å ta raske beslutninger, men at det heller blir gjennomført en maktkonsentrasjon. Så på dette punktet så er det et avvik mellom utfordring og tiltak.

Når det kommer til prinsippet om å ha et system som presenterer ledere med kontinuerlig informasjon, er det en del tiltak som har betydning for dette. De to viktigste er Regjeringens kriseråd og Krisestøtteenheten. Begge disse enhetene sikrer et system som presenterer ledere med kontinuerlig informasjon fra ansatte i ulike departementer og organisasjonsnivåer underveis i håndteringen. Ved at de samler inn og videreformidler relevant informasjon, så kan det sikre en bedre informasjonsflyt til ledere og lette beslutningstakingen.

Et siste prinsipp for beslutningstakingen er å ha mange separate ledere slik at man kan minske konsekvensene ved feilaktig slutninger. Og når det kommer til den utfordringen, er det opprettelsen av Regjeringens kriseråd som har betydning. Rådet samler de viktigste lederne fra relevante departementer, og sammen danner de et bredt spekter av rådgivere for de strategiske beslutningene som blir tatt. Rådet er også med å bestemme lederdepartementet. Dermed sikrer man gjennom opprettelsen av Regjeringens kriseråd at forvaltningen har mange ledere som skal påse at krisehåndteringsaktører gjør jobben sin, og at håndteringen er koordinert fra sentralt hold. Så Regjeringens kriseråd bidrar til at det er en viss grad av samsvar mellom utfordringen og tiltakene.

5.2.4 Fase 4 - Avspenning

Terminere terrortrusselen

Den første oppgaven er å sørge for at ledere og ansatte har en klar plan de skal følge og nødvendige virkemidler for å utføre de. Og her er det spesielt opprettelsen av DSB og ny lov om kommunal beredskapsplikt som har betydning. Kommunene får gjennom den nye beredskapsplikten ansvar om å utforme en generell beredskapsplan som angir håndtering av ulike typer kriser (St.meld. nr. 22 (2007-2008): 22). DSB vil også ha påvirkning ved at de leverer risikoanalyser til kommunene, og analysene blir en del av grunnlaget for de tiltakene som kommunene gjennomfører. I tillegg så vil DSB utforme mange av øvelsene som kommunene gjennomfører (IBID: 14). Så gjennom en kombinasjon av kommunal beredskapsplikt med krav om beredskapsplan og DSB som en ny overordnet rådgivningsenhet, så har det blitt gjennomført noen

tiltak som kan sørge for at ledere og ansatte får en klarere plan de skal følge og nødvendige virkemidler til å utføre de.

Neste prinsipp er å ha en klar hierarkisk arbeidsfordeling, og det er også her en del tiltak som påvirket dette. For det første sikrer de tre prinsippene om ansvar til en forutsigbar tildeling av oppgaver, siden det klart sier hvem som skal ha ansvaret. I tillegg vil prinsippet om lederdepartement gjøre at man har en klar hierarkisk struktur blant departementene. Opprettelsen av Regjeringens kriseråd gjør også at eventuelle uklarheter om hvem som er lederdepartementet, blir klarere når rådet skal avgjøre dette spørsmålet i plenum. Man får altså en tverrfaglig og overordnet beslutning på hvem som skal ha hovedansvaret på departementnivå. Man får også en bedre hierarkisk klargjøring ved opprette et nytt og større direktorat som har ansvar for samfunnssikkerhet og beredskap. Når det kommer til krisehåndtering på lavere nivå, så vil den nye loven for kommunal beredskapsplikt medføre en klargjøring av dette også. Kombinasjonen av disse tiltakene og prinsippene gjør at man har gjort tiltak som skal sikre en klarere hierarkisk arbeidsfordeling og at det er et vist samsvar mellom tiltakene og denne utfordringen.

Når det gjelder siste utfordring om å ende krisehåndteringen til riktig tid ved hjelp av å ha en gitt arbeidsperiode, klare tidsfrister og deling av farenivå, så er det et klart avvik. Det er ikke noen tiltak i disse tre stortingsmeldingene som tar for seg tiltak som legger vekt på at krisehåndteringen skal ha en gitt arbeidsperiode, klare tidsfrister og god formidling av farenivå. Det er noen elementer ved stortingsmeldingene som vektlegger viktigheten ved at krisehåndteringen kommer rask i gang (St.meld. nr. 37 (2004-2005): 14), men ikke noe som tar for seg når man skal avslutte den. Det er heller ikke noen tiltak som konkret tar for seg en deling av informasjon om farenivå i avspenningsfasen. Så oppsummert så kan man si at det er et avvik, da det ikke er noen tiltak som tar for seg denne problematikken.

Gjenopprettelse av fysiske og organisatoriske strukturer

Når det kommer til utfordringen om hvordan man raskt skal gjenopprette fysiske strukturer og infrastruktur, er det ingen tiltak som dekker dette. Fokuset i stortingsmeldingene er heller rettet mot å uforme kritiske strukturer så robuste som

mulig for å hindre bortfall av viktig struktur. Dog kan det tenkes at de individuelle beredskapsplanene til kommunene inneholder slike planer. Men når det kommer til tiltak som den sentrale offentlige forvaltning har gjennomført, er det et klart avvik siden det ikke er gjennomført noe konkret på dette.

Det er ved neste og siste oppgave et samsvar på utfordringen om å ha konkrete planer hvis organisatoriske strukturer og aktører blir rammet av angrep. Dog kan det sies å være litt diffust, men opprettelsen av Regjeringens kriseråd medfører et vist tilsvarende svar på denne utfordringen. Grunnen til det er at rådet tiltrer under store kriser for å sikre en helhetlig og koordinert håndtering. Man vil dermed sikre en overordnet koordinering, selv om enkelte departementer skulle falle ut av funksjon. Hvis for eksempel et departement ikke er i stand til å utføre krisehåndtering på grunn av angrep mot deres strukturer og ansatte, vil rådet tiltre og utnevne et nytt lederdepartement. Så selv om man ikke har så veldig mange konkrete planer, er opprettelsen av Regjeringens kriseråd og deres overordede ansvar for krisehåndtering så viktig at man kan si at det er et svar på utfordringen om å ha en plan hvis strukturer blir rammet.

Lære av krisen

Første oppgave ved denne utfordringen er å ha et system som legger opp til at signaler fra lavere nivåer av organisasjonen blir delt til lederskapet, og her er det to tiltak som har betydning. Det første er opprettelsen av Regjeringens kriseråd siden de samler inn informasjon fra forskjellige enheter og presenterer dette til de involverte lederne av departementene. Det andre tiltaket går litt mer på det tekniske aspektet, og er opprettelsen av et felles radiosamband som kan gjøre at informasjonen lettere blir delt mellom førsterespondenter og beslutningstakere. Så begge tiltakene bidrar til at tiltakene svarer på delutfordringen.

Det andre prinsippet ved å lære av krisen er å skape rutiner for evaluering og læring. Og i den forbindelse er det to tiltak som har betydning: Regjeringens kriseråd og Krisestøtteenheten. Begge organisasjonene vil få tilgang til informasjon og tilbakemeldinger fra ansatte på ulikt nivå, og man legger i tillegg større vekt på oppfølging av personell og sivile som blir rammet. Det siste fokuset vil da fungere både som en støttefunksjon og som en god informasjonskilde. I tillegg vil man

opprette et Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS) som har som målsetning å få kunnskapsbaserte erfaringer som grunnlag for håndtering av eventuelle fremtidige katastrofer (St. meld. nr. 38 (2004-2005): 43). Så kombinasjonen av opprettelsen av de to organisasjonene og det nye kunnskapssenteret og deres fokus på informasjonsdeling og oppfølging, gjør at man i en viss grad svarer på utfordringen om å lage rutiner på evaluering og læring i denne fasen.

5.2.5 Kommunikasjon

Forebygging

Den første kommunikasjonsutfordringen under forebyggingsfasen er å skape rutiner og strukturer som sørger for effektiv kommunikasjon av risikoen man står ovenfor. Det er to tiltak som har betydning for dette: opprettelsen av en felles analyseenhet mellom Etterretningstjenesten og PST og DSB. De to tiltakene spiller en litt forskjellig rolle. Den felles analyseenheten sørger for at etterretningsarbeid og informasjon knyttet opp mot terrortrusler blir delt mellom de to enhetene mens DSB vil på mange måter bidra til bedre rutiner og strukturer ved at de får oppgave i å drive med utredninger og videreformidle informasjon til befolkningen (St. meld. Nr. 17 (2001-2002): 104). På mange måter så videreutvikler organisasjonen informasjon som blir samlet inn fra andre aktører. Begge enhetene bidrar til å bedre rutinene og strukturene for kommunikasjon av risikoen man står ovenfor; bare på forskjellig måter og til ulike adressater. Men de sørger for at det er et samsvar mellom utfordring og tiltak.

Neste kommunikasjonsprinsipp under forebyggingsfasen er å ha en plan for hvordan rapporteringen av bekymringsmeldinger og risikoanalyser skal komme til beslutningstakere. Også her vil DSB og den nye analyseenheten ha stor betydning siden en av hovedoppgavene til DSB er å utforme og videreformidle risikoanalyser og utredninger. Den nye analyseenheten vil også kunne bedre evnen til å plukke opp bekymringsmeldinger og advarsler ved at beslutningstakere nå får større tilgang til etterretning og det er dermed lettere å danne et helhetlig bilde av situasjonen. Et tredje er etableringen av Senter for informasjonssikring som skal sørge for tilgang til informasjon om sikkerhetsbrudd og –hendelser. Alle de tre tiltakene er gode eksempler

på planer for hvordan rapportering av bekymringsmeldinger og risikoanalyser skal komme til beslutningstakere.

Beredskap

Den første oppgaven blir å tilrettelegge for bedre flyt av risikokommunikasjon mellom aktører i beredskapsfasen. Her er det to tiltak som har betydning, og det er opprettelsen den fellesanalyseenheten mellom Etterretningstjenesten og PST og Krisestøtteenheten. Den felles analyseenheten bidrar til flyt av kommunikasjon, inkludert risikokommunikasjon, mellom de to autonome etterretningsorganene. Krisestøtteenheten vil også bidra til å lage rutiner og strukturer ved den har som oppgave i å bidra til at enheten uten om kriser skal på anmodning være tilgjengelig til å bistå departementer med beredskapen. Så selv om det er den felles analyseenheten som har størst betydning for å skape rutiner som sørger for effektiv kommunikasjon av risiko, så bidrar begge til at det er et samsvar mellom denne utfordringen og tiltakene.

Det er også samsvar ved neste prinsipp om å legge opp til kommunikasjon mellom ulike aktører for å dele erfaringer og problemstillinger. Grunnen til dette ligger også i stor grad hos de to nevnte enheter. Men her spiller også DSB en viktig rolle. Årsaken til det ligger i at DSB skal promotere og utforme gjennomførte av øvelser for kommunene slik at man kan tilpasse beredskapen til den enkelte kommune og dens risikobilde. Men DSB skal også å bidra til dannelse av en kultur for evaluering og danne problemstillinger ut i fra egne erfaringer. På mange måter så kan du si at den felles analyseenheten og Krisestøtteenheten sørger for at erfaringer og informasjon deles mellom henholdsvis etterretningstjenester og departementer, mens DSB bidrar til å rette søkelys og prøver å danne en kultur for dette. Så samlet sikrer de tre enhetene at det er et samsvar siden reformene prøver å legge opp til å bedre kommunikasjonen mellom de ulike enhetene.

Håndtering

Den første kommunikasjonsutfordringen i håndteringsfasen er å sørge for gode rutiner på å kommunisere advarsler og viktig informasjon oppover i systemet for å kunne oppdage terrortrusselen så tidlig som mulig. Når det kommer til den utfordringen er

det spesielt tre tiltak som har betydning. For det første vil opprettelsen av en overordnet analyseenhet mellom Etterretningstjenesten og PST sørge for at etterretning, informasjon og advarsler lettere kommer oppover i systemet ved at man oppretter en koordinasjonsenhet som samler inn og plukker opp informasjon og tilrettelegger det for beslutningstakere. For det andre vil opprettelsen av Regjeringens kriseråd og Krisestøtteenheten ha stor betydning ved at begge samler inn informasjon fra ulike departementer og andre kilder og danner så en samlet og koordinert kommunikasjon. For det tredje, og et mer teknisk tiltak, er arbeidet med opprettelsen av et felles digitalt radiosamband. Dette vil ha stor betydning for evnen til krisekommunikasjonen under selve angrepet, og da spesielt for førsterespondentene og personell på åstedet. Så mens de to første elementene går på rutiner og systemer for kommunikasjon, går det siste mer på tekniske løsninger for å kunne være i stand til å dele informasjon fra åstedet og oppover i systemet. Men samlet sett har de potensial til å sørge for god krisekommunikasjon og øke sjansen for en tidlig deteksjon.

Når det gjelder neste utfordring om å ha gode rutiner på å kommunisere advarsler til publikum, er det igjen Regjeringens kriseråd som er av størst betydning. Grunnen til det er at rådet skal sikre en koordinert kommunikasjon til media, publikum og andre aktører. Man erkjenner altså et behov om en bedre kommunikasjon til publikum og at det bør være bedre koordinering for å unngå forvirring og motstridende informasjon. Et annet tiltak som har betydning er den nye kommunale beredskapsplikten der kommunene nå blir pliktig til å opprette nye planer og systemer for å kommunisere advarsler, evakueringsplaner og informasjon til publikum og presse. Så kombinasjonen av de to tiltakene gjør at den offentlige forvaltningen tar sikte på å bedre rutinene for å kommunisere advarsler til publikum, og med håp om å minske konsekvensene av terrorangrepet.

Det siste prinsippet for kommunikasjonen under håndteringen er å sørge for at krisekommunikasjonen lærer opp rammede og krisehåndteringsaktører slik at de kan opptre korrekt under terrorangrepet. Også her vil kommunal beredskapsplikt ha stor betydning siden man nettopp tar sikte på å utforme systemer som skal kommunisere advarsler, evakueringsplaner og informasjon til publikum. Dermed er det et vist samsvar mellom utfordringene og tiltakene.

Oppsummert kan man si at det er samsvar mellom alle utfordringene for kommunikasjon i håndteringsfasen og tiltakene man har gjennomført. Tiltakene gjennomfører mange og grundige endringer som har som mål å svare på nettopp disse kommunikasjonsutfordringene.

Avspenning

Mange av de tiltakene som hadde betydning i håndteringsfasen vil også ha det i avspenningsfasen. Grunnen til det er at begge fasene i stor grad er avhengig av krisekommunikasjon, og tiltakene har dermed betydning for begge.

Den første delutfordringen i avspenningsfasen er å sørge for at beslutningstakere får en jevn strøm av krisekommunikasjon slik at man lettere kan ta avgjørelser om å terminere krisen. Og i likhet med håndteringsfasen så er det Regjeringens kriseråd og Krisestøtteenheten som har betydning. Disse tiltakene har også betydning for neste oppgave om å skape rutiner på å informere publikum om tilstanden og farenivået. I tillegg vil den kommunale beredskapsplikten utforme systemer som skal bidra til dette på lokalt plan. I tillegg sørger man for at hvert enkelt departement får ansvar for informasjonsberedskap innen sitt ansvarsområde, og at øvrig beredskapssamarbeid mellom staten og media skjer via avtale. Dette kan bidra til en mer oversiktlig og mindre forvirrende kommunikasjon til media. Dog så har man gjennom Regjeringens kriseråd sikret at ved ekstraordinære kriser blir dette ansvaret forskyvet fra departementene til rådet (St. meld. nr 37 (2004-2005): 31).

Regjeringens kriseråd og Krisestøtteenheten har også stor betydning for den siste kommunikasjonsutfordringen under avspenningsfasen som går på å skape gode rutiner på deling av informasjon og erfaringer mellom aktører i denne delen av fasen. Grunnen til det ligger i at begge enhetene blir operativ først når en krise tiltrer og ikke ved en normalsituasjon. Det betyr at organisasjonene har sitt kunnskapsområde i håndterings- og avspenningsfasen, og at man dermed prøver å skape gode rutiner på deling av informasjon og erfaringer mellom aktører i denne fasen. På mange måter så kan dette tolkes som en anerkjennelse av at det er andre krav for kommunikasjon og koordinering under selve angrepet enn det er i forebyggings- og beredskapsfasen, og at man må ha egne rutiner for å dekke dette.

5.2.6 Oppsummering av samsvar og avvik mellom utfordringer og tiltak i Norge

Fase 1 – Forebygging

I første fase er det to hovedutfordringer som bør løses, og tiltakene til Norge gjør nettopp dette, og sørger for at det er et samsvar mellom utfordringene og tiltakene. Man legger opp gjennom DSB, felles analyseenhet og ny lov om kommunal beredskapsplikt til et økt bruk av risikoanalyser som også tar utgangspunkt i et bredt etterretningsarbeid. I tillegg så vil analysene danne utgangspunkt for tiltak som blir gjennomført. Så det er et klart samsvar på alle tre delutfordringer under forebyggingsfasen.

Fase 2- Beredskap

I denne fasen er hovedoppgavene å ha en korrekt organisasjonsutforming og måling av krisehåndtering, som igjen byr på seks delutfordringer. For Norge er det samsvar på alle de bortsett fra utfordringen om å ha overlapp i organisasjonsutformingen. Hovedgrunnen til avviket er opprettelsen av direktoratet DSB som er en sammenslåing av to autonome aktører. Myndighetene gjør her det motsatte og gjennomfører en horisontal sentralisering og fjerner eventuelle overlapp mellom aktører. Så det er et avvik når det kommer til prinsippet om å ha overlapp og horisontal spesialisering.

Fase 3 – Håndtering

Når det gjelder håndteringsfasen, er det samsvar på alle utfordringene i tidlig deteksjon og definisjon av terrorangrepet, arbeidsfordeling og –oppgaver, mens det er totalt tre avvik i koordinering og informasjonsflyt og beslutningstaking. Det første avviket kommer på det å lage rutiner og danne kultur for koordinering innad i organisasjonene, siden ingen av tiltakene tar høyde for å utforme rutiner eller danne kultur. Og de fleste koordineringsforsøk blir rettet på koordinering mellom ulike organisasjoner. Det andre avviket gjelder også koordinasjon og informasjonsflyt, men da å legge opp til deling mellom forskjellige land. Stortingsmeldingene legger ikke opp til noen nye tiltak som skal bedre dette og det er dermed et avvik. Det siste avviket gjelder utfordringen om beslutningstaking, og mer presist det å gi ledere makt til å ta raske beslutninger under

terrorangrep. I Norge har man egentlig gjort det motsatte ved å ignorere forslag om å gi mer makt til fylkesmenn, og dermed bedre evnen til å ta raske beslutninger. Så det er et klart avvik.

Fase 4 – Avspenning

I avspenningsfasen er det mest samsvar mellom utfordringer og tiltak, men det er to avvik. Det første avviket kommer under termineringen av terrortrusselen og prinsippet om at man skal avslutte krisehåndteringen til riktig tid ved hjelp av gitt arbeidsperiode, klare tidsfrister og informasjon om farenivå. Det er ingen tiltak som tar for seg dette problemet, og fokuset er i stor grad heller på når man skal starte krisehåndteringen enn avslutte den. Det er et klart avvik på denne utfordringen. Det andre avviket kommer under gjenopprettelse av fysiske og organisatoriske strukturer og prinsippet om å ha en plan på hvordan man raskt skal gjenopprette fysiske strukturer og infrastruktur. I Norge så gjennomføres det ikke noen tiltak som tar for seg denne problematikken. Det er heller et fokus på at man må utforme strukturene så robuste som mulig slik at man kan unngå at de faller bort.

Kommunikasjon

I likhet med USA er det mange tiltak på kommunikasjon, og mange av dem tar høyde for problemstillingene som et terrorangrep presenterer. Og det er også i Norge samsvar mellom alle kommunikasjonsutfordringene i alle faser og de tiltakene som blir gjennomført i forvaltningen. Så det er et klart samsvar på alle 10 delutfordringer for kommunikasjon under håndteringen av et terrorangrep.

5.3 En sammenligning av USA og Norge

Jeg vil nå sammenligne mine to case USA og Norge, og se på likheter og ulikheter. Deretter vil jeg komme med potensielle forklaringer på dette ut i fra teoriene om perspektiver. Mens den forrige delen av analysekapittelet besvarte den andre problemstillingen, vil denne besvare den tredje som går på hvilke likheter og ulikheter vi finner i tiltakene som USA og Norge har gjennomført, og hva som kan forklare dette.

5.3.1 Oversikt over funn

Tabell 5.1 Oversikt over samsvar og avvik mellom utfordringer ved terrorangrep og gjennomførte tiltak i USA og Norge

	<i>USA</i>	<i>Norge</i>
	<i>Samsvar med utfordringer</i>	<i>Samsvar med utfordringer</i>
Fase 1 - Forebygging		
<u>Risikoanalyse</u>		
<i>Delutfordring 1.</i>	Ja	Ja
<i>Delutfordring 2.</i>	Ja	Ja
<u>Tiltak ut i fra risikoanalyser</u>		
<i>Delutfordring 1.</i>	Ja	Ja
Fase 2 - Beredskap		
<u>Korrekt organisasjonsutforming</u>		
<i>Delutfordring 1.</i>	Nei	Ja
<i>Delutfordring 2.</i>	Ja	Ja
<i>Delutfordring 3.</i>	Nei	Nei
<i>Delutfordring 4.</i>	Ja	Ja
<u>Måling av krisehåndtering</u>		
<i>Delutfordring 1.</i>	Ja	Ja
<i>Delutfordring 2.</i>	Ja	Ja
Fase 3 - Håndtering		
<u>Tidlig deteksjon og definisjon</u>		
<i>Delutfordring 1.</i>	Ja	Ja
<i>Delutfordring 2.</i>	Ja	Ja
<i>Delutfordring 3.</i>	Ja	Ja
<u>Arbeidsfordeling og –oppgaver</u>		
<i>Delutfordring 1.</i>	Ja	Ja
<i>Delutfordring 2.</i>	Ja	Ja
<u>Koordinering og informasjonsflyt</u>		
<i>Delutfordring 1.</i>	Ja	Nei
<i>Delutfordring 2.</i>	Ja	Ja
<i>Delutfordring 3.</i>	Ja	Ja
<i>Delutfordring 4.</i>	Ja	Nei
<u>Beslutningstaking – lederskap</u>		
<i>Delutfordring 1.</i>	Nei	Nei
<i>Delutfordring 2.</i>	Ja	Ja
<i>Delutfordring 3.</i>	Nei	Ja

Fase 4 - Avspenning

<u>Terminere terrortrusselen</u>		
Delutfordring 1.	Ja	Ja
Delutfordring 2.	Ja	Ja
Delutfordring 3.	Nei	Nei
<u>Gjenopprettelse av strukturer</u>		
Delutfordring 1.	Ja	Nei
Delutfordring 2.	Ja	Ja
<u>Lære av krisen</u>		
Delutfordring 1.	Ja	Ja
Delutfordring 2.	Nei	Ja

Kommunikasjon

<u>Forebygging</u>		
Delutfordring 1.	Ja	Ja
Delutfordring 2.	Ja	Ja
<u>Beredskap</u>		
Delutfordring 1.	Ja	Ja
Delutfordring 2.	Ja	Ja
<u>Håndtering</u>		
Delutfordring 1.	Ja	Ja
Delutfordring 2.	Ja	Ja
Delutfordring 3.	Ja	Ja
<u>Avspenning</u>		
Delutfordring 1.	Ja	Ja
Delutfordring 2.	Ja	Ja
Delutfordring 3.	Ja	Ja

Som oversikten viser, er det ved de fleste utfordringer¹⁵ likhet mellom USA og Norge på hvorvidt tiltakene som har blitt gjennomført i den offentlige forvaltningen tar høyde for utfordringene som et terrorangrep presenterer. De største likhetene mellom USA og Norge er i forebyggings- og kommunikasjonsfasen. I de to fasene er det samsvar på alle utfordringene. Men selv om det er stor likhet så er det også noe ulikhet, og da i første delutfordring ved å ha en korrekt organisasjonsutforming, første og fjerde utfordring ved koordinering og informasjonsflyt, tredje utfordring ved beslutningstaking, første utfordring ved gjenopprettelse av strukturer og tilslutt siste

¹⁵ Delutfordringene er blitt presentert i del 3.2.

utfordring under læring av krisen. Så selv om det er mye likhet, så er det også mye ulikhet.

5.3.2 Forklaringer på likheter mellom USA og Norge

Likhetene mellom USA og Norge kan hensiktsmessig deles inn i to grupper: de som svarer på utfordringene og de som ikke svarer på dem. Derfor så vil jeg dele inn forklaringene i to der jeg først tar for meg likhetene som samsvarer med de respektive utfordringene og deretter likhetene som avviker. Jeg ser det ikke som hensiktsmessig å ta for meg hvert enkelt tilfelle der begge land samsvarer med utfordringene, men ser det mer fruktbart å ta de samlet.

Generelle forklaringer på det høye samsvaret mellom utfordringer og tiltak

Forklaringer ut i fra det strukturelt-instrumentelle perspektivet

For å finne en forklaring på det overveldende samsvaret mellom utfordringer og tiltak for begge land, er det naturlig å se til det strukturelt-instrumentelle perspektivet og teorien om konsekvenslogikk. Konsekvenslogikk dreier seg om formålrasjonelle handlinger i fire faser: mål, alternativer, konsekvenser og beslutningsregler. En forklaring på denne likheten finner vi i de to første handlingsfasene. For det første så kan man si at den offentlige forvaltningen til både Norge og USA har de samme målene; å best mulig beskytte seg mot terrorangrep mot offentlige instanser og aktører. Så de har det samme utgangspunktet ved at begge land i hovedtrekk har samme målsetning. Selvsagt kan man si at de har en del forskjellige mål, men i bunn og i grunn er hovedmålsetningen den samme. For det andre har de forskjellige forvaltningene i hovedtrekk, og noe som kapittel 3 viser, de samme alternativene for handling. USA har mange av de samme formelle rammene som kan hindre eller tvinge forvaltninger i å gjennomføre tiltak som Norge har. Så det utpregede samsvar mellom utfordringer og tiltak for begge land kan blant annet forklares ved konsekvenslogikk, og at landene har de samme mål og alternativer.

Forklaringer ut i fra det kulturelle perspektivet

En annen forklaring på det høye samsvaret kan vi finne ved å ta i bruk det kulturelle perspektivet. Selv om USA og Norge avviker på mange fronter når det gjelder organisasjonskultur i forvaltningen, er det også noen likheter (Christensen et Peters 1999: 158). Man kan videre tenke seg at mange av utfordringene som presenteres ved et terrorangrep går mer på kulturelle faktorer som er like for forskjellige lands forvaltninger. Dermed vil ulike land og dens forvaltning dele visse grunnleggende antagelser, og at man dermed har et likt behov for å løse utfordringen.

En annen forklaring kan være at utfordringene rammer en kulturs artefakter, og problemet med artefakter er at de ofte har et utpreget fokus mot omgivelsene og bruk av symbolikk. Dermed kan en kulturell forklaring også være at organisasjonene er villig til å gjennomføre tiltakene siden man er opptatt av å projisere de verdiene som utfordringene fører med seg. Dette henger da tett sammen med behovet for å tilegne seg organisasjonsmoter.

Forklaringer ut i fra omgivelsesperspektivet

En annen forklaring kan vi finne i omgivelsesperspektivet og fokuset på at endring ikke bare er et resultat av design og beviste forvaltningspolitiske reformer, men også en tilpasning til sine omgivelser. Ut i fra omgivelsesperspektivet kan vi finne minst tre forklaringer på hvorfor det både er et så stort samsvar med utfordringene, men også mellom de to landene. Den første forklaringen finner vi ved å se til de tekniske omgivelsene. På grunn av mange terrorangrep de siste fem til ti år har det blitt et økt fokus blant politikere på å beskytte seg mot potensielle terrorangrep, og politikernes mulighet til å styre krisehåndteringsorganisasjoner kommer nettopp gjennom press fra tekniske omgivelser. I tillegg vil mye av de forslagene som politikerne ønsker å fremme ta utgangspunkt i erfaringer som forvaltningen har fått gjennom terrorangrep mot offentlige forvaltninger. Beslutningstakere tar utgangspunkt i gjennomførte terrorangrep for å se på hva man må forbedre. Så en forklaring på samsvaret er at det har kommet mye press fra politikere gjennom organisasjoners tekniske omgivelser, og tiltakene som blir presset frem tar utgangspunkt i svakheter som er blitt synliggjort gjennom terrorangrep. Den andre forklaringen finner vi de institusjonelle omgivelsene

og spredningen av moter på korrekte løsninger. På mange måter kan man si at 11. september- og London-terrorangrepene har dannet dagsorden for hvilke utfordringer man må løse og hvordan man skal gjøre det. Det kan tenkes at det har blitt skapt en sosial norm for hvordan offentlige forvaltninger bør være utformet for å være best mulig egnet til å håndtere et terrorangrep, og disse normene blir spredt i de institusjonelle omgivelsene til forskjellige offentlige forvaltninger. Den tredje forklaringen, og som går på hvorfor USA og Norge har mye likheter, tar utgangspunkt i tilknytningsformer til omgivelsene. En forklaring på det kan være at USA og Norge befinner seg i de samme internasjonale og globale omgivelser. De internasjonale omgivelsene kan både gjelde for de ulike krisehåndteringsorganisasjonene og den offentlige forvaltning som helhet. Mange av krisehåndteringsorganisasjonene kan inngå i internasjonale forum der man utveksler ideer og erfaringer med hverandre, mens den offentlige forvaltningen kan inngå i globale og overordnede myndigheter. Så de internasjonale og globale tilknytningsformene kan være en siste forklaring på hvorfor omgivelsene kan være en plausibel forklaring på det store samsvaret mellom tiltakene til USA og Norge.

For å oppsummere så kan de tekniske og institusjonelle omgivelsene være gode forklaringer på hvorfor det er så mye samsvar mellom tiltak som de ulike offentlige forvaltningene gjennomfører og utfordringer som terrorangrep presenterer, mens de internasjonale og globale tilknytningsformene kan være en god forklaring på hvorfor USA og Norge i stor grad samsvarer på de fleste tiltak.

Avvik mellom utfordringer og tiltak

Det er i alt tre tilfeller der tiltakene til både Norge og USA avviker med utfordringene, og det er ved utfordringen om å ha overlapp og horisontal spesialisering, gi ledere makt til å ta raske beslutninger under terrorangrep og ende krisehåndteringen til riktig tid. Jeg vil nå gi noen plausible forklaringer ut i fra de teoretiske bidrag presentert i kapittel to på hvorfor så er tilfelle.

Når det kommer til avviket på utfordringen om å ha overlapp, er det minst tre potensielle forklaringer. En første forklaring finner vi ved å bruke det *strukturelt-instrumentelle perspektivet*. Mer presist, konsekvenslogikk og den tredje

handlingsfasen; konsekvenser. Selv om overlapp kan bidra til å unngå en begrenset og ensidig fortolkning, er det også noen konsekvenser som kan få politikere til å gjennomføre en horisontal sentralisering. Overlapp kan ofte medføre sløsing av ressurser ved at flere aktører har de samme arbeidsoppgavene og man har en større arbeidskraft en nødvendig. Det kan også medføre et uproporsjonalt forsvarsnett ved at enkelte områder blir godt dekket mens andre områder får dårlig dekning. Så en plausibel forklaring er at politikere anser disse konsekvensene som så uønskelige at man gjennomfører en sentralisering. Hvis man i tillegg har et begrenset budsjett kan man også tenke seg at overlappende arbeidsoppgaver og aktører er lett å ta tak i for politikere som ønsker å kutte utgifter. En annen forklaring på manglende overlapp kan vi igjen finne ved å bruke et *strukturelt-instrumentelt perspektiv*, men da ved å se på den formelle organisasjonsstrukturen. Man kan jo tenke seg at i stedet for å ha en sterk horisontal interorganisatorisk spesialisering, så kan opprettelsen av DHS og DSB medføre en sterkere horisontal intraorganisatorisk spesialisering ved at tiltaket samler autonome aktører med flere av de samme oppgavene under en ny organisasjon. Men det er det noen problemer med denne tilnærmingen siden det er utenkelig at en slik handling er bevist fra den offentlige forvaltningen og at en organisasjon over tid vil danne seg en egen kultur - og dermed nærme seg isomorfi mellom de ulike aktørene og ingen overlapp. En tredje forklaring kan vi finne i *omgivelsesperspektivet* og de institusjonelle omgivelser. Forklaringen kan da være at den korrekte løsningen har spredt seg som en mote. I dette tilfellet så kan det være en ”garbage can”-tilnærming der løsningen søker problemet og ikke omvendt.

Den neste utfordringen som både Norge og USA avviker på, er å gi lederne makt til å ta raske beslutninger. En nærliggende forklaring på dette kan vi finne i *kulturperspektivet* og behovet for sentralisering av makt under krisen. Ved kriser er det ofte et behov for at myndighetene skal ta ansvar og at de på toppen skal ta avgjørelser. Hvis vi bruker modellen om analysenivå på kulturer, er det en del grunnleggende antakelser om at man er nødt til å sentralisere makt og beslutningsmyndighet til toppen. Og dermed blir det vanskelig å gjennomføre noen tiltak som sikrer raskere beslutninger for ledere på lavere nivåer av organisasjonen. Det er altså vanskelig å forandre den organisatoriske utformingen for å sikre høyere vertikal spesialisering på

grunn av at det strider mot en del grunnleggende antakelser i den offentlige forvaltningen. En nærliggende forklaring finnes i det *strukturelt-instrumentelle perspektivet* og at konsekvensvurderingen i en formålsrasjonell handling motstrider et slikt tiltak da man frykter at konsekvensene av vertikal spesialisering og tap av politisk kontroll vil være for store.

Den siste utfordringen som både USA og Norge avviker på, er å ende krisehåndteringen til riktig tid ved hjelp av en gitt arbeidsperiode, klare tidsfrister og deling av farenivåinformasjon. Og her er det naturlig å trekke inn *omgivelses-perspektivet* og grad av fatalisme og frivillighet i omgivelsene. Man kan på mange måter si at en krisehåndteringsaktør er omringet av fatalistiske omgivelser. Det vil si at prosessene som styrer arbeidsperioden og klare tidsfrister er determinert av ytre årsaker og man har ingen form for fri vilje til å gjennomføre tiltak. Sagt på en annen måte, så har man ingen mulighet til å bestemme arbeidsperioden og sette tidsfristene på forhånd på grunn av endringene blir gjennomført og implementert ufrivillig fra omgivelsene under krisehåndteringen. Det er ikke alltid den offentlige forvaltningen som styrer arbeidsperioden og tidsfristene, men det er krisen og hva den medfører som gjør dette. Grunnen til det er at ingen terrorangrep er like, og forvaltningen vet ikke helt hva man skal beskytte seg mot eller hvordan før angrepet inntreffer. Derfor er det høyst vanskelig, om ikke umulig, å gjennomføre tiltak som skal besvare utfordringen om å ha en gitt arbeidsperiode og klare tidsfrister, selv om man skulle ha en informasjonsflyt av farenivået. Så problematikken ved å bestemme tidsfrister og arbeidsperiode kan være en god forklaring til hvorfor både Norge og USA ikke har gjennomført dette.

5.3.3 Forklaringer på forskjeller mellom USA og Norge

Det er i alt seks tilfeller der det er en forskjell mellom USA og Norge på hvorvidt tiltakene svarer på utfordringene som et terrorangrep frembringer. Som oversikten i tabell 5.1 viser, så finner vi forskjeller i beredskapsfasen, håndteringsfasen og i avspenningsfasen. Jeg vil nå gå igjennom hvert enkelt tilfelle og komme med plausible forklaringer på avviket.

Fase 2 - Beredskap

Korrekt organisasjonsutforming – sikre større autonomi for aktører på lavere nivåer

Det er altså en ulikhet mellom USA og Norge når det kommer til tiltak som er tatt for å sikre autonomi for aktører på lavere nivåer. I USA så gjennomfører man nesten det motsatte ved å opprette nye overordnede aktører og utformer en vertikal sentralisering, mens i Norge, og da gjennom den nye loven for kommunal beredskapsplikt, så gjennomfører man på mange måter en vertikal spesialisering ved å flytte mye av krisehåndteringsansvaret til lokalt nivå. Man har altså et avvik mellom de to landene.

En nærliggende forklaring finner vi ved å bruke det *strukturelt-instrumentelle perspektivet*, og formell organisasjonsstruktur. Det er en betydelig forskjell mellom USA og Norge når det kommer til hvordan den offentlige forvaltning er utformet. USA er generelt mer strukturelt fragmentert og uensartet enn Norge, som igjen er homogent og sentralisert (Christensen et Peters 1999: 131). Dette betyr blant annet at det er mange flere forskjellige offentlige aktører og organisasjoner (IBID: 124). Man kan altså si at den amerikanske forvaltningen har en høyere grad av vertikal spesialisering enn Norge som er mer sentralisert. Så en plausibel forklaring kan vi finne i den formelle strukturen og at USA har en høyere grad av vertikal spesialisering, og har dermed ikke det samme behovet for å gjennomføre tiltak for å sikre større autonomi for aktører på lavere nivåer. Norge derimot er mer preget av en vertikal sentralisering og man har da større behov for å gjennomføre tiltak som en ny lov for kommunal beredskapsplikt eller nærhetsprinsippet.

Fase 3- Håndtering

Koordinering og informasjonsflyt - lage rutiner og danne kultur for koordinering innad i organisasjonen

I den første delutfordringen for god koordinering og informasjonsflyt, så er det også en ulikhet mellom Norge og USA. I USA har man gjort tiltak der man prøver å lage rutiner og danne kultur for koordinering innad i organisasjonen, mens i Norge så er det ingen tiltak som tar for seg det. De fleste tiltakene i Norge går på koordinering mellom ulike aktører og ikke innad. Så det er et avvik mellom Norge og USA på denne utfordringen.

En plausibel forklaring finner vi i *kulturperspektivet*. Som 11. septemberangrepene viste oss, var det en stor kulturell motstand både mellom aktører, men også innad. Dette gjorde at koordineringen ble svekket. Den offentlige forvaltningen i USA er preget av kulturell heterogenitet og mange av normene og verdiene i organisasjonskulturer er individualisme og mistillit til offentlige organisasjoner (Christensen et Peters 1999: 158). Dette kan bidra til å legge opp til mer konflikter både på tvers av organisasjoner og innad. I Norge derimot, er den offentlige forvaltningen preget av homogenitet, lite konflikter, egalitære verdier og en stor tillit til politiske institusjoner (IBID: 158). Så en forklaring kan være at avviket mellom de to landene skyldes de forskjellige kulturelle verdier. Normene og verdiene til forvaltningen i USA kan gjøre at det er et større behov for å lage rutiner og danne en kultur for koordinering innad i organisasjonene, mens i Norge så har man normer og verdier som er bedre tilrettelagt for koordinering og informasjonsflyt. Forskjellen kan da være en plausibel forklaring på hvorfor det er et avvik på utfordringen.

En annen forklaring kan vi finne i det *strukturelt-instrumentelle perspektivet* og formell organisasjonsutforming. Den amerikanske forvaltningen er som nevnt tidligere, mer fragmentert og heterogent enn den norske. Så når man gjennomfører horisontale og vertikale sentraliseringstiltak som opprettelsen av DHS, vil det være et stort behov for å lage rutiner og danne kultur for koordinering. Den norske forvaltningen er allerede sentralisert og mer homogent, så dermed vil det ikke være et like stort behov for nye rutiner og kultur. I tillegg er størrelsen og kompleksiteten i den amerikanske forvaltning mye større enn den norske, og man har dermed et større behov for å gjennomføre slike forandringer i den amerikanske organisasjonsutformingen.

Koordinering og informasjonsflyt - Legge opp til deling mellom forskjellige land

Det er nok et avvik under koordinering og informasjonsflyt, og det gjelder utfordringen om å legge opp til deling mellom forskjellige land. USA gjennomfører her en del tiltak som for eksempel å opprette en egen enhet som skal legge til rette for koordinasjonsforsøk mellom forskjellige land og deres myndigheter, mens det er ingen tiltak på dette i reformene som Norge gjennomfører. Dog så har Norge en del

internasjonale forpliktelser som tar til ordet for å legge et større fokus på deling av informasjon mellom ulike land.

En mulig forklaring kan vi finne i *omgivelsesperspektivet* og de tekniske og fatalistiske omgivelsene som de forskjellige forvaltningene omgir seg med, og at en av grunnene er at Norge i større grad er omgitt av tekniske og fatalistiske omgivelser enn USA. Begge er selvsagt medlemmer av NATO og deres koordineringssenter Euro-Atlantic Disaster Center, men Norge har en del andre forplikter som ikke USA har. Eksempler på dette er deltagelsen i EUs handlingsprogram for sivil beredskap og Samordningsmekanismen for sivil krisehåndtering som samarbeider med Monitoring and Information Centre. Så dette samarbeidet gjør at Norge og den offentlige forvaltningen har en del omgivelser som er fatalistiske siden mye av frivilligheten og mulighet til å bestemme et ønsket utfall i pressituasjoner er tatt bort. En mulig forklaring på at Norge ikke har gjennomført noen konkrete tiltak for å legge opp til økt deling av informasjon mellom land, er at omgivelsene deres i stor grad er fatalistiske, men omgivelsene til USA bærer mer preg av frivillighet og at det dermed er et større behov for tiltak og nye formelle strukturer.

Beslutningstaking – Ha mange separate ledere for å minske konsekvenser ved feilaktige slutninger

En siste utfordring under håndteringsfasen som det er et avvik på, kommer under beslutningstaking og delutfordringen om å ha mange separate ledere for å minske konsekvenser ved feilaktige slutninger. Forskjellen her er at USA har gjennomført mange tiltak som tilsier det motsatte mens Norge, og da spesielt opprettelsen av Regjeringens kriseråd, har gjennomført tiltak som gir makt til forskjellige separate ledere for å få et bredere spekter av innflytelse. Dog skal det sies at Norge også har gjennomført noen tiltak som tilsier det motsatte. Et eksempel på det er opprettelsen av DSB der man slår sammen to departementer. Men opprettelsen av Regjeringens kriseråd som samler de viktigste departementslederne og gir de myndighet, er et såpass betydningsfullt tiltak at jeg konkluderer med at Norge har gjennomført tiltak om å ha mange separate ledere for å minske konsekvensene ved feilaktige slutninger. Mens i

USA så er tendensen for det motsatte mye sterkere og unisont, og det er dermed et avvik.

En forklaring kan vi finne i det *kulturelle perspektivet* og forskjellen i den offentlige forvaltningskulturen. Som jeg har vist tidligere, er det en del kulturelle forskjeller, og da i de innerste analysenivåer; grunnleggende antakelser og normer og verdier. USAs offentlige forvaltning og dens grunnleggende antakelser, normer og verdier er mye mer individualisert og konfliktorientert enn den er i Norge. Dermed er det naturlig å tenke seg at organisasjoner på grunn av deres kultur i større grad vil motarbeide seg forsøk på å deling av ansvar og oppgaver enn hva som i tilfelle i Norge. Et godt eksempel på denne motstanden så vi for eksempel i samarbeidet og deling av informasjon mellom CIA og FBI under 11. september-angrepene. Begge organisasjonene motarbeidet samarbeidet, og i mange tilfeller var dette på grunn av kulturelle motsetninger (Kettl 2004). Et annet tilfelle var at brannmenn nektet å ta i mot ordrer fra politimenn. Denne motstanden kan vi sikkert også finne i den norske forvaltningen, men den virker mye mer kulturelt innarbeidet i USA. Dermed kan det tenkes at tiltak for samarbeid og flere ledere vil møte større motstand i USA. Det vil også være et større behov for få ledere med klart ansvar enn mange ledere med delt eller overlappende ansvar. En plausibel forklaring på dette avviket mellom Norge og USA kan nettopp være at det skyldes kulturelle forskjeller i den offentlige forvaltning.

En nærliggende forklaring finner vi i det *strukturelt-instrumentelle perspektivet* og at forvaltningene kan ha forskjellig konsekvenslogikk. Den første handlingsfasen i en formålsrasjonell handling er målsetting. Og når organisasjonskulturen er såpass preget av individualisme og heterogenitet i USA mens i Norge er man mer egalitær og homogen, er det naturlig at målsettingene om å ha mange forskjellige ledere er forskjellig. Så en plausibel forklaring på hvorfor Norge har gjennomført tiltak og USA ikke har det, er at de to forskjellige landene har ulike målsetninger, og at dette i stor grad kan forklares i ulik organisasjonskultur.

Fase 4 – Avspenning

Gjenopprettelse av fysiske og organisatoriske strukturer – ha en plan på hvordan man raskt skal gjenopprette fysiske strukturer og infrastruktur

Den første oppgaven under gjenopprettelse av fysiske og organisatoriske strukturer er å ha en plan for hvordan man raskt skal gjenopprette fysiske strukturer og infrastruktur, og når man sammenligner USA og Norge, så finner man et avvik her. I den amerikanske forvaltningen får direktoratet EPRD ansvar for å koordinere og hjelpe til i gjenopprettelsen av terrorangrep. Og i tillegg har FEMA som oppgave å gjenoppbygge viktige samfunnsområder og strukturer. I Norge derimot, dekker ingen av tiltakene denne problemstillingen. Det er heller et fokus på at man skal utforme strukturene så robuste som mulig for å hindre at de faller sammen. Det er helt klart en forskjell mellom tiltakene til de to landene siden USA samsvarer på ufordringen mens Norge avviker.

En mulig forklaring finner vi ved å bruke det *strukturelt-instrumentelle perspektivet* og konsekvenslogikk. Siden USA har blitt utsatt for et terrorangrep og Norge ikke, vil den amerikanske forvaltningen ha et mye større grunnlag til å gjennomføre formålsrasjonelle handlinger i avspenningsfasen. Grunnen til det er for det første at man er i stand til å danne seg mer meningsfulle målsetninger, da man har større erfaringer på hva som har gått galt tidligere og hva man skal ta hensyn til i fremtiden. For det andre vil denne erfaringen ha betydning for konsekvensvurderingen siden den amerikanske forvaltningen har et bedre og bredere bedømmingsgrunnlag enn hva den norske forvaltning og politikere har. Siden Norge ikke har den samme oversikt over konsekvenser og rette vurderinger, vil man være i fare for å få en feilaktig virkelighetsforståelse. En plausibel forklaring på hvorfor USA har gjennomført tiltak for å ha en plan for gjenopprettelse av strukturer og infrastruktur, er at gjennom å ha opplevd et terrorangrep på egen jord, har man et større grunnlag for å ha en korrekt konsekvenslogikk, og at man dermed ser dette behovet mens Norge ikke gjør det på grunn av en feil virkelighetsforståelse. Norge og den offentlige forvaltningen har ikke den samme bevisstheten for hva man bør ønske i fremtiden siden grunnlaget for målsetninger og konsekvensvurderinger ikke har et bredt nok empirisk grunnlag.

Lære av krisen – skape rutiner på evaluering og læring i avspenningsfasen

Den siste utfordringen som det er et avvik på mellom USA og Norge, er å lære av krisen ved å skape rutiner på evaluering og læring i avspenningsfasen. I USA har det ikke blitt gjennomført noen store tiltak som har tar til sikte på å bedre læringen. Dog så legger man gjennom opprettelsen av EPRD opp til noen tiltak som skal bedre informasjonsflyt og evaluering av øvelser. Men dette har først og fremst betydning for den andre fasen. I tillegg så er det ikke konkret nok til å lage rutiner på evaluering og læring. I Norge har man derimot gjennomført tiltak som kan klassifiseres som forsøk på å skape rutiner på evaluering og læring i avspenningsfasen for å kunne lære av krisen. Disse tiltakene er først og fremst opprettelsen av Regjeringens kriseråd og Krisestøtteenheten, og begrunnelsen er at begge organisasjonene skal sikre at myndighetene får bedre tilgang til informasjon og tilbakemeldinger fra ansatte på ulikt nivå, og at man legger større vekt på oppfølging av personell og sivile som blir rammet. Et annet viktig tiltak som Norge gjennomfører er opprettelsen av NKVTS som vil samle inn erfaringer fra rammede håndteringsaktører og sivile for å danne seg erfaringer som kan brukes til å utforme nye tiltak som skal bedre krisehåndteringen ved et mulig fremtidig angrep.

En mulig forklaring kan i likhet med utfordringen om mange separate ledere finnes i *kulturperspektivet*, og at de to landene har en forskjellig kultur. Når USA har en sterkt individualisert kultur, vil det være vanskelig å få igjennom tiltak som skal skape rutiner og danne kultur på evaluering og læring av krisen i avspenningsfasen. Et godt eksempel på hvordan organisasjonskulturer kan legge hindringer på reformer og tiltak, er forsøket på å få FBI inn i DHS. Man forsøkte dette, men viktige aktører i FBI fryktet at dette kunne skade blant annet egenarten og FBI sin virkemåte (Kettl 2004), som kan sies å være viktige kulturelle faktorer. Så kulturelle motsetninger mellom viktige krisehåndteringsaktører kan være en viktig årsak til at man ikke har gjennomført slike tiltak i USA. Når det kommer til Norge, så er den offentlige forvaltningen mer egalitær og homogen. Forvaltningen og dens aktører vil i utgangspunktet ikke være så kulturelt fremmed for tiltak som skal sikre samarbeid og drive på med felles evaluering og læring. Denne kulturelle forskjellen mellom de to landene kan være en plausibel forklaring.

En annen forklaring på dette avviket kan vi finne i det *strukturelt-instrumentelle perspektivet* og den formelle organisasjonsutformingen. Den amerikanske forvaltningen er mye mer heterogent og består av flere uavhengige aktører enn i Norge. En konsekvens av den mer komplekse og fragmenterte organisasjonsstrukturen er at det skaper problemer for presidenten og andre viktige beslutningstakere i å gjennomføre kontroll og styringer over organisasjonene. Ofte så er innflytelsen større fra lobbyister og interessegrupper enn den er fra myndighetene (Christensen et Peters 1999: 124), og den mangelfulle kontrollen gjør at det er vanskelig å gjennomføre tiltak selv om målsetningen er der. Selv om de amerikanske myndighetene har de samme målsetningene som Norge om å skape rutiner for evaluering og læring, så svikter man i forsøket på grunn av et sterkt press fra andre aktører og begrenset kontroll over autonome aktører.

En siste forklaring, og som tar utgangspunkt i den strukturelle forklaringen, kan forklares ut i fra *omgivelsesperspektivet*, og da fokuset på tilknytningsformer og press fra omgivelsene. Som jeg var inne på i forrige avsnitt, så opplever USA på grunn av den fragmenterte forvaltningen et større press fra omgivelsene, og da i form av interessegrupper og lobbyister. På grunn av en høy vertikal spesialisering vil den sentrale myndighet i USA oppleve et større press fra interorganisatoriske nettverk enn for eksempel Norge. Og dermed kan det bli vanskeligere å gjennomføre overordnende tiltak og rutiner, men i tillegg vil det bli et press til å overlate dette til hver enkelt organisasjon. Den norske forvaltningen vil selvsagt også oppleve et sterkt press fra det interorganisatoriske nettverk, men forvaltningen har en mye mer vertikal sentralisering enn i USA, og dermed større politisk makt. Så en siste forklaring på avviket mellom USA og Norge er at USA opplever et større press fra omgivelsene og som gjør at overordede tiltak blir vanskeligere å gjennomføre, men også at det er et press om å overlate ansvaret til de enkelte aktører.

6. AVSLUTNING

6.1 Oppsummering av oppgaven

I denne oppgaven har jeg studert organisering mot terrorangrep i offentlig forvaltning ut i fra en tredelt problemstilling. Det første jeg gjorde var å analysere terrorrapporter fra 11. september- og 7. juli-angrepene og relevant teori for å konkludere med hvilke utfordringer et terrorangrep frembringer for den offentlige forvaltning. Deretter gjennomførte jeg to analyser med utgangspunkt i andre og tredje problemstilling. Først så jeg på om det var samsvar mellom tiltakene som henholdsvis USA og Norge har gjennomført og utfordringene som et terrorangrep frembringer. Min tredje analyse var en komparativ analyse der jeg så om det var samsvar eller avvik mellom USA og Norge når det gjaldt tiltakene man har gjort. I tillegg brukte jeg tre organisasjonsteoretiske perspektiver som basis for forklaringer på eventuelle samsvar eller avvik mellom mine to case. Så oppsummert har jeg gjennomført tre ulike analyser for å svare på mine problemstillinger, og i tillegg har jeg brukt et strukturelt-instrumentelt perspektiv, et kulturelt perspektiv og omgivelsesperspektivet som teoretisk utgangspunkt for å svare på deler av tredje problemstilling.

6.2 Hovedtrekk i oppgaven

Hovedtrekkene i oppgaven kan oppsummeres i tre deler ut i fra problemstillingene: utfordringer den offentlige forvaltningen står ovenfor ved et eventuelt terrorangrep, hvilke organisatoriske tiltak myndighetene har satt i verk for å kunne svare på disse utfordringene og hvilke likheter og ulikheter vi finner i tiltakene som USA og Norge har gjennomført.

I tredje kapittel kom jeg frem til at man gjennom en handlingsmodell kan forklare den offentlige forvaltnings oppgaver i fire faser. Den første fasen er forebygging der man tar beslutninger og tiltak for å redusere eller eliminere risikoen for terrorangrep og dens konsekvenser. I denne fasen så er det to hovedoppgaver: og gjennomføre risikoanalyser og gjennomføre konkrete tiltak. Den neste fasen er en beredskapsfase som beskriver en offentlig forvaltnings utforming av krisehåndteringstiltak og evne til å sikre en mest mulig effektiv respons på et

terrorangrep. Og under denne fasen så er hovedoppgavene å ha en korrekt organisasjonsutforming og greie å måle krisehåndteringen. Den tredje fasen er håndtering, og den beskriver oppgavene når man direkte responderer på et terrorangrep. Denne fasen har i alt fire hovedoppgaver. Den første oppgaven er å greie å gjennomføre en så tidlig som mulig deteksjon og korrekt definisjon av terrorangrepet. Det neste blir å ha en korrekt arbeidsfordeling og –oppgaver. Den tredje blir å ha god koordinering og informasjonsflyt. Den siste oppgaven blir beslutningstaking og lederskap under terrorangrep. Den fjerde fasen er en avspenningsfase som tilsier en bevegelse vekk fra krisemodus og tilbake til en normalsituasjon som man hadde før terrorangrepet. Det første man må gjøre er å prøve å terminere terrortrusselen og deretter gjenopette fysiske og organisatoriske strukturer. Og i tillegg så bør man legge opp til å lære av krisen. Gjennom alle fasene er det et hovedelement som påvirker evnen til å løse disse problemene, og det er kommunikasjon. Og man kan skille mellom tre basisformer for kommunikasjon: risiko, advarsel og krise. Hovedmålet med god kommunikasjon er å gi nøyaktig informasjon til korrekt tid og evnen til å oppfylle dette målet vil ha betydning for om man greier å løse oppgavene i de forskjellige fasene. I tillegg presenterte jeg konkrete funn i rapportene fra 11. september- og 7. juli-angrepene som viste utfordringene i praksis. Dette ble gjort for å gi utfordringene litt mer empirisk styrke.

Når det kommer til analysen om hvilke tiltak myndighetene har gjennomført for å kunne svare på utfordringene, så ble dette presentert i kapitel fem. Både USA og Norge har gjennomført store og viktige tiltak som har betydning for håndteringen av terrorangrep. I USA var opprettelsen av DHS av særdeles stor betydning, samt at man har lagt større vekt på koordinasjon og samarbeid mellom ulike aktører. I Norge er opprettelsen av DSB, Regjeringens kriseråd og ny kommunal beredskapsplikt det viktigste. Så samlet sett var det mange viktige tiltak som ble tatt for å besvare på problemstillingen, og stort sett var det et samsvar mellom tiltakene og utfordringene man står ovenfor; spesielt i forebyggingsfasen og kommunikasjon. Dog var det en del tilfeller av avvik. For det første var det en del avvik når det kommer til korrekt organisasjonsutforming og det å sikre høy vertikal og horisontal spesialisering. For det andre var det også en del avvik når det kommer til beslutningstaking og lederskap

under krisehåndteringen. Verken USA eller Norge har gjennomført noen tiltak som skal sikre lederne i å ta raske beslutninger under terrorangrep. Og USA har heller ikke mange separate ledere for å minske konsekvensene ved feilaktige slutninger. For det tredje var det en del avvik i avspenningsfasen, og spesielt i oppgavene under gjenopprettelse av fysiske og organisatoriske strukturer. Men selv om det er noen eksempler på der tiltakene ikke tar høyde for utfordringene som et terrorangrep presenterer, så har den offentlige forvaltningen gjennomført mange og viktige tiltak som i stor grad svarer på utfordringene.

Den tredje og siste analysen var en komparativ studie av USA og Norge der jeg vurderte likheter og ulikheter mellom tiltakene som USA og Norge har gjennomført, og hva som kan forklare dette. Alt i alt så viste analysene at i de fleste tilfeller så var det et samsvar mellom Norge og USA. De utfordringene det var et avvik mellom de to landene på var: korrekt organisasjonsutforming under beredskapsfasen; koordinering og informasjonsflyt og beslutningstaking under håndteringsfasen, og gjenopprettelse av fysiske og organisatoriske strukturer og læring av krisen under avspenningsfasen.

Jeg kom også i denne analysen med en del forklaringer tatt ut i fra det teoretiske utgangspunktet som ble presentert i andre kapittel. Teoriene som ble brukt var altså organisatoriske perspektiver på det strukturelt-instrumentelle, kulturelle og omgivelsene, og ble brukt på de avvik som var naturlig.

6.3 Svar på problemstillingen

Når det gjelder den første problemstillingen om hvilke utfordringer den offentlige forvaltningen står ovenfor ved et eventuelt terrorangrep, så har oppgaven vist at dette kan oppsummeres i fire faser, som igjen blir påvirket av evnen til å ha en god kommunikasjon. Handlingsmodellen presentert i tredje kapittel viser at den offentlige forvaltningen befinner seg i en kontinuerlig syklus og med mange ulike oppgaver og prinsipper. Den første oppgaven blir å gjennomføre en god forebyggingsfase med vekt på risikoanalyser og tiltak ut i fra risikobildet. Den neste oppgaven for den offentlige forvaltningen blir å utforme en god beredskap i forkant av terrorangrepet der man må legge vekt på organisasjonsutforming og måling av krisehåndteringen ved hjelp av øvelser og evaluering. Den tredje oppgaven blir altså selve krisehåndteringen og der er

oppgavene: å oppdage og definere terrorangrep så tidlig som mulig, ha en klar arbeidsfordeling og –oppgaver, god koordinering og informasjonsflyt og til slutt sikre at ledere har evne til å ta beslutninger. Den fjerde oppgaven blir avspenning og returnere til en normalsituasjon gjennom å terminere terrortrusselen og gjenopprette fysiske og organisatoriske strukturer. Mens dette skjer bør man også legge opp til å lære av krisen. Og en femte og siste oppgave som må løses i alle fasene ved et terrorangrep, er å sikre god kommunikasjon til riktige personer til riktig tid. Så denne handlingsmodellen oppsummerer utfordringene som den offentlige forvaltningen står ovenfor ved et eventuelt terrorangrep.

Min andre analyse viste at den offentlige forvaltningen, som er operasjonalisert til USA og Norge, har gjennomført mange store og viktige tiltak som skal kunne svare på utfordringene som blir presentert i handlingsmodellen. Og det er i hovedsak et samsvar mellom tiltakene og utfordringene. Det som er verdt å nevne utover det som er presentert i analysekapittelet og oppsummeringen i dette kapittelet, er at det er et avvik på utfordringer i alle faser bortsett fra forebygging og utfordringen på å ha en god kommunikasjon. Dermed så er det nærliggende å konkludere på den andre problemstillingen om at de offentlige myndigheter har gjennomført mange viktige tiltak i alle faser og de fleste samsvarer med utfordringene, men at hovedfokuset har vært på forebygging og god kommunikasjon siden tiltakene som har blitt gjennomført her besvarer alle utfordringene som blir presentert. Og tendensen og mengden av tiltak er særdeles sterk når det kommer til å sikre god kommunikasjon i alle faser.

Den tredje problemstillingen gikk på hvilke likheter og ulikheter vi finner i tiltakene som USA og Norge har gjennomført, og hva som kan forklare eventuelle samsvar eller avvik. Og som analysen viste, var det i alt seks tilfeller der det var et avvik mellom Norge og USA, mens resten var samsvar. Nærliggende forklaringer på samsvaret mellom USA og Norge er for der første konsekvenslogikk. Begge forvaltningene har ofte de samme målsetningene for handlingene sine, i tillegg så har de også ofte de samme alternativene. Derfor vil de formålsrasjonelle handlingene i mange tilfeller være samsvarende mellom de to landene. En annen viktig forklaring på samsvaret er at USA og Norge operer i de samme institusjonelle og internasjonale

omgivelser. Dermed vil de begge oppleve et press fra omgivelsene fra de samme myter og overbevisninger, og det kan oppstå isomorfi mellom forvaltningene.

Forklaringene på avvikene mellom de to landene kan oppsummeres i fire punkter. For det første vil en del av avvikene skyldes forskjellig formell organisasjonsstruktur. USA har i større grad en spesialisert og fragmentert formell organisasjonsstruktur, og vil på mange punkter ikke trenge å innføre tiltak som går på vertikal og horisontal spesialisering. For det andre vil ofte formålsrasjonelle handlinger ende ulikt da USA gjennom sine erfaringer med terrorangrep vil bedømme konsekvensene og beslutningsreglene annerledes enn Norge. Dermed vil en del handlinger få forskjellig utfall. En tredje sentral forklaring finner vi i forskjellig organisasjonskultur mellom landene. Den amerikanske forvaltningen er mye mer heterogen og individualisert enn den norske, som bærer preg av å være homogen og egalitær. Den kulturelle forskjellen gjør at de offentlige forvaltningene og deres aktører har vidt forskjellige antakelser, normer og verdier. Tanken her er at selv om begge forvaltninger har like målsetninger, så vil organisasjonskulturen føre til forskjellige utfall – i dette tilfellet hvilke tiltak man gjennomfører. En fjerde viktig forklaring er forskjeller i omgivelsene. I mange tilfeller har Norge flere fatalistiske og internasjonale omgivelser som USA ikke har, og dette kan være en mulig forklaring på hvorfor USA har gjennomført tiltak for deling av informasjon mellom ulike land og Norge ikke. Det er altså et større behov for USA å sikre en slik deling enn for Norge som allerede omgir seg med fatalistiske omgivelser.

6.4 Vurdering av studieoppleggets evne til å besvare problemstillingene

Når man gjennomfører en studie for å besvare én eller flere problemstillinger, må man i forkant av studiet utforme en studiedesign der man tar en del avgjørelser på hvordan man skal gå frem for å få svar på spørsmålene. Disse valgene vil da ha betydning for validitet og reliabilitet. Derfor er det hensiktsmessig å diskutere også i etterkant hvilken betydning valgene har hatt.

Det første jeg gjorde i denne oppgaven, var å gjennomføre en studie av rapporter fra terrorangrep samt en bred litteraturstudie av relevant faglitteratur på emnet. Denne studien danner da det teoretiske utgangspunktet for å se om tiltakene som offentlige forvaltninger har gjennomført besvarer utfordringene som blir presentert. Deretter gjennomførte jeg en komparativ casestudie av USA og Norge der jeg brukte hva Gerring (2007) kaller for ”diverse case” og teknikken om å velge case med ekstreme verdier på begge ender av skalaen. Når det gjelder data for studiet, har jeg brukt offentlige dokumenter som kilder. De erfaringene jeg har dannet meg gjennom dette studiet, er at studieopplegget fungerte godt for å besvare mine problemstillinger. Jeg føler at både valg av case og offentlige dokumenter var hensiktsmessig i forhold til problemstillingen. Dog skal det nevnes at det hadde vært ønskelig med tilgang til intervju av beslutningstakere fra de to case. Men på grunn av det var praktisk umulig å gjennomføre intervjuer av beslutningstakere i USA i denne oppgaven, så tok jeg også et aktivt valg om å ikke gjennomføre intervjuer av norske beslutningstakere. Hvis jeg hadde gjennomført dette, så frykter jeg at man ville ha fått en uheldig skjevhet i de data som danner grunnlaget for det komparative casestudiet. Men jeg føler at variasjonen i oppgavenes data, og da spesielt valg av reformer, er såpass bred og omfattende at det dekker opp for de problemer det kan ha medført for reliabiliteten og validiteten.

Jeg mener at oppgaven skårer høyt på alle tre former for validitet presentert i teorikapittelet. Når det gjelder begrepsvaliditet, så er den høy siden jeg har studert det jeg ønsket å studere. Det samme kan sies om den interne validiteten siden jeg for det første har gitt en nøyaktig gjengivelse av situasjonen, for det andre har vurdert alternative forklaringer¹⁶ og for det tredje så føler jeg at mine konklusjoner er overenstemmig med empirien som jeg har presentert. Den siste validiteten er ekstern og sier noe om representativiteten til valgte case. Jeg mener at oppgaven også her har høy validitet siden jeg har valgt å bruke en ”diverse case”-metode som sikrer høyere grad av representativitet enn andre former for liten-N-undersøkelser (Gerring 2007: 100). Så alt i alt er mine erfaringer at oppgaven skårer høyt på validitet, selv om det

¹⁶ Jeg har prøvd å brukt de forskjellige perspektivene som alternative forklaringer der det har vært hensiktsmessig.

kunne ha vært ønskelig med tilgang til intervju fra begge case. Når det kommer til reliabilitet, så føler jeg også her at studieopplegget er hensiktsmessig. Gjennom en konsekvent bruk av kildehenvisninger og en nøytral og ryddig presentasjon av empiri og årsaksslutninger, så føler jeg at oppgaven er nøyaktig og nøytral og en annen forsker vil kunne komme frem til de samme funn og konklusjon ved et nytt studie.

Når det gjelder teori, så har jeg tatt en transformativ tilnærming og brukt tre ulike organisasjonsteoretiske perspektiver som forklaringsfaktorer på samsvar og avvik mellom Norge og USA. Selv om ikke alle perspektivene kunne brukes på hvert enkelt avvik eller samsvar, så føler jeg at det teoretiske rammeverket var fruktbart som en forklaringsfaktor. I tillegg bærer studieopplegget preg av at jeg hadde en induktiv tilnærming på første problemstilling siden jeg gjennomførte analyser av rapporter og litteratur for å danne meg en innsikt i problemstillingen. Dermed har jeg også dannet et eget teoretisk utgangspunkt. Jeg mener at denne tilnærmingen var en styrke ved oppgaven, og at jeg fikk en større forståelse av hvilke problemstillinger offentlige forvaltninger står ovenfor ved et terrorangrep enn hvis jeg bare hadde tatt en deduktiv tilnærming og brukt eksisterende teori på området.

Et siste moment som er viktig å diskutere, er de empiriske avgrensninger. På grunn av studiets begrensninger i både tidsbruk og sidetall var jeg nødt til å avgrense studiet. Og de empiriske avgrensninger i studiet var etter min mening hensiktsmessige i forhold til problemstillingen. Jeg tror mine avgjørelser på både valg av case og data har medført til at jeg har gjennomført en grundig studie og fått en god forståelse av det faglige området som oppgaven tar for seg. Og jeg tror jeg har utnyttet den tiden og plassen jeg hadde til rådighet på en best mulig måte.

6.5 Forlag til fremtidige studier

Det fagområdet og fokuset jeg har studert i denne oppgaven, er langt fra ferdigstudert, og det er mange vinklinger som både er spennende og hensiktsmessig å studere. Så selv om jeg mener at oppgaven har tatt for seg et bredt spekter av problemstillinger og tematikk, er det en del spennende studier som kan gjennomføres. Og jeg vil nå komme med forslag til noen av dem.

En første mulig studie er å legge mer vekt på det militære aspektet ved å håndtere terrorangrep. I min studie har jeg valgt å legge vekt på den sivile krisehåndteringen og hvordan man skal organisere den offentlige forvaltning for å kunne håndtere et terrorangrep, og ikke noe vekt på det militære aspektet ved det. Så derfor kunne det ha vært spennende å gjennomføre en studie som ser på dette, og i tillegg kanskje mer på forholdet mellom den sivile og militære krisehåndteringen og hvordan dette samarbeidet fungerer. Man kan tenke seg mange problemstillinger som kan være spennende å få besvart. En slik problemstilling, og som jeg har vært så vidt inne på i opprettelsen av NSM i Norge og NCC i USA, er å se på hvilke tiltak de forskjellige landene har gjennomført og hvilke problemer et slikt samarbeid frembringer.

En annen mulig studie kan være å legge mer vekt på selve prosessene bak de ulike reformene som USA og Norge har gjennomført, og studert litt mer behandlingen og tautrekkingen som dannet utgangspunktet for gjennomførelsen av reformene. Så selv om jeg har kommet med noen plausible forklaringer på dette, har jeg i denne oppgaven sett mer på hvilke tiltak som har blitt gjennomført og hvorvidt det har vært et samsvar eller avvik på utfordringer og tiltak. Selv om dette har vært fruktbart og nyttig, kan det også i fremtiden være spennende å se mer på prosessen og det politiske spillet bak reformene. Nå skal det jo sies at noen av de norske tiltakene delvis har blitt dekket i masteroppgavene til Brygard (2006) og Serigstad (2003). Men selv om disse studier gir en god innsikt, så er det langt fra ferdigstudert.

Et tredje forslag til studie kan være å se på hvilke effekter disse tiltakene har hatt for krisehåndteringen i både USA og Norge, og se på om tiltakene har hatt en faktisk betydning på evnen til å løse utfordringene som et terrorangrep presenterer. Jeg har i denne oppgaven bare sett på om tiltakene har tatt høyde for utfordringene i utformingen, så en studie av hvilke konsekvenser tiltakene har fått på krisehåndteringen, vil være relevant. Dog er det verdt å nevne et gjennomgående problem med krisehåndtering som også vil ha betydning for en slik studie; man får aldri skikkelig testen kvaliteten på krisehåndteringen før det blir testet ved en ordentlig og reel krise. Og når det kommer til terrorangrep på de to landene, så har ikke systemet blitt testet ordentlig enda.

Et fjerde forslag kan være å utvide det empiriske grunnlag for oppgaven. På grunn av restriksjoner på omfanget på denne masteroppgaven, måtte jeg gjennomføre noen restriksjoner når det kommer til empiri. Så det kunne ha vært spennende å utvide oppgaven, og for det første studert flere rapporter fra terrorangrep, men også sammenlignet flere land og deres offentlige forvaltning. Man kunne for eksempel lagt til en case med en middels verdi på farenivå til nasjonen. Eller bare utvidet med flere land på de samme verdiene som de i denne oppgaven.

Disse forslagene til nye studier oppsummerer på mange måter to ting. For det første viser det at fagområdet krisehåndtering langt fra mangler spennende problemstillinger og vinklinger. Og for det andre viser det problematikken med forskning; samme hvor grundig og bredt man studerer et fagområde, så vil det alltid være en ekstra problemstilling eller vinkling man kunne ha studert. Derfor er det viktig at man i en studie konkretiserer og studerer emnet så grundig som mulig ut i fra sine egne problemstillinger, og det føler jeg at oppgaven har oppnådd. Så får fremtidige studier ta for seg de problemstillinger og vinklinger som jeg ikke har besvart.

REFERANSER

- 7 July Review Committee. (2006). *Report of the 7 July Review Committee*. London: Greater London Authority.
- Andersen, S. S. (1997). *Case-studier og generalisering: Forskningsstrategi og design*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Birkland, T. A. (2006). *Lessons of Disaster. Policy Change After Catastrophic Events*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Boin, A. P. t'Hart, E. Stern, B. Sundelius (2005). *The Politics of Crisis Management: Public Leadership Under Pressure*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Brygard, M. C. (2006). *Ny struktur for krisehåndtering. En analyse av beslutningsprosessen som ligger til grunn for opprettelsen av Regjeringens kriseråd og Krisestøtteenheten*. Oslo: Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap. Masteroppgave.
- Bullock, J.A., G.D. Haddow, D. Coppola, E. Ergin, L. Westerman, S. Yeletaysi (2006) *Introduction to Homeland Security*. Second Edition. Butterworth-Heinemann Homeland Security Series. Oxford: Elsevier Butterworth-Heinemann.
- Christensen, T., A.L. Fimreite, P. Læg Reid (2007a). *Crisis Management – The Case of Internal Security in Norway*. Presentert på 2007 SOG Conference: Governance Crisis in Comparative Perspective. Korea University, Seoul, October 11-12, 2007. Konferansepaper.
- Christensen, T., A. Lie, P. Læg Reid (2007b). Still Fragmented Government or Reassertion of the Centre? T. Christensen et P. Læg Reid (red). *Transcending New Public Management. The Transformation of Public Sector Reforms*. Aldershot: Ashgate Publishing Limited.
- Christensen, T., P. Læg Reid (2001). New Public Management – Undermining Political Control?. *New Public Management: The Transformation of Ideas and Practice*. T. Christensen et P. Læg Reid (red). Aldershot: Ashgate Publishing Limited.
- Christensen, T., P. Læg Reid (2002). *Reformer og lederskap. Omstilling i den utøvende makt*. Oslo: Universitetsforlaget AS.
- Christensen, T., P. Læg Reid (2007). Introduction – Theoretical Approach and Research Questions. T. Christensen et P. Læg Reid (red). *Transcending New Public*

- Management. The Transformation of Public Sector Reforms.* Aldershot: Ashgate Publishing Limited.
- Christensen, T., P. Læg Reid, P.G. Roness, K.A. Røvik (2004). *Organisasjonsteori for offentlig sektor.* Oslo: Universitetsforlaget AS.
- Christensen, T., B.G. Peters (1999). *Structure, Culture and Governance. A Comparison of Norway and the United States.* Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- Dexter, L. A. (1990). Intra-Agency Politics. Conflict and Contravention in Administrative Entities. *Journal of Theoretical Politics.* 2. 151-172.
- Egeberg, M. (2003). How Bureaucratic Structure Matters: An Organisational Perspective. B.G. Peters et J. Pierre (red). *Handbook of Public Administration.* London: Sage.
- Etzioni, A. (2005). *How Patriotic is the Patriot Act?: Freedom Versus Security in the Age of Terrorism.* New York: Routhledge.
- Gerring, J. (2007). *Case Study Research. Principles and Practices.* New York: Cambridge University Press.
- Gulick, L. (1937). Notes on the Theory of Organization: With Special Reference to Government in the United States. L. Gulick et L. Urwick (Red). *Papers on the Science of Administration.* Second Edition. New York, New York: Augustus M. Kelley.
- Haddow, G. D., J. A. Bullock (2003). *Introduction to Emergency Management.* USA: Butterworth Heinemann.
- Hatch, M. J. (2001). *Organisasjonsteori. Moderne, symbolske og postmoderne perspektiver.* Oslo: Abstrakt forlag as.
- Innst. S. nr. 9 (2002-2003). *Innstilling fra forsvarskomiteen og justiskomiteen om samfunnssikkerhet – Veien til et mindre sårbart samfunn.* Oslo: Stortinget.
- Innst. S. nr. 265 (2004-2005). *Innstilling fra forsvarskomiteen om flodbølgekatastrofen i Sør-Asia og sentral krisehåndtering.* Oslo: Stortinget.
- Innst. S. nr 85 (2008-2009). *Innstilling fra forsvarskomiteen om samfunnssikkerhet - samvirke og samordning.* Oslo: Stortinget.

- Intelligence and Security Committee. (2006). *Report into the London Terrorist Attacks on 7 July 2005*. London: Crown.
- Kaplan, S. (1997). The Word of Risk Analysis. *Risk Analysis*, vol. 17, nr. 4, side 407-417.
- Kettl, D. F. (2004). *System under Stress. Homeland Security and American Politics*. Washington: CQ Press
- Landman, T. (2003). *Issues and Methods in Comparative Politics. An Introduction*. Second Edition. London: Routledge.
- National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States (2004). *The 9/11 Commission Report. Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States*. Authorized Edition. New York: W.W. Norton & Company, Inc.
- Olsen, J.P. (1992). Analysing Institutional Dynamics. *Staatswissenschaften und Staatspraxis*, 2: 247-271.
- Pettigrew, Andrew. (1979). On studying organizational culture. *Administrative Science Quarterly*, 24: 570-581.
- Perrow, C. (1986). *Complex Organizations: A critical essay*. Third edition. New York : Random House.
- Perrow, C. (2007). *The Next Catastrophe. Reducing Our Vulnerabilities to Natural, Industrial, and Terrorist Disasters*. New Jersey: Princeton University Press.
- Peters, B.G. (2004). *Are We Safer Today?: Organizational Responses to Terrorism*. Pittsbrough: University of Pittsbrough. Paper
- Pollitt, C., G. Bouckaert (2004). *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. Second Edition. Oxford: Oxford University Press.
- Public Law 107-296 (2002). *Homeland Security Act of 2002*. Washington D.C.: 107th Congress.
- Public Law 108-458 (2004). *Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004*. Washington D.C. : 108th Congress.
- Public Law 110-53 (2007). *Implementing Recommendations of the 9/11 Commission Act of 2007*. Washington D.C.: 110th Congress.

- Røvik, K. A. (1998). *Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkningen ved tusenårsskiftet*. Bergen-Sandviken: Fagbokforlaget.
- Røvik, K. A. (2007). *Trender og translasjoner. Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Sauter, M. A., J. J. Carafano (2005). *Homeland Security: A Complete Guide to Understanding, Preventing and Surviving Terrorism*. New York: McGraw-Hill Companies, Inc.
- Schein, E. H. (1992). *Organizational Culture and Leadership*. Second Edition. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Serigstad, S. (2003). *Samordning og samfunnstryggleik. Ein studie av omorganiseringa av den sentrale tryggleiks- og beredskapsforvaltninga i Noreg i perioden 1999-2002*. Bergen: Universitetet i Bergen, Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap. Hovedfagsoppgave.
- St. meld. nr 17 (2001-2002). *Samfunnssikkerhet. Veien til et mindre sårbart samfunn*. Oslo: Justis- og politidepartementet.
- St.meld. nr 37 (2004-2005). *Flodbølgekatastrofen i Sør-Asia og sentral krisehåndtering*. Oslo: Justis- og politidepartementet.
- St. meld. nr 22 (2007-2008). *Samfunnssikkerhet. Samvirke og samordning*. Oslo: Justis - og politidepartementet.
- Tucker, R. C. (1981). *Politics as Leadership*. Columbia: University of Missouri Press.
- Turchie, T. D., K. M. Puckett. (2008). *Homeland Insecurity. How Washington Politicians Have Made American Less Safe*. New York: History Publishing Company.
- Weber, M. (1970). Bureaucracy. K. Mannhein et W.J.H. Sprott (red). *From Max Weber: Essays in Sociology*. London: Routhledge & Kegan Paul LTD.
- Wise, C. R. (2002). Organizing for Homeland Security. *Public Administration Review*. Special Report. Vol 62. 2: 131-144.
- Wise, C. R., R. Nader (2002). Organizing the Federal System for Homeland Security: Problems, Issues, and Dilemmas. *Public Administration Review*. Vol. 62: 44-57.

- Yin, R.K. (1981). The Case Study Crisis: Some Answers. *Administrative Science Quarterly*, 26. No 1. 58-65.
- Yin, R.K. (2003). *Case Study Research. Design and Methods*. Third Edition. Applied Social Research Methods Series; Volume 5. Thousand Oaks: Sage Publications, INC.

VEDLEGG I

Forkortelser

CIA - Central Intelligence Agency

CPSICP - Coordination of Public Safety Interoperable Communications Programs

DHS – Department of Homeland Security

DNI – Director of National Intelligence

DSB - Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap

EPRD – Emergency Preparedness and Response Directorate

FAA – Federal Aviation Administration

FBI- Federal Bureau of Investigation

FEMA – Federal Emergency Management Agency

IAIPD – Information Analysis and Infrastructure Protection Directorate

IHACG - Interagency Threat Assessment and Coordination Group

NCC - National Counterterrorism Center

NISCAC - National Infrastructure Simulation Center and Analysis Center

NKVTS - Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress

NORAD – North American Aerospace Defense Command

NSM - Nasjonal sikkerhetsmyndighet

PST - Politiets sikkerhetstjeneste