

Å fly eller ikke fly?

*Om norske offentlige myndigheter sin respons
på askeskya våren 2010*

Rannveig Baaserud Nilsen



Masteroppgåve ved Institutt for statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

Vår 2012

Å fly eller ikkje fly?

*Om norske offentlege myndigheiter sin respons
på askeskya våren 2010*

Rannveig Baaserud Nilsen

«Stop and think. Think simple».

© Rannveig Baaserud Nilsen

2012

Å fly eller ikkje fly? Om norske offentlege myndigheiter sin respons på askeskya våren 2012

<http://www.duo.uio.no/>

Trykk: Representeralen, Universitetet i Oslo

Forord

Det er både godt og vemodig for eit Blindern-tryne å ta farvel med sin andre heim gjennom seks år. Det beste vart spara til slutt, og arbeidet med denne masteroppgåva er det mest krevjande og inspirerande eg nokon gong har gjort.

Det er fleire som har bidrege til å gjere både prosessen rundt masteroppgåva og resten av studia til nettopp dét. Min rettleiar og forelesar i fleire fag, professor Tom Christensen, har gitt faglege input både i fag og i alle fasar av masteroppgåva mi. Tusen takk for innspel og kommentarar, vanvittig tilgjengelighet, for at du gav meg eit spark bak om nødvendig og for at du gav meg akkurat den motivasjonen eg trengte. Det har vore ei sann fryd!

Eg vil også rette ein stor takk til stipendiat Mathias Johannessen. Spesielt i den første fasen av masterprosessen var hjelpa di uvurderleg, og prinsippet om «tanke først, så tekst» gjorde at eg turte å bruke tid på faktisk tenke. Det trur eg ikkje var så dumt. I tillegg til Mathias, har både Ole Anders og Haakon lest gjennom (opptil fleire) utkast og delar av oppgåva. Eg beklager alle skrivefeila, men set pris på at de kjempa dykk gjennom det. Takk for god feedback av både substansiell og teknisk art!

Denne masteroppgåva hadde ikkje vore gjennomførbar utan god hjelp frå alle informantane mine. Dei har gitt meg mykje informasjon som ikkje er tatt med i oppgåva, og det er frustrerende å måtte setta strek. Mange tekniske detaljar har eg heller ikkje føresetnadar for å gjengi så nøyaktig som eg skulle ønska. De har likevel gitt meg innsikt i feltet de jobbar med, og det er ein viktig føresetnad for å kunne skrive ei oppgåve om det, sjølv frå eit statsvitenskapeleg perspektiv. Ein spesiell takk til Espen Slyngstad og Ira Smedby, som har vore tilgjengelege for spørsmål gjennom store delar av prosessen. Takk for god hjelp og eit smittande engasjement!

Det er mange, både medstudentar og andre, som både fagleg og sosialt har gjort alle dei seks åra minneverdige. De er så mange, og ingen nemnde betyr ingen gløynde!

Eg avsluttar forordet med ein klisjé, for kjære mamma og pappa: eg hadde ikkje vore her utan dykk. Takk for at de har latt meg velga min eigen veg og utforska mine egne moglegheiter. Det er det beste de kunne gitt meg!

Alle feil og manglar i denne masteroppgåva er sjølvstilt heilt og fullt mitt eige ansvar.

Rannveig Baaserud Nilsen

16.mai 2012

Antall ord: 41 328

Innholdsfortegnelse

1	Innleiing og problemstilling	1
1.1	Introduksjon.....	1
1.2	Formål, problemstilling og teoretisk utgangspunkt.....	2
1.3	Avgrensingar	4
1.4	Tidlegare forskning om krisehandtering og askekrisa.....	6
1.5	Kvifor er dette interessant?.....	8
1.6	Kunnskapsgrunnlag og oppbygging	9
2	Teori og metode	11
2.1	Beskrivande teori: kriseteori.....	11
2.1.1	Årsakar og definisjonar	11
2.1.2	Kriseerkjenning	14
2.1.3	Kriseavgjerd	15
2.1.4	Krisekommunikasjon	17
2.1.5	Kriseavslutning.....	19
2.1.6	Læring	21
2.2	Forklarande teori: organisasjonsteori	23
2.2.1	Om teoribruken	23
2.2.2	Ei instrumentell tilnærming.....	25
2.2.3	Ei institusjonell tilnærming	27
2.2.4	Forventningar frå teorien.....	32
2.3	Metode.....	34
2.3.1	Kvifor er metode viktig?	34
2.3.2	Om forskingsspørsmålet.....	34
2.3.3	Val av forskingsdesign	35
2.3.4	Om forskingsprosessen	36
2.3.5	Om kjeldegrunnlaget og metode	39
2.3.6	Studiens pålitelegheit og gyldigheit av funn: styrkar og svakhetar ved det metodiske opplegget.....	41
3	Kontekst og hovudtrekk	43
3.1	Den formelle strukturen for norsk sentral krisehandtering.....	43
3.1.1	Ny sentral krisehandtering i 2006	43

3.1.2	Organiseringa av norsk sentral krisehandtering	44
3.1.3	Prinsippa for norsk sentral krisehandtering.....	46
3.2	Oversikt over aktørar og formelle rammer	47
3.2.1	Organiseringa av norske luftfartsmyndigheiter	47
3.2.2	Forholdet til andre norske aktørar	48
3.2.3	Forholdet til internasjonale luftfartsaktørar.....	50
3.2.4	Rutinar for å stenge luftrommet	51
3.3	Askeskya i 2010 – ei oversikt.....	52
3.3.1	Kriseerkjening	52
3.3.2	Krisekommunikasjon	58
3.3.3	Kriseavgjerd og kriseavslutning.....	63
3.3.4	Oppsummering	67
4	Analyse.....	70
4.1	Eit instrumentelt perspektiv	70
4.1.1	Struktur påverkar handling.....	70
4.1.2	Struktur som resultat av forhandling.....	74
4.2	Eit institusjonelt perspektiv	77
4.2.1	Tre kulturar, tre handlingslogikkar.....	77
4.2.2	Forholdet til omgivnadane	80
4.3	Diskusjon og komplementær bruk av fleire organisasjonsteoretiske perspektiv	85
5	Funn og vegen vidare	90
5.1	Problemstilling og hovudfunn	90
5.2	Kva har me lært?.....	91
5.3	Nye spørsmål	95
	Litteraturliste	96
	Vedlegg 1: Oversikt over informantar	103
	Vedlegg 2: Oversikt over forkortingar	104

1 Innleiing og problemstilling

1.1 Introduksjon

Då den islandske vulkanen Eyjafjallajökull hadde sitt første utbrot på mange år våren 2010, førte askeskyer til stengt luftrom over store delar av Europa. På Island er det vulkanutbrot kvart tredje eller fjerde år (DSB 2010:21), men denne gongen varte utbrotet i fleire veker og store skyer med vulkansk aske blåste over Europa. Følgjene av desse skyene var enorme. I lang tid var flytrafikken i Europa ramma, og dette hadde følgjer for flytrafikk i heile verda. Noreg var eit av dei hardast råka landa, både på grunn av vår geografi som gjer oss meir avhengige av luftfart og på grunn av luftstraumane den aktuelle perioden. I den mest intense perioden var 80 % av flygingane i Europa kansellerte (intervju), og dette fekk følgjer både for kommersiell trafikk, helseberedskap og næringsliv.

Då dei første meldingane om vulkansk aske tikka inn til Avinor ved Bodø kontrollsentral kvelden 14.april, stengte dei umiddelbart luftrommet som dei første i Europa (Eide 2010:9). Alvoret i situasjonen vart fort oppfatta av andre aktørar, borgarar og media. Dei første dagane av krisa var fokuset retta mot potensielle følgjer for liv og helse, og tryggleiken var i fokus. Trass i einighet mellom alle luftfartsaktørane om at stenginga var naudsynt, tok det likevel ikkje lang tid før fleire av dei som i utgangspunktet hadde støtta stenginga, stilte spørsmålsteikn ved legitimiteten til den opphavlege responsen frå offentlege myndigheiter. Offentlege myndigheiter, tekniske ekspertar og kommersielle aktørar deltok alle i debatten om kunnskapsgrunnlaget for stenginga, og aktørane fremma ulike oppfatningar av kva som var dei mest akutte utfordringane og korleis ein skulle løyse situasjonen. Etter ei knapp veke med debatt i media og ei rekke telefonkonferansar både på norsk og europeisk nivå, vedtok norske myndigheiter 21.april eit nytt luftromsregime i tråd med kva ein hadde kome fram til i Europa. Dette nye luftromsregimet innebar ei tredeling av luftrommet, der flyselskapa sjølv kunne avgjere om dei skulle fly eller ikkje i ei mellomsone med låg konsentrasjon av aske, gitt at dei undergav seg inspeksjon frå norske luftfartsmyndigheiter. Både avgjerdsprosessen og det endelege vedtaket vart kritisert for å ta meir omsyn til enkelte aktørgrupper. Det nye luftromsregimet vart kritisert for å vere forhasta og dårlig forankra i kunnskap, og dei offentlege myndigheitene vart skulda for å ikkje ta ansvar for krisesituasjonen.

1.2 Formål, problemstilling og teoretisk utgangspunkt

Formålet med denne masteroppgåva er å undersøke kva som var avgjerande faktorar for norske myndigheiter sin respons på askekrisa i 2010. Ein raud tråd gjennom heile studien er omdiktinga av Shakespeares «Hamlet» som framgår i studiens tittel: «Å fly eller ikkje fly». Det var spørsmålet. Problemstillinga trekk vekslar på eit paper som Christensen, Johannessen og Læg Reid (2011) presenterte på EGOS-konferansen i Gøteborg sommaren 2011. Medan dei tek føre seg kva som skjedde på europeisk nivå, undersøker eg situasjonen i Noreg. Delar av empirien og analysen bygger på mi semesteroppgåve i faget «Institusjonell teori» ved Institutt for statsvitskap, Universitetet i Oslo som eg deltok på hausten 2011. Problemstillinga eg jobbar ut frå er:

«Korleis var den norske offentlege responsen på askeskya våren 2010, og kva kan forklare utviklinga og handteringa av krisesituasjonen?»

I forlenginga av dette undersøker eg i denne studien

- Korleis krisesituasjonen umiddelbart vart handtert av norske myndigheiter
- Korleis ulike aktørar definerte krisa
- Kva som kjenneteikna avgjerdsprosessen mot eit nytt luftromsregime, og
- Kva som kan forklare utviklinga og handteringa av krisa som oppstod

Den første delen av problemstillinga er utgangspunktet for dei tre første underspørsmåla, som igjen følgjer dei ulike fasane i eit kriseforløp som eg skisserer i teorikapitlet. Den første delen av problemstillinga med tilhøyrande underspørsmål blir skildra i empirikapitlet, som er strukturert ut frå dei nemnde fasane. Det er interessant i seg sjølv å få eit systematisk svar på korleis den umiddelbare responsen på krisesituasjonen var, kva aktørar som meinte kva og korleis avgjerdsprosessen mot eit nytt luftromsregime føregjekk. Likevel fungerer desse funna som eit bakteppe for den andre delen av problemstillinga.

Del to av problemstillinga tek føre seg *kvifor* situasjonen utvikla seg som den gjorde og *kvifor* ein handterte situasjonen som skildra i den første delen. Det siste underspørsmålet tek føre seg nettopp dette. Det er dette spørsmålet eg tek føre meg i analysekapitlet, der eg bruker ulike organisasjonsteoretiske perspektiv til å analysere *kvifor* det vart som skildra i empirikapitlet. Ved å stille desse to hovudspørsmåla saman, blir også andre tema tangert; korleis vart handteringa av situasjonen påverka av formell struktur, interne normer og press

frå omgivnadane? Kven meinte kva og kvifor? Kva aktørar vart høyrte? Hadde ein nok kunnskap? Kvar kom løysingane frå? Og var den første responsen ein overreaksjon?

Hovudargumentet mitt er at den norske offentlege responsen på krisesituasjonen var ulik på kort og lang sikt fordi krisa vart så altomfattande og ein på lang sikt sto ovanfor andre typar utfordringar ved at fleire interesser vart råka av krisa. Eg argumenterer også, saman med Læg Reid m.fl.(2011) og Fimreite m.fl.(2011) for at den formelle organiseringa er av betydning for korleis ei krise utviklar seg og kor vellykka handteringa blir. Ein krisetilstand er forbunde med risiko. Dette inneber vidare utryggleik, og organisering er ein måte og redusera denne utryggleiken på (Power 2007). Samtidig vil eg i denne studien argumentere for at ein også må ta omsyn til andre faktorar dersom ein skal forklare utviklinga og handteringa av kriser. Med utgangspunkt i organisasjonsteori vil eg argumentere for at både intern kultur og differensierte handlingslogikkar hos dei ulike aktørane påverka korleis dei offentlege myndigheitene handterte situasjonen. Også press frå omgivnadane kan seiest å ha hatt ei viss betydning for handlingsvala til dei offentlege myndigheitene.

Teoribruken i oppgåva er todelt. Eg vil for det første bruke kriseteori som ein beskrivande teori for å kategorisere empirien, det vil seie som eit verktøy for å gjere forteljinga om kva som skjedde meir oversiktleg. I kriseteorien er det vanleg å dele kriser inn i fem fasar; kriseerkjening, kriseavgjerd, krisekommunikasjon, kriseavslutning, læring¹. Alle desse fasane er ikkje relevante for å svare på problemstillinga mi. I denne studien har eg difor fokus på fire av fasane. Eg har slått saman to fasar, då dette samsvarar betre med korleis askekrisa i 2010 forløp. Det ikkje nødvendigvis slik at ei krise følgjer desse fasane kronologisk, og i dette tilfellet deler eg historia inn i tre delar som også samsvarer med spørsmåla eg stiller i problemstillinga.. Den første delen handlar om kriseerkjening, altså den første responsen til dei offentlege myndigheitene der dei forsøkte å kartlegge omfanget av krisa, systematisere tilgjengeleg informasjon og bestemme ein førsterespons. Den andre delen handlar om krisekommunikasjon, altså korleis ulike aktørar definerte krisesituasjonen og kommuniserte denne utover. Her måtte offentlege myndigheiter tilby borgarar og andre aktørar fornuftige forklaringar på situasjonen, og det var her interessekonfliktar kom tydelegast til syne. Den tredje delen handlar om kriseavgjerd og -avslutning, altså korleis ein til slutt kom fram til ei ny løysing på situasjonen. Hovudtemaet i denne fasen er korleis avgjerdsprosessen fram mot endeleg vedtak var, kven som vart høyrte, kvar løysingane kom frå og korleis forholdet til europeiske myndigheiter var. Det er også noko overlapp mellom

¹ Eg bruker her Fimreite, Læg Reid og Rykkja (2011) sine norske omsetjingar av omgrepa. Dei opphavlege

fasane, men eg reknar ikkje dette for å vere eit problem så lenge eg får klart fram det faktiske hendingsforløpet og fasane framleis får ei strukturerande rolle. Arjen Boin og hans kollegaer har i utgangspunktet utvikla desse fasane med tanke på leiarar sine roller i kriser, men argumenterer for at fasane femnar og meir enn leiarar og dei tek eit «...more task-related than person-related perspective on the crisis leadership» (Boin m.fl.2005:9). Altså handlar kriser om meir enn leiarane si styring: kriser handlar også om konflikt, maktkamp og legitimitet (Boin m.fl.2005:9). Ved å ta utgangspunkt i desse fasane betraktar eg ikkje krisesituasjonen utelukkande frå eit instrumentelt perspektiv, men undersøker også korleis kultur og omgivningar fekk betydning handteringa og utfallet av askekrisa.

Relatert til dette bruker eg for det andre organisasjonsteori som analytisk verktøy for å svare på den andre delen av problemstillinga. I organisasjonsteorien kan ein velje og sjå på fenomen med ei instrumentell eller institusjonell tilnærming. I denne studien nyttar eg to variantar av det instrumentelle perspektivet og to institusjonelle perspektiv for å analysere kvifor utviklinga og handteringa av krisa vart som skildra i empirikapitlet, og eg vil også vise korleis dei ulike perspektiva kan kaste lys over ulike fasar av og trekk ved askekrisa. Fleire tidlegare studiar har nytta dette teoretiske rammeverket til å studera kriser generelt og askekrisa spesielt (sjå mellom anna Fimreite m.fl.(2011) og Christensen, Johannessen og Læg Reid (2011)). Mitt utgangspunkt er at organisering er viktig, men at ein ikkje kan sjå bort frå kontekst. Askekrisa stilte viktige spørsmål til den etablerte kulturen og rutineane for denne typen krisesituasjonar (Lawless 2011:21). Dei ulike organisasjonsteoretiske perspektiva vektlegg ulike sider ved kontekst, og ved å analysere askekrisa ut frå fleire perspektiv meiner eg å dekke fleire forklaringsfaktorar. Mot slutten av studien skisserer eg også ein komplementær bruk av desse perspektiva som framhevar korleis alle desse forklaringsfaktorane inngår i eit kompleks samspel der det er summen av desse som gir den beste forklaringa på situasjonen.

1.3 Avgrensingar

Ein studie kan aldri ta føre seg alle aspekt ved eit fenomen, og tids- og plassomsyn i ei masteroppgåve som dette inneber at det er viktig å gjera klare avgrensingar for studien. Eg har her gjort fleire avgrensingar. Geografisk konsentrerer eg meg om kva som skjedde i Noreg. Dette valet er hovudsakleg tatt på grunn av at hendingar på europeisk nivå er godt dekkja av andre (sjå mellom anna Christensen, Johannessen og Læg Reid 2011, Alemanno 2010, Lawless

2011). Om eg skulle tatt føre meg hendingar på europeisk nivå ville dette også gjort andre avgrensingar vanskelegare, då omfanget av både aktørar og tema ville vore større.

Tidsmessig analyserer eg tidsrommet mellom 14. og 22.april 2010, altså frå kontrollsentralen i Bodø fekk første meldingar om aske i luftrommet, til Luftfartstilsynet (LT) sendte ei stadfesting til Eurocontrol om at Noreg hadde innført det nye luftromsregimet. Ved å avgrense til dette tidsrommet fangar eg opp både den første responsen, debatten i media og den kritiske fasen opp mot vedtaket om eit nytt luftromsregime. Det har skjedd mykje interessant også etter denne perioden. Difor vil konsekvensar på sikt, etterspel og læring bli nemnd i avslutninga, sjølv om hovudvekta i denne studien er den mest intense perioden i april.

Eit vanleg skilje går mellom analyser på operasjonelt eller strategisk nivå. Analyser på eit operasjonelt nivå fokuserer på aktørar og hendingar som er direkte involvert i krisa medan analyser på strategisk nivå handlar om aktørar og hendingar på eit politisk-administrativt nivå (Fimreite, Lægreid og Rykkja 2011:15). Denne studien tek føre seg begge desse nivå, om enn på noko ulikt vis. Den første delen av studien, som handlar om den umiddelbare responsen, er ein analyse av hendingar på operasjonelt nivå. Den andre delen av studien, som handlar om avgjerdsprosessen mot eit nytt luftromsregime, er ein analyse av hendingar på eit strategisk nivå.

Det var mange aktørar involvert i krisesituasjonen og ei oppgåve som dette kan ikkje ta føre seg alle desse. Val av aktørar grunngir eg difor med at dei på ein god måte representerer spenningane mellom det politisk-administrative system, faglege ekspertmiljø og kommersielle aktørar. Desse tre aktørgruppene framsto som representantar for ulike krsedefinisjonar og interesser i denne situasjonen. I møtet mellom det politisk-administrative system og faglege ekspertmiljø kan det oppstå konflikt rundt kunnskapstryggleik og avgjerdsgrunnlag. Det politisk-administrative system vil ha etterspørje sikker kunnskap å basere sine avgjerder på, medan fagmiljø ikkje kan tilby dette (sjå Lawless 2011:8). I denne situasjonen kom også kommersielle aktørar sterkt på banen, då eit stengt luftrom fekk følgjer for både flyselskap, produsentar og næringslivet forøvrig. På den måten fekk ein her tre sterke aktørgrupper som konkurrerte om å få oppslutnad om sine definisjonar og forståingar av situasjonen. I tillegg representerte pilotane si interesseorganisasjon ei siste retning, som frå byrjinga støtta myndigheitene, men som var kritiske då luftromsregimet vart endra. Eit anna argument for å velje dei aktørane eg har gjort, er at desse var dei sterkaste aktørane i

mediadebatten som oppstod få dagar inn i krisa, og det er difor naturleg å ta føre seg desse når ulike krisedefinisjonar og interessehevding skal diskuterast.

Det politisk-administrative systemet er i denne oppgåva representert ved Samferdselsdepartementet (SD), LT og Avinor. Det er LT, som er underlagt SD, som har ansvar for regelverksutvikling i luftfarten. SD er øvste ansvarlege for all samferdsel i Noreg, og var også leiardepartement i det sentrale krisehandteringssystemet i denne perioden. Avinor er inkludert på grunn av at dei driftar lufthamner og kontrollsentralar og difor vart dei første til å stenge luftrummet i samsvar med eksisterande regelverk. Avinor er eit aksjeselskap eigd av SD og blir difor ofte ikkje definert som myndigheit i den forstand at dei har øvste avgjerdsmyndigheit. I analytisk forstand kan dei likevel karakteriserast som myndigheit ved at dei representerer den myndigheita som kan stenge kontrollert luftrum og lufthamner ved dårleg vær - eller askeskyer. Eg vil difor her inkludere Avinor i omgrepet når eg behandlar spørsmålet om responsen frå dei som var *ansvarlege* for luftfarten. Eg tek i hovudsak ikkje med det som skjedde i andre departement, sjølv om krisa sjølvstøtt også ramma fleire sektorar enn transport både direkte og indirekte. Årsaka til dette er at fokuset mitt ligg på reguleringa av luftfarten og at eg ikkje har plass til å inkludere andre sektorar.

Dei kommersielle interessene er i denne oppgåva representert ved dei norske flyselskapa Norwegian og SAS. Norwegian hadde ein kraftig stemme i debatten som fulgte i kjølvatnet av stenginga, og dei fremma tydeleg økonomiske argument for å endre dette. SAS tok ein meir nøktern rolle, men var også råka av stenginga og har som flyselskap sjølvstøtt også økonomiske interesser. Motorprodusentar, som også hadde kommersielle interesser i situasjonen, er ikkje inkludert på grunn av at eg konsentrerer meg om norske prosessar.

Dei faglege ekspertmiljøa er representert av Meteorologisk institutt (MI) og Norsk Institutt for Luftforskning (NILU), som er dei to store miljøa med kompetanse på luftforureining og aske i Noreg. Desse to aktørane skil seg hovudsakleg frå kvarandre ved at førstnemnde er den norske offentlege meteorologiske tenesta, medan sistnemnde er ei stifting med annan type drift og forhold til offentlege myndigheiter.

1.4 Tidlegare forskning om krisehandtering og askekrise

Det er tidlegare skriva mykje både om krisehandtering generelt og noko om askekrise våren 2010 spesielt. I kriselitteraturen på makronivå kan ein til dømes skilje mellom tre hovudtema: årsak til og dynamikk bak kriser, korleis leiarar og andre kan respondere på krisesituasjonar og kva som er konsekvensane av kriser (Boin 2008:xxxii). Eit nøkkelbidrag her er eit verk

over tre bind frå 2008, som er delt inn nettopp etter desse tre hovudtema. Redaktøren av dette samleverket, Arjen Boin, kan sjåast som ein nøkkelbidragsytar på feltet. Det same gjeld Bridget Hutter og Michael Power, som også har skrive bidrag saman. Begge desse er knytt til London School of Economics, og har spesielt bidrege med forskning rundt korleis ein på førehand kan spore kriser og organisere krisehandteringa best mogleg. Kriselitteraturen har ofte hatt ei instrumentell slagside, der fokus har vore korleis ein kan «organisere bort» utfordringane både før, under og etter kriser. Årsaka til og dynamikken bak kriser er ofte delt inn i natur- eller menneskeskapte (sjå kapittel 2.1.1.). Ein har brukt denne inndelinga til å argumentere for i kva grad det er mogleg å organisere betre slik at krisene ikkje oppstår, mellom anna ved å fokusere på gode kommunikasjonslinjer. Responsen på kriser har også i stor grad vore antatt å komme an på organiseringa, ved at ein har diskutert korleis ein kan bygge opp eit mest mogleg effektivt system slik at leiarar har gode verktøy i krisesituasjonar. Konsekvensane av kriser har ofte også vore gjenstand for kritikk med eit organisasjonsperspektiv, og ein har diskutert korleis ein kan lage betre system som balanserer forutsigbarhet og fleksibilitet.

Dei siste åra har derimot fleire bidrag også fokusert på andre faktorar enn dei reint instrumentelle som avgjerande for utviklinga av kriser. Arjen Boin, Paul t'Hart, Eric Stern og Bengt Sudelius står bak boka «The Politics of Crisis Management – Public Leadership under Pressure» frå 2005, der dei fem fasane i krisehandtering blir introdusert. Desse fasane er også ramma rundt min studie, og understrekar problemstillingar og oppgåver for leiarar i ulike fasar av eit kriseforløp. Eit av poenga med desse fasane er at også institusjonelle faktorar er avgjerande for korleis kriser utviklar seg, og at det ikkje er mogleg å løyse alle utfordringane ved betre organisering (sjå også her kapittel 2.1.1.).

Eit norsk nøkkelbidrag er boka til Anne Lise Fimreite, Peter Lango, Per Læg Reid og Lise H. Rykkja frå 2011, «Organisering, samfunnssikkerhet og krisehandtering». Denne boka kom som eit resultat av prosjektet «Flernivåstyring i spenningsfeltet mellom funksjonell og territoriell spesialisering» ved Uni Rokkansenteret i Bergen, som vart leia av professor Per Læg Reid. I tillegg var førsteamanuensis Anne Lise Fimreite og cand. polit. Synnøve Serigstad involvert i prosjektgruppa. Prosjektet omfatta sistnemde sitt doktorgradsstipend i tillegg til bidrag frå fleire masterstudentar ved Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap ved Universitetet i Bergen (Rokkansenteret 2012). Dette prosjektet, og bokutgivinga som er knytt til det, tek føre seg tema som førebygging, organisering og handtering av kriser.

Spesialisering og samordning er to nøkkelomgrep, og forholdet mellom ulike aktørar og forvaltningsnivå blir undersøkt med utgangspunkt i fleire norske case.

Om askekrisa spesielt er det skrive fleire empiriske artiklar i tillegg til analyser av større eller mindre omfang. Av artiklar kan nemnast Christopher Lawless samt Tom Christensen, Mathias Johannessen og Per Lægreid sine paper presentert på EGOS-konferansen i Gøteborg i 2011. Også Alberto Alemanno(2010) har skrive ein artikkel om den europeiske responsen på askekrisa, denne artikkelen vart publisert i eit spesialnummer av tidsskriftet «European Journal of Risk Regulation» som omhandla askekrisa. Det er likevel skrive lite akademisk litteratur om askekrisa i norsk kontekst, og det er her eg håper mi masteroppgåva kan bidra.

Om min forklarande teori, organisasjonsteori, er det eit hav av gode arbeid å velje blant, og for ei kort oversikt over bidrag her viser eg til teorikapitlet. Forøvrig oppfordrar eg dei interesserte til å gå gjennom litteraturlista i både denne studien og dei andre nemnde bidraga for å finne fram til fleire gode bidrag til kriselitteratur, askekrisa og organisasjonsteori.

1.5 Kvifor er dette interessant?

Det er ikkje nytt at vulkanar har utbrot og spyr ut aske som rammar luftfarten. Og det vil skje igjen. Både i Asia og Amerika finst fleire store vulkanar, og i Europa er det vulkansk aktivitet både i Italia, Kanariøyene, Azorene, Hellas og på Island (DSB 2010: 18). Ei bekymring hos fleire ekspertar er den endå større vulkanen Katla, ein annan er vulkanen Grimsvötn på Island som hadde utbrot med påfølgjande askeskyer også i mai 2011. Denne gongen vart ikkje konsekvensane like dramatiske, men luftrommet var likevel stengt i periodar. Luftfarten er ein internasjonal bransje i stadig vekst, og Noreg er spesielt avhengige av denne infrastrukturen. Me veit at det kjem nye vulkanutbrot, og me veit no kor dramatiske konsekvensar dette kan få. I rapporten «Nasjonalt risikobilde 2012», understreka Direktoratet for Samfunnssikkerhet og Beredskap (DSB) seinast i mai 2012 at sjansen for at luftfarten vil bli ramma av nye vulkanutbrot er svært høg (DSB 2012:44). Sjølv om ein no har lært av hendingane våren 2010, kan framtidige vulkanutbrot vara større enn Eyjafjallajökull. I tillegg blir grenseoverskridande kriser stadig meir vanleg (Boin 2008). Askeskya i 2010 var eit godt eksempel på dette; den ramma breitt, og ein heil verdsdel vart stengt med konsekvensar over heile verda. Erfaringane frå denne situasjonen kan difor hjelpe oss til å handtere tilsvarande

situasjonar betre i framtida, og kaste lys over kva type kunnskap me treng meir av og korleis ein kan organisere responsen (endå) betre neste gong.

Ein situasjon som den me såg våren 2010 kan dessutan også ha overføringsverdi til andre typar kriser. Utgangspunktet for krisesituasjonen var at delar av infrastrukturen me er avhengig av, i ein lenger periode var ute av drift. Utover fleire vulkanutbrot som me veit kjem, finst det også andre tenkelege (og utenkelege) scenario der dette er utgangspunktet. Vær og vind påverkar også Noreg, og seinast jula 2011 under ekstremværet Dagmar såg me eksempel på korleis dette har følgjer for mobilnett, vegar og annan infrastruktur. Arjen Boin og hans kollegaer argumenterer for at dei strategiske utfordringane i ei krise, i motsetnad til dei taktiske og operasjonelle, er dei same uansett kva type krise det handlar om. Dei argumenterer for at

[L]eaders can prepare for crisis of the future – always different from past events – only if they learn from the variety of experiences they themselves and other leaders have had in other types of crisis (Boin m.fl.2005:4).

I tråd med dette argumenterer eg for at det er visse strukturar som må vere på plass for å til rettelegga for ei best mogleg handtering av krisesituasjonar, til dømes når det gjeld koordinering av aktivitetar og kommunikasjons- og informasjonsberedskap. Kriser inntreffer plutselig og med veldig styrke, og ein kan ikkje forbereda det ukjente. Då er det desto viktigare å læra av erfaringar og forsøka å ha gode organisatoriske rammer rundt handteringa av framtidige ukjente kriser. Askekrisa tangerer mange problemstillingar knytt til dette, og kan difor ha gitt oss erfaringar som kan vere nyttige også for andre typar krisesituasjonar.

1.6 Kunnskapsgrunnlag og oppbygging

Denne studien er ein caseanalyse, og eg baserer analysen på innhenta dokumenter og intervju av sentrale aktørar. Dei innhenta dokumenta er både offentlege dokument, interne dokument frå dei ulike aktørane, mediaklipp, foredrag og interne tidsskrift. I tillegg baserer studien seg på sju intervju med sentrale aktørar i prosessen. Forskingsdesign, metodeval og kjeldegrunnlaget for studien blir presentert i kapittel 2.3. Resten av denne masteroppgåva er strukturert som følgjer: Etter dette innleiingskapitlet følgjer eit teori- og metodekapittel. Her går eg gjennom den beskrivande teorien, kriseteori, samt den forklarande teorien, organisasjonsteori, som fungerer som analytisk verktøy i denne studien. Eg går også gjennom metodiske betraktningar, forskingsdesign og kunnskapsgrunnlag, gjer greie for

gjennomføringa av analysa og skisserer styrkar og svake punkt ved denne studien. Vidare følger eit empirikapittel som skisserer organiseringa av norsk sentral kriseberedskap og organiseringa av luftfartsmyndigheiter og andre aktørar. Dette kapittelet gir også ein kronologisk gjennomgang av hendingane under askeskya i 2010 for den perioden eg skal analysere. Analysekapitlet er strukturert med utgangspunkt i organisasjonsteori, og skisser også korleis dei ulike teoretiske perspektiva må brukast komplimentært for å få eit betre bilete av situasjonen. I avslutningskapitlet skisserer eg hovudfunn i studien og kva me har lært samt kva som kan vara framtidige interessante forskingsspørsmål.

2 Teori og metode

2.1 Beskrivande teori: kriseteori

2.1.1 Årsakar og definisjonar

Omgrepet «krise» er brukt for å beskrive mange, svært ulike, fenomen og hendingar. I denne oppgåva vil eg følgje den same definisjonen som Arjen Boin og hans kollegaer, som understreker at ein kan prate om krise når

...policymakers experience a serious threat to the basic structures or the fundamental values and norms of a system, which under time pressure and highly uncertain circumstances necessitates making vital decisions (Rosenthal, Charles og t'Hart 1989:10, sitert i Boin m.fl.2005:2).

Denne definisjonen understrekar altså at ein krisesituasjon er karakterisert av ein trussel, av utryggleik og av tidspress. Under askekrisa måtte ein på kort tid handle og bestemme ein respons på trusselen frå ei askesky som potensielt kunne vere farleg for flymotorar. Dette måtte skje i ein situasjon der myndighetene verken hadde informasjon om kor mykje aske motorane tålte eller metodar for å måle korrekt askekonsentrasjon i atmosfæren (jf. Alemanno 2010:105).

Kriser kjem i ulike former, til ulike tider og rammar i ulik alvorlegheitsgrad. I dagens moderne samfunn har me eliminert nokre av dei tradisjonelle krisene. Teknologisk utvikling har likevel generert nye utfordringar, og merksemda rundt risiko har fått fleire til å støtte opp om sosiologien Ulrich Beck sitt konsept «Risk Society» der han understrekar korleis risiko påverkar dagens samfunn i stor grad (Beck 1992). Vidare er naturen, som den alltid har vore, lunefull, bevist ved tragediar som tsunamien i 2004 og fenomen som orkanar og askeskya i 2010. Og det er nokre typar kriser som er vanlegare no enn før. Grenseoverskridande kriser² er vanlegare, og stiller styresmaker ovanfor nye utfordringar. Grenseoverskridande kriser kan definerast som ein situasjon der «...the functioning of multiple, life-sustaining systems, functions, or infrastructures is acutely threatened and the causes of failure or courses of redress remain unclear» (Boin 2009:368). Denne definisjonen liknar på definisjonen av «vanlege kriser», men til skilnad frå desse så er det understreka at dei komplekse og

² Omsett frå det engelske omgrepet «transboundary crisis».

samanvevde infrastrukturane i samfunnet blir truga. På grunn av at samfunnet i dag er komplekst satt saman, går denne typen kriser på tvers av både geografiske-, funksjonelle- og tidsgrenser (Boin 2009:368). Askeskya i 2010 tener som eksempel på ei krise som kryssa geografiske grenser ved at eit vulkanutbrot på Island påverka områder verda rundt og den kryssa funksjonelle grenser ved at ei krise som i utgangspunktet handla om flytryggleik også påverka til dømes helseberedskap og næringsliv/turisme. Årsakene til denne typen kriser kan vere dei same som ved «vanlege» kriser, men som følgje av samanvevde infrastrukturar varer denne typen kriser ofte lenger, dei kan potensielt forårsaka større skade og utfordrar i større grad legitimiteten til offentlege og private organisasjonar (Boin 2009:367-368).

Det er i hovudsak to årsakar til at grenseoverskridande kriser kan tenkjast å bli vanlegare. For det første er samfunnet i dag på fleire områder meir sårbart. Globaliseringa, med auka kontakt og gjensidig avhengighet på tvers av geografiske grenser, har gjort oss sårbare for hendingar andre stadar i verda (Boin 2009:369). Under askeskya i 2010 viste dette seg for full styrke for Noregs del. Me såg at me er vorte svært avhengige av luftfart, både på grunn av vår geografi og at me har auka kontakt med omverda. Den andre årsaka til at denne typen kriser blir vanlegare, er at me i dag står ovanfor andre typar truslar. Terrorisme er ein type trussel som i større grad er grenseoverskridande, klimaendringar er eit anna eksempel (Boin 2009:370). Det blir frå fleire hald antatt at global oppvarming som følgje av klimaendringar vil føre til fleire vulkanutbrot, på grunn av at fleire vulkanar som ligg under isbrear vil bli ustabile når desse smeltar (DSB 2010:19) Då er det viktig å lære av erfaringar for å kunne handtere desse situasjonane betre neste gong.

Kriser kan karakteriserast langs to dimensjonar: årsak og fase (Fimreite, Læg Reid og Rykkja 2011:12). Eit vanleg skilje når det gjeld årsak, er mellom kriser som er menneskeskapte eller «naturlege» (Boin m.fl. 2005:1). Krisesituasjonen som oppstod rundt askeskya i 2010 var i utgangspunktet «naturleg», i likskap med andre naturfenomen som menneskeheita har lite kontroll over. Likevel kan det vere vanskeleg å skilje klart mellom desse to årsakene, då menneskelege faktorar når det gjeld til dømes førebygging kan vere med på å forsterke eller minske krisepotensialet i situasjonar som opphavleg har ei «naturleg» årsak (Quarantelli 1998). Interessant for denne studien, er at balansen mellom førebygging og fleksibilitet er spesielt krevjande i samferdselssektoren. Under askekrisa måtte dei offentlege myndigheitene forsøka å førebygga ein krisesituasjon samtidig som det vart stilt krav til fleksibilitet i form av auka trafikk med tanke på «askefaste» passasjerar og økonomiske tap for både flyselskap og anna næring (Fimreite, Læg Reid og Rykkja 2011:13). Me skal seinare i

denne oppgåva sjå at dette var eit av nøkkelpunkta i debatten som oppstod rundt handteringa av krisesituasjonen.

Det andre skillet går langs ein dimensjon frå førebygging til handtering av kriser. Denne dimensjonen handlar om forløpet av krisa, frå det ein gjer før ei krise inntreft til det ein gjer for å handtere ei allereie inntreft krise. Fimreite, Lægreid og Rykkja(2011:12) karakteriserer flyforbodet etter askeskya i 2010 som førebygging av ei naturskapt krise, og skriv at «[d]et er vanskelig å hindre et vulkanutbrudd, et jordskjelv eller et ras. Men en eventuell krise som følger av hendelsen kan (i noen grad) forebygges». Når alvorlege naturlege fenomen oppstår kan ein altså førebygga at det utviklar seg til å bli ei krise. Likevel handlar oppgåvene knytt til naturlege kriser som regel om å handtere ein krisesituasjon (Fimreite, Lægreid og Rykkja 2011:13).

Uansett årsak og fase, legg krisesituasjonar sterkt press på dei ansvarlege. Det blir forventa av både borgarar, media, og andre med interesser i situasjonen at leiarane gjer sitt yttarste for å hindre og handtere krisa samt kommunisere med sine omgivningar (Boin m.fl. 2005:8). Under askekrisa i 2010 vart desse krava stilt til dei offentlege myndigheitene, som var dei ansvarlege for handteringa av situasjonen. Det er også eit grunnleggande trekk ved det moderne demokratiet at leiarane må handle i ein kontekst der både media og borgarar har sterke stemmer, og det er leiarane som må ta avvegingane mellom effektivitet, kostnad og andre verdiar i samfunnet i ein slik situasjon (Boin m.fl.2005:8). Handteringa frå leiarskapet si side er avgjerande for utfallet av situasjonen og krisehandtering kan skildrast som «...a set of interrelated and extraordinary governance challenges [that] provides an ultimate test for the resilience of political systems and their elites» (Boin m.fl.2005:2). Med denne bakgrunnen er det vanleg å skilje mellom fem kritiske oppgåver for leiarane i krisetid. Dei fem oppgåvene, erkjenning, avgjerd, kommunikasjon, avslutning og læring, kan også sjåast på som fasar i eit kriseforløp. Målet i kvar fase er å redusere utryggleik, som i følgje definisjonen er eit hovudtrekk ved kriser. Fokuset i denne studien er norske offentlege myndigheiter si handtering av situasjonen i dei ulike fasane, og i empirikapitlet vil dette teoretiske rammeverket bli brukt til å klassifisere hendingsforløpet i askekrisa. Desse fasane er ofte kronologiske, men kriser er svært ulike og vil kunne utvikle seg i ei anna rekkefølge. Denne studien vil i hovudsak ta føre seg dei fire første fasane, og ikkje nødvendigvis i den rekkefølga som er skissert onder.

2.1.2 Kriseerkjening

Den første fasen i ein krisesituasjon er å erkjenne krisetilstanden. Dette handlar både om å definere krisa, forstå kva tid og korleis den utviklar seg og kva utfordringar den vil gi (Fimreite, Lægreid og Rykkja 2011:14). Målet er å systematisere kva denne krisa handlar om for å få ei (midlartidig) oversikt og, sjølvst, å gjere skadane frå situasjonen så små som mogleg. På denne måten må dei ansvarlege leiarane på best mogleg måte forsøke å redusere utryggleiken i denne første fasen. Ei utfordring for dei ansvarlege i denne fasen er å spore ein krisetilstand tidlegast mogleg. Ein krisesituasjon er gjerne eit resultat av eskalering heller enn eit «big bang» med identifiserbare faktorar, og årsaksfaktorane utviklar seg over tid heller enn å «plutseleg» dukke opp. I utgangspunktet skulle det også vere mogleg å spore desse faktorane før dei utvikla seg til ei krise (Boin m.fl. 2005:5).

Det er likevel fleire årsakar til at det er utfordrande å spore desse teikna tidleg. Arjen Boin og hans kollegaer (2005:19-25) peikar på at mange organisasjonar ikkje er designa for å sjå etter problem, det er dårlig kommunikasjon innad i organisasjonen og kognitive skylappar gjer det vanskeleg å ta signaler på ei kommande krise. At mange organisasjonar ikkje er designa for å sjå etter problem kan også vere relatert til at det er vanskeleg å argumentere for å bruke ressursar på førebygging av noko som kan (men ikkje må) skje ein gong i framtida. I møte med umiddelbare utfordringar som sjukeheimsplassar, skulepolitikk og liknande er det vanskeleg å få gjennomslag for å bruke ressursar på noko som kanskje aldri skjer. Det er ytterlegare vanskeleg å få tildelt ressursar til krisehandtering på grunn av at ein ikkje veit kva tid den oppstår, kva tid den oppstår og kva krise vil bestå av (sjå mellom anna Boin og McConnell 2007:53, Drennan og McConnell 2007 og Kettl 2007). Mange kriser er kjenneteikna ved «low-probability, high-cost», altså at det er lite sannsynleg at det kjem til å skje, men at det, om det skjer, vil ha høge kostnader (Kettl 2007:83). Desse krisene kostar også mykje å forebygga, men borgarar har ein tendens til å sjå berre kostnadane til noko som kanskje aldri skjer. Dårlig kommunikasjon innad i organisasjonen kan for eksempel handle om at signaler om ei kommande krise kjem via ulike kanalar og aldri blir samla slik at ein forstår omfanget. Det kan også tenkast at motteke informasjon blir brukt, og omformulert eller heldt tilbake, som ein del av eit spel ved interne kulturkonfliktar (Boin m.fl.2005:22-23).

«Kognitive skylappar» er eit resultat av rasjonell tenkemåte og handlar mellom anna om ei overdriven tru på eige evne til å hindre eller handtere risiko. Enkeltindivid og -organisasjonar har også kognitive avgrensingar og vil ikkje vere i stand til å analysere og forstå absolutt alle signal på ein feilfri måte (Boin m.fl.2005:24;31-34). Før utbrotet til

Eyjafjallajökull var det fleire aktørar som var klar over at eit potensielt utbrot kunne bli så omfattande, og mellom anna forskingsmiljøet ved NILU hadde fleire personar som hadde tema relatert til aske som hovudsyssele (intervju). At denne kunnskapen ikkje fekk større følgjer, kan handle om både kommunikasjon mellom desse og dei offentlege myndigheitene, og problem med å argumentere for å bruke ressursar på dette. Det er vanskeleg å forberede det ukjente, og det er vanskeleg å argumentere for å bruke ressursar på å forberede noko som kanskje aldri skjer (Boin m.fl.2005:139).

Ei krise er (kognitivt sett) eit sosialt og politisk konstruert fenomen og «...to a considerable extent what people make of it» (Boin m.fl.2005:25;138). Før ein kan handtere og respondere på ei krise, må ein vere einige om at det er ei krise. Ei krise må også bli definert som ei krise i dei aktuelle institusjonelle omgivingane (Boin m.fl. 2005:27). Under askekrisa vart det raskt oppfatta frå alle miljø og deira omgivingar at det var ein krisesituasjon, og under eit døgn etter dei første meldingane om aske var heile det norske luftrommet stengt. Som me skal sjå seinare i oppgåva, er det derimot ikkje sikkert at det vart oppfatta kor langvarig og altomfattande krisesituasjonen skulle bli, og på lang sikt vart det større usemje om handteringa.

Når ei krise så har intruffe og ein er einige om at det er ei krise, er dei involverte aktørane stilt ovanfor vanskelege oppgåver i ei tid prega av ufullstendig informasjon, utryggleik og tidspress³. Leiarane må ta raske avgjerder i denne konteksten, og organiseringa kan tenkast å vere viktig for korleis ein klarer å handtere denne oppgåva. Gode formelle system for å reagere på krisesituasjonar kan bli avgjerande, det same gjeld tidlegare gjennomførte øvingar. Erfaring med å handtere slike situasjonar er avgjerande for kor raskt ein klarer å komme med ein respons (Boin m.fl.2005:37).

2.1.3 Kriseavgjerd

Når ein har definert at det er ei krise, står avgjerda av respons for tur. Nøkkelord i denne fasen er samordning, kritiske (strategiske) val og implementering av ein respons. Også i denne fasen er både leiarane og organiseringa av betydning.

Kva organisatorisk nivå som reagerer, kjem an på graden av alvorlegheit i situasjonen (Boin m.fl.2005:42). Om det er øvste politiske leiing eller «fotfolket» som skal avgjere ein respons vil altså vere avhengig av krisa si natur. I tråd med prinsippa for sentral krisehandtering (sjå kapittel 3.1.3), etterstreber ein i Noreg å handtere krisa på lågast mogleg

³ Jamfør definisjonen på krise, med hovudelementa trussel, utryggleik og tidspress.

nivå. Dette er i tråd med både erfaringar og forskning, som har vist at ei sentralisering av kriseavgjerd kan verke som bensin på bålet heller enn brannslukking (Boin m.fl.2005:54). Under askekrisa vart krisa strategisk handtert på høgt forvaltningsnivå. Dette var ein svært alvorleg situasjon som gjekk på tvers av både sektorielle og geografiske grenser, og trekk ved denne krisa fordra difor respons frå høgste nivå.

Også i denne fasen er organiseringa viktig, og Arjen Boin og hans kollegaer understreker at «...successful crisis management depends not so much on critical decision making but on the facilitation of crisis implementation and coordination throughout the respons network» (Boin m.fl.2005:43). Det er viktig at det på førehand fins beredskapsplanar og at ein på ein fornuftig måte klarer å koordinere i fleire retningar. Dette er naudsynt for å rette opp att samfunnsstrukturar for på den måten å redusera utryggleiken i ein krisesituasjon(Boin m.fl.2005:61). Alle involverte aktørar vil vere interesserte i å løyse krisa, men kan ha ulike løysingar. Resultatet av dette vil komma an på både leiing og kontekst. For aktørane kan det vere problematisk å inngå kompromiss med andre som dei i normale omstende kanskje konkurrerer med, spesielt med tanke på omsyn til intern kultur. Også reint tekniske hinder som gjeld til dømes kommunikasjon kan gjere koordineringa vanskeleg (Boin m.fl.2005:58). Ein krisesituasjon er anspent, og kan lett forsterka interne konflikhtar og gi leiarane eit legitimitetsproblem dersom dei ikkje handlar i tråd med «viljen til organisasjonen» (Boin m.fl.2005:48).

Me skal seinare i denne oppgåva sjå at både kontekst og kultur var viktig under askekrisa. Dei ulike aktørane - i denne studien er aktørar frå dei politisk-administrative, tekniske og kommersielle miljøa valt ut - representerte ulike interesser i situasjonen. Dette innebar at aktørar med ulike interne kulturar måtte samarbeida mot eit felles mål. Kombinert med at ikkje alle hadde konkrete arenaer for kommunikasjon, gjorde dette koordinering og einsretta respons vanskeleg. For dei offentlege myndigheitene var dette ei ekstra utfordring, då dei i større grad måtte kjempe for å få legitimitet knytt til sine handlingsval både internt, blant andre aktørar og i omgivnadane.

Det kan likevel tenkast at omsynet til legitimitet og ettermæle i opinionen kan gjera at ein *må* samarbeide med dei andre aktørane og legge til side eigeninteresser for å vise til omverda at ein gjer alt i si makt for å løyse krisa. Den koordineringa som må skje, har trekk av ein slags «super-accelerated institutionalization process» som går framover i raskt tempo med stadige tilbakemeldingar frå både aktørar og omgivningar (Boin m.fl.2005:61). Det kan også vere eit problem. Det kan vere vanskeleg å komma unna den første

krisehandteringsresponsen, spesielt om den hadde legitimitet. Dette er spesielt relevant i det ein går frå kort- til langvarig respons. Dersom strukturane frå den umiddelbare responsen er faste nok, kan dette gjere det vanskeleg å endre responsen ved å til dømes inkludere fleire aktørar, og dette kan i neste omgang øydeleggje for effektiviteten på lang sikt (Boin m.fl.2005:62). Under askekrisa fantes det beredskapsplanar for slike situasjonar, og desse vart umiddelbart følgt. Då situasjonen viste seg å bli langvarig, hadde fleire aktørar meiningar om handteringa av krisa, og ein endra responsen etter ei veke. Delar av denne studien tek føre seg nettopp prosessen frå kort- til langvarig respons, mellom anna med tanke på offentlege myndigheiter sin legitimitet hos andre aktørar.

Når fleire ulike aktørar skal samhandle, er det viktig å ha prosedyrar for korleis desse prosessane skal gå føre seg (Boin m.fl.2005:50). Organiseringa er som sagt viktig, og det kan også tenkast at det er viktig å ha klart definerte roller slik at alle er kjent med sine oppgåver i ein slik situasjon. Likevel er ikkje dette oppskrifta på garantert suksess, for «[c]risis have the nasty habit of rendering plans and structures irrelevant» (Boin m.fl.2005:55). Alt ein har planlagt på førehand kan altså vise seg å vere heilt irrelevant når krisesituasjonen faktisk oppstår. I ein krisesituasjon der ein skal avgjere ein respons, må ein ha dei formelle strukturane på plass samtidig som ein også er avhengige av ein kultur som mogleggjer improvisasjon på kort varsel (jf. Boin m.fl.2005:55-56). Ikkje alle organisasjonar er designa slik. Spesielt byråkratiske organisasjonar opererer til dagleg med strenge rutinar, men i ein krisesituasjon må ein også ha evna til å tenka fleksibelt (Boin 2008:xxiv). Kriser er per definisjon usikre tilstandar, og kan berre i avgrensa grad planleggast. Rolla til leiarane blir då å leggja til rette for kommunisering og koordinering når kriser oppstår.

2.1.4 Krisekommunikasjon

Ein viktig del av krisehandteringa er å kommunisera til og med borgarar og media. I denne fasen forsøker aktørane å argumentera for si tolking av situasjonen, definera⁴ den og visa at sin respons er den rette i denne situasjonen. Det er ofte ei utfordring å samle og tolke mengda rådata og (ufullstendig) informasjon til eit korrekt situasjonsbilete (Boin m.fl.2005:12). Den historia som myndigheitene kommuniserer ut, er også den som vil bli vurdert og evaluert i etterkant (Boin m.fl.2005:87). Å fortelle denne historia er eit forsøk frå myndigheitene og andre aktørar på å redusera kjensla av utryggleik i denne fasen (Boin m.fl.2005:70). For dei

⁴ Altså «gi meining til», eller på engelsk: «give meaning to».

offentlege myndigheitene er det viktig med tanke på legitimitet at deira historie blir satt merkelapp på som truverdig, at den blir forstått og at den blir evaluert som god og ansvarleg.

Men det er også her nokre av dei største konfliktane kan komme, og for offentlege myndigheiter innebér det at «...[i]f other actors in the crisis succeed in dominating the meaningmaking process, the ability of incumbent leaders to decide and maneuver is severely constrained»(Boin m.fl.2005:13). Krisa kan altså fort bli forvandla til ein symbolsk konkurranse, spesielt gjeld dette i moderne samfunn med mange nye kommunikasjonskanalar som sender nyheiter døgntkontinuerleg. Både borgarar, media og offentlege myndigheiter kan bli forvirra, og fleire aktørar tilbyr ulike definisjonar og fortalte hendingsforløp om kva som har skjedd. Mot ein politisk kontekst med ei sterk rolle for media, har evna til å få merksemd om sine «historier» og å få eit rykte som truverdige blitt av stor verdi i det politisk-administrative systemet. Slagordet er altså *kredibilitet* (Boin m.fl.2005:70-73). Kjelder til kredibilitet er både historikken til den aktuelle aktør, kvaliteten på førsteresponsen og val av tidspunkt, det vil seie kva tid ein vel å kommunisere ut dei ulike budskapane (Boin m.fl.2005:81). Me skal seinare i denne studien sjå at kampen om kredibiliteten vart viktig i fasen mellom førsteresponsen og endringa av luftromsregimet. Både trekk ved myndigheiter og aktørar og førsteresponsen påverka kor hard denne kampen vart. Dei ulike aktørane fortalte ulike «historiar» om situasjonen til media. Seinare i denne studien skal me sjå at dette spesielt hadde samanheng med trekk ved dei ulike aktørane. Offentlege myndigheiter, flyselskap og tekniske miljø har ulik bakgrunn og representerer ulike interesser. Alle hadde forpliktingar både internt i sin organisasjon og eksternt i sine omgivningar, og dei fremma ulike problemforståingar og løysingsforslag for å få legitimitet ut frå ulike handlingsrom og -logikkar.

Media i dag har fått ei sterkare rolle som «vaktbikkjer» i samfunnet, men det er også for dei enklare å vere kritiske med god tilgang til ekspertar. Media kan også ta ulike roller, som til dømes vidareformidlarar av viktig informasjon eller vaktbikkje (Boin m.fl.2005:74). Ein kan tenka seg at denne rolla endrar seg i dei ulike fasane ved at dei til dømes først fungerer som informasjonskanal for å systematisere situasjonen og deretter som kommunikasjonskanal for både offentlege myndigheiter og kritiske røster. Under askekrisa var dette i høgste grad tilfelle, der ein såg eit mediakorps som først vidareformidla fakta om situasjonen og var opptekne av tryggleik, deretter oppsøkte dei aktivt fleire ekspertar og kommuniserte ut kritikken mot offentlege myndigheiter.

I ein krisesituasjon er borgarane likevel ikkje alltid så stereotypisk paniske som dei kan bli framstilt. I kriser etterspør dei derimot meir informasjon, men sjølv om dei kan like lite om tekniske detaljar som før, er dei meir kritiske. Dette stiller større krav til dei som kommuniserer ut informasjon, til dømes ved at informasjonen må vere lett begripeleg og samtidig gi eit korrekt bilete av situasjonen. Kommunikasjon er vanskeleg uansett kor enkel budskapen er, på grunn av at «alt» må gå gjennom «mediafilteret». Nøkkelord for vellykka kommunikasjon er å vere forberedt, koordinert innad og profesjonell (Boin m.fl.2005:75-78). Dette inneber mellom anna å ha veloverveide uttalingar og ha god koordinering mellom ulike offentlege instansar. Under askekrisa fekk Krisestøtteenheten (KSE) ei tydeleg rolle for offentlege myndigheiter på dette punktet, då dei dagleg samla mediaklipp og koordinerte informasjon frå og talepunkter til alle dei involverte offentlege aktørane (intervju). For å redusere utryggleiken ønsker offentlege myndigheiter å gi inntrykk av at dei har kontroll, men dette er vanskeleg – dersom dei hadde kontroll, hadde det venteleg ikkje vore ei krise (Boin m.fl.2005:78). I eit opent samfunn er det vanskeleg å komme unna fakta som er kommunisert via massemedia, og det *er* krise når flytrafikken i Europa stoppar. TV-sendingane seier «alt». Det er mange kjelder til kritikk for offentlege myndigheiter, men media og borgarane har likevel ein tendens til å i større grad tilgi overreaksjon enn det motsette (Boin m.fl.2005:80). Under askekrisa har offentlege myndigheiter vore kritiserte for overreaksjon både under og etter krisa, men likevel har ikkje reaksjonane vore så sterke som ein kan tenke seg at dei hadde vore dersom det oppstod ei ulykke grunna aske. For likevel å kommunisere på best mogleg måte, er bruken av symbol viktig i denne fasen, og ein del av denne studien tek føre seg korleis dei ulike aktørane i ulik grad forsøkte å definere situasjonen i sin favør for på den måten å til dømes sikre seg legitimitet.

2.1.5 Kriseavslutning

Alle kriser må ein gong ta slutt. På eit tidspunkt må samfunnet igjen gå frå krise til rutine, og prosessen tilbake til normaltilstanden kan vere prega av konflikhtar, ansvarleggjering og «blame games». Men kriser sluttar ikkje av seg sjølv – dei må bli avslutta (Boin m.fl.2005:149). Trass i at umiddelbare truslar ikkje lenger eksisterer, kan også denne fasen vere uoversiktleg, og også her er målet å redusera utryggleiken i situasjonen.

Moral entrepreneurs, political ambulance chasers, spin doctors, coverup artists, bureaucratic zealots, and media guerrillas; the crisis accountability arena harbors a colorful cast of characters. Their interaction provides for a dynamic process, which in and of itself is not guaranteed to result in outcomes that pass the test of fairness, efficiency, lawfulness, or citizen well-being (Boin m.fl.2005:111).

For dei ansvarlege kan dette vere den mest krevjande fasen, med mest kritikk. Ei krise er ikkje over før den er avslutta både på det operasjonelle og politiske nivået, og sjølv ved naturkatastrofar kan denne fasen trekke ut i det uendelege i søken etter gode svar. Ein kan dele kriser inn i to idealtypar; «the fast-burning crisis» og «the long-shadow crisis». Førstnemnde krise sluttar politisk når den er over på det operasjonelle nivået. Det er gjerne tilfelle når systemet er godt forberedt, det ikkje finst demokratiske fora for ansvarleggjeringsprosessen i etterkant eller at krisa blir etterfulgt av at noko verre skjer. Sistnemnde krise fortsetter sjølv om kjelda til krisa ikkje lenger eksisterer, eventuelt blir krisa avslutta politisk sjølv om den framleis eksisterer på det operasjonelle nivået. Denne typen kriser kan sette det institusjonelle systemet under press, ved til dømes uforståelege kriser, dårleg styrte kriser eller ved at krisa verkar agendasettande og gir ulike aktørar ei moglegheit til å styre debatten. Hovudutfordringa i denne konteksten er å takle ansvarleggjeringsprosessen som no kjem, etter at den operasjonelle fasen er over (Boin m.fl.2005:91-97).

I utgangspunktet er det leiarane si rolle å bestemme når ein skal byrje prosessen tilbake til normaltilstanden. Likevel er det ikkje berre opp til dei, for ein kjem ikkje unna (tilsynelatande) fakta som blir kommunisert via media, og dessutan eksisterer det gjerne institusjonelle føringar om at nokon må svare for seg før ein går vidare (Boin m.fl.2005:99). Og i ein situasjon der ein leitar etter nokon «skuldige», endar ein fort i eit spel om «blame avoidance» (Hood 2011:5-6). Dei som står «i fare for» å bli haldt ansvarlege, er klar over at gode prestasjonar ofte ikkje inneber tilbakemeldingar, men at dårlege prestasjonar fører til krav om straff. Sagt med Mark Bovens kan det uttrykkast som at «[b]eing accountable means being responsible, which, in turn, means having to bear the blame» (Bovens 2005:189). Følgja av dette er «blame games» der alle aktørar forsøker å bli tillagt minst mogleg av ansvaret når noko går gale, og mest mogleg av æra ved suksess (Bovens 2005:189). Denne studien viser korleis alle dei ulike aktørane, både offentlege myndigheiter, flyselskap og ekspertar, til ei viss grad la ansvaret for krisetilstanden på andre og forklarte handlingsval med at dei sjølv ikkje hadde råderett over sitt eige handlingsrom.

For å unngå langstrekkeleg krisetilstand, må leiarane takla ansvarleghetsutfordringane for fortsatt å ha legitimitet. Men dei som dømmer, er heller ikkje nøytrale (Boin m.fl.2005:100). På eit vis er det ikkje før no at kampen om å definera krisa verkeleg byrjar⁵. I eit samfunn med fri presse og aktive media kan det tenkast at desse prosessane er endå viktigare, og argumentasjonsbyrden for å bevisa ansvarsbevissthet ligg tydeleg hos styresmaktene eller andre med leiaransvar (Boin m.fl.2005:101). Eit resultat av dette kan vere at «...democratic accountability is perverted and institutional learning capabilities are impaired»(Boin m.fl.2005:103). Kampen om å vinne definisjonsmakt fører altså potensielt til svekking av demokratiske prosessar og institusjonell læring.

I denne fasen er det mange aktørar involverte. For media er det ein arena for «gravejournalistikk», medan offentlege myndigheiter gjerne må svare for seg til opposisjonen. Offentlege myndigheiter er igjen delt inn i både politisk leing og underliggende organ, og i kva grad desse kritiserer kvarandre vil til dømes komme an på i kor stor grad dei underliggende organa er fristilt frå politisk leing (Boin m.fl.2005:107). Vidare kan det vere fleire aktørar som har som hovudoppgåve å drive krisehandtering, og desse får endå større (legitimitets-)problem dersom dei ikkje gjennomfører dette på ein god måte (Boin m.fl.2005:108). Vidare har sjølvstøtte også både borgarar og interesseorganisasjonar sterke stemmer i dag, og dannar ofte pressgrupper som kan vere nyttige både for media og opposisjon. Med dette som bakgrunn, kan ein tenke seg at eksisterande interne konflikter blir understreka. Demokratiet krev både ansvarleghetsprosessar ved sanningssøkande dialog og ein uproblematisk avslutning på krisetilstanden (Boin m.fl.2005:111-112). Men i ein situasjon prega av kamp om å ikkje få ansvaret, er dette eit spel alle risikerer å tapa.

2.1.6 Læring

Ein kan i det lengste håpa at ein lærer av kriser og måten dei blir handtert. Læring kan skje både under og etter krisesituasjonen, og dyrekjøpte erfaringar kan visa seg å vere nyttige for å forbetra eksisterande rutinar og system. Ein antek gjerne at kriser er ei perfekt anledning til å læra og forbetra seg, men her trengs ein realitetssjekk. Det kan vere vanskeleg å bli einige om kva ein har lært, spesielt når fleire aktørar har ulike erfaringar frå krisa (Boin m.fl.2005:115-116). Det kan også vere verdt å merka seg at endring ikkje nødvendigvis betyr at ein har lært, eller omvendt (jf. Boin m.fl.2005:122). Endring kan skje utan å vere del av ein læringsprosess, og ein kan lære av situasjonen utan å vere i stand til å sette i verk

⁵ Sjå kapittel 2.1.4 for meir om kampen om å definera krisa.

endringsprosessar. Verken endring eller læring i seg sjølv er difor sikre teikn på at noko blir betre, men ein god kombinasjon av dei to kan få oss eit stykke på veg.

Læring handlar både om evna til å læra og å setta denne lærdommen ut i livet (Boin m.fl.2005:115). Når det gjeld førstnemde, kan både individuelle avgrensingar og organisasjonskapasitet tala mot evna til å læra når noko har gått galt. Individ har ikkje uavgrensa kapasitet til å ta inn informasjon, det er krevjande å tolka, og organisasjonar kan vere vanskelege å endra. Spesielt kan «blame games» i fasen før ha ein negativ effekt på læring. Desse kampane om å fordele skuld kan føre med seg at organisasjonar i mindre grad er villige til å inngå kompromiss og at desse prosessane medfører at det er vanskeleg å spore kva som (objektivt sett) faktisk var problemet og kva ein då kan læra. Likevel kan ein tenka seg at læring kan skje, enten ved erfarings-, forklarings- eller kompetansebasert læring (Boin m.fl.2005:117-119). Ei krise kan altså føre til at ein lærer av rein erfaring, at vitskapen kjem fram til forklaringar eller at ein utviklar ny kompetanse for å handtere utfordringane.

Ein kan sjå på læring som eit «moglegheitsvindu» til å setta lærdommen ut i live. Og ein kan velje å forbetra eksisterande praksis eller å endra systemet fundamentalt (Boin 2005:120). Kriser set det institusjonelle systemet på spel, og «eksterne sjokk» kan gjera det legitimt å endra det (Boin m.fl.2005:123-125). Askekrisa førte til at lufttomsregimet vart endra på berre ei veke, og fleire endringar har fulgt i kjølvatnet av denne situasjonen. Det kan vere mogleg å tolke dette som at offentlege myndigheiter nytta situasjonen som ei moglegheit til å gjennomføre større endringar som elles ikkje vore moglege eller kravd ressursar i form av tid og pengar. Likevel er det ikkje alltid at krisa likevel fører til endring. For endring vil innebere at ein endrar dei eksisterande tenke- og arbeidsmåtane, og i krisetid kan det tenkast at ein har eit ekstra behov for å bevare det «trygge». Fire faktorar kan bidra til at ein likevel bestemmer seg for å gjennomføre endring. For det første kan det verka umogleg å komme utanom, spesielt dersom krisa er eit resultat av eksterne faktorar. For det andre kan leiariance sjå på krisa som ei moglegheit til å endre eit system dei lenge har ønska å forandre. For det tredje kan det vere naudsynt for å sikre legitimitet og si eiga vidare eksistens som leiarskap, og for det fjerde har ein i kriser færre strukturelle avgrensingar slik at ein kan tillate seg større endringar dels utanfor det vanlege systemet (Boin m.fl.2005:127-129). Denne studien tek berre i avgrensa grad føre seg denne fasen. Nokre poeng blir skissert i avslutningskapitlet, men hovudfokus i denne studien er dei føregåande fasane.

2.2 Forklarande teori: organisasjonsteori

2.2.1 Om teoribruken

I analysekapitlet blir ulike organisasjonsteoretiske perspektiv nytta for å forklare aktørane sine handlingsval og utviklinga og handteringa av krisesituasjonen; to variantar av det instrumentelle perspektivet og to institusjonelle perspektiv. Frå eit instrumentelt perspektiv ser ein på organisasjonar som verktøy som kan nyttast for å nå gitte mål, og grunnleggande for desse perspektiva er rasjonaliteten som avgrensar handlingsvala til den enkelte samtidig som den gir moglegheiter til å gjennomføra mål og verdiar (Christensen m.fl.2004:13). Det instrumentelle perspektivet kan delast inn i to variantar. I den hierarkiske varianten står dei rasjonelle berekningane sentralt og leiarane øvst i hierarkiet har kontroll og tek analytiske val. I forhandlingsvarianten står også rasjonaliteten sterkt, men i dette perspektivet blir det i større grad tatt omsyn til forhandling og interessekonfliktar mellom aktørar med dels ulike mål og interesser (Christensen m.fl.2004:14). Begge desse to variantane av eit instrumentelt perspektiv vektlegg altså rasjonalitet, men skil seg frå kvarandre når det gjeld i kva grad ein opnar for at det kan førekomma interessekonfliktar innanfor dei etablerte strukturelle rammene.

Dei institusjonelle perspektiva problematiserer føresetnadane i det instrumentelle perspektivet og vektlegg at organisasjonar også utviklar uformelle normer og verdiar (Christensen m.fl.2004:13). Desse institusjonaliserte reglane gjer at organisasjonane «lever sine eige liv» uavhengig av aktørane i den, og dette påverkar både kva som blir oppfatta som passende åtferd i samsvar med kulturen og i kor stor grad leiarane kan styre organisasjonen utan å møte motstand. Dei institusjonaliserte reglane som har vekse fram over tid har altså ei eigen påverknad på aktørane i organisasjonen. I tillegg må alle organisasjonar forholde seg til sine omgivadar, der både tekniske krav samt normer og verdiar er gitt utanfrå. Eit institusjonelt perspektiv blir også delt inn i to hovudretningar. Eit kulturperspektiv fokuserer nettopp på at normer internt i organisasjonar forklarar handlingar, medan eit omgivnadsperspektiv fokuserer på at det er reglane og normene i den enkelte organisasjon sine omgivadar som kan forklare handlingar (Christensen m.fl.2004:14).

Den instrumentelle og institusjonelle tilnærminga skil seg fundamentalt frå kvarandre når det gjeld vurderingane som ligg til grunn for handlingval. Den grunnleggande handlingslogikken i eit instrumentelt perspektiv er ein konsekvenslogikk, det vil seie at

rasjonelle vurderingar av mål og middel ligg til grunn for handlingsval. I den institusjonelle tilnærminga, er den grunnleggande handlingslogikken «logikken om det passande», altså handlar ein i tråd med kva interne eller eksterne normer seier er passande å gjera i den aktuelle situasjonen (Christensen m.fl.2004:13).

I analysen blir alle desse fire teoretiske retningane nytta for å forklara utviklinga og prosessane i dei tre fasane; kriseerkjening, krisekommunikasjon og kriseavgjerds- og kriseavslutningsfasen. Hovudanalysen behandlar kvart perspektiv for seg og eg undersøker der forklaringskrafta til det enkelte perspektiv i dei ulike fasane i kriseforløpet. Me skal sjå at dei ulike perspektiva kan forklare ulike delar av prosessen, og denne analysen hjelper oss til å systematisere og forstå handlingsval ut frå kva som har vore dei sterkaste påverknadsfaktorane. Dette er etter mi meining eit nødvendig steg før eg avslutningsvis skisserer ein analyse av situasjonen ved å bruke fleire perspektiv på same tid. Tanken er at både måten organisasjonane er organisert, trekk ved den interne kulturen og trekk ved omgivingane, påverkar aktørane som handlar innanfor desse organisasjonane, og på denne måten blir også innhaldet i avgjerder og handlingar påverka. Også offentleg sektor har blitt meir kompleks, og dette krev meir komplekse forklaringar. I tråd med Christensen m.fl.(2004) vil eg difor avslutningsvis argumentere for at det ikkje er tilstrekkeleg å analysere handlingsval og situasjonar utelukkande frå eit perspektiv. Som Graham Allison påpeikte i sin kjente artikkel om Cubakrisa, er teoribruk ein systematisk inn- og utveljing av relevante forklaringsfaktorar, og «...[w]hat each analyst sees and judges to be important is a function not only of the evidence about what happend but also of the «conceptual lenses» through which he looks at the evidence» (Allison 1969:689). I ein analysesituasjon må ein velje ut det ein trur er relevant og avgjerande for det ein skal analysere, i dette tilfellet norske offentlege myndigheiter si handtering av askekrise i 2010. Det enkelte perspektiv vil ikkje klare å fanga opp mangfaldet og kompleksiteten i dagens samfunn, og ved å analysere situasjonen frå fleire perspektiv og bruke desse komplimentært i ein analyse, meiner eg å danna eit betre bilete av kva som skjedde og i større grad klare å identifisere viktige forklaringsfaktorar. Verden er for komplisert til noko anna.

2.2.2 Ei instrumentell tilnærming

Instrumentelle grunntrekk

Eit instrumentelt perspektiv tek utgangspunkt i Luther Gulick (1937) og March og Simon (1958) sine understrekingar om viktigheita av organisering og struktur for handlingar. Relatert til dette er den tradisjonelle idéen om at formålsrasjonalitet er ein føresetnad for å kunna oppnå gitte mål. Med andre ord har leiarane i organisasjonane, som i dette perspektivet er dei same som styrer organisasjonane, mål som dei ønsker å oppnå ved å bruke organisasjonen. Gulick (1937) peika på at eit bevisst design av organisasjonar er viktig for nå desse måla, og Robert A. Dahl og Charles E. Lindblom (1953) understreka at ein viktig del av det er at leiarane har høg grad av både kontroll og rasjonalitet. Dette inneber at ein i organisasjonane har klare mål, full informasjon om handlingsalternativ og innsikt i alle konsekvensar desse handlingane kan få. Dette er ein føresetnad som seinare er blitt kritisert. Ein nyare variant av dette perspektivet opnar for den avgrensa rasjonaliteten, mellom anna Herbert Simon og hans kollegaer (Christensen m.fl.2004:30-32). Simon anerkjenner at medlemmer av organisasjonane ønsker å handla formålsrasjonelt og at organisasjonsstruktur er ein viktig del av føresetnadane for å kunne nå måla, men han set spørsmålsteikn ved den fullstendige rasjonaliteten. Som eit alternativ til dette lanserte han omgrepet «the administrative man», som ei motvekt til den rasjonelle «economic man» (Simon 1947). Hovudargumentet her er at medlemmene ikkje har full informasjon, og difor handlar ut frå ein avgrensa rasjonalitet. Likevel ønsker dei å nå måla sine, og utforminga av organisasjonsstrukturen er viktig for å oppnå mest mogleg kunnskap om handlingsval og konsekvensar.

Argumentet frå dette perspektivet er altså at struktur påverkar atferd og handlingsval. Struktur i denne samanhengen betyr dei formelle strukturane, og det inneber at ein organisasjons funksjon og handlingsval som aktørane tek innan desse rammene kan forståast godt ut frå eit organisasjonskart. Dette inneber vidare at styring i dette perspektivet skjer ved å fastsetta formell organisasjonsstruktur og opptre formålsrasjonelt innanfor dei gitte rammene (Christensen m.fl.2004:31). Med mål-middelvurderingar vel leiarane å endra enten struktur eller demografi, og dette påverkar måten organisasjonen fungerer. Både spesialiseringsprinsipp, fastsette kommunikasjonslinjer, grad av samordning og desentralisering vil altså kunna påverka korleis organisasjonar fungerer og kva handlingsval aktørane tek. Dette er i tråd med hovudargumentet i denne studien, nemleg at organiseringa hadde stor betydning for korleis askekrisa vart handtert og korleis situasjonen utvikla seg.

Ein hierarkisk variant

Frå eit hierarkisk-instrumentelt perspektiv antek ein at leiingas styring og kontroll står sterkt (Christensen m.fl.2004:14). Ei homogen leiing sit øvst i hierarkiet og kan instruere underordna til å handle i tråd med reglar som dei har bestemt og i tråd med krav som blir tillagt den enkelte stilling i ein organisasjon. Det er leiinga som har dei beste føresetnadane for å ta gode val, og aktørar med motstridande interesser blir ikkje tatt med i avgjerdsprosessar. Leiinga er upersonleg og drive av ein konsekvenslogikk der handlingsval blir til for å nå gitte mål. I ein situasjon der det er vanskeleg for leiarane å få tak i og systematisere all informasjon, og føresetnadane for å opptre rasjonelt altså blir svekka, kan ein tenke seg at styringsevna deira også blir svekka.

Ein forhandlingsvariant

Frå eit forhandlingsperspektiv antek ein at leiarane har ei mindre «einerådande» rolle, og fleire aktørar blir involvert i avgjerdsprosessar og avgjerder om handlingsval. I denne varianten tek ein høgde for at dei ulike involverte aktørane har ulike preferansar på grunn av at dei er ulikt oppbygd og til dømes har ulik demografi og formål. I neste omgang fører dette til at organisasjonstenkinga er ulik og at dei har ulike interesser. Ut frå dette perspektivet handlar ein også med utgangspunkt i struktur, men strukturen er eit resultat av maktkamp og koalisjonar, der dei enkelte aktørane har handla etter sine egne interesser. Dei som har sterkast interesser vil også engasjere seg mest i situasjonen, og i tillegg vil andre aktørars handlingsval påverke resten sine både handlingsrom og -val (Christensen m.fl.2004:40). Videre vil dei som engasjerer seg mest, bruke mest ressursar på å påverke og difor ofte på mest gjennomslag. Dette perspektivet opnar altså for meir heterogenitet og mangfald, også i leiinga. Dersom dei andre aktørane har sterke og avvikande interesser, vil dette i følgje dette perspektivet svekke eins eigen styringsevne.

Bruk av teorien

I denne studien blir dei to instrumentelle variantane av det instrumentelle perspektivet nytta for å analysere korleis dei strukturelle rammene påverka utviklinga og handteringa av krisesituasjonen som oppstod under askeskya våren 2010. Eg undersøker om dei formelle systema for krisehandtering vart fulgt og i kor stor grad desse hadde følgjer for den umiddelbare responsen frå offentlege myndigheiter. Vidare undersøker eg om dei formelle systema spelte ei rolle i den andre fasen, som var prega av konflikt og debatt mellom ulike

aktørar. Til slutt bruker eg dei to variantane av det instrumentelle perspektivet til å undersøke om desse faktorane påverka avgjerdsprosessen som til slutt førte til eit nytt lufttomsregime, om andre aktørar var med i forhandlingar om dette og kven desse eventuelt var.

2.2.3 Ei institusjonell tilnærming

Institusjonelle grunntrekk

Institusjonelle perspektiv modifierer føresetnadane i dei instrumentelle perspektiva ved at dei i større grad opnar for at det utviklar seg normer og grunnleggande, ibuande verdiar både i organisasjonar og deira omgivningar. Den grunnleggande handlingslogikken frå desse perspektiva er «logikken om det passande» som er basert på at ein handlar ut frå kva ein veit har fungert tidlegare og kva som er kulturelt passande å gjera i det enkelte handlingsmiljø (Christensen m.fl.2004:13). I motsetnad til det instrumentelle perspektivet som fokuserer på dei formelle strukturane, er fokuset her retta mot det uformelle aspektet ved at ein vektlegg framveksten av institusjonaliserte normer og omgivningar som avgjerande for aktørane sine handlingar.

Ein kan dele den institusjonelle tilnærminga inn i to perspektiv. Kulturperspektivet fokuserer på verdiar og normer internt i organisasjonen, omgivnadsperspektivet fokuserer på strukturar, verdiar og normer som eksisterer i omgivnadane til den enkelte organisasjon (Christensen m.fl.2004:14). Kulturperspektivet handlar altså om institusjonaliserte organisasjonar, medan omgivnadsperspektivet handlar om eksterne strukturar og institusjonaliserte omgivningar, og medan ein i førstnemnde retning konsentrerer seg om kva som er ulikt mellom ulike organisasjonar, er fokuset i sistnemnde korleis omgivnadane fører til meir likskap.

Eit kulturperspektiv

Som skissert ovanfor forusetter ein frå dette perspektivet at det er dei uformelle normene som har vekse fram over tid som påverkar aktørane sine handlingar. Eg konsentrerer meg i denne studien om to trekk ved kulturperspektivet, nemleg Phillip Selznick sitt fokus på institusjonaliseringsprosessar, altså «stiavhengighet», og March og Olsen (1989) sitt omgrep om logikken om det passande («logic of appropriateness»).

Phillip Selznick har skissert eit klassisk skilje mellom organisasjonar og institusjonar. Medan førstnemnde er knytt til formelle system og instrumentelle trekk, er institusjonar

forbunde med det uformelle som gradvis veks fram (Christensen m.fl.2004:47). Dette inneber at alle institusjonar er organisasjonar, men det er ikkje alle organisasjonar som er institusjonar (Christensen m.fl.2004:13). Selznick understreker at ein institusjon blir til i ein prosess der organisasjonen blir gjennomsyra av verdiar⁶ som ikkje er direkte relatert til dei tekniske krava som blir stilt. Denne prosessen er «...noe som skjer med en organisasjon over tid, og det avspeiler organisasjonens egen spesielle historie, menneskene som har inngått i den, de gruppene den legemliggjør og de økonomiske verdiene de har skapt, og den måten den har tilpasset seg sine omgivelser på» (Selznick 1957:25-26). Selznick framhever at institusjonaliseringsprosessen skjer i fleire trinn. For det første er det formelle systemet, altså organisasjonen, avhengig av eit merksamt samspel mellom personar og grupper. Etter kvart utviklar dette samspelet seg til ein sosial struktur. Dette faste mønsteret har vekse fram til å bli det som fremmar den enkelte organisasjon sine interesser på best måte, og det er historisk ved at det er basert på erfaringar som organisasjonen har gjort seg over tid (Selznick 1957:41).

Dette siste poenget framhevar også Stephen Krasner, som understreker at den historiske utviklinga er «stivhengig» ved at val i fortida avgrensar handlingsrommet i etterkant og dei enkelte individa sine preferansar er påverka av dei institusjonelle strukturane som har vekse fram (Krasner 1988:66). Spesielt val som vart tatt i ein organisasjons første år legg tydelege føringar for framtida, og ofte vart desse vala tatt i svært ulike omgivnader og tider (Krasner 1988: 67). Fortida legg altså historiske bindingar for framtida, og den kulturen som veks fram gjer det vanskeleg å bryte med handlingsreglar som har vekse fram over tid. I tillegg til at dei institusjonelle normene har vekse fram som eit resultat av at val som er gjort på veggen avgrensar valmoglegheitene seinare, er normene også eit resultat av eit ønske om sjølvoppretthalding (Selznick 1957:28). Alle organisasjonar er opptekne av stabilitet og varighet, og dei institusjonelle trekka gjer institusjonen meir stabil og hardfør. Det kan tenkast at desse argumenta gjer seg spesielt gjeldande for offentlege organisasjonar, som ofte har eksistert over lang tid og som i stor grad er bygd opp av rutinar og reglar. Med slike trekk kan det tenkast at offentlege organisasjonar i større grad er bunde opp av historia enn andre aktørar.

I forlenginga av argumentet om «stivhengighet», følgjer argumentet om logikken om det passande. Dette er sentralt i eit kulturperspektiv, der ein i motsetnad til konsekvenslogikken i eit instrumentelt perspektiv, fokuserer på ein handlingslogikk med

⁶ Omsett frå det opphavlege engelske omgrepet «infused with value».

utgangspunkt i kva som er kulturelt passande atferd. Dette er igjen knytt til roller, og sentralt i denne handlingslogikken er at individ og organisasjonar utøver sin identitet og rolle ved å følgje reglar som er passande for nett dei rollene i ein gitt situasjon (March 1994:57, i Christensen og Røvik 1999:159). Når aktørane skal vurdere kva som er passande handling, skjer ein «matching»-prosess som relaterer situasjon og identitet. I denne prosessen spør individ seg om dei kjenner att situasjonen, for eksempel om den er prega av rutine eller krise. Deretter er spørsmålet kva identitet som er den viktigaste for individet og institusjonen det høyrer til. Til slutt skjer ei kopling mellom desse to ved at det finst handlingsreglar som fortel kva individ og institusjonar er forventa å gjera i gitte situasjonar i kraft av si rolle (Christensen m.fl.2004:50). Det enkelte individ vurderer altså om handlingane er i samsvar med den interne kulturen før dei tek eit val. I den verkelege verda er tanken at denne «matchinga» skjer intuitivt på grunn av dei etablerte normene, og fungerer som ubevisst forenkling av handlingsval. «Stiavhengighet» gir altså stabile forhold og sterke institusjonar, men fører også til treghet og manglande fleksibilitet (Christensen m.fl.2004:57). Dei institusjonaliserte trekka kan vere vanskelege å endra, mellom anna på grunn av aktørane si interesse i opprettholdelse, og dette kan bli problematisk spesielt i endrings- eller krisesituasjonar. Ein kan likevel argumentere for at store eksterne endringar, såkalla «sjokk», kan føre til eit midlartidig brot som gir moglegheiter til å endre kurs.

Den viktigaste oppgåva til leiarane er ifølgje dette perspektivet å halde institusjonen ved lag. Leiarane står for dei kritiske avgjerdene, heller enn rutineavgjerdene, og desse kritiske avgjerdene handlar i stor grad om institusjonen sin identitet. I første omgang kan dette handle om å leia prosessen frå ein organisasjon til ein institusjon, og i neste omgang kan det handla om å bevare kulturen og hindra for raske omveltingar. Det er også viktig å merke seg at leiarane i denne samanhengen ikkje nødvendigvis er dei same som innehar det formelle leiarskapet. Kulturelle leiarar kan også vere personar lenger nede i institusjonen, som representerer til dømes sterke sosiale grupper, som har fagleg status eller liknande (Christensen m.fl.2004:58). I sum er altså institusjonar robuste og trege, og i motsetnad til i eit instrumentelt perspektiv ikkje lette å styre for leiinga (Christensen m.fl.2004:14).

Bruk av teorien

I denne studien nyttar eg kulturperspektivet til å undersøka korleis dei grunnleggande trekka ved offentlege myndigheiter og andre aktørar kan ha påverka handlingsvala dei gjorde, både i den innleiande fasen av krisa, i debatten om handlingsalternativ og i avgjerdsprosessen fram

mot ei endring av luftromsregimet. Eg vil mellom anna undersøke om ulike bakgrunn, og difor ulike intern kultur og normer, gav differensierte handlingslogikkar som påverka måten dei ulike aktørane definerte og handterte krisa.

Eit omgivnadsperspektiv

I eit omgivnadsperspektiv er handlingar ikkje berre eit resultat av rasjonell kalkulering og kulturell «matching», men også press frå omgivnadane og kva strukturar, normer og idear som der blir sett på som rett og moderne. I motsetnad til i kulturperspektivet, som fokuserer på ulikskap mellom organisasjonar, er fokuset her på likskap og isomorfi. Organisasjonar med like omgivningar vil bli utsatt for same press og vil i siste instans også likne på kvarandre.

I tråd med John W.Meyer og W.Richard Scott (1983) kan ein skilje mellom tekniske og institusjonaliserte omgivningar. Medan dei tekniske omgivningane vurderer organisasjonar og deira handlingar ut frå deira fysiske resultat og produkt, vurderer dei institusjonaliserte omgivningane korleis den enkelte organisasjon handlar i tråd med rådande tankar om kva som er korrekt handling (Brunsson 2006:6). Ein organisasjon vil altså bli utsett for press frå begge desse. Press frå dei tekniske omgivningane vil kunna komma i form av reglar og system utanfrå, medan press frå dei institusjonelle omgivningane vil kunna komma i form av tankar i omgivningane om kva som er ein «god» organisasjon. Desse tankane blir sett på som etablerte sanningar, og kan kallast «institusjonaliserte oppskrifter», eller «rasjonaliserte myter». Dette er oppskrifter for korleis ein organisasjon skal fungere og handle, og er altså ei legitimert oppskrift på korleis ein organisasjon skal vere utforma (Christensen m.fl.2004:67).

Eit hovudargument er at alle organisasjonar opererer i ein kontekst, og blir konfrontert med normer i sine institusjonelle omgivningar for korleis dei bør handle (Christensen m.fl.2004:66). Dei kan ikkje operere uavhengig av sine umiddelbare omgivningar, og «...organizations are driven to incorporate the practices and procedures defined by prevailing rationalized concepts of organizational work and institutionalized in society (Meyer og Rowan 1991:41). Altså reflekterer organisasjonane haldningane i sine omgivningar, og desse er ikkje nødvendigvis i samsvar med effektiv drift eller intern kultur. Ein følge kan vere at den formelle strukturen ikkje stemmer overeins med det som faktisk blir gjort (Meyer og Rowan 1991:60).

I møtet med desse omgivningane, må organisasjonar føye seg etter desse eksternt gitte reglane, systema og oppskriftene for å sikre den naudsynte legitimiteten i omgivningane, og offentlege organisasjonar kan oppleve dette kravet spesielt sterkt. Det er ikkje nødvendigvis

homogene idéar i omgivnadane, tvert om kan organisasjonar oppleve at ulike grupper legg press på dei for å handle på ulike måtar (Brunsson 2006:8). For å likevel oppnå legitimitet hos alle aktørar kan det hende at organisasjonane tyr til tvitydige budskap for å femne om alle sine interesser, og «[f]ormal organizations, rituals and double talk all represent ways of coping with inconsistencies between institutional norms and the requirements of efficiency» (Brunsson 2006:8). Resultatet av dette er at organisasjonar forsøker å stå på to bein og balansere mellom handlingar på den eine sida og rein symbolbruk på den andre for å oppnå legitimitet hos størst mogleg del av omgivnadane (Brunsson 2006). Ved å framstilla dei mytene ein opererer etter som sjølvsgate eller uunngåelege, kan det tenkast at aktørane oppnår legitimitet ved å vise at dei ikkje hadde anna val. På denne måten kan ein sjå føre seg at symbolbruken blir ei form for «blame avoidance» der ein viser at press utanfrå gjorde handlingsvala umoglege å komme unna, men at ansvaret for dette ligg utanfor den aktuelle aktørs ansvar.

Ei tolking ut frå dette perspektivet er at det i omgivnadane eksisterer reglar, system og myter om kva som er ein god organisasjon, og at organisasjonane tek visse handlingsval av nødvendighet for å sikre legitimitet i omgivnadane. Ein kan tenke seg at mytane som eksisterer er blitt symbol på verdiar me set høgt i dagens samfunn, og at aktørane difor må vise med symbol at dei følger desse symbola (Christensen m.fl.2004:86). Mytane treng ikkje få faktiske følgjer, og endringar eller handlingar er gjerne berre symbolske handlingar utan faktiske konsekvensar.

Ei anna tolking av omgivnadsperspektivet er at organisasjonar spelar på myter i kampen mellom struktur og kultur. Dette argumentet er relatert til det over ved at ein hevdar at passande atferd i moderne organisasjonar er å vise at eins handlingar er i samsvar med ein rasjonell konsekvenslogikk (Feldmann og March 1981 i Christensen og Røvik 1999:171). Det er ikkje alltid at omgivnadane sine forventningar til rasjonell handling er i tråd med kva som er kulturelt passande i den enkelte institusjon, og ein kan då sjå føre seg at aktørane bevisst spelar på myter for å overbevise. Igjen er altså hovudmålet å oppnå legitimitet i omgivnadane, og aktørane søkjer å oppnå dette ved å rasjonalisere eigne handlingar.

Under askekrise kan ein til dømes argumentere for at medlemskapet i ICAO og beredskapsreglane herfrå var eit uttrykk for tekniske omgivnadar, og at norske offentlege myndigheiter måtte implementere desse for fortsatt å ha legitimitet og ein sterk stemme utad. Ein kan også argumentere for at fleire aktørar i dei offentlege myndigheitene sine omgivnadar pressa på for at dei skulle gjere gitte handlingsval. Til dømes kan det tenkast at EU forventa at

ein var lydhør ovanfor det europeiske initiativet og at ekspertmiljø forventta at myndigheitene skulle nytte seg av den best tilgjengelege kunnskapen og basere sine avgjerder på det. Ein kan også tenke seg at flyselskapa forventta at myndigheitene skulle ta ekstra grep for å få på plass flytrafikken, slik at flyselskap som nett hadde kome seg ut av finanskrisa ikkje skulle gå konkurs.

Bruk av teorien

I denne studien blir omgivnadsperspektivet nytta til nettopp å undersøke korleis dei offentlege myndigheitene for det første måtte forhalde seg til sine omgivningar. Desse bestod av både andre aktørar som tekniske miljø og flyselskap, og borgarar, opinion, ICAO og EU. Myndigheitene er avhengige av legitimitet i desse miljøa, og det kan tenkast at krav frå, og haldningar i, desse omgivnadane påverka korleis myndigheitene responderte på krisesituasjonen. For det andre kan det tenkast at både andre aktørar og myndigheitene, i eit spenn mellom krav til rasjonalitet og ulike kulturelt betinga handlingslogikkar, forsøkte å rasjonaliserte sine eigne handlingar ved å forsøke å definere krisa på ein måte som stemte overeins med sine eigne meiningar og handlingsval.

2.2.4 Forventningar frå teorien

Frå dei ulike perspektiva eg har skissert ovanfor vil ein altså finne ulike forklaringar på kvifor aktørar tek sine handlingval og kva som er dei viktigaste forklaringsfaktorane bak forløpet av avgjerdsprosessar. Ut frå desse teoriane kan ein skissere kva ein forventar å finne i ein analyse av det empiriske materialet.

Frå eit hierarkisk instrumentelt perspektiv kan me forvente at:

- *Det offentlege beredskapssystemet umiddelbart vart satt i verk.* I dette ligg at leiinga i dei offentlege myndigheitene var einige om responsen og denne vart utført i tråd med dei eksisterande planane og reglane.
- *Dei offentlege myndigheitene tok leiarskap i situasjonen fatta ei avgjerd om respons som alle måtte følgje.* I dette ligg at dei offentlege myndigheitene var organisert på ein måte som gjorde at dei på ein effektiv måte fekk henta inn relevant informasjon om situasjonen som danna grunnlag for avgjerder alle involverte måtte rette seg etter.

Frå eit forhandlingsperspektiv kan me forvente at

- *Relevante aktørar vart inkludert i ulike fora for at ein saman skulle forhandle om ein god respons.* I dette ligg at ulike aktørar var ueinige om handlingsval på grunn av trekk ved den enkelte aktør, men at dei som hadde interesser i situasjonen vart inkluderte då dei offentlege myndigheitene skulle avgjere handlingsval
- *Dei aktørane som hadde sterkast interesser i situasjonen, fekk størst gjennomslag.* I dette ligg at dei aktørane som hadde mest å tape dersom responsen ikkje var i tråd med deira interesser, brukte mest ressursar på å påverke offentlege myndigheiter, og difor også fekk stort gjennomslag for sine interesser.

Frå eit kulturperspektiv kan me forvente at

- *Offentlege myndigheiter responderte på krisesituasjonen ved å handle i tråd med sine historiske tradisjonar.* I dette ligg det at dei offentlege myndigheitene hadde utvikla eigne interne normer som dei instinktivt fulgte når dei skulle handtere ein ny situasjon
- *Dei ulike aktørane definerte situasjonen på ulike måtar på grunn av ulike oppfatningar av situasjonen.* I dette ligg det at dei ulike aktørane hadde ulike interne normar og difor ulike logikkar om kva som var passende handling. Desse ulike handlingslogikkane påverka aktørane sine problemdefinisjonar
- *Offentlege myndigheiter heldt fast på det opphavlege handlingsvalet.* I dette ligg det at dei interne normene om korleis dei skulle handtera situasjonen var sterke, og difor veik dei ikkje frå den eksisterande handlingslogikken.

Frå eit omgivnadsperspektiv kan me forvente at

- *Offentlege myndigheiter handterte situasjonen med utgangspunkt i kva som sikra legitimitet i deira omgivningar.* I dette ligg at dei offentlege myndigheitene gav etter for press av nødvendighet, og vidare at dei aktørane som utøvde sterkast press nådde gjennom i størst grad ved at dei offentlege myndigheitene i størst grad tok omsyn til desse for å få mest mogleg legitimitet.

- *Alle aktører i askekrisa argumenterte for at sine definisjonar av krisa og handlingsval var dei rette. I dette ligg det at trekk ved dei ulike aktørane gjorde at dei hadde ulike meiningar og fremma argumenter for at desse var dei mest fornuftige.*

2.3 Metode

2.3.1 Kvifor er metode viktig?

[C]ritical reflection on method is one of the hallmarks of the discipline, separating the academic study of politics from political journalism. Methods, after all, are intrinsically linked to research findings...In short, without carefully designed research methods serious political science would be impossible (Burnham m.fl.2004:1, gjengitt i Bratberg 2010a).

Metode er ein viktig del av alle gode vitenskapelige arbeid. Som sitatet over viser, er metoden og framgangsmåten i studien avgjerande for kvaliteten på funn, resultat og konklusjonar. Bevisst og kritisk refleksjon rundt metodiske val er ein viktig del av eit forskingsprosjekt. Robert Keohane, Sidney Verba og Gary King diskuterer i si bok frå 1994 kva som er det vitenskapelige i samfunnsforskning og korleis kvalitative undersøkingar kan gjerast meir vitenskapelige. Dei listar opp følgjande fire kjenneteikn på gode vitenskapelige arbeid: målet er slutningar, prosedyrane er offentlege, konklusjonane er usikre og innhaldet er metoden (Keohane m.fl.1994:7-9). I dette ligg at ein arbeider mot å kunne konkludere ut frå empirisk informasjon, ein etterstreber transparens når det gjeld forskingsprosessen, ein er klar over at slutningane er usikre – men kan handtere dette og argumentere for graden av utryggleik, og er klar over at det er metoden som skil vitenskap frå andre aktivitetar. Metoden er altså eit verktøy som er av avgjerande betydning for om eit vitenskapelig arbeid er av god kvalitet.

2.3.2 Om forskingsspørsmålet

Eit forskingsspørsmål skal ideelt sett oppfylle to krav. Den skal for det første ha samfunnsmessig relevans. I dette ligg det at den skal kunne få politiske, sosiale eller økonomiske konsekvensar og auke forståinga for noko som påverkar mange. For det andre skal problemstillinga vere viktig vitenskapelig sett. I dette ligg at den skal fylle eit kunnskapshøl ved å «...make a specific contribution to an identifiable scholarly literature by increasing our collective ability to construct verified scientific explanations of some aspect of

the world» (King, Keohane og Verba 1994: 15). Med andre ord bør problemstillinga omhandle noko som har betydning for folk eller samfunnet som heilskap, og forfattaren skal ha oversikt over eksisterande forskning for å kunne danne seg eit kunnskapsgrunnlag for spørsmålet. Dette vil vara ein føresetnad for målet om ein kumulativ vitskap. Eg vil argumentere for at mitt forskingsspørsmål oppfyller begge desse kriteria. Askekrise, og kriser generelt, påverkar i høgste grad både folk og samfunnet generelt. Kunnskap om kva som kan forklare handteringa av slike situasjonar kan hjelpe oss til å handtere kriser betre neste gong. Eg vil også argumentere for at eg har orientert meg i den eksisterande litteraturen på feltet, og eg vil avslutningsvis skissere korleis resultatata frå denne studien kan vara eit lite bidrag til utvikling av både krise- og organisasjonsteorien.

2.3.3 Val av forskingsdesign

There are two ways to learn how to build a house. One might study the construction of many houses – perhaps a large subdivision or even hundreds of thousands of houses. Or one might study the construction of a particular house (Gerring 2007:1).

Som sitatet over viser er det mange måtar å læra å bygga eit hus. Det er (minst) like mange måtar å undersøka eit samfunnsfenomen på, og igjen er spørsmålet kva metode me vel. Ved val av forskingsdesign og metode må ein spørje seg følgjande spørsmål: «Korleis kan eg best svare på problemstillinga?». I denne studien har eg valt casestudie som forskingsdesign. Ein casestudie blir ofte definert som ein studie av eit enkelt tilfelle, men her vil eg gå lenger og følge Alexander L.George og Andrew Bennett (2005:5) sin definisjon: «[a] casestudy [is] the detailed examination of an aspect of a historical episode to develop or test historical explanations that may be generalizable to other events». Ein casestudie handlar altså om å undersøke eit tilfelle detaljert for å kunna utvikla eller testa forklaringar som kanskje kan ha overføringsverdi til andre hendingar. Igjen sagt med George og Bennett sine ord, er målet altså å finna «...the conditions under which specified outcomes occur, and the mechanisms through which they occur, rather than uncovering the frequency with which those conditions and their outcomes arise (George og Bennett 2005:31).

Tradisjonelt har ein ansett casestudiet sine styrkar å vere god innsikt i kausale mekanismar og prosessear, og difor har det også vore sett på som eit eigna forskingsdesign ved hypotesegenererande djubdeundersøkingar (Gerring 2007:38). Med ein casestudie vil ein altså kunna oppnå god innsikt i aktørars intensjonar og vurderingar som ligg bak

handlingsval, og forstå mekanismene som ligg bak prosessar. Derimot er dette forskingsdesignet ansett å vere mindre eigna ved hypotesetesting og ved generalisering av funn. Eg vil likevel hevde at casestudiet også kan brukast til dette formålet, spesielt i kombinasjon med andre typar forskingsdesign. I denne studien undersøker eg i detalj kva som kan forklare norske offentlege myndigheiter sin respons på askeskya gjennom ei veke i april 2010, og eg har utarbeida forventningar med utgangspunkt i eit teoretisk rammeverk. Altså testar eg teorien ved å undersøke om forventningane ut frå denne kan stemme i mitt tilfelle. Svaret eg kjem fram til, kan tenkast å ha overføringsverdi til eit vidare teoretisk univers. I denne studien vil det vere andre situasjonar der offentlege myndigheiter må reagere raskt på ein krisesituasjon prega av tidspress og utryggleik, gjerne med ei hovudsakleg teknisk utfordring som ligg til grunn. Dette designet meiner eg er den beste måten å svare på mitt forskingsspørsmål. Ved å bruke denne definisjonen anerkjenner eg også at eit casestudie *både* kan brukast til å undersøka eit enkelttilfelle for å få innsikt i kausale mekanismar og prosessar *og* til å generalisera til ei større klasse med einingar. Med dette føyer eg meg til ei retning med mellom anna Robert K. Yin og Svein Andersen som understreker moglegheiter for å både testa hypotesar og trekka overførbare slutningar innanfor rammene av casestudier (Bratberg 2010b).

2.3.4 Om forskingsprosessen

I forskingsprosessen gjekk eg deduktivt fram ved å analysere empiriske funn ut frå eit valt, teoretisk rammeverk. Eg tok utgangspunkt i organisasjonsteori og fremma her ulike forventningar frå teorien, altså det ein kan kalle hypotesar. Deretter samla eg inn materiale som eg så analyserte for å undersøka om hypotesane frå teorien var sanne. Samtidig er forskning ein sirkulær prosess, og studien har også trekk av å vere både eksplorerande ved at eg i kjeldeinnsamlinga ikkje visste mykje om caset og induktive trekk ved at eg i avslutninga viser korleis teorien kan utviklast vidare på bakgrunn av min studie. Seinare studiar vil då kunne ta utgangspunkt i dette og på nytt gå deduktivt fram med dette som utgangspunkt.

Eg tok kontakt med dei første aktørane i mot slutten av september 2011, og tok sist kontakt med ein ny aktør i januar 2012. Den første kontakten handla først og fremst om innhenting av skriftleg dokumentasjon. Etter kvart handla mine henvendingar også om intervju og samtalar med sentrale aktørar. Eg gjekk fram ved å først ringe til aktørar eg på bakgrunn av gjennomgang av media tenkte at var sentrale i prosessen. Eg kom på den måten i kontakt med personar som kunne hjelpe meg med å få tak i dokumentasjon eller ta ein samtale

med meg, og eg avtala i denne korte telefonsamtalen at eg skulle sende ein e-post med meir informasjon. Etter kvart som eg fekk betre oversikt over caset og hadde prata med fleire aktørar, danna eg meg eit betre bilete over kven det var relevant å kontakta. Oppretting av kontakt føregjekk altså dels som resultat av eigne undersøkingar og dels som ein snøballmetode, ved at personar eg kom i kontakt med sendte meg vidare til rette vedkommande eller tipsa meg om personar eg kunne finne kontaktinformasjonen til på internett. Ved eit tilfelle oppsøkte eg ein informant personleg då vedkommande heldt eit innlegg på eit seminar eg deltok på. Ved eit anna tilfelle ringte eg ein informant på vedkommandes private telefon då dette nummeret var offentleg tilgjengeleg og eg ikkje fann andre måtar å komma i kontakt med vedkommande på. Også i desse tilfella tok eg ein kort prat for å bekrefte at vedkommande kunne vere interessert i å hjelpe meg, og avtala å sende ein e-post med meir informasjon. Utvalet av aktørar er ikkje utfyllande, men eg har etterstreba å intervjuar eit representativt utval aktørar med utgangspunkt i dei aktørgruppene denne studien dekker.

Eg mottok på forespurnad dokumenter frå DSB, LT, Avinor, SD, Norsk Flygerforbund (NF) og NILU. Det var svært varierende kor lang tid det tok frå henvendinga mi til eg mottok dokumenter. Den kortaste responstida per e-post var på nokre timar, den lengste på fleire månadar. Nokre aktørar har ikkje gitt tilbakemelding på mine førespurnadar om dokumenter. Dokumentasjonen eg har motteke er for det meste i form av offentleg tilgjengelege rapportar, møtereferat og notater. I tillegg til dokumenter eg fekk tilsendt, har eg funne skriftleg materiale på aktørane sine heimesider i form av pressemeldingar, artiklar, offentleg tilgjengelege rapportar og interne tidsskrift.

Med unntak av ein samtale i november, vart alle intervjuar gjennomført mellom 11.februar og 8.mars 2012. Eit kortare telefonintervju vart også gjennomført i forbindelse med seinare sitatsjekk. Intervjuar var semistrukturerte ved at eg i stor grad oppfordra informantane til å prate fritt, men i forkant brukte eg mykje tid på å utarbeida intervjuguidar for å vere best mogleg forberedt og få mest mogleg ut av desse samtalanene. Intervjuguidane delte eg inn i fasar på same måte som empirikapitlet i studien. Dette fungerte som eit nyttig rammeverk for samtalanene, samtidig som det gjorde det enklare å bruke informasjonen eg hadde fått i etterkant. Strukturen var lik i alle intervjuguidane, men spørsmål og hovudfokus vart tilpassa det enkelte intervjuobjekt. Spørsmåla innan kvar fase var utarbeida både i form av konkrete spørsmål til empirien, og spørsmål som var meint å tappe aspekt ved dei ulike teoretiske perspektiva. Grunnlaget for sistnemnde gruppe av spørsmål var indikatorar som eg

hadde utarbeida med bakgrunn i dei ulike teoretiske perspektiva. På den måten ønska eg å på best mogleg måte kunne bruke informasjonen eg fekk i analytisk samanheng. Eg kunne i liten grad bestemme rekkefølja av intervju sjølv, og dette gjorde at eg ikkje kunne styre kven som gav meg informasjon først, altså kunne eg i avgrensa grad tilpasse spørsmåla mine etter kva informasjon eg tidlegare hadde fått av andre.

Alle informantane fekk på førehand tilsendt eit informasjonsskriv om mellom anna personvern, og alle fekk tilbod om å lese gjennom intervjuguiden. Dette var det ein av informantane som ønska. Intervjua hadde ein varighet på mellom 50 minutt og halvanna time. Alle intervju føregjekk på informantens arbeidsplass, med unntak av eit intervju som vart gjennomført på kafé. Bortsett frå telefonintervjuet, vart alle samtalane vart tatt opp på diktafon og eg brukte i gjennomsnitt ein arbeidsdag per intervju på å transkribere opptaka. Opptaka vart deretter sletta. Av personvernomsyn vil transkriberingane ikkje blir publisert. Før eg ferdigstilte teksten, fekk alle informantane ein e-post med kopi av setningar der eg refererte til intervjuet med dei samt eventuelle direkte sitat. Nokon gav små presiseringar, men alle gav klarsignal til å bruke informasjonen eg hadde sendt dei. Dei som hadde gitt meg skriftlege dokumenter fekk også moglegheit til å godkjenne bruken av desse ved at eg sendte dei ei liste over dokument og brukte aktivt og kva informasjon eg refererte til. Dette vart gjort då eg ønsker å gjengi empirien og aktørane sine meiningar så korrekt som mogleg.

Eg har stort sett møtt velvilje frå dei ulike miljøa når det gjeld å bidra med dokument og stille opp på intervju. Dei fleste har gitt raske tilbakemeldingar og positive svar, og i hovudsak har eg difor fått eit godt utval informantar. Likevel er det eit tydeleg hól her. For å få best mogleg oversikt over interessekonfliktar og ulike aktørars haldningar, hadde det vore ønskeleg å både få tilgang til skriftleg dokumentasjon og intervju med representantar for alle aktørgruppene eg tek føre meg i denne studien. Ei aktørgruppe skil seg ut frå resten ved at eg ikkje har lukkast i å få intervju og heller ikkje har fått svar på førespurnadar om skriftlege kjelder. Dei kommersielle interessene er i denne studien eit samleomgrep om flybransjen, altså selskapa. Eg har i denne prosessen tatt kontakt med både Norwegian og SAS, men har enten fått avslag på førespurnad om intervju eller ikkje fått endeleg tilbakemelding. Dette var sterke stemmer i mediadebatten og også aktørar som var inkluderte i avgjerdsprosessen fram mot eit nytt lufttomsregime. Bjørn Kjos i Norwegian var ein spesielt sterk stemme i mediadebatten som det hadde vore interessant å få grunngevingar frå. Som vist i kapittel 2.3.6., har eg forsøkt å handtere denne utfordringa ved å bruke desse aktørane sine egne

pressemeldingar frå perioden som analysegrunnlag. Likevel er det altså ein viss utvalsskeivhet knytt til studien, og eg ser på dette som ei av dei svakaste sidene ved mitt forskingsopplegg.

2.3.5 Om kjeldegrunnlaget og metode

Datagrunnlaget for denne masteroppgåva er i hovudsak todelt. Eg har for det første samla inn skriftleg materiale, både i form av offentlege dokument, interne dokument frå dei ulike aktørane, pressemeldingar, mediaklipp og interne tidskrifter som til dømes «Flygelederen» og «AvinorPuls». Når det gjeld dei offentlege og interne dokumenta, har eg møtt på fleire utfordringar. For det første er fleire av dokumenta som omhandlar denne prosessen, unntatt offentlegheit. Eg har fått tilgang til fleire av desse dokumenta frå LT og Direktoratet for Samfunnssikkerhet og Beredskap (DSB), men bruker ikkje informasjonen frå desse dokumenta direkte. Når det gjeld prosessane i Regjeringens kriseråd (RKR), er alle skriftlege dokument herfrå graderte, og eg har ikkje fått tilgang til desse. Generelt er det lite skriftleg dokumentasjon som omhandlar askeskya våren 2010. Eg meiner at dette i stor grad kan tilskrivast at det var ei krise, og at ein i krisetid i større grad opererer med telefonkontakt og under eit tidspress som gjer at prosessar ikkje blir skriftleg nedteikna. Eit av forskingsspørsmåla i denne oppgåva er kvifor offentlege myndigheiter handla som dei gjorde, både umiddelbart og når ein endra luftromsregimet ei veke seinare. Det er utfordrande å få grunngevingar for dette ved å lesa offentlege dokument, då ein kan forventa at dei her vil forsvara sine val. Det er også vanskeleg å spore kva interesser som fekk gjennomslag i prosessen. På grunn av at skriftlege kjelder er analysegr

Eg har etterstreba mest mogleg bruk av primærkjelder både i empiri- og analysekapitlet. Likevel har eg nytta meg søkemotoren Retriever for å finne mediaklipp frå perioden. Dette har eg gjort for å illustrere mediadebatten i krisekommunikasjonsfasen (sjå kapittel 3.3.2.) og dels for å empirisk dekke dei kommersielle interessene på grunn av at eg berre har deira eigne pressemeldingar å støtte meg på der. Det er fleire problematiske sider ved media som kjelde. For det første må ein vere bevisst på kva type kjelder ein oppsøker. Eg har valt å i hovudsak konsentrere meg om NRK, nyheitsbyrået NTB som vart gjengitt av mange medier i perioden samt dei største avisene som Aftenposten og Dagens Næringsliv. I tillegg har eg brukt media som gjengav interessante og illustrerande mediautspel i perioden. Dagens Næringsliv var eit sjølvstøtt val då viktige utspel i mediadebatten kom i nettopp denne avisa laurdag 17. april. For det andre er alt mediastoff filtrert gjennom redaksjonar og sett gjennom den enkelte journalisters auger, og dette gir utfordringar når det gjeld objektivitet og ei skeiv

framstilling av verkelegheita då berre deler av denne blir presentert i media. Eg meiner at dette ikkje er ei stor utfordring i denne studien. Desse kjeldene fungerer i stor grad som illustrasjonar på allereie framlagte poeng, og eg anser det difor ikkje som problematisk om eg ikkje får eit balansert utval mediakjelder. Hovudpoenga i analysen og fakta får eg frå andre kjelder. Når det gjeld objektivitet, er dette ei utfordring i alle dokument. Eit dokument kan aldri vere heilt objektivt, og dette vil gjelde også for offentlege dokument, interne skriv og tidsskrift i tillegg til media. Institusjonelle normer vil ofte også vere «innbakt» i dokumenta, og ein kan tenke seg at dei vil bli lest ulikt og tolka ulikt mellom linjene av ulike aktørar, inkludert meg som forskar.

For å supplere informasjonen frå dei skriftlege kjeldene, har eg difor også gjennomført intervju, og etter seks intervju med båndopptakar hadde eg 102 sider med transkriberte intervjuopptak. Denne forma for metodetriangulering har styrka studien min på fleire måtar. For det første har eg på denne måten fått tilgang til informasjon eg elles ikkje ville fått på grunn av at eg ikkje har fått tilgang på skriftleg materiale. Spesielt gjeld dette for det som skjedde i RKR. Vidare har intervju gitt meg moglegheita til å spørje spørsmål ikkje berre om «kva» som vart gjort, men også «kvifor» det vart gjort. Dette er ei av fordelane ved intervju. Alle mine intervju har vore «eliteintervju» med personar i leiarposisjonar både frå offentlege myndigheiter og andre aktørar, og sjølv om eg då har fått grunngevingar for handlingsval, så kan det tenkast at desse også er opptekne av å forsvare egne val – spesielt om dei fortsatt innehar den rolla dei hadde under askeskya våren 2010. Vidare har det vore viktig for meg å ta omsyn til at informantane vart intervjuet om dette to år etter at askeskya fann stad, og det er difor ikkje å vente at dei skal hugse alle detaljar nøyaktig. Eg har handtert utfordringane knytt til selektivt minne ved å kryssjekke dei ulike svara på detaljspørsmål opp mot kvarandre. Ei utfordring i denne studien er at analysegrunnlaget for den første fasen i hovudsak er skriftlege kjelder, medan analysegrunnlaget for andre og tredje fasen i mykje større grad er intervju. Det er difor ein fare for at den første delen av analysen får ei instrumentell slagside og den siste får ei subjektiv slagside. Eg har forsøkt å handtere dette ved å vara merksam på det samt i størt mogleg grad støtte meg på fleire typar kjelder i alle delane av analysen.

Eg meiner kombinasjonen av forskingsdesign, metode og teoretisk rammeverk er det rette for å svare på problemstillinga mi. Problemstillinga inneber at eg skal svare både på *kva* som skjedde og *kvifor* det skjedde. Med både instrumentelle og institusjonelle teoretiske perspektiv til grunn, må eg klare å spore både reint tekniske faktorar og trekk ved aktørane interne kultur, samt forsøke å spore aktørane sine grunngevingar for handlingsval og

meningar. Eit casestudie går i djupna for å undersøke eit fenomen, og er eit godt forskingsdesign ved denne typen problemstillingar. Dokumentanalysen er eigna til å svare på *kva* som skjedde, og ved å supplere med nøkkelpersonar innad i aktørgruppene kan eg også få grunngevingar for *kvifor* dei ulike aktørane handla og meinte som dei gjorde.

2.3.6 Studiens pålitelegheit og gyldigheit av funn: styrkar og svakhetar ved det metodiske opplegget

Ei kvar studie har utfordringar når det gjeld pålitelegheit og gyldigheit knytt til seg⁷. Pålitelegheit handlar om kor nøyaktig studien er gjennomført og kor etterprøvbare resultata er, og idealet er at eit studieopplegg skal vere utan feil og at det skal vere mogleg å gjennomføra den same studien på ny og få dei same resultata (Yin 2009:45). Dette kan vere ei utfordring ved casestudier, også denne. Store delar av denne studien er basert på intervju, og det er ikkje mogleg å kopiere desse intervjusituasjonane nøyaktig. For å overkomme denne utfordringa best mogleg, har eg dokumentert hovudtrekk ved forskingsprosessen i kapittel 2.3.4., og eg har redegjort for kva dokument som ligg til grunn for mine analysar. Eg har også innhenta godkjenning frå alle informantane til å publisere ei namneliste. På denne måten ønsker eg å ha ein mest mogleg transparent forskingsprosess for å dokumentere nøyaktigheita i framgangsmåten og så langt det lar seg gjera, vere open på kva som ligg til grunn for mine analyser.

Omsyn til personvern har likevel avgrensa mine moglegheiter til å legge fram all dokumentasjonen frå prosessen. Alle forskarar og studentar ved norske universitet må melde inn prosjekta sine til Personvernombodet for forskning, dersom det til dømes kan førekomma indirekte personidentifiserbare opplysningar. Denne studien er meldt inn og godkjent. Dette inneber at eg har forplikta meg til å anonymisere mine informantar, og eg kan difor ikkje knytte utsegn til den enkelte informant. Eg kan heller ikkje vise til transkriberingar, intervjunotater eller epostar som eg har sendt med desse. Dette har gjort det vanskeleg å gjera studien så etterprøvbar som mogleg ut frå reint vitskapelege omsyn.

Gyldigheit handlar om kor gyldig min informasjon er for å svare problemstillinga, og idealet er at ein måler det ein skal og faktisk svarer på problemstillinga. Cook og Campbell sitt validitetssystem er ofte brukt som referanseramme for ulike typar validitet. Dei skil mellom statistisk, indre, omgreps- og ytre validitet (Lund 2002:105-109). Førstnemnde er

⁷ Pålitelegheit og gyldigheit er ei meir folkeleg omsetting av dei akademiske omgrepa «reliabilitet» og «validitet».

ikkje relevant for denne studien, som er ei kvalitativ undersøking. Indre validitet handlar om kausale samanhengar, og her stiller casestudier sterkt på grunn av moglegheita til å gå grundig inn i det enkelte tilfelle og inkludere fleire årsaksfaktorar (George og Bennett 2005:21). Omgrepsvaliditet handlar om ein faktisk måler det ein spør om (Lund 2002:ibid). Også her stiller casestudier sterkt. Ytre validitet handlar om potensialet for generalisering til eit større univers (Lund 2002:ibid). Tradisjonelt har ein rekna casestudier for å stille svakare på dette punktet, men som argumentert for i kapittel 2.3.3., meiner eg likevel at mine funn kan generaliserast.

I denne studien hadde eg eit reflektert forhold til intervjuguiden, og utarbeida indikatorar for dei faktorane eg skulle måla, strukturerte intervjuguiden min både tematisk og kronologisk, og eg forsøkte så langt som mogleg å stilla klare spørsmål. På denne måten har eg støtta meg på Andersen (2006) sine poeng om at aktiv informantintervjuing kan minske utfordringane knytt til reliabilitet og validitet. At eg kombinerer både intervju og dokumentanalyse styrkar validiteten i undersøkinga på grunn av at eg har hatt moglegheit til å kryssjekke resultat frå dei to kjeldene.

Det som svekker validiteten i denne undersøkinga er manglande informasjon frå ei aktørgruppe samt liten tilgang til dokumenter frå prosessen. Dette har eg forsøkt å løyse ved å i større grad bruke mediaklipp og pressemeldingar frå aktørar eg ikkje har prata med, samt å bruke intervju til både å samle inn empiri og som grunnlag til analysen. Det kan også vere ei utfordring at informantane mine har oppfatta spørsmåla mine ulikt, til dømes ved bruk av omgrep som ikkje nødvendigvis framstår som klare for alle aktørar. Det kan også vere ei utfordring at eg tolkar budskapet frå informantane feil. Eg har forsøkt å handtere dette ved å vere så klar som mogleg i spørsmålsstillinga og stille oppfølgingsspørsmål dersom eg sjølv har oppfatta noko som uklart. Funna mine stemmer også overeins med mange av funna i arbeida som nemnd i kapittel 1.4., og eg meiner at forskingsopplegget mitt trass i utfordringane svarer på problemstillinga på ein tilfredstillande måte.

3 Kontekst og hovudtrekk

3.1 Den formelle strukturen for norsk sentral krisehandtering

3.1.1 Ny sentral krisehandtering i 2006

Det norske systemet for krisehandtering vart omorganisert i 2006, i kjølvatnet av flodbølgekatastrofen i Sør-Asia i 2004. I etterkant av tsunamien, som ramma også Noreg ved at mange nordmenn var på ferie i dei råka områda, vart det oppretta eit utval som skulle evaluere norske myndigheiter si handtering av situasjonen. Dei vart også gitt eit tilleggsmandat med fullmakt til å komme med forslag til strukturelle endringar. Dette utvalet leverte etter fire månadar sin rapport til justisministeren. Konklusjonane og dei foreslåtte endringane var eit resultat av utvalet sitt arbeid og deira konkrete vurderingar, men også føreliggande dokumenter frå dei siste ti åra vart nytta. Erfaringane frå tsunamien hadde vist at strukturane for ansvarsfordeling, samarbeid og samordning ikkje fungerte optimalt, og utvalet fokuserte difor på at forhold knytta til ansvarsfordeling måtte betrast, og at strategisk leiing og koordinering var avgjerande (Brygard 2006:47-48).

I rapporten fremma ein hovudsakleg to endringar. For det første ville ein gjennomføre ei horisontal despesialisering på departementsnivå, og opprette ei strategisk leiargruppe på tvers av ulike departement. For det andre vart det fremma forslag om å opprette ei rådgivingsgruppe tilknytt den strategiske leiargruppa (Brygard 2006: 51-52). Forslaga vart sendt på høyring, og sjølv om det vart fremma dels ulike forslag frå nokre av høyringsinstansane, var dette stort sett i form av konkretiseringar. Generelt var det stor einighet om kva som var hovudutfordringane med det eksisterande systemet (Brygard 2006: 71). Det var Justisdepartementet, saman med SMK, FD, UD og HOD, som utarbeida den påfølgande stortingsmeldinga. 27.mai 2005 vart Stortingsmelding 37(2004-2005) framlagt for, og godkjent i, statsråd. I denne meldingane framkom konklusjonane frå Evalueringsutvalet og ei utgreiing av korleis regjeringa ville følgje opp tilrådingane frå utvalet. Regjeringa gjekk inn for tre tiltak for å styrke den generelle krisehandteringsevna i departement. I juni 2005, knapt eit halvt år etter flodbølgja i Sør-Asia, vedtok Stortinget ein ny struktur for nasjonal krisehandtering (Justis- og beredskapsdepartementet 2005).

3.1.2 Organiseringa av norsk sentral krisehandtering⁸

Dei tre nye hovudelementa som regjeringa gjekk inn for i 2005 var Regjeringens kriseråd (RKR), prinsippet om leiardepartement og Krisestøtteenheten (KSE). Desse skulle ha ansvar for henholdsvis koordinering, styring og støtte. Regjeringa ville med dette sikre eit system som fungerte godt for kriser både innanfor og utanfor landets grenser, som samsvarte med dei sentrale prinsippa for norsk sentral krisehandtering (sjå punkt 3.1.3) og som sikra eit fleksibelt system som var i stand til å handtere krisesituasjonar på kort varsel (St.meld. 37[2004-2005]:28-29). Når det gjaldt informasjonsberedskap, gjekk arbeidsgruppa inn for å avvikla den tverrdepartementale kriseberedskapseininga Kriseinfo (Brygard 2006:62)⁹.

RKR vart oppretta for å styrke den strategiske krisekoordineringa i komplekse krisesituasjonar. Rådet har fem faste medlemmer; regjeringsråden ved Statsministerens kontor, utenriksråden i Utenriksdepartementet og departementsråden frå høvesvis Justis-, Forsvars- og Helse- og omsorgsdepartementet. I tillegg *skal* rådet utvidast med dei departementsrådene som er omfatta av den aktuelle krisa, og det *kan* utvidast til å inkludere representantar frå andre etatar og lokale myndigheter. Grunngevinga for å ha eit råd med faste medlemmer beståande av den øvste leiinga på embetsnivå i departementa, er at desse representerer dei departementa som oftast vil vere råka av ei krise. Desse vil både vere ansvarlege for naudsynte ressursar i krisehandteringa og vil også ha naudsynte fullmakter til å gjennomføre tiltak på kort varsel. Kombinert med at ein også kan utvide dette rådet med fleire departement og etatar, bidreg organiseringa til at ein både sikrar godt erfaringsgrunnlaget ved faste medlemmer og ei evne til fleksibilitet ved å tilpasse seg den enkelte krisesituasjonen. RKR er eit overordna koordineringsorgan som ikkje undergraver ansvaret til regjeringa, men som skal «...tilrettelegge for at spørsmål som krever politisk avklaring raskt legges fram for berørte statsrådet eller Regjeringens drøftelse» (St.meld. 37 [2004-2005]:30- 31). Under askekrisa i 2010 bestod RKR av dei faste medlemmene samt representantar frå SD, Finansdepartementet (FIN), Nærings- og handelsdepartementet (NHD), Arbeidsdepartementet (AD) og Miljøverndepartementet (MD). Vidare var LT, Avinor, MI og DSB representert på alle møta i tillegg til at andre aktørar som Helsedirektoratet vart henta inn ved behov (intervju). Alle desse aktørane vart inkluderte på grunn av at interesser dei representerer vart råka av denne krisa.

⁸ Dette kapitlet omhandlar systemet som var gjeldande under askekrisa i 2010.

⁹ Interessant nok «gjenoppstod» Kriseinfo.no 20.januar 2012 som ein kriseportal drifta av DSB. Dette hadde vore diskutert lenge, men vart vidareført som eit konkret forslag etter askekrisa våren 2010.

RKR blir leia av departementsråden i leiardepartementet. Medan RKR står for strategisk *koordinering*, står leiardepartementet for strategisk *styring* i ein krisesituasjon. Val av leiardepartement er basert på ansvarsprinsippet. Ut frå trekk ved krisa, kva departement som har best informasjon og har verkemiddel for å handtere krisa blir det bestemt kva departement som får denne rolla. Ved tvil, til dømes i kriser som går på tvers av sektorar, blir dette bestemt av statsministeren i samråd med råka statsrådar, og Justisdepartementet (JD) kan alltid ta denne rolla enten mellombels eller gjennom heile krisa (St.meld. 37 [2004-2005]:31-32). Ansvarsprinsippet inneber likevel ikkje at ein viker frå det konstitusjonelle ansvaret, og alle departementa har alltid ansvar for sine respektive fagområde. Leiardepartementet er ansvarleg for den strategiske leiinga, og får fire hovudoppgåver: utarbeide situasjonsrapportar, vurdere behov for tiltak på strategisk nivå, sørge for iverksetting av tiltak på eige fagområde samt koordinering med andre departement og etatar og sørge for koordinert informasjon ut til media og befolkning (Justis- og politidepartementet [utan dato]). Under askekrisa var det SD som var leiardepartement og departementsråden derfrå som leia alle møta.

For å kunne ivareta sin funksjon, kan både RKR og leiardepartementet nytte seg av ressursane i KSE. KSE vart oppretta for å sikre at ein uavhengig av kapasitetane i leiardepartementet alltid har forberedte og tilrettelagte ordningar i ein krisesituasjon (St.meld. 37 [2004-2005]:33). Dette organet skal bidra med støttefunksjonar i ei krisetid, hovudsakleg av teknisk art som til dømes sikring av infrastruktur, personell og eigna lokale for krisehandtering. KSE er ikkje ei operativ eining, men ei ressurseining som også har kompetanse på samordning og utarbeiding av analyser, og har omfattande ressursar både teknisk og analytisk i sine lokale. KSE er underlagt Justis- og beredskapsdepartementet og er døgntilgjengeleg. Eininga har 6-8 faste tilsette i tillegg til å kunne tilby ekstra bemanning på kort varsel (Justis og politidepartementet [utan dato]). Under askekrisa hadde KSE ei tydeleg rolle ved å stille lokale til rådighet for ei stor samling aktørar i RKR. Dei hadde også ei viktig rolle i å sy saman situasjonsrapportar frå dei ulike departementa og gi desse samla ut slik at alle krisemedarbeidarane visste kva som skjedde også i andre sektorar (intervju).

3.1.3 Prinsippa for norsk sentral krisehandtering

Både Evalueringsutvalet og fleire høyringsinstansar understreka at prinsippa for norsk sentral krisehandtering i større grad måtte leggest til grunn for organiseringa (Brygard 2006:55). Dei grunnleggande prinsippa for norsk sentral krisehandtering er ansvar, likskap og nærleik. Desse tre overordna prinsippa for krisehandtering i Noreg vart fastsatt i St.meld. nr 24(1992-1993), og er framleis gjeldande i dag (Brygard 2006:41, Fimreite, Læg Reid, Rykkja 2011:16). Ansvarsprinsippet inneber at den instans som har ansvar for eit område i normalsituasjon, også har det i krisesituasjon. Likskapsprinsippet handlar om at den organisasjonen ein opererer med i krisetid skal vere mest mogleg lik den organisasjonen ein opererer med i normaltid. Nærleiksprinsippet handlar om at ein skal etterstrebe å handtere kriser på lågast mogleg forvaltningsnivå (Justis- og politidepartementet 2005).

Dei praktiske følgjene av ansvarsprinsippet er for det første at spesialisering etter sektor står sterkt. Ansvarsprinsippet heng saman med ministerstyret, som i norsk samanheng har vore viktig og betyr at statsråden er ansvarleg for alt som skjer innan sitt område (Fimreite, Læg Reid og Rykkja 2011:9). Under askekrisa såg me at det var den enkelte statsråd som hadde ansvaret for sitt fagfelt, til dømes samferdsel, helse eller næring. Alle var samla i RKR og det var SD som var leiardepartement, men det endra ikkje dei konstitusjonelle forholda og avgjerdsmyndigheitene var som før.

Dei praktiske følgjene av nærleiksprinsippet er at aktørar på lågare nivå får mange oppgåver, og dette heng saman med prinsippet om lokalt sjølvstyre. Nærleiks- og ansvarsprinsippet kan i nokre tilfelle vere i konflikt med kvarandre, spesielt når det gjeld kva aktørar det er viktig å samordna. Til dømes vil ansvarsprinsippet innebera god samordning internt i den enkelte verksemd eller sektor, men svak horisontal samordning mellom verksemdar eller sektorar. Nærleiksprinsippet vil derimot kunne innebera god samordning innanfor det enkelte forvaltningsnivå, men dårlig samordning på tvers av nivå (Fimreite, Læg Reid og Rykkja 2011:17). Under askekrisa var samordninga innanfor den enkelte sektor god, medan det var meir problem knytt til samordning og kommunikasjon på tvers av sektorar og interessegrupperingar. Askekrisa vart i stor grad handtert frå sentralt hald. Det kan difor verke om om ansvarsprinsippet var sterkare enn nærleiksprinsippet i denne situasjonen.

Prinsippet om likskap inneber i praksis at ein ikkje skal endre organisasjonsformane under kriser, men operere innan dei allereie etablerte strukturane. Dette har ofte vist seg å vere eit vanskeleg prinsipp (Czarniawska 2009 i Fimreite, Læg Reid og Rykkja 2011:17). Handtering av kriser krev gjerne at ein også utøver ein viss grad av fleksibilitet som vik frå

frå dei etablerte planane. Under askekrisa vart askekrisa i første omgang handtert etter ein fastsatt plan innan dei etablerte strukturane, men etter ei stund veik ein meir frå dette. Som me skal sjå seinare i oppgåva, var både nærleiks- og likskapsprinsippet utfordrande å følgje under askekrisa i 2010.

3.2 Oversikt over aktørar og formelle rammer

3.2.1 Organiseringa av norske luftfartsmyndigheiter

Omgrepet «norske luftfartsmyndigheiter» blir i denne oppgåva brukt om SD og LT. LT vart oppretta som ei følgje av ein omorganiseringsprosess i luftfartssektoren. SD starta arbeidet for eit eige tilsyn i 1997, og 1.januar 2000 vart tilsynet skilt ut frå Luftfartsverket. Medan Luftfartsverket (seinare omgjort til aksjeselskapet Avinor) framleis skulle ha ansvar for drifta av flyplassane, fekk det nyoppretta LT ansvar for tryggleiken i norsk luftfart (Luftfartstilsynet 2010a:5).

LT er underlagt SD, men er også eit «selvstendig og uavhengig forvaltningsorgan med myndighetsansvar innen norsk sivil luftfart...» (Luftfartstilsynet 2011b). SD utarbeider instruksar for tilsynet, og instruksen som var gjeldande under askekrisa i 2010 vart fastsatt 12.juni 2009 (Samferdselsdepartementet 2009a). Denne instruksen framhevar for det første at LT er eit forvaltningsorgan underlagt SD (Samferdselsdepartementet 2009b). Vidare blir det i instruksen framheva at tilsynet skal «...være en aktiv pådriver for sikker og samfunnsnyttig luftfart i tråd med overordnede målsetninger for regjeringens samferdselspolitikk» (Samferdselsdepartementet (2009b).). Det blir også framheva at LT årleg skal rapportere om si drift til SD. Med andre ord er tilsynet underlagt departementet ved at sistnemnde styrer ved instruks og kan endre denne. Samtidig er tilsynet eit uavhengig underliggende organ, som har hovudansvaret for tryggleik, regelverksutforming og tilsynsverksemd i luftfarten og difor også vart hovudansvarleg under askekrisa våren 2010.

Etter at LT var skilt ut, tok det ikkje meir enn tre år før Luftfartsverket vart erstatta av aksjeselskapet Avinor (Avinor 2012a). Avinor er eit statleg aksjeselskap underlagt SD som driftar dei statlege lufthamnene i Noreg, inkludert kontrolltårna. Avinor har vedtektsfesta at dei skal «utføre samfunnsplågte oppgaver som fastlagt av eieren» og selskapet etterstrebar å vere sjølvfinansierte (Avinor 2012b). Då SD er dei som forvaltar eigarstyringa av Avinor, må styret i selskapet legge fram alle saker av viktig samfunnsmessig eller prinsipiell betydning

for samferdselsministeren (Avinor 2012b). Sjølv om Avinor har større grad av autonomi enn LT, ligg begge desse innanfor samferdselsministerens konstitusjonelle ansvar (intervju). Då det er Avinor som driftar flyplassar og kontrolltårn, var det også dei som fekk dei første meldingane om aske kvelden 14.april 2010.

3.2.2 Forholdet til andre norske aktørar

Ved sida av dei norske myndigheitene, hadde både norske tekniske miljø og kommersielle aktørar ei rolle i askekrisa. I denne oppgåva representerer MI og NILU dei tekniske miljøa, medan SAS og Norwegian representerer dei kommersielle aktørane.

MI vart oppretta i 1866, og var frå starten knytt til Universitetet i Oslo. I 1909 vart instituttet skilt frå universitetssystemet og underlagt det dåverande Kyrkje- og undervisningsdepartementet (Meteorologisk institutt 2012a). Instituttet utvikla frå oppstarten stadig nye modellar for å på førehand oppdage værferenomen. Medan den første styraren ved instituttet, Henrik Mohn, uttala at prognosane dei laga var «ikke ganske ringe», er instituttet i dag med i verdseliten innan forskning på meteorologi (Meteorologisk institutt 2012a). I løpet av det tidlege 1900-talet, vart det utplassert målestasjonar over heile Noreg, fagmiljø i vest og nord vart oppretta og norske meteorologar som til dømes professor Vilhelm Bjerknes var internasjonalt leiande når det gjaldt å utvikle vervarslingsprognosar. På 30-talet byrja den sivile luftfarten å krevje spesifikke vervarsel, og i 1946 overtok instituttet Luftforsvaret sine oppgåver knytt til vertenesta. MI var frå midten av 1900-talen verdsleiande på fleire felt, og deltok frå 1972 i OECD-samarbeidet om langtransport av luftforureining saman med NILU. På 2000-talet var Noreg framleis leiande på dette forskingsfeltet (Meteorologisk institutt 2012a). I dag er MI definert som «...et statlig forvaltningsorgan med særskilte fullmakter, administrativt underlagt Kunnskapsdepartementet» (Meteorologisk institutt 2005). Instituttet står for den offentlege meteorologitenesta for både sivile og militære formål, og skal «...arbeide for at myndigheter, næringslivet, institusjoner og allmennheten best mulig kan vareta sine interesser for sikring av liv og verdier, for planlegging og for vern av miljøet» (Meteorologisk institutt 2005). Blant oppgåvene til instituttet er det fleire knytt til forskingsarbeid, i tillegg til vervarsel og flyvervarsel. Instituttet er i stor grad statsfinansiert, men fleire oppgåver er brukarfinansiert, som til dømes flyvertenesta som er finansiert av Avinor og Forsvaret (Meteorologisk institutt 2012b). Frå 2010 har MI aleine hatt ansvar for flyvervarsel over norsk luftrom, og avtalen om at Avinor og Forsvaret skal kjøpe desse tenestene av instituttet er forlenga fram til 2014 (Samferdselsdepartementet 2008 og 2011).

NILU vart oppretta i 1969, som eit ledd i den norske kompetansehevinga på luftforureiningsfeltet. Instituttet var ein viktig pådrivar for det nemnde OECD-prosjektet frå 1972, og har også bidrege til fleire europeiske avtalar om avgrensing av utslepp til luft (NILU 2009). NILU er i motsetnad til MI ikkje formelt avhengig av norske offentlege myndigheiter, men er ei uavhengig stifting med stor grad av sjølvfinansiering. Av vedtektene går det fram at formålet deira er å drive akademisk aktivitet med samfunnsformål (NILU 2011). NILU driv forskning innan atmosfære, luftkvalitet, miljøgifter og tema knytt til klimaendringar, og har eit sterkt forskingsmiljø med mange internasjonale samarbeid. NILU har også eit forskingsmiljø som utviklar modellar for spreining av vulkansk aske. Forskarar frå instituttet deltek i fleire europeiske forskingssamarbeid på området, og den australske forskaren Fred Prata har vore tilsett på NILU sidan 2005. På tidspunktet for utbrotet til Eyjafjallajökull var det mellom fem og seks personar ved NILU som hadde spreining av vulkansk aske som hovudengasjement (intervju).

Kontakten mellom MI og NILU er omfattande, og fleire tilsette inkludert direktøren ved MI har vore knytt til begge miljøa. Begge miljø har også kontor i bygget til forskingsmiljøet CIENS i Oslo. MI og NILU bruker ulike framgangsmåtar og modellar for å komme fram til askekonsentrasjonen i lufta, og dette gir dels ulike resultat. UK Met Office (sjå under) bruker ein tredje modell (intervju). Miljøa skil seg også klar frå kvarandre ved at MI er underlagt regjeringa medan NILU er ei uavhengig stifting som i større grad sjølv må sørge for finansiering av sine forskingsprosjekt. Som me skal sjå seinare i denne oppgåva, var mange, inkludert LT, ikkje klar over miljøet i NILU før askekrisa våren 2010, og dette førte til ein viss skeivhet i kva aktørar som vart rådspurt.

SAS-konsernet si historie starta i 1918 ved oppretting av Det Danske Luftfartselskap A/S, og den norske moderorganisasjonen Det norske Luftfartselskap A/S vart etablert i 1927. 20 år seinare vart SAS etablert som eit skandinavisk selskap. I åra som fulgte var dei i tet både når det gjaldt flyruter og til dømes elektroniske nyvinningar. Selskapet vart etter kvart børsnotert og vaks fram som eit stort og tradisjonsrikt selskap med band til fleire mindre flyselskap (SAS 2012a). Selskapet oppgir tryggleik, punktlighet og omsorg som sine viktigaste verdiar, og har eit mål om å vara det flyselskapet der nordiske reisande får best utteljing for tid og pengar (SAS 2012b).

Norwegian vart oppretta i 1993 og vart børsnotert ti år seinare. I åra som fulgte ekspanderte selskapet kraftig, og i 2010 var det eit flyselskap med stadig vekst i utlandet og med ein stadig veksande flyflåte (Norwegian 2012a). Selskapet har ein visjon om at alle skal

ha råd til å fly, og har eit mål om å skapa stor lønnsomhet for sine aksjonærar. Dei oppgir relevant, enkelt og direkte som sine viktigaste verdiar i tillegg til sikkerhet, service og enkelt som sine operative prioriteringar (Norwegian 2012b). Frå heimesidene til desse to flyselskapa å dømme, kan ein altså sjå at førstnemnde i størst grad fokuserer på tradisjonelt konservative verdiar som tryggleik, medan sistnemnde er eit lavprisselskap som i større grad legg vekt på økonomi som sin viktigaste verdi.

3.2.3 Forholdet til internasjonale luftfartsaktørar

LT må spesielt i regelverksutforminga forholde seg til både internasjonale og europeiske luftfartsmyndigheiter. Under askeutbrotet våren 2010 var myndigheitene i kontakt med fleire internasjonale og europeiske aktørar. For å ikkje femne om for mykje, vel eg her å presentere dei aktørane som seinare blir omtala i empiri kapittel 3.3 og i analysen. Desse aktørane er ICAO, Eurocontrol og VAAC i London.

International Civil Aviation Organization (ICAO) er eit spesialorgan under FN som vart oppretta i 1944 for å fremma «safe and orderly development of international civil aviation throughout the world» (ICAO 2012). Organet er eit samarbeidsforum for sine 191 medlemsland og opererer i større grad enn europeiske organ med anbefalingar heller enn strenge reglar (intervju). I regelverksutforminga både i EU og Noreg bygger ein i stor grad på anbefalingar frå ICAO (Luftfartstilsynet 2012a). Med andre ord vil både EU-regelverket som mange norske forskrifter baserer seg på, og særnorske reglar, ta utgangspunkt i anbefalingar frå FN-organet ICAO. Det er SD og LT som deltek i ICAO for å fremma norske interesser (Luftfartstilsynet 2011b). Under askekrisa var det beredskapsplanen frå ICAO som var utgangspunktet for den første responsen (sjå neste kapittel).

Eurocontrol er ein intergovernmental organisasjon med 39 land og EU som medlemmer, som skal fremma sikker flytrafikk i Europa (Eurocontrol 2012). Trass i namnet er det ein internasjonal organisasjon, men EU er definert som medlem (Alemanno 2010:101, fotnote 3). Eurocontrol har både ei aktiv rolle i gjennomføringa av dagleg luftfart, men også ei rolle når det gjeld å støtte opp om medlemslandas ønske om ein sikker og effektiv luftfart (Eurocontrol 2011). Under askekrisa var det Eurocontrols Provisional Council, som har ansvar for implementering av organisasjonens sin generelle policy, som kalla inn til fleire telefonmøter for å organisere den europeiske flytrafikken, og som sto for organiseringa rundt eit nytt luftromsregime.

Det organet som først meldte om askeskya til Noreg, var London VAAC. Det er ni Volcanic Ash Advisory Centers (VAAC's) på verdsbasis, og desse har ansvar for å gi råd og underrette om kvar askeskyer er og kvar dei er på veg (Alemanno 2010:101). Desse sentra er del av eit ICAO-basert overvakingssystem for vulkanar, og London VAAC har ansvar for overvaking av vulkansk aske som går over Storbritannia, Island og den nord-austlege delen av Atlanterhavet (Met Office 2012a). ICAO har gitt Met Office i London autorisasjon til å vere VAAC for dette området, og dei nyttar seg av modellar for å kunna predikera askeskyer (Met Office 2012b). Desse modellane skil seg noko frå modellane til både MI og NILU, og me skal seinare i oppgåva sjå at dette baud på utfordringar for avgjerdstakarane i Noreg.

3.2.4 Rutinar for å stenge luftrommet

Avinor opererer i det daglege etter både internasjonale regelverk frå ICAO, europeiske regelverk frå EASA, norsk regelverk frå LT og eige interne prosedyrar (Avinor 2011). Då askeskya kom 14.april 2010, fantes det internasjonale regelverk for korleis ein skulle handtere ein slik situasjon. Regelverket var fastsatt av ICAO og gav ei detaljert skildring av prosedyrar som kontrollsentralane skulle følgje om dei oppdaga eller fekk beskjed om askeskyer frå VAAC (ICAO 2009). Dette såkalla «dokument 019»¹⁰ var direkte retta mot tenesteytarane når det gjaldt den operative handteringa, men understreka også at det i tilfelle aske skulle opprettast restriksjonsområde i luftrommet. Dette siste var det regelverksmyndigheitene som skulle stå for, i det norske tilfellet LT (intervju). Regelverket var krystallklart og understreka at askeskyer umiddelbart skulle føre til at dei ansvarlege stengte luftrommet og at den anbefalte prosedyren var «AVOID AVOID AVOID» (ICAO 2007: punkt 3.4.8.). Avinor sjølv understreka sjølv i etterkant av askesituasjonen at regelverket frå ICAO var basert på det ein kunne sjå føre seg, men ein ikkje hadde kunna førestilla seg den situasjonen som oppstod. Difor var enden på visa å stenge heile luftrommet (Avinor Puls 2/2010). Regelverket understreka at «...extreme caution needs to be taken to avoid entering an ash cloud», og følgjen av dette var eit tungt fokus på tryggleik (ICAO 2009:pkt 6.2).

Regelverket frå ICAO understreka også at ein skulle gjennomføra årlege øvingar for å sikre at implementeringa av regelverket var godt i reelle krisesituasjonar (ICAO 2009:forord). LT hadde stått for øvingar for liknande hendingar to gongar i året (Luftfartstilsynet 2010a). Nettopp øvingar kan vise seg å vere avgjerande for å ikkje miste verdifull tid i den innleiande

¹⁰ Dokument 019 er endra sidan april 2010. Denne studien tek utgangspunkt i det dåverande regelverket.

fasa i kriser (St.meld.37[2004-2005]:32). Dette kan altså ha påverka i kor stor grad ein effektivt klarte å umiddelbart handtere situasjonen i Noreg.

3.3 Askeskya i 2010 – ei oversikt

3.3.1 Kriseerkjening

Wow, dette er dramatisk!

(ein informant om sin første reaksjon då heile luftrommet vart stengt)

Då den islandske vulkanen Eyjafjallajökull vakna til liv våren 2010, førte askeskyer til stengt luftrom i store delar av Europa. I den mest intense perioden var 54 prosent av alle flyingar i Europa kansellert, og også Noreg vart hardt ramma (Luftfartstilsynet 2010a:28). I Noreg kom det brått på mange at omfanget potensielt kunne bli så stort, med unntak av nokre forskingsmiljø som NILU (intervju). I NILU hadde ein lenge visst om faren for slike situasjonar, og sjølv om ein hadde gjennomført øvingar på tilsvarande scenario, var det få om ingen som hadde sett føre seg ein så dramatisk situasjon som den som oppstod denne våren. Også bladet «Flygeledern», som blir utgitt av Norsk Flygelederforening, utgav i desember 2009 eit nummer der førstesidesaken hadde følgjande tittel: «Vulkanen Katla på overtid – utbrudd kan dele Europa» (Flygeledern 2009). Sjølv om ein her tok føre seg farane ved utbrot frå ein annan vulkan, var problematikken den same: kva gjer me når neste utbrot kjem? At NILU og andre ikkje hadde fått merksemd om dette tidlegare, kan ha fleire forklaringar. For det første står offentlege myndigheiter ovanfor enorme mengder informasjon som skal systemiserast, og ein kan tenkte seg at det var vanskeleg å sjå ein situasjon som denne komme når fleire, små miljø sat på informasjon som måtte syast saman for å forstå heile biletet. For det andre må offentlege myndigheiter stadig gjera prioriteringar når det gjeld kva ein bruker ressursar på, og det er som nemnd i kapittel 2.1.2 vanskeleg å argumentere for å bruka fellesskapets ressursar på å planlegga noko som aldri skjer, i møte med meir akutte utfordringar som til dømes vegtryggleik og andre meir daglege problemstillingar. Ein hadde likevel altså øvd på tilsvarande scenario både i tilsynet og Avinor, og norske offentlege myndigheiter sto på ingen måte utan verkemiddel når krisesituasjonen oppstod.

Dei første karta frå VAAC i London som viste askekonsentrasjonar i lufta, tikka inn til Avinor sin kontrollsentral i Bodø onsdag 14.april. Dei sat umiddelbart i verk standard

prosedyrar for slike hendingar, som gitt i regelverket frå ICAO. Dette regelverket innebar at luftrommet skulle stengast ved bruk av nullrater dersom askeskyer førekom, altså ved å stenge tenesteytinga for luftfart på same måte som ein gjer ved ekstremvær og liknande. Vurderingane bak dette regelverket hadde aldri vore eit tema i Avinor før askeskya var på veg, og difor avgjorde leiinga i Avinor at regelverket skulle følgjast slavisk (AvinorPuls 2010:10). Rundt klokka 21 same kveld vart luftrommet frå Namsos til Tromsø stengt på ubestemt tid, og det vart understreka at både varighet og omfanget av krisa var ukjent (Avinor 2010). Dette vart gjort ved å innføre eit reguleringsområde med nullrate i det aktuelle luftrommet, som skissert felleseuropeiske prinsipp og den dåvarande forskrifta(intervju). Dette innebar at Avinor frå dette tidspunktet ikkje ytte tenester, med andre ord at all luftfart som var avhengig av Avinor sine tenester inkludert kommersielle flygingar, slutta å eksistera i det aktuelle området (intervju). Frå dette tidspunktet var det ingen sivile fly som kunne ta av i dette området. Dette var ein situasjon kontrollsentralane hadde øvd på, og både operativ iverksetting og varsling oppover i systemet til leiinga same kveld, var i samsvar med rutine, varslingsplan og føreliggjande kriseberedskap (intervju). Det interne beredskapsarbeidet i Avinor avveik likevel noko frå dei opphavlege planane, mellom anna ved at ein valgte å starte med ei mindre arbeidsgruppe frå leiinga. Som nemnd i teorikapitlet har kriser ein tendens til å ikkje skje på den måten dei er «planlagt», og dette grepet vart gjort då ein såg at dei eksisterande rutinane var laga med tanke på situasjonar som var av ein noko annan natur enn denne krisesituasjonen (intervju). På dette tidspunktet uttala fleire personar at situasjonen kunne vere frå nokre timar til fleire månadar. Dette var det ingen som visste. I ein slik usikker situasjon gjorde fleire av aktørane uformelle «back of the envelop»-vurderingar og berekningar på bakrommet for å danne seg eit bilete av risiko og mogleg framtidig utvikling (intervju).

Det var umiddelbart oppretta kontakt mellom Avinor og LT, og same kveld reiste leiinga i LT frå Bodø til Oslo for å delta på eit planlagt konsernmøte. Dette møtet var i utgangspunktet ikkje relatert til askeskya, men på grunn av dette vart leiinga i tilsynet sittande «askefaste» i Oslo medan den operative kriseberedskapen til tilsynet var i Bodø (Luftfartstilsynet 2010a:28). For Avinor sin del var den geografiske organiseringa som vanleg, ved at leiinga sat i Oslo og kontrollsentralane var plassert ved dei enkelte flyplassane. Om kvelden 14.april vart tilsynets krisestab i Bodø samla, og dei hadde kontinuerleg kontakt med leiinga per telefon (intervju). I Avinor sine lokale i Bjørvika reserverte ein eit rom til

beredskapsarbeid, og ein rapporterte dagleg til RKR som hadde lokale ein annan stad i Oslo sentrum.

Torsdag 15.april byrja det planlagde møtet mellom Avinor og LT, men etter ei kort innleiing vart agendaen endra, representantar frå SD kom med og ein fokuserte på den alvorlege situasjonen som hadde oppstått (intervju). Klokka 10.00 denne formiddagen innførte Avinor nullrater for flygingar også i Sør-Noreg, og med dette var heile det norske luftrommet stengt. Same ettermiddag vart det utsteda ei ny forskrift av LT som forbaud all flyging i det norske luftrommet frå klokka 15 same dag til 16.april kl 06. Formålet med denne forskrifta var å «ivareta sikkerheten i luftrommet i forbindelse med vulkanutbrot over Island og utbredelsen av aske i luftrommet over Norge» (Luftfartstilsynet 2010b). Flyging i forbindelse med livreddande oppdrag, som til dømes luftambulansen, var unntatt dette forbodet, men den nye forskrifta understreka likevel at også denne typen oppdrag måtte koordinerast med Avinor. Denne klausulen vart derimot sletta i neste forskrift, då det i denne settinga vart vurdert som urimeleg å utsette redningstenesta for eit slikt press (intervju). I prinsippet kunne dei søkt om dispensasjon for dette, men sjølv om dei nok ikkje hadde fått det så var Sea King helikoptra som militære luftfartøy unntatt desse reglane (intervju). Alle bortsett frå forsvaret vart difor regulert med denne forskrifta, då forsvaret har andre rammebetingelsar og ikkje treng å forholde seg til det sivile regelverket. I tida som fulgte vart det utstedt nye forskrifter kvar sjetta time, i tråd med oppdaterte kart frå VAAC i London. Desse forskriftene representerte ikkje stadig nye regelverk, men var ei formalisering av nye koordinatar og områder for stengt luftrom (intervju). Luftrommet vart opna og stengt i tråd med desse nye forskriftene kontinuerleg gjennom heile perioden, men ambulansflygingar og andre samfunnskritiske funksjonar vart prioritert framfor kommersielle flygingar.

Skilnaden mellom å regulere med nullrater og forskrift er for det første av førstnemnde blir bestemt av Avinor, medan sistnemnde er under LTs kontroll. Når Avinor styrer med nullrater er dette i henhold til eit myndigheitsgitt regelverk. Avinor stenger ikkje luftrommet i seg sjølv, men fortel at dei ikkje vil yte tenester, og då sluttar all trafikk som er avhengige av desse tenestene å eksistera av nødvendighet, også den kommersielle (intervju). For det andre skil ein mellom kontrollert og ikkje-kontrollert luftrom, og sistnemnde blir ikkje omfatta av nullrater. Ved å regulere via forskrift vart også desse delane av luftrommet regulert, og også aktivitetar i det såkalla GA-miljøet (til dømes ekstremluftsport) vart omfatta av flyforbodet (intervju). Bakgrunnen for at ein valgte å styre med forskrift var for det første eit breitt samfunnsperspektiv. GA-miljøet omfattar til dømes hanglidarar og desse var i utgangspunktet

ikkje ramma av askeskya. Derimot ville ei eventuell ulykke stille redningstenesta ovanfor eit dilemma, på grunn av at desse presumptivt i så tilfelle ville utsette seg sjølv for stor fare. Myndigheitene valgte difor, etter oppfordring frå helseministeren, å sette omsynet til liv og helse først, og stengte heile luftrommet for tryggleiks skuld (intervju). Ein gjekk altså for ei konservativ løysing for å sikre liv og helse, og at ei gruppe ikkje fekk drive med sine fritidsaktivitetar vart på eit vis sett på som eit «luksusproblem» i ein elles svært dramatisk og uoversiktleg situasjon. For det andre vart det på den måten tydeleg at det var myndigheitene som hadde ansvaret for reguleringa av luftrommet. Avinor si nullrateregulering tok utgangspunkt i myndigheitsgitt regelverk, men ved å styre direkte med forskrifter vart det tydeleggjort kven som hadde ansvaret i denne krisesituasjonen (intervju). Med andre ord vart ansvaret for reguleringa av luftrommet flytta frå Avinor til LT, og med dette frå eit selskap til eit statleg tilsyn direkte underlagt departementet.

Samtidig som Avinor og LT sat i møter, vart det den morgonen 15.april satt krisestab i SD. SD er eit av departementa som har permanent beredskapsstab, og det er faste rutinar for korleis dette systemet reagerer ved krise(intervju). SD tok vidare kontakt med RKR med oppmoding om at det måtte settast kriseråd og at SD burde vere leiardepartement. I dette rådet sat dei faste medlemmene samt representantar frå LT, Avinor, MI og DSB. I tillegg var både FIN, NHD, AD og MD representert (intervju). Det systemet som då vart satt i verk, var som illustrert i nedskrivne rutinar og denne studiens teorikapittel. SD fekk rolla som leiardepartement, og RKR møttes to gongar før helga, deretter fire gongar i den påfølgande veka (intervju). I RKR orienterte alle departementa om status på sine respektive fagfelt, til dømes orienterte SD om kor strenge restriksjonane var og kva følgjer dette potensielt kunne få for andre transportmiddel, og HOD orienterte om følgjer for pasienttryggleik i området med stengt luftrom. Dei orienterte kvarandre også om kven dei hadde hatt kontakt med. Mellom anna orienterte SD om at dei hadde hatt kontakt med luftfartsnæringa. Andre aktørar som LT, Avinor og MI orienterte om status frå sine fagområder. På bakgrunn av desse situasjonsrapportane danna aktørane seg eit bilete av situasjonen og vart på kvart møte einige om strategiske oppfølgingspunkter og kven som skulle gjera kva (intervju). KSE sydde saman desse rapportane og sendte ut samla oversikt til alle departement, saman med talepunkter for at alle skulle kunne gi så korrekt informasjon som mogleg (intervju).

Også i MI byrja 15.april med ekstraordinære tiltak. Tidleg på morgonen forsøkte ein å sette i gong ei modellkøyning for å danne seg eit bilete av situasjonen, men dette hadde ein ikkje øvd nok på og det var akkurat den morgonen ingen til stades med kunnskap om desse

modellane. Ved ei tilfeldigheit fekk dei likevel til ei fleksibel løysing, og instituttet forsto allereie tidleg den dagen kvar askeskya var på veg (intervju). I tillegg hadde Avinor uformell dialog med MI om eventuelle avvik mellom modellane frå VAAC i London og MI, og sistnemnde hadde på si side også kontakt med forskingsmiljøa i London (intervju). Då det vart antatt at det var MI som hadde best kunnskap på feltet i Noreg, hadde også LT mykje kontakt med dei gjennom heile perioden (intervju).

Forskingstiljøet ved NILU var på dette tidspunktet ukjent for norske myndigheiter, og dei vart ikkje kontakta av verken tilsyn, departement eller Avinor. Då myndigheitene vart gjort klar over dette miljøet på ein pressekonferanse laurdag 17.april, vart det derimot umiddelbart oppretta kontakt per telefon. Ein fekk då avkrefta at NILU sat på vesentleg avvikande informasjon som kunne brukast som avgjerdsgrunnlag for myndigheitene. Frå det tidspunktet var NILU i kontinuerleg dialog med myndigheitene, men ikkje på ein formalisert måte før etter at krisesituasjonen var over (intervju).

Avinor danna tidleg informasjonslinjer til flyselskapa (AvinorPuls 2010:10). Etter kvart vart det også oppretta kontakt mellom bransjen ved NHO Luftfart og SD. Norsk Flygerforbund (NF), som representerte pilotane i denne situasjonen, hadde ikkje formelle, planlagte møter med SD eller LT medan krisa pågjekk. Derimot var dei tett på selskapa, som i sin tur var tett på tilsynet (intervju). Dei fleste aktørane i denne situasjonen møtte kvarandre i debattar og i intervjusituasjonar, og hadde også moglegheit til å prate saman utan å ha formelle møter. At det er ein liten bransje og at dei fleste aktørane hadde kontakt med media, underbygger inntrykket av at myndigheitene visste kva dei ulike andre aktørane meinte. Formelt gjennom RKR og uformelt via hektisk telefonkontakt vart det også oppretta kontakt mellom myndigheitene, flybransjen og MI både i Noreg og Europa.

Situasjonen vart altså allereie tidleg definert som ein krisesituasjon av alle aktørane. Dei offentlege myndigheitene og Avinor hadde øvd på tilsvarande scenario, dei reagerte raskt og det eksisterande regelverket vart fulgt til punkt og prikke. Luftrommet vart stengt, og aktørane samla seg for å danne seg ei oversikt over situasjonen. Desse første tre dagane var prega av at alle partar stort sett var einige i avgjerda om å stenge luftrommet, og det eksisterande sentrale regelverket vart fulgt til punkt og prikke. Alle aktørane meinte det var klokt å vere konservative og stenge heile luftrommet før ein hadde meir fakta og kunnskap om situasjonen. Fleire av informantane i denne studien understreka også at både tilsyn, departement og Avinor var i ein svært pressa situasjon som dei handterte godt på dette tidspunktet. Sindre Ånonsen, pressesjef i Avinor, understreka til NRK at ein ikkje skulle

kompromisse med tryggleiken (NRK 2010a). Også informasjonssjef i SAS, Knut Morten Johansen, understreka at dei forholdt seg til gjeldande rettleiingar frå Avinor (TV2 2010). Frå sentralt hald understreka ein også at ein ikkje ville opne luftrommet før situasjonen var stabil og sikker.

Nokre aktørar, som NF, reagerte på ei tilsynelatande rolleblanding mellom LT og Avinor der det verka som sistnemnde som tenesteytar¹¹ vart behandla som myndigheit. Som me skal sjå seinare i denne oppgåva, kan media ha spela ei rolle her ved å ikkje ha formidla rollene klart nok. Avinor hadde ansvar for det reint praktiske i byriyinga og svarte på mange spørsmål knytt til dette, og kan ha blitt oppfatta som å ha meir myndigheit enn dei hadde. Mellom Avinor, LT, SD og i store delar av bransjen var rollene likevel tydelege, og dei endra seg ikkje når LT tok over kontrollen ved å stenge luftrommet med forskrift. At Avinor og LT hadde ein strategi å berre gå ut i media med det dei sjølv hadde ansvar for, underbygger inntrykket av at rolleblandinga var eit resultat av dårlig forståing av dette i omgivnadane. Bortsett frå denne påpeikinga om at ein burde vara tydelegare i å formidla rollene utad, var NF einige med måten offentlege myndigheiter umiddelbart handterte situasjonen. Det var tidlig konsensus om at det var ein krisesituasjon som kravde ekstraordinære tiltak, og fokuset både frå offentlege myndigheiter og media var på kva følgjer dette kunne få for befolkningas helse og tryggleik. Det vart arrangert fleire pressekonferansar, og Samferdselsminister Magnhild Meltveit Kleppa understreka på ein pressekonferanse 15.april at

[v]i har fått en alvorlig påminnelse om hvor farlig naturen kan være. Stengningen er helt nødvendig. Liv og helse er prioritet nummer en. Utslippene kan ødelegge flymotorene. Derfor er luftrommet stengt (NRK 2010b).

Verken offentlege myndigheiter eller andre hadde på dette tidspunktet førestilt seg kor langvarig krisesituasjonen skulle bli. Ein informant uttala at det var ein heilt absurd situasjon, og ingen visste på dette tidspunktet om situasjonen kom til å vere i nokre timar eller fleire månadar (intervju). I denne tidlege fasen brukte alle aktørar, frå offentlege myndigheiter til NF og tekniske ekspertar, mykje tid på å handtere media. Fokus frå myndigheitene og andre aktørars side var å gjennomføre tiltak for å redusere utryggleiken, og media sitt fokus var i stor grad i kor stor grad myndigheitene lukkast i å sikre innbyggjarar. Seinare skulle media få eit anna preg ved at dei endra rolle frå å innhenta kunnskap til å driva oppsøkande journalistikk og stilla kritiske spørsmål.

¹¹ Omsett frå det engelske omgrepet «serviceprovider».

3.3.2 Krisekommunikasjon

Alle må jo agere, og alle blir forventet å agere på sin front
(informant om mediadebatten i kjølvatnet av at ein hadde stengt luftrommet)

Det vart tidleg klart at ein ikkje visste kor lenge stenginga ville vare. Sjølv om alle involverte partar var einige i myndigheitene si avgjerd om å stenge luftrommet dei første dagane, tok det ikkje lang tid før dei aktørane som eksplisitt hadde støtta myndigheitene sin respons stilte spørsmålsteikn ved legitimiteten til det opphavlege vedtaket om å stenge luftrommet. Ein visste på dette tidspunktet lite om kor lenge krisesituasjonen ville vare ved med dei dramatiske konsekvensane det kunne få, og måtte sette sin lit til naturkreftene. Etter nokre dagar byrja også opinionen å vere meir kritisk, spesielt då mange tusen passasjerar sat «askefaste» rundt om i heile verda. Med dette som bakteppe, spreidde uroa seg om konsekvensar for både liv og helse, økonomien til flyselskapa, næringsliv, handel og privat reiseverksemd.

Samtidig som dei økonomiske konsekvensane vart eit tema, vart fleire merksame på at ekspertmiljøa ikkje kunne tilby sikre svar når det gjaldt vulkansk aske, og frå 17.april meisla det seg to (relaterte) debattar om kunnskapsgrunnlaget i media: den første handla om kor mykje aske i lufta flya faktisk tolte og kva som kunne skje dersom flya vart utsette for aske. Debatten om kva motorane faktisk tolte føregjekk i hovudsak på europeisk nivå. I Noreg var debatten i liten grad tilstades, først og fremst fordi motorprodusentane ikkje er norske. Den andre debatten var relatert til dette og handla om korleis ein kunne måle askekonsentrasjonen best mogleg, og denne debatten var sterk også i Noreg, om enn ikkje så krass som på europeisk nivå.

Debatten om kunnskapsgrunnlaget for stenging vart for alvor satt i gong i media då administrerande direktør i flyselskapet Norwegian, Bjørn Kjos, uttala følgjande til Dagens Næringsliv: «Er det klart vær og god sikt er det ufarlig å fly» (Dagens Næringsliv 17.april). Han fortalte til media at han måtte vurdere å permittere tilsette på grunn av flygeforbodet, og kritiserte kunnskapsgrunnlaget for dette. Kjernen i hans kritikk var at målingane ein baserte seg på var usikre, og han etterlyste eigne norske målingar om det nøyaktige partikkelnivået i norsk luftrom. Kjos understreka at det var farleg å fly gjennom askeskyer, men meinte at eit flyforbod basert på usikre målingar var overdrive. Følgjene var ifølge han unødige store økonomiske tap (Dagens Næringsliv 17.april, NRK 2010c).

Norske offentlege myndigheiter baserte seg på berekningar som kom frå VAAC i London (intervju). Desse baserte seg på ein modell som var noko annleis enn modellen til MI, og i tillegg hadde NILU andre modellar som skilte seg frå dei to andre (intervju). Frå myndighetshald hadde ein kontinuerleg (uformell) kontakt med MI for å sikre at avvika mellom modellane ikkje var veldig store (intervju). Norske offentlege myndigheiter forhold seg altså til modellresultat frå europeisk hald og MI som på det tidspunktet var dei presumptivt beste på fagfeltet.

Både VAAC i London, MI og NILU hadde modellar for å simulere askekonsentrasjonen i lufta. Ved å bruke vervarslingsdata samt antakingar om utsleppsmengde, høgdefordeling av utsleppet og tapsmekanismar, fekk dei utrekningar for kor mykje aske det var på ulike stader og kvar askeskya bevega seg (intervju). Dei tre aktørane henta sin informasjon frå dels ulike kjelder, og den største utfordringa i desse simuleringane var at ein hadde mange ukjente variablar. Den største ukjente faktoren var kor mykje aske som faktisk vart spydd ut i lufta frå vulkanen og kor høgt aska frå vulkanen nådde (intervju). Ei ekstra utfordring er at alle vulkanutbrot har ulike karakteristikkar som til dømes at store isbrear vil skape meir aske og store flak dett ned på bakken fortare (intervju). Alle slike modellar vil difor ha ei viss grad av uvisse knytt til seg på grunn av at fleire data er antakingar, og trass i at ein tolka alt konservativt hadde ingen av ekspertmiljøa likevel moglegheit til å lage *heilt sikre* modellar. Det var rett og slett ikkje mogleg.

NILU hadde, i tillegg til simuleringane, måleinstrumenter for å måle konsentrasjonen på ulike målepunkter. På denne måten kunne dei verifisera modellresultata for dei aktuelle målepunkta. Utfordringa var likevel at til dømes satellittdata blir forstyrta av skydekke, medan bakkemålingar berre dekkjer eit mindre område (intervju). Altså kunne heller ikkje desse metodane på ein nøyaktig måte fortelje kor mykje aske ein hadde på ulike punkter i luftrommet.

I denne situasjonen fungerte media som ein katalysator for ein oppheta debatt om kunnskapsgrunnlaget den offentlege myndigheitene hadde lagt til grunn for å stenge luftrommet. Allereie 16.april, to dagar etter dei første meldingane om askeskya, vart media sitt fokus satt på den offentlege responsen, økonomiske konsekvensar og eit ekspertmiljø som ikkje var samstemt. Med dette gjekk media frå formidlar av viktig informasjon til forteljar av ein kritisk historie om kvifor luftrommet eigentleg var stengt og kva ein faktisk visste. Frå å referera pressekonferansar byrja media ein meir oppsøkande journalistikk der ulike ekspertar vart oppsøkt med spørsmål om kommentarar.

Same dag som Bjørn Kjos kom med sine utspel, vart ein seniorforskar ved NILU oppsøkt med spørsmål om ho kunne kommentere dette. Ho vart sitert på at Kjos hadde eit poeng, og understreka i det korte intervjuet at ein med betre måleinstrument ville kunne få meir nøyaktig kunnskap. Med denne kunnskapen kunne ein potensielt stengte mindre delar av luftrommet (NRK2010c). I tillegg til personar som vart aktivt oppsøkt av media, uttala også fleire enkeltstemmer seg til media og sat spørsmålsteikn ved kunnskapsgrunnlaget for avgjerda om å stenge luftrommet. SAS-kaptein Per Gunnar Stensvaag gjekk hardt ut i media og skulda myndigheitene for å overreagera med følgjande illustrasjon: «Hvis du pisser i et vannglass er det ingen som vil drikke det. Men hvis noen pisser i Maridalsvatnet, stenger man ikke av vannet i hele Oslo» (Nordlys 2010). Piloten peika på myndigheitene si samanlikning av ulukka i Indonesia i 1982¹² og understreka at dette var ein heilt annan situasjon då dette flyet hadde vore rett over ein vulkan. Med utgangspunkt i dette meinte han at myndigheitene var prega av paranoia då dei stengte luftrommet med utgangspunkt i tryggleiksargumentet. Enkeltstemmer i media støtta altså opp under argumentet om at dei offentlege myndigheitene overreagerte, men framleis var det berre Bjørn Kjos som uttala seg på vegne av ein samla organisasjon.

Krisa varte ved, med den utryggleiken og tidspresset det innebar. I tillegg auka presset frå media og kommersielle aktørar. Toleransegrensa for tusenvis av «askefaste» passasjerar var flytta og desse byrja også å bli utolmodige. I denne situasjonen skjedde to ting. Før det første vart det arrangert mange pressekonferansar gjennom helga, og dei offentlege myndigheitene jobba aktivt med å handtere media. Den første pressekonferansen vart arrangert 15.april, og ein avholdt fleire pressekonferansar gjennom helga og den påfølgande veka. Her deltok både dei ulike råka departementa som samferdsel og helse, Helsedirektoratet, Avinor, LT og MI. På pressekonferansane presenterte deltakarane status frå sitt fagfelt og tok imot spørsmål. Noko kontroversielt var det også at MI presenterte både dei offisielle modellane frå VAAC og sine egne, noko avvikande, modellar (intervju). Kombinert med dette vart det jobba mykje internt og i KSE og RKR med å koordinera media. Med dette forsøkte dei offentlege myndigheitene eksplisitt å gi så korrekt informasjon og eksplisitte råd

¹² 24.juni 1982 skjedde det som i ettertid har blitt fremheva som eit av dei mest dramatiske nesten-ulykkene i forbindelse med kommersiell flyging i askeskyer. Eit British Airways-fly på veg frå Kuala Lumpur til Perth fekk ikkje varsel om eit nyleg vulkanutbrot på Mount Galunggung på Vest-Java. Om natta, utan moglegheiter til å sjå det, flaug dei difor rett inn i askeskya og ei gigantulykke vart unngått med nød og neppe. Kaptein Eric Moody vart forøvrig kjent for å uttale følgjande over høgtalaranlegget på flyet når dette skjedde: «Good evening, ladies and gentlemen. This is the captain speaking. We have a small problem. All four engines have stopped. We are all doing our damndest to get them going again. I trust you are not in too much distress» (Eide 2009:11).

som mogleg, ut frå den kunnskapen dei då sat på (intervju). Også på dette tidspunktet var altså myndigheitene si primære oppgåve å redusere utryggleiken i befolkninga.

For det andre såg ein at både offentlege myndigheiter, kommersielle aktørar og ekspertmiljø fremma ulike problemforståingar og løysingar i denne situasjonen. Ingen aktørar hadde eit fullstendig informert bilete av situasjonen, men alle forsøkte å definera situasjonen trass i ufullstendig informasjon. Dei offentlege myndigheitene understreka på pressekonferansar og i samtale med media at tryggleiken var viktigast samt at samarbeidet med resten av Europa var sentralt, og dei svara også på kritikken som hadde vore kanalisert via media. På ein pressekonferanse med LT, Avinor og Helsedirektoratet laurdag 17.april gjekk ein frå LT direkte til kritikken og svara på følgjande måte:

Det er stilt spørsmål ved avgjerdsgrunnlaget vårt for å stenge luftrommet. Til det vil vi si at vi baserer våre råd på satellittbilder, værkart, modeller og felleseuropeiske prosedyrer. Vi følger rådene fra ICAO og vi føler oss trygge på at dette er veien vi skal følge (NTB2010).

På denne pressekonferansen svara LT også eksplisitt på kritikken frå Bjørn Kjos, og understreka at aske er potensielt farleg, og ikkje alltid mogleg å sjå det med det blotte øye (Aftenposten 2010a). Frå Avinor understreka ein også, kanskje som eit svar til Bjørn Kjos, at både meteorologar og flyprodusentar var einige om at det på dette tidspunktet var for farleg å fly der askeskyene bevega seg (Aftenposten 2010b). Til påstandane om at ein overreagerte, svara ein frå LT at

Vi forholder oss til den informasjonen vi får Meteorologisk Institutt her i Norge, og informasjon fra Volcanic Ash Advisory Centres (VAAC) i London. Hele Europa baserer seg på informasjon herfra, og vi er forpliktet til å følge dette gjennom vårt medlemskap i FN's luftfartsorganisasjon ICAO. Vi ser at informasjonen fra London samsvarer med det vi får fra Meteorologisk Institutt. Vi har derfor ingen grunn til å stille spørsmål ved disse prognosene (Nordlys 2010).

I intervjuet til denne studien understreka fleire av informantane nettopp dette, og dei la vekt på at å følgje ei europeisk linje var bevisst. Informantane understreka at å vere harmonisert med resten av Europa kjendes naturleg på grunn av EØS-avtalen, og fleire understreka korleis dette hang saman med tryggleiken, som til dømes at

...å drive å ta nasjonale avgjerder eller avvike i en slik situasjon, det kan bli katastrofalt i mine øyne, rent sånn sikkerhetsmessig. For heile luftfartens gode sikkerhetsstatistikk er etablert på et overnasjonalt og felles regelverk over landegrensene (informant om forholdet til resten av Europa).

Dei tekniske ekspertane, MI og NILU, på si side fokuserte på å formidle det vitskapelege dilemmaet ved at det ikkje var mogleg skaffe til vege hundre prosent sikker kunnskap, men at det var mange måtar å gjere det betre og at dei var konservative i sine utrekningar som låg til grunn for om ein kunne fly eller ikkje. MI hadde ein mediastrategi om å uttala seg strengt i saker dei var sikre på og som låg innanfor deira mandat i offisiell samanheng (intervju). Ein såg difor at instituttet ikkje kommenterte eksplisitt dei utspela i media som kom frå enkeltpersonar og kommersielle aktørar om kunnskapsgrunnlaget, for dette var usikker kunnskap det for MI var lite å sei om bortsett frå at den var nettopp dét. NILU på si side brukte anledninga til å argumentere for viktigheten av satelittdata for støtte opp om modellsimuleringane (intervju). Dei fokuserte altså på dei reint vitskapelege dilemma og tekniske utfordringane ein sto ovanfor i denne situasjonen. I NILU var ein også opptekne av at dei offentlege myndigheitene ikkje hadde vore godt nok forberedt trass i at det her fantes det dei meinte var eit relativt stort forskingsmiljø, og dei fremma ulike måtar å få meir kunnskap om dette på. At desse to miljøa kan seiast å representera det same, blir underbygga av at det ikkje var konflikt dei imellom, og at det var eit nært samarbeid mellom dei gjennom heile perioden(intervju). Dette viser at ueinighet og diskusjon av forskingsresultat er ein integrert del av ein vitskapeleg handlingslogikk, og ikkje eit eksempel på konflikt.

Dei kommersielle aktørane på si side representerte ein bransje som gjekk frå krise til krise: først finans, deretter aske. Knut Skaar frå Avinor uttala i etterkant at han «...tenkte på flyselskapene som en bokser som endelig har kommet seg opp i knestående og så blir slått rett ned igjen» (Fantoft 2010b). Flyselskapa spente likevel over eit spekter av ulike grader av ueinighet. Medan Norwegian ved Bjørn Kjos gjekk hardt ut mot dei offentlege myndigheitene, var både SAS og Widerøe mindre kritiske i media. I eit intervju med representantar for flyselskapa i etterkant, vart desse tre flyselskapa spurt kva dei meinte burde vore gjort annleis i denne krisa. Norwegian la vekt på at målingane ikkje hadde vore gode nok og at stadig opning og stenging av luftrommet hadde gjort situasjonen krevande. Widerøe var meir moderate og la vekt på uklare beskjedar frå produsentnivå, medan SAS representerte minst kritikk ved å uttale at

...det [er] vanskelig for oss å sette fingeren på noe som var feil. Vi støttet myndighetenes håndtering av situasjonen hele veien, men vi så jo også at kritikken som ble reist hadde en del poenger. Men prinsippet i luftfarten er at hvis man ikke vet, så opererer man ikke (AvinorPULS 2010:15).

NF som representerte pilotane her, støtta på dette tidspunktet framleis opp om myndigheitene si avgjerd om å stenge luftrommet før dei visste meir. I eit heitt debattklima tok dei ei bevisst konservativ rolle som «bremsekloss» med ei haldning om at «dersom me ikkje veit, så ventar me til me veit» (intervju). NF var også ein av aktørane som avviste prøvflygingar som eit middel for å få meir kunnskap.

3.3.3 Kriseavgjerd og kriseavslutning

Resultatet viste seg kanskje å være mer fornuftig enn fortjent?

(informant om det nye luftromsregimet)

Medan debattane gjekk i media, føregjekk det hektisk aktivitet både på europeisk og norsk nivå for å finne alternative løysingar på krisesituasjonen. Situasjonen var usikker og presset var no stort frå fleire hald, spesielt i Europa, og medan debatten rasa i media, rasa også arbeidet med å finne ei ny løysing framover. Då helga kom, 16.-18.april, var det framleis jobba innad i dei enkelte departementa, og det starta ein intens telefonkontakt på etatsnivå med fleire telefonkonferansar. Den britiske parallellen til LT, Civil Aviation Authority (CAA), arrangerte gjennom helga fleire hastekonferansar per telefon med medlemmer av UK Met Office, representantar frå bransjen og motorprodusentar, flyselskap og fleire tekniske ekspertar (Lawless 2011: 13-14). Hovudtema var om det var farleg å fly eller ikkje på det tidspunktet (intervju). Basert på tidlegare erfaring, testflygingar og erfaring frå den aktuelle krisa, diskuterte ein fram forslag til eit nytt luftromsregime (Lawless 2011:14).

Måndag 19.april klokka 11 møttes fleire aktørar til ein telefonkonferanse i regi av Eurocontrols Provisional Council og EU-kommisjonen. Tilstades var mellom anna både representantar frå EU-kommisjonen, ICAO, Luftfartsmyndigheitene frå heile Europa, tekniske ekspertar og flyselskap (intervju). Frå Noreg deltok LT, med Avinor som observatør. Målet med dette møtet var å komme fram til ei felles løysing, og i innkallinga var det understreka at sjølv om det i siste instans var medlemsstatane som var ansvarlege for sine luftrom, oppfordra ein no til ei harmonisert tilnærming. I diskusjonsnotatet som fulgte

møteinnkallinga var det understreka at det til då hadde vore få retningslinjer å forholde seg til i slike situasjonar, og at dei einaste internasjonale dokumenta som fantes var eit sett retningslinjer frå ICAO, mellom anna Dok 019 som var det ein hadde forholdt seg til også i Noreg. Vidare vart det understreka at sjølv om dei umiddelbare reaksjonane frå dei enkelte landa hadde vore kloke og tilstrekkeleg konservative for å redusere risiko, hadde dei ikkje vore like og Eurocontrols Provisional Council oppfordra no til ei harmonisert tilnærming i Europa (intervju).

Deltakarane på dette møtet fekk av Eurocontrols Provisional Council på førehand skissert tre moglege løysingar på situasjonen. Desse løysingane hadde norske myndigheiter diskutert med aktørar i norsk luftfart før møtet. Myndigheitene sørgja altså for å konsultere dei og vite kva bransjen meinte før dei tok standspunkt (intervju). Forslaga hadde kome på bordet i løpet av helga, som eit resultat av hektisk og uformell telefonkontakt mellom ulike europeiske aktørar. Det første alternativet innebar ei ytterlegare harmonisering av det eksisterande regimet, ved at ein skulle følgje same prosedyrar med forbetra varslingsystem og koordinering slik at det vart tolka likt. Det andre alternativet var nær ein blåkopi av systemet i USA og innebar at dei enkelte flyselskapa skulle få så mykje informasjon som mogleg, og at den endelege avgjerda om å fly i potensielt råka områder skulle ligge hos desse selskapa. Det tredje alternativet gjekk ut på at ein delte luftrommet inn i tre soner med henholdsvis høg, låg og ingen konsentrasjon av aske. I soner der satelittbilete påviste høg konsentrasjon av aske skulle luftrommet framleis vere stengt, i områder utan askekonsentrasjonar skulle luftrommet opnast, medan dei enkelte landa sine luftfartsmyndigheiter skulle kunne tillate flygingar i området med låg konsentrasjon av aske, basert på all tilgjengeleg teknisk informasjon og gitt at flyselskapa gjekk med på inspeksjonar. For å sikre tryggleiken skulle ein også inkludere buffersoner som tok omsyn til askespreiing, og Eurocontrols Provisional Council skulle i etterkant av møtet utarbeide ein definisjon på desse buffersonene som skulle oppdaterast kvar sjetten time. På lenger sikt ønska aktørane på dette møtet å gå over til det skisserte alternativ to. Eurocontrols Provisional Council kom med ei anbefaling om å gå for alternativ tre, og anbefalinga vart oppfatta som sterk av dei aller fleste (intervju). Gitt klarsignal frå den politiske leiinga i dei ulike medlemsstatane same kveld, skulle Eurocontrol sette i verk løysinga med tre soner morgonen etter (intervju).

Møtet vart etterfulgt av ein telefonkonferanse same ettermiddag med transportministrar i EU, og frå Noreg deltok samferdselsminister Magnhild Meltveit Kleppa. Dei blei her einige om å følgje opp forslaget frå konferansen tidlegare på dagen. Med dette

vart det altså politisk vedtatt at ein skulle gå for ei løysing med det ein på leiarplass i bladet Flygeledern kalla « ja-, nei- og tjasoner» (Flygeledern 2010:2).

Vedtaket om å endre luftromsregimet vart kritisert for å vere eit forhasta og kunnskapslaust eksperiment og å vere ei ansvarsfråskrivning frå norske myndigheiter. Spesielt NF, men også både MI og NILU, uttrykte skepsis til det nye luftromsregimet. For å kunne sette i verk det nye regimet, hadde ein definert grenseverdier som skilte dei ulike sonene frå kvarandre, og kjernen i kritikken handla om i kor stor grad desse tala var eit resultat av meir kunnskap. Som nemnd over var både tekniske ekspertar og motorprodusentane involvert i utforminga av det nye regimet, og grenseverdiane var utleda på bakgrunn av erfaring. Likevel visste ein framleis ikkje hundre prosent korleis ein kunne måle askekonsentrasjonen heilt nøyaktig eller kor mykje aske flymotorane kunne tole, og dei nye grenseverdiane var ikkje testa. Det ville i yttarste fall vore logisk umogleg å teste desse grenseverdiane utan tap av menneskeliv, fordi ein negativ test ville føre til at fly falt ned. Sjølv om grenseverdiane var (svært) konservative antakingar og var basert på erfaring og kunnskap, vart dei altså kritisert for å vere av administrativ art. NF, som representerte pilotane, ønska eit felleseuropeisk regelverk og anarkjente at situasjonen ikkje kunne vare ved, men ønska at ein definerte to soner, *enten* å fly *eller* å ikkje fly, slik at denne vurderinga ikkje i siste instans vart opp til det enkelte selskap eller den enkelte pilot. Det stilte seg skeptiske til kunnskapsgrunnlaget for denne nye løysinga, og la vekt på dei potensielle tolkingproblema ved ei forhasta løysing som kunne føre til press på pilotar for å fly usikre området (intervju).

NILU var som forskingsinstitutt ikkje engasjerte i kvar grenseverdiane skulle ligga, då dette var eit spørsmål om kor mykje flymotorane tolte. Dei la derimot vekt på at absolutte konsentrasjonsverdier var problematisk, på grunn av at dei av vitskapelege årsakar alltid ville vere usikre (intervju). Også MI stilte seg skeptiske til det vitskapelege grunnlaget for å sette grensa akkurat der den dei gjorde. Illustrerande for den vitenskapelege skepsisen var at ein ved MI praktiserte eit uformelt internt «reiseforbod» i to dagar etter at det nye regimet var innført. Dette gjorde dei på grunn av noko avvikande modellresultat (intervju). Dei hadde sat likevel ikkje på direkte motstridande informasjon, og gjekk difor ikkje aktivt ut med motargument. Etter to dagar vart også «reiseforbodet» oppheva. Dei tekniske ekspertane la altså framleis vekt på at ein ikkje kunne tilby svar, og følgjande sitat frå eit intervju kan illustrere deira fokus når det gjaldt grenseverdiane som låg til grunn for effektueringa av det nye luftromsregimet:

Det er på en måte veldig ugreit å forholde seg til absolutte verdier. Absolutte verdier indikerer på en måte at de lar seg bestemme eksakt, og at en skal kunne vite hva et fly blir eksponert for. Og slik er det ikke i praksis. Det er ekstreme situasjoner. På en annen side er det slik at mye aske er farlig, og lite aske går sannsynligvis greit ut fra et sikkerhetsperspektiv. Så da må man på en måte velge prosedyrer som balanserer risiko med negative konsekvenser for avviklinga av flytrafikken (informant om det nye luftromsregimet).

Dei kommersielle aktørane var mindre aktive i media etter at luftromsregimet vart endra. Verken SAS eller Widerøe hadde vore aktive i mediadebatten, men Norwegian hadde gått hardt ut mot den opphavlege stenginga av norsk luftrom. Då stenginga vart erstatta med eit nytt regelverk, uttrykte selskapet tilfredshet med at myndigheitene hadde opna luftrommet for normal trafikk. I ei pressemelding uttala Bjørn Kjos at

[i] Norwegian er sikkerheten vår aller viktigste prioritet og vi kommer aldri til å gjennomføre flygninger som går på bekostning av sikkerheten [og] på samme måte som vi holder oss borte fra områder med kraftig turbulens eller ising, vil vi selvsagt heller ikke fly i områder med askeskyer (Norwegian 2010).

Også når det gjaldt regimeendringa peika myndigheitene mot det europeiske nivået, med tilvising til at det var naturleg for norske myndigheiter å følgje denne linja og at det også var best tryggleiksmessig (intervju). På spørsmål om det nye regimet var eit resultat av press, svara ein frå LT at «[d]ette er et felleseuropeisk regelverk som har en sikkerhetstanke i bunnen. Vi må ha et regelverk som er trygt for et samfunnsmessig viktig område som luftfarten» (VG 2010b).

Perioden 20.-22.april, ein slags iverksettingsfase av det nye luftromsregimet, gjekk frå telefonkonferansane på europeisk nivå, til Noreg vedtok ei ny forskrift 21.april og sendte stadfesting på at dei hadde endra regelverket 22.april. I denne korte perioden var hovudutfordringa å utarbeide regelverk og godkjenna flyselskapa sine nye prosedyrar for å fly i soner med askekonsentrasjon slik at desse kunne få løyve til å fly i mellomsonene. Ein ny AIC¹³ vart utarbeida og tatt i bruk 20.april. Denne refererte til Eurocontrol sitt forslag til nye prosedyrar i forbindelse med aske i lufta, og presiserte dei tre sonane og kva krav som vart stilt til luftfartsaktørar og deira rapporteringsrutinar og varslingsrutinar til LT (Luftfartstilsynet 2010c). Målet om å få tilbakemeldingar frå alle land same kveld viste seg å vere vanskeleg, men norske myndigheiter var blant dei første til å gi tilbakemelding. Frå Noreg si side hadde ein bekrefta munnleg at ein ville implementera det allereie 19.april og

¹³ «En AIC er en melding med informasjon som ikke er kvalifisert for å gis ut som NOTAM (Notice to airmen) eller tas inn i AIP. En AIC har tilknytning til flysikkerhet, luftromsnavigasjon, samt tekniske, administrative eller bestemmelsesmessige områder.» (Luftfartstilsynet 2011a).

22.april bekrefta ein formelt einighet med konklusjonane frå telefonkonferansen og informerte om at ein hadde implementert forslaga (intervju). Etter nokre dagar var flytrafikken igjen tilnærma normalisert, både som eit resultat av det nye luftromsregimet og at Eyjafjallajökull igjen gjekk i dvale.

3.3.4 Oppsummering

Var det hysteri? Nei, det var et utslag av ‘føre var’ prinsippet. Var det en overreaksjon? Ja, men det er ok (Backer 2010)

Oppsummert var den mest intense perioden under askekrisa, frå første meldingar om aske kvelden 14.april til implementeringa av eit nytt luftromsregime 22.april, prega av både utryggleik og tidspress¹⁴. Alt føregjekk i eit høgt tempo, aktørar vart regelrett kasta inn på pressekonferansane, og både avgjerder og forsvar for desse måtte takast på kort tid. Mykje av kommunikasjonen føregjekk av nødvendighet på telefon, og fokus frå offentlege myndigheiter si side var i stor grad at dei skulle «gjere jobben» (intervju).

Reaksjonen frå myndigheitene i den første fasen hadde eit teknisk-operativt preg, heller enn strategisk eller politisk. Avinor hadde rutinar å forholde seg til når det gjaldt å stenge luftrommet, og dei fulgte regelverket frå ICAO til punkt og prikke. LT utsteda allereie dagen etter ei forskrift om å stenge luftrommet. Hovudfokuset var tryggleiken, og ein valgte difor å stenge luftrommet og avvende situasjonen til ein var sikker på at luftrommet igjen var tomt for aske. Dette var ein situasjon ein hadde øvd på, men situasjonen skulle vise seg å blir meir langvarig enn mange hadde trudd og dette baud på andre typar utfordringar for alle partar.

Allereie dag tre i krisa starta ein debatt i media om kunnskapsgrunnlaget for stenging, og fleire av aktørane som innleiingsvis hadde vore einige med dei offentlege myndigheitene stilte no spørsmålsteikn ved legitimiteten til den opphavlege avgjerda om å stenge luftrommet. Tidsaspektet, følgjene dette fekk for økonomien til selskapa på sikt, og press frå næringsliv, media og «askefaste» passasjerar gjorde sitt til at situasjonen vart endra også for dei offentlege myndigheitene. Denne perioden var prega av debatt i media og interessekonfliktar knytt til løysningsforslaga, og aktørane kjempa om kredibilitet for sine definisjonar av krisesituasjonen. Medan dei offentlege myndigheitene framheva at tryggleiken

¹⁴ Jamfør definisjonen på ei krise, med hovudtrekka «trussel, utryggleik og tidspress».

skulle komme først, sat både flyselskapa og tekniske ekspertar spørsmålsteikn ved den opphavlege responsen og kunnskapsgrunnlaget som låg til grunn for denne. Nokre representantar frå flyselskapa understreka at dei ville tape pengar om myndigheitene ikkje fann ei betre løysing, og definerte krisa som eit hovudsakleg økonomisk problem. Dei tekniske ekspertane på si side, var stort sett samstemte om at ein trong meir vitenskapeleg forskning og at det ikkje ville vere mogleg å komme fram til *heilt sikre* svar på kor mykje aske som fantes i ulike delar av luftrommet til ei kvar tid. Hovudkritikken handla altså om kunnskapsgrunnlaget og at det var ein overreaksjon. Presset på dei norske offentlege myndigheitene auka ved at situasjonen ikkje vart løyst, men både LT, SD og Avinor holdt fast ved at tryggleiken var viktigast.

Debatten fortsatte, men under ei veke etter dei første meldingane om askekonsentrasjonar i lufta vart luftromsregimet endra. Det nye luftromsregimet var eit resultat av hektisk konferanseaktivitet gjennom helga. Mange ulike aktørar, mellom anna myndigheiter, tekniske ekspertar og flyselskap, vart «tvunge» til saman å komme fram til ei løysing, samtidig som dei framleis representerte ulike grupper. Den nye løysinga vart kritisert for å vere forhasta og det vart satt spørsmålsteikn ved kor mykje meir kunnskap ein hadde klart å tileigna seg i løpet av helga, og på nokre område var det vanskeleg å fjerne seg frå den opphavlege repnsen som hadde hatt legitimitet i alle grupper. Likevel var det også mange grupper som kjente ulempene med den opphavlege repnsen, og det var difor i hovudsak representantane for pilotane som fremma eksplisitt kritikk mot det nye regimet.

Både i implementeringsfasen og i etterkant kom det både kritikk og endringar. Implementeringa var prega av tolkingsproblemer av det nye regimet, men etter nokre timar hadde alle landa innført dei nye reglane. Ein kan difor hevde at desse oppstartproblema var små samanlikna med mengden arbeid som skulle gjerast. Både Eyjafjallajökull og debatten fortsatte i nokre veker. Dei kommersielle interessene vart i etterkant i hovudsak representert av NHO Luftfart, som fremma krav om nedsatte skatter og avgifter samt tiltak for å hjelpe ein bransje som no var i ein utfordrande situasjon (NHO Luftfart 2010). At dei kommersielle interessene skein gjennom i den nye løysinga og at både NHO Luftfart og flyselskap vart invitert på dialogmøter med myndigheitene, kan tyde på at NHO Luftfart hadde vore involvert også tidlegare, men valgt ein annan arena enn Norwegian. Også dei tekniske ekspertane fortsatte å arbeide med spørsmål knytta til aske. I etterkant viste det seg at det nye luftromsregimet fungerte godt. Med tanke på at ein utarbeida dette over svært kort tid og med lite tilgjengeleg informasjon, kan ein kanskje seie som sitatet som innleiar dette kapitlet at det

vart meir fornuftig enn fortjent. Samtidig har det i etterkant kome artiklar som viser at det kan ha vore mykje mindre aske i luftrommet enn ein trudde då. Som det vert skissert i kapittel 5.2., har det då også skjedd fleire endringar sidan våren 2010.

Eit generelt inntrykk er at dette var ei «fast burning» krise – krisetilstanden var i stor grad over når den operasjonelt sett var over ved at ein hadde innført eit nytt luftromsregime og Eyjafjallajökull igjen gjekk til ro. Beredskapssystemet og handteringa av krisa fungerte gjennomgåande godt på kort sikt, men vart stilt ovanfor større utfordringar på lenger sikt. Ein usikker og langvarig krisetilstand gjorde omfanget av vulkanutbrotet meir omfattande, og dette gav nye utfordringar spesielt når det gjaldt legitimiteten til den opphavlege responsen.

4 Analyse

4.1 Eit instrumentelt perspektiv

4.1.1 Struktur påverkar handling

Frå den hierarkiske varianten av eit instrumentelt perspektiv vil ein anta at utviklinga og handteringa av krisesituasjonen kan forklarast ved at det offentlege beredskapssystemet umiddelbart vart satt i verk, at dei offentlege myndigheitene tok leiarskap i situasjonen og fatta ei avgjerd om respons som alle måtte følgje. Med andre ord vil ein her anta at leiinga i dei offentlege myndigheitene var einige om responsen og at denne vart utført i tråd med dei eksisterande planane og reglane. Vidare vil ein anta at responsen var organisert på ein måte som gjorde at dei på ein effektiv måte fekk henta inn relevant informasjon om situasjonen som danna grunnlag for avgjerder alle involverte aktørar måtte rette seg etter.

Store delar av kriseerkjenningsfasen kan tolkast strengt instrumentelt ved at beredskapssystemet, som vart fulgt til punkt og prikke når det gjaldt det reint operasjonelle, var basert på strukturar gitt frå leiinga. Regelverket frå ICAO var krystallklart når det gjaldt denne typen situasjonar; i tilfelle askeskyer skulle luftrommet stengast umiddelbart. Og det var akkurat dette som skjedde i midten av april 2010. Det eksisterande regelverket vart umiddelbart tatt i bruk av Avinor, som stengte luftrom der det presumptivt var aske. Det var ingen som var ueinige i denne handteringa verken blant dei offentlege myndigheitene eller aktørar utanfor det offisielle beredskapssystemet, og alle underliggende organ fulgte avgjerdene som myndigheitene hadde tatt. I perioden som fulgte vart luftrommet opna og stengt i nøyaktig samsvar med tal frå VAAC og forskrifter som vart utarbeida i LT på bakgrunn av desse. Leiinga tok altså kontroll over situasjonen, i samsvar med forventningane ut frå dette perspektivet.

Ein hadde frå myndighetshald også før krisa oppstod vore bevisste på at eit slikt scenario kunne komma, og ein hadde gjennomført to årlege øvingar (Luftfartstilsynet 2010a). At dette vart gjort kan den hierarkiske varianten av det instrumentelle perspektivet forklare med utgangspunkt i at leiarane evna å tenke rasjonelt, samt at dei hadde planlagt ein struktur som gjorde responsen mest mogleg effektiv. Leiarane viste her at dei var i stand til å bruke informasjonen dei hadde til å planlegge mot eit mål – nemleg at framtidige kriser skulle handterast mest mogleg effektivt. At det sentrale kriseberedskapssystemet var så raskt på plass, kan også tolkast frå ein hierarkisk variant ved at strukturane som allereie fantes gjorde responsen frå dette systemet effektiv då det gjaldt. Det er eit eksplisitt mål at det skal vere låg

terskel for å samle RKR, det er faste rutinar for kva tema ein tek opp og reglar for kven som skal ta rolla som leiardepartement (intervju). Då dei ansvarlege på departementsnivå rutinemessig fekk beskjed om situasjonen linjevegen, vart det sentrale beredskapssystemet raskt satt i verk og RKR vart samla allereie 15.april, altså dagen etter dei første meldingane om askeskya. Det var altså det øvste nivået som satt i verk dette systemet etter å ha fått beskjed linjevegen, noko som i den hierarkiske varianten kan forklarast med eit fokus på klare reglar for korleis kommunikasjon skal gå føre seg og kva roller ein har på det enkelte forvaltningsnivå.

Også den operasjonelle handteringa i den første fasen kan i stor grad forklarast med utgangspunkt i denne teoretiske varianten. Ved Avinor sin kontrollsentral i Bodø var det ikkje mange personar på jobb, men desse arbeida intensivt og få personar innebar at kommunikasjonen vart enklare (Fantoft 2010a:9). Dette kan tolkast frå ein hierarkisk variant av det instrumentelle perspektivet ved at organiseringa var av betydning og at stor arbeidskapasitet gjorde responsen effektiv. At det var få personar som hadde ansvar for den direkte handteringa, kan ha vore hensiktsmessig med tanke på oversiktligheit og det kan ha gjort det enklare å innhenta relevant informasjon for å fatta rasjonelle avgjerder under tidspress. Dette var det lagt opp til organisasjonsmessig, og dette auka arbeidskapasiteten som igjen gjorde responsen effektiv.

Heilt frå byrjinga valgte ein også på enkelte punkter å vika frå dei eksisterande planane. Prinsippa for norsk sentral krisehandtering - ansvar, likskap og nærleik - viste seg vanskelege å følgje slavisk. Både i Avinor og LT valgte ein å bruke dei interne eksisterande strukturane fleksibelt og tilpasse desse etter situasjonen. Dette kan tolkast instrumentelt ved at leiarane såg at dei eksisterande rutine ikkje fungerte optimalt til situasjonen og difor valgte å endre strukturen for å handtere krisa på ein best mogleg måte. Dette er heilt i tråd med kriselitteraturen, som understreker behovet for fleksibilitet i krisetid. Ei alternativ tolking av dette er at dei opphavlege rutine var eit resultat av avgrensa rasjonalitet. Kriser kjem i ulike former, og det ville vore umogleg å innhente all relevant informasjon for å utarbeida ein rasjonell respons på framtidige kriser. At dei eksisterande rutine internt ikkje var optimale, hadde ein difor ikkje moglegheiter til å vite før krisa faktisk oppsto, men då dei viste seg å ikkje vere gode nok brukte dei offentlege myndigheitene den nye informasjonen til å justere planane til å handtere situasjonen betre.

Avgrensa rasjonalitet og eit leiarskap som likevel evna å bruke all tilgjengeleg informasjon til å utarbeida ein ny respons, kan også tenkast å kunne forklare kvifor MI ikkje

klarte å reagere umiddelbart på krisesituasjonen. Her var det struktur og rutiner som svikta som avgjorde at responsen ikkje vart så god som ønska. Dette kan tilskrivas at ein ikkje hadde hatt nok informasjon om framtidige kriser til å laga gode nok systemer. At ein likevel klarte å organisere ein god respons som kort tid etter vart presentert på ein pressekonferanse saman med fleire departement, kan forklarast med at ein evna å bruka den nye informasjonen fleksibelt og rasjonelt for å handtere situasjonen på ein betre måte.

Etter ein dag vart også ikkje-kontrollert luftrom stengt ved forskrift av LT. Dei offentlege myndighetene tok her ansvar ved å flytte ansvaret for handteringa av situasjonen frå eit statleg selskap til LT, som har regelverksmyndighet og er direkte underlagt SD. Dette kan tolkast som at myndighetene såg behov for meir styring eller endring av dei eksisterande rutinane, og frå dette perspektivet går ein ut i frå at det er leiarane som best veit korleis ein skal respondere. Ein kan tenke seg at det vart vurdert som unødig med innblanding frå høgare myndigheter den første dagen, då responsen var vellykka. Då situasjonen og utryggleiken varte ved, vart det likevel vurdert som best at leiarar frå høgare hald overtok ansvaret. Denne krisa kravde etter kvart ei meir fleksibel handtering, og det kan tolkast som ei rasjonell tenking av leiinga at ansvaret for handteringa vart flytta opp då standard prosedyrar og rutinar berre kan gjerast meir fleksible ved at dei som er ansvarlege for regelverket blandar seg inn.

Ei av årsakene til at ansvaret vart flytta opp til LT var også, som nemnd i empirikapitlet, at dette ville ramma også ikkje-kontrollert luftrom. Med dette femna stenginga av luftrommet også om risikosportmiljøet, slik at desse ikkje skulle kunne utsette redningsmannskap for fare ved eventuelle ulykker. Dette kan tolkast frå ein hierarkisk variant av det instrumentelle perspektivet ved at leiarane på toppen av systemet tok styring for å ivareta tryggleiken i eit breiare samfunnsperspektiv. Dette kan sjåast som ei rasjonell handling i ein situasjon prega av utryggleik, og dei øvste leiarane var dei legitime initiativtakarane til vedtak som kunne femna også dei som ikkje direkte var råka. I denne første fasen av krisa var dette ein legitim framgangsmåte – om ein held fast på tanken om at det var tilsynet si oppgåve å ta tak i situasjonen, vil ein frå denne varianten av det instrumentelle perspektivet anta at ingen protesterte mot det.

Då det etter kort tid oppstod debatt om kunnskapsgrunnlaget for stenging av luftrommet, var myndighetene si klare linje at dei forholdt seg til tal frå VAAC og instruksar som gitt i regelverket frå ICAO. Dette kan tolkast frå ein hierarkisk variant ved at myndighetene strengt fulgte det eksisterande regelverket for operativ handtering og rutinar og handlingsreglar som der var skildra. Frå dette perspektivet vil ein gå ut i frå at regelverket

frå ICAO var utarbeida av rasjonelle aktørar med god innsikt i framtidige krisesituasjonar, og det var difor også rasjonelt å følgje desse reglane. Seinare i analysen skal me sjå at dette også kan tolkast frå eit omgivnadsperspektiv, ved at medlemskap i, og regelverk frå, ICAO kan sjåast på som ein del av omgivnadane. Myndigheitene måtte forholde seg til eit press om å implementere dette regelverket, men kunne også bruke dette som eit argument for å unngå ansvar og skuld samt oppnå legitimitet for sine handlingsval.

Også delar av prosessen mot eit nytt luftromsregime i kriseavgjerds- og avslutningsfasen kan tolkast frå ein hierarkisk variant av det instrumentelle perspektivet. Det var ikkje møter i RKR gjennom helga, og mykje av telefonkontakten føregjekk på tilsynsnivå. Handteringa av situasjonen vart altså endra noko, ved at departementa i mindre grad møttes i faste fora for å utveksle erfaringar og bestemme ein respons saman, samtidig som aktiviteten på tilsynsnivå vart intensivert. Dette kan tolkast som å vere ei instrumentell vurdering av at dette var den mest effektive måten å handtere situasjonen på det tidspunktet. At ein på måndagen fekk presentert tre forslag som var gitt ovanfrå, og at det som vart diskutert på møtet måtte bli vedtatt politisk på ein videokonferanse seinare på dagen, kan også tolkast instrumentelt ved at dette var gitt av reglane for korleis slikt skal gå føre seg og at det var leiara på høgaste nivå som styrte prosessen. Likevel skal me seinare i analysen sjå at forslaga i stor grad var styrt av ein aktør, nemleg England, som på den måten var dei som fekk mest innflytelse på det nye regimet. Då den endelege løysinga var vedtatt, var Noreg blant dei første til å implementere det nye regimet. Dette kan tolkast instrumentelt ved at god arbeidskapasitet og rutinar kan ha gjort arbeidet mest effektivt.

Oppsummert kan altså den hierarkiske varianten av det instrumentelle perspektivet forklare store delar av kriseerkjenningsfasen. I tråd med forventingane i kapittel 2.2.4., vart det offentlege beredskapssystemet umiddelbart satt i verk og dei offentlege myndigheitene tok leiarskap i situasjonen ved å utarbeide ein respons som alle fulgte. Denne varianten kan også forklare delar av dei påfølgjande fasane, ved at ein stadig fulgte det opphavlege regelverket og at eit formelt system vart satt i verk i Europa for å komme fram til ein respons. Me har sett at det var vanskeleg å innhente relevant informasjon på ein effektiv måte, og dette kan ikkje forklarast frå den hierarkiske varianten av det instrumentelle perspektivet. Med utgangspunkt i denne varianten av det instrumentelle perspektivet kan ein tenke seg at leiinga inviterte andre aktørar til å danne avgjerdsgrunnlaget for handlingsval, og RKR kunne ha tent som eit eksempel på den typen formell, kontrollert arena der initiativet til diskusjon kom ovanfrå. Denne varianten forklarar derimot ikkje kvifor aktørar som potensielt kunne

gjera det vanskelegare for myndigheitene å fatte ei avgjerd, vart invitert med. Denne varianten forklarar heller ikkje kvifor det etter kort tid likevel vart debatt om kunnskapsgrunnlaget som låg til grunn for stenginga, eller kvifor myndigheitene til slutt endra sin respons. For å svare på dette, og for å forklara utviklinga og handteringa av krisesituasjonen i krisekommunikasjonsfasen og kriseavgjerds- og avslutningsfasen på ein betre måte, må fleire teoretiske perspektiv inkluderast i analysen.

4.1.2 Struktur som resultat av forhandling

Frå ein forhandlingsvariant av det instrumentelle perspektivet vil ein forvente at relevante aktørar vart inkludert i ulike fora for at ein saman skulle forhandle om ein god respons og at dei aktørane som hadde sterkast interesser i situasjonen, fekk størst gjennomslag. Ein vil altså forvente at ulike aktørar var ueinige om handlingsval på grunn av trekk ved den enkelte aktør, men at dei som hadde interesser i situasjonen vart inkluderte då dei offentlege myndigheitene skulle avgjere handlingsval. Ein vil også forvente at aktørane som hadde mest å tape dersom handlingsvala ikkje var i tråd med deira interesser, brukte mest ressursar på å påverke offentlege myndigheiter, og difor også fekk størst gjennomslag for sine interesser. Frå forhandlingsvarianten av det instrumentelle perspektivet er det altså samhandlinga mellom ulike aktørar som kan forklare strukturane som ligg til grunn for utviklinga og handteringa av krisesituasjonen.

Denne varianten av det instrumentelle perspektivet forutsetter altså at alle dei relevante aktørane vart kontakta, og det kan i større grad forklare kvifor både flybransjen og MI vart kontakta av dei offentlege myndigheitene på eit tidleg stadium i krisa. Både sistnemnde, Avinor og DSB sat i RKR i tillegg til dei faste medlemmene og fleire departement, og dialog med aktørar utanfor dette foraet vart gjengitt på møter med RKR. Aktørar med ulike trekk og interesser vart altså invitert med på dialogen om korleis ein skulle handtere krisa ved at deira stemmer vart høyrte i utarbeidinga av situasjonsrapportar og strategiske oppfølgingspunkter. I tillegg vart det tidleg oppretta tett kontakt mellom LT og Avinor, altså tilsyn og tenesteytar. Alle desse aktørane kan sjåast som dei sentrale deltakarane i situasjonen, og vart difor ifølgje denne varianten av det instrumentelle perspektivet inkludert. Desse aktørane var også i stor grad dei same aktørane som oftast blir inkludert i høyringslistene til LT når til dømes lovverk skal utformast (sjå Luftfartstilsynet 2012b for eit eksempel). At desse aktørane vart inkludert kan difor tolkast som ein standard prosedyre¹⁵, og

¹⁵ Omsett frå det engelske omgrepet «Standard Operating Procedure» (SOP).

altså som ein del av dei normale retningslinjene. Fleire av informantane i denne studien understreka også rettmessig at det ikkje er unaturleg at det er kontakt mellom myndigheiter og andre aktørar. Det er heilt normalt at andre partar har kontakt med avgjerdsmyndigheitene. At dei som vart inkluderte under askekrise kan finnast igjen i dei ordinære høyringslistene, kan tyda på at dette var ein del av den instrumentelle rutinen. I neste delkapittel skal me sjå at dette også kan forklarast frå eit kulturperspektiv, med utgangspunkt i stiafhengighet.

Då myndigheitene blei merksame på forskingsmiljøet ved NILU, tok dei umiddelbart kontakt. Frå dette perspektivet kan det forklarast ved at dei offentlege myndigheitene såg nytteverdien av kunnskapen NILU hadde, og at dei inviterte dei med i samtalar om responsen for å diskutere ei best mogleg løysing. Ved å ha fagkompetanse på høgt nivå, kan ein tenke seg at myndigheitene rekna dei for å vere relevante aktørar i prosessen trass i at dei ikkje var del av dei faste foraene eller planane som låg til grunn for den første responsen.

Også i krisekommunikasjonsfasen var det samtalar mellom offentlege myndigheiter og dei ulike aktørane om kva som ville vere den beste responsen. I denne fasen føregjekk debatten derimot i større grad i media, og det relativt høgare konfliktnivået ein då fekk inntrykk av kan ikkje forklarast frå ein forhandlingsvariant av det instrumentelle perspektivet fordi ein her ville antatt at ein kom fram til ei løysing og utad framsto som einige om forslaga til krisehandtering. Det vart derimot i denne fasen arrangert fleire pressekonferansar, og dette kan til ei viss grad forklarast frå ein forhandlingsvariant ved at MI vart kontakta av SD og bedt om å vere med på desse. På denne måten vart altså relevante aktørar invitert med også på offentlege arenaer, noko som kan tolkast som eit teikn på at dei i enda større grad vart invitert med til å bestemme ein respons. MI presenterte *både* dei offisielle modellane frå VAAC og sine egne modellar, som avveik noko frå førstnemnde. Det var det ingen andre i Europa som gjorde. Dette kan vere eit teikn på at fleire stemmer vart høyrte då ein skulle bestemme ein respons. Eg vil likevel argumentere for at dette ikkje er eit spesielt sterkt argument, på grunn av MI sin relasjon til dei offentlege myndigheitene. Resten av deltakarane på desse pressekonferansane var representantar for dei offentlege myndigheitene, og som me skal sjå seinare kan dette i større grad tolkast frå eit omgivnadsperspektiv ved at ein her prata *til* tilhøyrarane heller enn *med* dei.

I kriseavgjerds- og avslutningsfasen vart mange aktørar invitert til å vere med på møter i regi av Eurocontrols Provisional Council. Dette kan tolkast som at også relevante norske aktørar vart invitert med for å komme fram til ein felles respons. At forslaga som vart presentert allereie var utarbeida i regi av England i løpet av helga, indikerer likevel at dette i

mindre grad kan forklarast frå ein forhandlingsvariant då dette tyder på at møtedeltakarane likevel hadde liten innflytelse. Seinare i analysen skal me sjå at forklaringa på dette kanskje heller kan finnast frå eit omgivnadsperspektiv, der legitimitetsomsyn er det avgjerande for handslingsval.

Forhandlingsvarianten av det instrumentelle perspektivet kan også tenkast å forklare kvifor luftromsregimet vart endra på så kort tid, ved at dei aktørane som hadde sterkast interesser i situasjonen fekk størst gjennomslag. Flybransjen hadde sterke interesser i at luftrommet skulle bli opna igjen, på grunn av økonomiske tap så lenge dei ikkje fekk avvikla flytrafikk. Stengt luftrom over lenger tid ville få dramatiske konsekvensar for flyselskapa, i ein bransje som nettopp hadde reist seg etter finanskrisa. Bransjen brukte store ressursar på å påverke offentlege myndigheiter, både ved å gå i dialog med departementet på eit tidleg tidspunkt og kome med mediautspel. Til slutt vart også luftrommet opna, trass i protestar frå NF og mangel på meir avgjerande kunnskap frå ekspertmiljøa. Løysinga ein valgte, kan seiast å vere ei mellomløysing med tanke på tryggleik og økonomiske omsyn, og kan difor tolkast som ei etterkomning av det kommersielle presset, altså dei sterkaste interessene. Dette inntrykket blir forsterka av at bransjen vart kontakta for å få koma med innspel til det nye regelverket før norske myndigheiter skulle i møter på europeisk nivå.

Forhandlingsvarianten av det instrumentelle perspektivet har altså også stor forklaringskraft i den første krisefasen, men den kan i tillegg tenkast å kunne forklare innhaldet i det nye luftromsregimet. I tråd med forventningane såg ein i den første fasen at relevante aktørar vart inkluderte for å forhandle om ein god respons, og i den siste fasen at dei kommersielle interessene som brukte mykje ressursar på å påverke tilsynelatande fekk gjennomslag i prosessen mot eit nytt luftromsregime. Som vist i empirikapitlet, vart ikkje forskingsmiljøet ved NILU involvert i prosessen frå starten. Dette klarer ikkje nokre av variantane av det instrumentelle perspektivet å forklare, då desse forutsetter at aktørane har evne til å samle inn relevant informasjon og har oversikt over relevante aktørar. Dei instrumentelle perspektiva, med sitt fokus på rasjonalitet og struktur, har heller ikkje stor forklaringskraft når det gjeld kvifor det vart debatt om kunnskapsgrunnlaget i krisekommunikasjonsfasen. Det blir derimot betre forklart med institusjonelle forklaringsfaktorar.

4.2 Eit institusjonelt perspektiv

4.2.1 Tre kulturar, tre handlingslogikkar

Frå eit kulturelt perspektiv vil ein anta at offentlege myndigheiter responderte på krisesituasjonen ved å handle i tråd med sine historiske tradisjonar, at dei ulike aktørane definerte situasjonen på ulike måtar på grunn av ulike oppfatningar av situasjonen, men at offentlege myndigheiter holdt fast på det opphavlege handlingsvalet. Ein antek altså at dei offentlege myndigheitene hadde utvikla eigne interne normer som dei instinktivt fulgte når dei skulle handtere ein ny situasjon. Vidare antek ein at dei ulike aktørane hadde ulike interne normer og difor ulike logikkar om kva som var passande handling. Desse ulike handlingslogikkane påverka aktørane sine problemdefinisjonar, men dei interne normene hos dei offentlege myndigheitene om korleis dei skulle handtera situasjonen var sterke, og difor veik dei ikkje frå den eksisterande handlingslogikken. Dette blir antatt å forklare utviklinga og handteringa av krisesituasjonen.

I kriseerkjenningsfasen såg ein tendensar til debatt om rollene til LT og Avinor som henholdsvis regelverksmyndighet og tenesteytar, altså driftsansvarleg for lufthamner. Sjølv om det ikkje var ei stor konflikt dei imellom, var det andre aktørar som reagerte på at Avinor vart framstilt som ei regelverksmyndighet sjølv om dette er LT sitt bord. Frå eit kulturperspektiv kan ein tolke dette som eit uttrykk for at begge partar følte eigarskap til situasjonen og reagerte intuitivt ved å vise ansvar i tråd med tradisjonen innad i organisasjonen. Eg vil likevel argumentere for at dette var eit tema som ikkje vart forstått, og difor forsterka, av media. I pressemeldingane frå Avinor i perioden, vart det tydeleg understreka at det vart gjort strenge prioriteringar om kven som fekk fly, mellom anna at ambulansfly skulle vere førsteprioritet, og dei understreka vidare at ansvaret for desse avgjerdene låg hos tilsynet. Samtidig viste LT etter at luftromsregimet var endra til at det operative ansvaret låg hos Avinor. Internt mellom dei ulike offentlege myndigheitene var rollene tydeleg avgrensa (intervju). Rollene vart også forsøkt klargjort ved felles pressekonferansar (intervju). At det likevel vart oppfatta at dette ikkje var klart, kan difor tenkast å heller vere eit resultat av at borgarar og media ikkje klarte å skilje mellom LT og Avinor, og at tidspresset gjorde det uklart kven som umiddelbart skulle stå for pressekonferansar for å vise kven som hadde ansvaret.

Som nemnd tidlegare i analysen, vart fleire aktørar inkluderte då myndigheitene skulle komme fram til ein respons, og at fleire av desse var ein del av dei ordinære høyringslistene kan tyde på at dette var del av det etablerte systemet. Frå eit kulturperspektiv kan dette også

tolkast som eit teikn på stivhengighet. Dette argumentet framhever at eit system som veks fram over tid, er vanskeleg å endre. Ein kan difor argumentere for at dei aktørane som vart inkluderte i RKR og andre fora var ein del av eit institusjonalisert system, ved at dei over lenger tid hadde vore ein del av dette systemet. Det kan forklare kvifor NILU ikkje vart inkludert i byrjinga, for dei hadde heller ikkje vore ein del av dette systemet tidlegare.

Eit hovudargument i denne studien er at debatten som oppstod nokre dagar inn i krisa, kan forklarast frå eit kulturperspektiv ved at ulike aktørar reindyrka sine roller og tilhøyrande interesser og handlingslogikkar. Dei ulike involverte aktørane har ulike formål med organisasjonen, ulik historie og hadde ulike interesser i krisesituasjonen som oppstod våren 2010. Dette gjorde at dei ulike aktørane også definerte situasjonen ulikt. Dei offentlege myndigheitene var, og er, dei øvste ansvarlege for tryggleiken i norsk luftfart. Både i den første fasen og spesielt den andre fasen, var desse tydelege på at tryggleiken skulle vere førsteprioritet og at «liv og helse [var] prioritet nummer én» (sitat side 57). Offentlege organ er ofte kjenneteikna ved at dei er grunnleggande konservative, og har ein treghet ved seg som gjer det vanskeleg å endra spor. Under askekrisa såg me at desse handla etter ein type «byråkratisk logikk» der handlingar var basert på at passande handlingslogikk i den offentlege sektor er fundert på nettopp desse verdiane. Dei heldt difor heilt tydeleg den same linja gjennom debatten, og framheva at det var uaktuelt å fly før ein var sikker på at det var trygt.

Dei tekniske ekspertane på si side, representert ved NILU og MI, var meir tilbakehaldne debattantar i krisekommunikasjonsfasen. Dei gongane desse aktørane uttala seg i media, var det enten om tema dei var heilt sikre på eller for å forsøke å forklare kvifor ein ikkje kunne vite sikkert kva som var den nøyaktige konsentrasjonen av aske i luftrommet. Dei handla altså etter ein «vitskapeleg logikk» der dei understreka at vitskap er grunnleggande ufullkommen og det difor alltid vil vere ein viss uvisse knytt til utrekningar og målingar. Dei understreka viktigheita av kunnskapsutvikling, mellom anna ved å framheve at det var mange måtar å gjere det betre og at dei var konservative i sine utrekningar som låg til grunn for om ein kunne fly eller ikkje. Dei nytta også anledninga til å diskutere samspelet mellom målingar og modellsimuleringar for å komme fram til best mogleg avgjerdsgrunnlag. Symptomatisk for denne logikken var også at fleire av poenga dei påpeikte ikkje kunne påverka situasjonen der og då, men var forslag til utvikling på lang sikt eller det kom som konklusjonar i etterkant (intervju). Både MI og NILU er sterke forskingsmiljø, noko som også framgår av deira vedtekter, men sistnemnde kan tenkast å i enda større grad handla etter ein vitskapeleg logikk då dei ikkje er knytt til dei offentlege myndigheitene på same måte som førstnemnde.

Flyselskapa på si side var i større grad opptekne av dei økonomiske kostnadane ved ei stenging. Sjølv om desse aktørane sjølvstøtt også var opptekne av tryggleiken, handla dei i stor grad etter ein «kommersiell logikk» der dei framheva at bransjen tapte pengar kvar dag stenginga haldt fram og at dette var uholdbart all den tid ein ikkje var sikker på realiteten i frykta for aske i luftrommet. Dette kan seiest å vere dei kommersielle aktørane si rolle samanlikna med andre aktørar i situasjonen. At dei gjekk tydeleg ut med dette, kan også vere eit resultat av at flybransjen nettopp hadde bygd seg opp etter finanskrisa og at ein difor hadde følgjene av økonomiske tap friskt i minne. Som me skal sjå seinare i analysen, kan sistnemnde argument kanskje i større grad tolkast som aktiv bruk av myter for å sikre sine egne interesser.

Spesielt i krisekommunikasjonsfasen såg ein at dei ulike aktørane i stor grad handla etter henholdsvis ein byråkratisk, vitskapeleg og kommersiell handlingslogikk. Som eit resultat av at situasjonen varte ved og alle aktørar opplevde press frå sine egne rekker, sat dei spørsmålsteikn ved legitimiteten til det opphavlege vedtaket om å stenge luftrommet. Som sitatet først i kapittel 3.3.2 viser, vart alle aktørane forventta å agera på sin front. Aktørane sine interesser var i konflikt ved at dei la vekt på ulike faktorar, men dei måtte likevel forholde seg til kvarandre. I ein situasjon med ufullstendig informasjon for alle partar der ingen hadde fasiten, forsøkte alle aktørane å utnytte handlingsrommet og fremme sine egne interesser for å tilfredsstille sine medlemmer eller rekker.

Dei offentlege myndigheitene sitt fokus på rutinar, tryggleik og krav til sikker kunnskap kom i konflikt med ekspertmiljøa sitt fokus på at vitenskap aldri kan gi heilt sikre svar. Dei kommersielle interessene representerte ei tredje retning, då dei i størst grad fokuserte på at dei økonomiske omsyna måtte vega tungt, spesielt då ein ikkje var sikker på kor mykje aske det faktisk var i luftrommet. NF på si side tok rolla som «bremsekloss» og stilte seg bak vurderinga til myndigheitene om å ikkje opne luftrommet før ein hadde meir sikker kunnskap. Tekniske ekspertar og flyselskap, derimot, skulda myndigheitene for overreaksjon. Alle desse reaksjonane kan frå eit kulturperspektiv tolkast som ein ryggmargsrefleks i samsvar med eigen historie og logikk om passende handling. Det kan også tolkast som naudsynte handlingsval for å sikre legitimitet i egne rekker.

Dei offentlege myndigheitene vart altså i denne situasjonen utsatt for press frå fleire kantar. Den byråkratiske handlingslogikken med fokus på rutinar i kombinasjon med ei grunnleggande konservativ haldning til sikker kunnskap går dårleg overeins med krav til fleksibilitet i krisetid, og dette kan ha forsterka presset mot både tilsyn og departement. Etter

intensivt arbeid på både norsk og europeisk nivå gjennom helga, vart lufttomsregimet til slutt endra. Denne løysinga vart umiddelbart skulda for å vere både forhasta, kunnskapslaus og ei direkte ansvarsfråskrivning frå myndigheitene då flyselskapa no skulle få fly i mellomsoner, gitt at dei undergav seg inspeksjon av myndigheitene. Spesielt NF var aktivt ute i denne fasen med å fremme desse argumenta. Også dette kan frå eit kulturperspektiv tolkast som ein «kulturell ryggmargsrefleks» ved at NF representerer pilotane, som dei meinte no fekk store delar av avgjerdsbyrden i tvilstilfeller som ingen ville ha ansvar for. NF var opphavleg på linje med dei offentlege myndigheitene, og ein måte å tolke dette på er at sistnemnde i motsetnad til NF var ansvarlege for å løyse situasjonen. Dei offentlege myndigheitene kunne som øvst ansvarlege ikkje «komme unna med» å be folk om å vente på betre tider. Presset dei på denne måten vart utsett for, førte til slutt til at dei gav etter for press trass i den opphavlege responsen som var i tråd med den konservative «byråkratiske kulturen».

Det kulturelle perspektivet har altså størst forklaringskraft i krisekommunikasjonsfasen og kan også forklare reaksjonane på det nye lufttomsregimet. I tråd med forventingane i kapittel 2.2.4., såg ein i desse fasane at dei offentlege myndigheitene handla i tråd med sine konservative og byråkratiske tradisjonar, og at dei lenge heldt fast på det opphavlege handlingsvalet. Ein såg også at dei ulike aktørane handla etter ulike handlingslogikkar som gjorde at dei framheva ulike typar utfordringar i situasjonen. Det kulturelle perspektivet endrar i liten grad oppfatninga om at kriseerkjenningsfasen i stor grad kan forklarast frå eit instrumentelt perspektiv, og kultur kan heller ikkje forklare kvifor lufttomsregimet vart endra i kriseavgjerds- og avslutningsfasen. For å forklare dette, må me rette blikket utover og analysere situasjonen frå eit omgivnadsperspektiv.

4.2.2 Forholdet til omgivnadane

Frå eit omgivnadsperspektiv vil ein anta at alle aktørar i askekrisa argumenterte for at sine definisjonar av krisa og handlingsval var dei rette og at offentlege myndigheiter handterte situasjonen med utgangspunkt i kva som sikra legitimitet i deira omgivningar. Ein antek altså at trekk ved dei ulike aktørane gjorde at dei hadde ulike meiningar og fremma argument for at desse var dei mest fornuftige. Ein antek også at dei offentlege myndigheitene gav etter for press av nødvendighet, og vidare at dei aktørane som utøvde sterkast press nådde gjennom i størst grad ved at dei offentlege myndigheitene i størst grad tok omsyn til desse for å få mest mogleg legitimitet. Omsyn til legitimitet og press frå omgivnadane blir altså sett på som forklaring på utviklinga og handteringa av krisesituasjonen.

Ein antek ofte at press frå omgivnadane vil føre til krav om at fleire aktørar blir inkludert og høyrte. Men press frå omgivnadane kan også tenkast å føra til legitimering av hierarki ved at leiarane blir forventta å bruka dei verktøya dei har for å nå måla som blir forventta utanfrå. Dette kan forklare kvifor ingen aktørar protesterte på dei offentlege myndigheitene si handtering i den første fasen: presset utanfrå gav legitimitet til å flytte handteringa av krisa til eit høgare nivå, og på den måten møtte myndigheitene krava utanfrå om å sørge for tryggleiken. Myndigheitene kunne altså skjæra gjennom på kort tid, og som skissert i teorikapitlet har borgarar ein tendens til å tilgi overreaksjon raskare enn manglande respons. Me har sett at dette endra seg på sikt, og dette kan henge saman med at krava frå omgivnadane endra seg. Frå å krevje at myndigheitene tok ansvar, kravde omgivnadane etter kvart ei meir fleksibel handtering av krisesituasjonen som ikkje såg ut til å gå over. På denne måten førte endra press frå omgivnadane til endra respons frå norske myndigheiter for å sikre legitimitet for sine handlingsval.

Allereie frå byrjinga fremma dei offentlege myndigheitene heilt tydeleg tryggleiksargumentet som årsak til sine handlingsval. Dette kom fram både i dei første meldingane frå LT og den første pressekonferansen med representantar frå dei råka departementa. Frå eit omgivnadsperspektiv kan dette tolkast som eit bevisst forsøk på å definere situasjonen frå eit tidleg tidspunkt for å sikre legitimitet for det dramatiske valet om å stenge heile det norske luftrommet. Denne måten å overdrive eigen argumentasjon, altså bevisst å framheva tryggleiksargumentet på kostnad av andre konkurrerande argument, kan vere eit uttrykk for at ein forsøkte å skape ei myte om situasjonen som eine og aleine eit spørsmål om dette. I kriseerkjenningsfasen vart dei heller ikkje motsagt, og det kan tyde på at dei lukkast i å definera krisesituasjonen som eit spørsmål om å sikre tryggleik og at hovudoppgåva var å sikre liv og helse for borgarar. Dei offentlege myndigheitene opplevde på dette stadiet ikkje press utanfrå, og det var heller ingen grunn til å endre responsen på dette tidspunktet.

At ein som utgangspunkt for denne første responsen brukte regelverket frå ICAO, kan også tolkast som eit uttrykk for at det var dei tekniske omgivnadane som her var avgjerande for dei offentlege myndigheitene sin respons. I Avinor forholdt ein seg i tillegg til regelverket frå ICAO også til Luftfartsforskrifta, som er norske regelverksmyndigheiter sitt verktøy for å etablerte restriksjonsområde (intervju). At ein skulle etablere restriksjonsområde var likevel nemnd i ICAO sitt beredskapsregelverk, og ein kan tenkte seg at ein fulgte dette til punkt og prikke i Noreg for å sikre legitimitet i ICAO-systemet der Noreg eg medlem. Dei offentlege

myndighetene haldt fast på denne linja heilt til det vart vedtatt eit nytt lufttomsregime med nye reglar utanfor Noregs grenser. Dette vart også vedtatt i Noreg og dette underbygger påstanden om at ein i denne situasjonen i stor grad var påverka av sine omgivadar.

I krisekommunikasjonsfasen såg ein som tidlegare nemnd at dei ulike aktørane fremma ulike oppfatningar om kva som var hovudutfordringa i situasjonen og korleis ein skulle løyse den. I denne fasen såg ein at sjølv om media gjekk frå formidlar til også å vere forteljar, formidla dei eit breiare spekter av meiningar. Debatten i media fekk etter ei stund trekk av å vere ein kamp om definisjonsmakta ved at dei ulike aktørane fremma dels svært ulike problemforståingar og forslag til handling. Dette kan tolkast frå eit omgivnadsperspektiv. Ein kan tenke seg at dei ulike aktørane, inkludert dei offentlege myndighetene, bevisst forsøkte å framstille sine definisjonar av situasjonen som mest korrekt for å sikre legitimitet for sine handlingsalternativ. På denne måten konkurrerte alle om å vinne fram i konkurransen om å få definere krisa slik at deira interesser vart fram når ein skulle løyse situasjonen best mogleg. Eit eksempel frå myndighetene si side kan vere dei mange pressekonferansane som vart arrangert etter kvart som debatten eskalerte, eit anna eksempel kan vere at både KSE og RKR arbeida aktivt med handtering av media frå dei offentlege myndighetene si side, ved å utarbeide situasjonsrapportar og talepunkt for alle medlemmene. På alle desse arenaene vart tryggleiksargumentet fremma, og dette kan tolkast som eit forsøkt på å reindyrke denne definisjonen og framstille den som den mest fornuftige, for at det ikkje skulle knytast tvil til om den offentlege responsen var den riktige i denne situasjonen.

For flyselskapa sin del, kan ein tolke i alle fall Norwegian sin retorikk frå eit omgivnadsperspektiv. Medan dei i krisas andre fase i stor grad brukte argumentet om økonomisk tap, fokuserte dei på tryggleik i ei pressemelding rett etter at lufttomsregimet vart endra. Flyselskapa vart av fleire skulda for å overdrive den økonomiske argumentasjonen og i for stor grad skulde sine økonomiske problem på myndighetene. At dei ikkje nemnde tryggleik i sin opphavlege kritikk, men framheva dette som viktig først då nye reglar var på plass, kan tolkast frå eit omgivnadsperspektiv. Ein kan tenke seg at ein på den måten bevisst ønska å skape ei myte om at hovudutfordringa var det økonomiske tapet, slik at dette presset førte til eit endra lufttomsregime.

Allereie i krisekommunikasjonsfasen såg ein teikn til «blame games» ved at dei norske offentlege myndighetene eksplisitt svarte på kritikk ved å vise til VAAC sine målingar og at ein var forplikta til å følgje det eksisterande regelverket gjennom medlemskapet i ICAO. Dette kan tolkast som at ein brukte påverknaden utanfrå som eit argument for å få legitimitet

rundt eigne handlingsval og for å unngå spørsmålet om ansvar og skuld i Noreg. Relatert til dette kan nemnast at det kan ha blitt opplevd som utfordrande for myndigheitene å kommunisere ut årsaka til luftromsstenginga, då denne var fundert på vitenskapeleg kunnskap som av nødvendighet ikkje er *heilt sikker*. Frå media måtte ein svare på spørsmål om ein var *heilt sikre* på kunnskapsgrunnlaget for sine handlingsval. Det kunne ein per definisjon ikkje vere, og for å grunngi det viste ein vidare til dei som føretok målingane og til ICAO som sto bak dei eksisterande reglane.

Luftromsregimet vart til slutt endra. Etter ei veke med unntakstilstand vart også delar av det norske luftrommet opna for kommersiell flytrafikk som eit resultat av endra reglar for heile Europa. At denne endringa skjedde etter ein debatt og press frå ulike aktørar, men utan at ein hadde fått mykje meir kunnskap, kan tyde på at omsyn til omgivnadane her spelte ei rolle. Då endringa var eit meir fleksibelt luftromsregime, er det nærliggande å sjå etter om dei kommersielle aktørane her fekk gjennomslag for sine interesser. Og til ei viss grad kan det sjå ut som at desse fekk gjennomslag for interessene sine ved at press frå flybransjen gjorde at ein endra luftromsregimet raskare enn ein elles ville ha gjort. Også det nye luftromsregimet opna for tolking når det gjaldt handheving av dei nye reglane, og dette kan ha gjort at det også på dette tidspunktet vart opna for press utanfrå. Det var fleire aktørar som pressa på for å få ei løysing på situasjonen og heller ikkje myndigheitene ønska å halde luftrommet stengt så lenge som mogleg. Til slutt hadde dei difor ikkje noko val. At det var dei kommersielle interessene som tilsynelatande vart høyrte i størst grad, kan som nemnd tidlegare i analysen henga saman med at desse brukte mest ressursar på å utøve press.

I innkallinga til møter i regi av Eurocontrols Provisional Council for å finne fram til ei ny løysing, vart det understreka at målet var ei meir harmonisert tilnærming i Europa. Møteinnkallinga kom etter berre ei veke, mange aktørar vart invitert med og ein fekk allereie då presentert tre ulike løysingsforslag. Dette kan tolkast frå eit omgivnadsperspektiv med fokus på legitimitet. Den opphavlege responsen vart både i Noreg og resten av Europa kritisert for å vere for lite fleksibel, og ei meir harmonisert tilnærming kan tolkast som eit forsøk på å imøtegå krava utanfrå ved at ei omforeina løysing kunne gjera det lettare å samanfinne fleksible løysingar. At dette kom på plass så fort – éi veke er lite i denne samanhengen – kan også tyde på at ein eksplisitt forsøkte å sikre systemets legitimitet. Mange aktørar var invitert med på møta, og tidlegare i analysen har me sett at dette kan tolkast frå ein forhandlingsvariant av eit instrumentelt perspektiv ved at ein inkluderte fleire aktørar. Ei alternativ tolking av dette kan vere at det var eit spel for galleriet ved at aktørar følte seg

inkludert og difor ikkje sat spørsmålsteikn ved løysinga. Europeiske myndigheiter var i større grad enn dei norske utsett for press for å endre situasjonen, spesielt frå kommersielle aktørar. Med finanskrisa i bakhodet er det difor nærliggande å tenke at dei måtte vise handlekraft. Ein fekk på førehand presentert tre ulike løysingar, og også for norske offentlege myndigheiter sin del kan det tenkast at det ville vore vanskeleg å stå imot presset om å endre luftromsregimet på denne måten. Slik kan ein tolke Noregs raske implementering av det nye systemet som eit teikn på at omgivnadane avgjorde den norske responsen i kriseavgjerds- og avslutningsfasen.

Gjennom heile perioden, kanskje spesielt i den siste fasen, fremma dei ulike aktørane ulike definisjonar på krisa og tilhøyrande løysingsforslag. Dette kan, som me såg over, forklarast med at dei handla med utgangspunkt i ulike interne normer for passande framferd. Dette kan også tolkast som eit forsøk på å bruke symbol for å sikre legitimitet for sine synspunkt. Når dei offentlege myndigheitene så tydeleg bruke ordet «tryggleik» kan dette tolkast som eit forsøk på å spele på folks behov for å kjenne seg ivaretatt. Ved å gjere dette, fekk potensielt avgjerda om å stenge luftrommet meir legitimitet og ein skapte ei myte om at det var tryggleiken som eine og aleine måtte vere fokus. At myndigheitene likevel valgte å endre luftromsreglane kan tyde på at denne strategien ikkje var god nok i lengda i møte med sterke interesser både frå selskap og «askefaste» passasjerar.

Samtidig såg ein også i denne fasen teikn til «blame games» ved at dei ulike aktørane peika på andre i spørsmålet om ansvar og skuld. Dette kan også tolkast som eit spel om legitimitet. Dei norske offentlege myndigheitene peika i stor grad mot det europeiske nivået i alle fasane av denne krisa. Spesielt i denne siste fasen når luftromsregimet vart endra, peika norske offentlege myndigheiter på at denne avgjerda ikkje var deira og at dei ikkje hadde andre val enn å følgje etter (sjå også Alemanno 2010:102). Som vist i empirikapitlet brukte myndigheitene tydeleg dei europeiske vedtaka som argument for sine egne val. Dette gjaldt både i debatten om kunnskapsgrunnlaget og etter at det vart vedtatt å endre luftromsregimet. Hovudargumentet var at ein frå norsk hald ikkje hadde anna val enn å følgje dei europeiske reglane, på grunn av at ein hadde forplikta seg gjennom avtalar, og å gå sololøp ville få alvorlege følgjer for tryggleiken.

Omgivnadsperspektivet har altså størst forklaringskraft når det gjeld kvifor argumenta i krisekommunikasjonsfasen vart så sterke og ulike. Perspektivet har ikkje minst forklaringskraft når det gjeld å forklare kvifor luftromsregimet vart endra. I tråd med forventninga i kapittel 2.2.4., såg me at alle aktørane argumenterte sterkt for at sine definisjonar av krisa var dei rette og at norske offentlege myndigheiter i denne siste fasen

handterte situasjonen i tråd med kva som sikra legitimitet i omgivnadane. At lufttomsregimet til slutt vart endra, skuldast altså at reglar i omgivnadane vart endra og at myndigheitene vart utsett for press både frå europeiske myndigheiter og andre norske aktørar. I sum kan ein slik sett seie at lufttomsregimet tvang seg fram som ein nødvendighet.

4.3 Diskusjon og komplementær bruk av fleire organisasjonsteoretiske perspektiv

I sum ser altså dei enkelte teoretiske perspektiva ut til å ha mest forklaringskraft aleine på ulike delar av kriseforløpet. Det instrumentelle perspektivet forklarar store delar av kriseerkjenningsfasen, men forklarar relativt mindre i dei neste fasane av krisa på grunn av at andre faktorar også spelte inn og vart forsterka etter kvart som tida gjekk. For å forklare krisekommunikasjonsfasen må analysen supplerast med eit kulturperspektiv for å identifisere faktorane som kan forklare mest. Denne fasen var prega av at ulike aktørar handla intuitivt ut frå sine egne interne kulturar og handlingslogikkar. Kriseavgjerds- og avslutningsfasen kan i størst grad forklarast frå eit omgivnadsperspektiv, då omsyn til legitimitet i omgivnadane ser ut til å ha vore avgjerande for at lufttomsregimet vart endra på ei knapp veke. Resultatet av denne prosessen, altså det nye lufttomsregimet med tredeling av lufttømmet, ser også ut til å kunna forklarast frå ein forhandlingsvariant av det instrumentelle perspektivet ved at dei som hadde sterkast interesser i situasjonen og brukte mest ressursar på å påverke, tilsynelatande også fekk størst gjennomslag.

Det er altså ulike forklaringsfaktorar som gjer seg gjeldande i dei ulike fasane av krisa, og ein kan tenke seg fleire årsakar til at forklaringsfaktorane endra seg etterkvart som tida gjekk. For det første er det ofte i krisetider eit sterkt krav retta oppover om at «leaders must govern» (Boin m.fl.2005:42). Desse krava om at leiarane skal ta styring, bestemme ein respons og sørge for tryggleiken til borgarane, kan forklarast frå den hierarkiske varianten av eit instrumentelt perspektiv der slike krav blir stilt til leiarane. Desse krava endra seg tydeleg i takt med tida under askekrisa. Medan myndigheitene i den første fasen hovudsakleg vart forventa å handtere krisa frå eit tryggleikssynspunkt, måtte dei tilfredsstille også andre aktørgrupper etter kvart som krisa vart langvarig og fleire aktørar kravde å bli høyrte. På lenger sikt vart altså fleire interesser råka og desse vart forventa å agere i henhold til kulturen i sine respektive miljø. Dette førte til ein kamp om å ha definisjonsmakt, og debatten som fulgte og

måten dei offentlege myndigheitene argumenterte for tryggleik i denne, kan i mindre grad forklarast av eit instrumentelt perspektiv. For å forklare dette må ein supplere med det kulturelle perspektivet, som framhevar at uformelle normer og den enkelte aktør sine særtrekk også er avgjerande for handlingsval og meiningar. Men heller ikkje kulturperspektivet klarer å forklara kvifor luftromsregimet vart endra og kvifor dei ulike aktørane tilsynelatande var tilbakehaldne med å ta ansvar for handlingsvala. Då presset frå omgivnadane hadde gått føre seg nokre dagar, endra til slutt norske myndigheiter responsen på krisesituasjonen, og dette kan hovudsakleg forklarast frå eit omgivnadsperspektiv der både tekniske og institusjonelle omgivningar spela ei rolle. Den opphavlege responsen hadde ikkje lenger legitimitet, og for å sikre støtte i sine omgivningar beståande av både andre norske aktørar og EU, valgte norske myndigheiter å støtte opp om dei europeiske luftromsendringa samtidig som dei tydeleg viste til europeiske myndigheiter i spørsmålet om ansvar og eventuell skuld.

Som eg argumenterte for i innleiinga, er likevel biletet meir komplekst. For det første, som også nemnd i kapittel 4.2.2., kan ein tenke seg at aktørane, også dei offentlege myndigheitene, aktivt spelte på myter for å oppnå legitimitet. Altså er det mogleg å argumentere for ei instrumentell bruk av myter for å sikre sine egne interesser. Under askekrisa såg ein at dei offentlege myndigheitene brukte mykje tid på mediahandtering og ofte brukte ordet «tryggleik» i argumentasjon for kvifor ein hadde stengt luftrommet. Det var sjølvstakt slik at dette vedtaket vart tatt for å sikre folk sin tryggleik, men den aktive bruken av argumentet i etterkant kan tolkast som ei bevisst bruk av myten om at tryggleik alltid skal komme først, for å sikre legitimitet rundt sine egne handlingsval.

Det er også mogleg å tenke seg at det føregjekk forsøk på å påverke andre ved ei instrumentell manipulering av kultur for å oppnå sine mål. Frå eit slikt analytisk utgangspunkt vil ein sjå etter om leiarane i ein organisasjon bevisst forsøker å endre kulturen slik at den passar betre med deira mål om effektiv styring, til dømes ved å sørgje for legitimitet for meir hierarki eller å sørgje for at andre typar handlingar blir oppfatta som passande av medlemmene i organisasjonen. Eg ser ikkje teikn til at dette har funne stad i det tilfellet som denne studien tek føre seg. At eg ikkje klarer å spore forsøkt på «kulturell design», kan for det første sjølvstakt handle om at dette ikkje har vore forsøkt gjort av leiarane. For det andre vil slike prosessar, i likskap med dei andre institusjonaliseringsprosessane eg har skildra i kapittel 2.2.3., ta lang tid. Krisesituasjonen under askekrisa i 2010 varte ikkje på langt nær lenge nok til at det er mogleg å observere kulturell endring, og difor reknar eg ikkje dette for å vere ein interessant potensiell forklaringsfaktor. Ein annan versjon av dette er å sjå etter om den

passande handlingslogikken faktisk er å handle instrumentelt (Christensen m.fl.2004:177). Om ein går tilbake til handlingslogikkane som vart skildra i kapittel 4.2.1., står den «byråkratiske handlingslogikken», i motsetnad til «den vitskapelege» og «den kommersielle», nært ein slik analyse ved at ein innad i offentleg sektor ikkje ønska å avvika frå dei eksisterande strukturane. Om kultur hemma eller fremma instrumentaliteten varierte altså mellom dei ulike aktørgruppene.

Det er også verdt å ta ein kikk på spelet om ansvar og skuld frå forhandlingsvarianten av det instrumentelle perspektivet. Frå dette analytiske perspektivet antek ein at handteringa av krisa kan forklarast ved at alle aktørane vart inkluderte i diskusjonsfora for saman å komme fram til ein respons. Som me har sett tidlegare i analysen, kan dette forklare at fleire aktørar vart inkluderte i RKR og at det var mykje kontakt mellom myndigheitene og andre i løpet av denne veka. Men perspektivet kan også tenkast å forklare kvifor aktørane i aukande grad viste til andre i spørsmålet om skuld og ansvar. Fleire aktørar var samla for å finne fram til ein god respons, og det kan då tenkast at ein skulda på kvarandre for sjølv å unngå og bli satt til ansvar for den kritiske situasjonen. Ein kan tenke seg at då fleire aktørar vart inkluderte for å finna fram til ein felles respons, førte dette til mindre konflikt om resultatet på grunn av at alle hadde vore med i forhandlingane om dette. Samtidig såg ein at fleire av deltakarane her ikkje støtta responsen og gav andre aktørar skulda for den langvarige krisesituasjonen. Dette kan tenkast å kunna forklarast med at forhandlingar førte til «blame games», altså eit spel om skuld, då det var enklare å vise dette vidare når ein gjennom forhandlingar kjente meiningane til dei andre. Samtidig kunne ein fremme påstandar om at det var andre sine interesser som hadde fått gjennomslag i det endelege resultatet og at andre difor måtte ta ansvar for problema.

Samtidig kan det på dette punktet vere vanskeleg å skilje mellom handlingar som er resultat av instrumentell forhandling og handlingar som er resultat av kultur. At dei ulike aktørane var ueinige om handlingsval kan forklarast ut frå kultur og differensierte logikkar om passende handling. Samtidig kan ein tenke seg at dei ulike aktørane i ein forhandlingssituasjon bevisst fremma ulike argumenter. Eg vil argumentere for at spørsmålet om kva forklaringsfaktor som er sterkast handlar om aktørane sitt bevissthetsnivå. Frå eit kulturperspektiv reknar ein handling i tråd med kultur for å vere intuitive ryggmargsrefleksar, medan eit instrumentelt perspektiv vil forutsette at handlingar er bevisste val for å nå definerte mål.

I tillegg til at dei ulike teoretiske perspektiva aleine forklarar ulike delar av krisesituasjonen best, og at ein komplementær bruk av perspektiva kan forklare delar av krisa, må ein også ta høgde for fleire modifikasjonar. Til dømes kan ein tenke seg at forklaringane frå eit kulturperspektiv må ytterlegare kompliserast ved at dei ulike aktørane, inkludert myndigheitene, hadde trekk av fleire ulike handlingslogikkar. Dei norske offentlege myndighetene på si side kan tenkast å ha stått i eit spenningsforhold mellom fleire handlingslogikkar, og den handlingslogikken som til ei kvar tid var dominerande kan ha påverka handlingsval. Offentlege myndigheiter må, som øvste ansvarleg, ta omsyn til fleire interesser. I tillegg til byråkratiske verdiar, blir det også stilt krav til at dei skal legge til rette for gode vilkår for kunnskapsutvikling og næringsliv. I tillegg er dei på mange måtar eit ekspertmiljø sjølv, både juridisk og teknisk. Presset frå desse ulike gruppene med tilhøyrande krav om handlingslogikk kan ha gjort seg gjeldande på ulike stadium av kriseforløpet. Då krisa først oppstod var alle einige om at det var rett av myndigheitene å handle etter ein konservativ byråkratisk logikk og stenge lufttrommet medan ein venta på meir informasjon. Etter kvart som krisa varte ved, vart dei møtt med fleire interne krav om å ta omsyn til fleire grupper som flybransjen og dei tekniske ekspertane. Dette kan ha endra kva handlinglogikk som vart dominerande på dei offentlege myndigheitene si side. Ein kan tenke seg at dei etter ei tid i større grad handla etter ein vitenskapeleg logikk der dei også argumenterte for at vitenskap er grunnleggande ufullkommen, og i prosessen opp mot eit nytt lufttomsregime i større grad handla etter ein kommersiell handlingslogikk. Spenningsforholdet mellom desse ulike logikkane kan altså vere ein medverkande årsak til at ein såg ei endring i handlingsval og respons etter ei knapp veke.

Vidare er det viktig å merke seg at det heller ikkje innad i kvar aktørgruppe var eintydige meiningar og haldningar til situasjonen. Dei offentlege myndigheitene, som i denne studien altså er eit samleomgrep for SD, LT og Avinor, var den mest homogene aktørgruppa i denne situasjonen. Alle desse handla etter ein tydeleg byråkratisk logikk der tryggleik sto i sentrum, og ingen av desse veik i utgangspunktet frå den konservative linja om å halde lufttrommet stengt til ein hadde meir kunnskap.

Dei tekniske ekspertane, i denne studien representert ved MI og NILU, framsto som noko meir heterogene i sin respons, noko som kan forklarast ved ulik tilknytning til dei offentlege myndigheitene. Medan MI var tilbakehaldne med å uttale seg om tema dei ikkje var heilt sikre på, og la vekt på å forklare korleis ein ikkje kunne vere sikre på verken målingar eller simuleringar, var NILU i noko større grad aktive med å kritisere det

opphavlege vedtaket til myndigheitene. At NILU framsto som meir kritiske, kan likevel vere eit resultat av at enkelte forskarar der vart oppsøkt av media og bedt om å uttale seg. Dette kan ha ført til at NILU framsto som meir kritiske og avvikande frå MI enn kva som eigentleg var tilfelle. Begge aktørane i denne gruppa handla i stor grad etter ein vitskapeleg logikk der dei anarkjente og forsøkte å kommunisere ut at vitskap er grunnleggande ufullkommen – og at ei eventuell ny løysing ikkje ville kunne bygge på hundre prosent sikker kunnskap.

Dei kommersielle interessene er i denne studien den minst homogene aktørgruppa, i denne studien representert ved Norwegian og SAS. Førstnemnde aktør var den mest kritiske aktøren i debatten, og administrerande direktør Bjørn Kjos gjekk rett i strupen på dei offentlege myndigheitene og kravde, med utgangspunkt i økonomiske argumenter, ei ny løysing på krisesituasjonen. SAS på si side tok tidleg eit meir nøktern standpunkt og fremma tidleg i media at dei forholdt seg til tilvisingane frå Avinor. Sjølv om ein kan tenke seg at det føregjekk andre diskusjonar på bakrommet, holdt dei utad stort sett fast ved dette gjennom heile debatten. Flyselskapet Widerøe, som var ekstra hardt råka på grunn av at dei driftar flyrutene i Nord-Noreg som var dei hardast ramma, tok eit standpunkt mellom Norwegian og SAS (intervju).

5 Funn og vegen vidare

5.1 Problemstilling og hovudfunn

Hovudproblemstillinga i denne studien er korleis den norske offentlege responsen på askeskya våren 2010 var, og kva som kan forklare utviklinga og handteringa av krisesituasjonen. Kapittel tre underbygger inntrykket av at situasjonen umiddelbart vart handtert i tråd med det eksisterande regelverket og at alle aktørane var einige i denne responsen. Etter nokre dagar byrja dei same aktørane å stille spørsmålsteikn ved den opphavlege responsen, og dei definerte krisa på ulike vis. Avgjerdsprosessen mot eit nytt luftromsregime vart kjenneteikna av at ulike aktørar pressa på frå ulike kantar, og at både offentlege myndigheiter og andre til ei viss grad forsøkte å vise til andre når det gjaldt både ansvar og årsak til at luftromsregimet vart endra.

At den offentlege responsen på askekrisa altså vart ulik på kort og lang sikt kan i hovudsak tilskrivas at krisa vart meir altomfattande enn ein først trudde, og ein difor måtte handtere også andre typar utfordringar på lenger sikt. Inntrykket er at årsaka til den første responsen var at det allereie fantes beredskapsplanar og -system for korleis ein skulle handtere denne typen situasjonar. Dette hadde ein øvd på, og alle aktørane var einige om at det var fornuftig å stenge luftrommet slik ein gjorde. Utryggleiken var i stor grad avgjerande for den første responsen der styresmaktene tok kontroll og borgarar og andre aktørar føydde seg etter dette på grunn av eit generelt fokus på tryggleik. Det operasjonelle nivået oppfatta krisetilstanden og tidspresset umiddelbart, medan det strategiske nivået kom på banen kort tid etter. På lang sikt vart utfordringane for dei offentlege myndigheitene større og det kan sjå ut til at ein ikkje hadde tilfredsstillande beredskapsplanar for langvarige krisetilstandar.

Etter ein periode der ulike aktørar fremma ulike situasjonsskildringar og interesser, vart luftrommet endra som eit resultat av forhandlingar på EU-nivå. Denne nye løysinga var laga med tanke på fleksibilitet – eit krav som også kom frå fleire enn dei kommersielle aktørane. Både media, «askefaste» passasjerar og opinionen kravde på dette tidspunktet at det måtte komme ei løysing på situasjonen. Den nye løysinga baud på oppstartproblem ved at ein ikkje var einige om detaljane i det nye systemet. I Noreg forsøkte myndigheitene så godt dei kunne å handtere situasjonen ut frå desse føresetnadane, men ein viste i stor grad til det europeiske nivået i spørsmålet om ansvar. Det var det ikkje urimeleg å gjera, og det kan nok også i stor grad forklare kvifor debatten i Noreg var på langt nær så krass som i resten av

Europa. Debatten var nok også krassare i media enn på bakrommet, noko som kan forklarast med at alle aktørane vart forventta å fremme interessene i sine respektive miljø og difor av nødvendighet måtte spele ut sine roller sterkt. Fleire av informantane i denne studien understreka at offentlege myndigheiter var mest opptekne av å bruke tida på å faktisk få løyst ein omfattande krisesituasjon, og forståelsen for dette var generelt større blant alle aktørane enn kva ein fekk inntrykk av i media.

Når det gjeld kva aktørar som vart høyrte i dei ulike fasane av krisa, er det generelle inntrykket at det var ein open prosess – men berre for dei ein allereie hadde kontakt med. Dei kommersielle aktørane kom tidleg i kontakt med dei offentlege myndigheitene, det same gjaldt MI. Både flyselskap og sistnemnde var allereie i kontakt med myndigheitene, men det var fleire som ikkje var det eller som uansett ikkje vart høyrte i like stor grad. NILU var ukjent også for myndigheitene då askeskya kom, trass i at dei over fleire år hadde bygd opp kompetanse knytt til vulkanutbrot og aske. At dei ikkje var ein del av det etablerte beredskapssystemet, illustrerer at det kan vere vanskeleg for dei offentlege myndigheitene å danne seg eit bilete av kven som er relevante deltakarar i dei foraene – og det understreker at myndigheitene heller ikkje før askeskya kom hadde full informasjon til å danne seg eit bilete av kriser som kunne oppstå. NF kjempa i denne situasjonen pilotane sine interesser, og vart tilsynelatande i mindre grad enn andre høyrte om sine meiningar i prosessen mot eit nytt lufttomsregime. Deira interesser lyste i liten grad gjennom der, men dei var i kontakt med dei offentlege myndigheitene også i forkant av dette og i eit lite miljø var det klart kva som var deira meiningar. At ein likevel vedtok eit nytt regime kan bety at myndigheitene anarkjente at dei ikkje kunne tilfredsstille alle interessene, og at dei *måtte* finne ei løysing på situasjonen.

5.2 Kva har me lært?

Innholdet i en krise er aldri rutine, det ligger i krisens natur
(informant om korleis ein handterte krisesituasjonen)

Som vist i kapittel 2.3.2., bør gode forskingsspørsmål både ha samfunnsmessig relevans og vere viktige reint vitskapeleg sett. Denne studien omhandlar krisehandtering i offentlig sektor, med spesielt fokus på krisesituasjonar som har eit teknisk utgangspunkt (sjå kapittel

2.3.3.). Til grunn for studien ligg spørsmålet om kva som kan forklare utviklinga og handteringa av askekrisa frå norske myndigheiter si side. Eg meiner konklusjonane i denne studien oppfyller begge krava til eit gode forskingsspørsmål og vil under skissere både empiriske og teoretiske lærdommar frå denne studien.

Askeskya i 2010 illustrerer for det første eit viktig poeng: i situasjonar der årsaka til ein krisetilstand er teknisk – i tydinga ikkje-politisk, men løysinga av nødvendighet må vere politisk, er utsiktene til konflikt større. Under askekrisa var årsaka til krisa i høgaste grad teknisk, ved at problemet var ein vulkan og tekniske ekspertar ikkje hadde gode nok svar på verken kor mykje fly kunne tola av vulkansk aske eller korleis ein kunne finne ut kor mykje aske som faktisk var i lufta. Denne situasjonen stilte etter kvart det politisk-administrative systemet ovanfor ei legitimitetsutfordring, og ei endring måtte komme. Som nemnd i kapittel 4.2.1., har tekniske ekspertmiljø og politisk-administrative miljø generelt trekk som gjer at dei har ulike problemdefinisjonar og handlar etter ulike handlingslogikkar. Dette kan danne utgangspunktet for konflikt når det gjeld kva som er den beste løysinga på denne typen kriser, då dei tekniske miljøa ikkje kan tilfredsstilla krava frå dei politisk-administrative miljøa om heilt sikker og udiskutabel kunnskap (sjå også Lawless 2011:6). Ein tilleggsdimensjon i krisa som denne studien omhandlar, var at dei kommersielle interessene også var sterkt representerte og råka av krisetilstanden. Konfliktbiletet vart difor forsterka av at eit tredje miljø med ein tredje handlingslogikk ikkje nødvendigvis hadde forståing for dei handlingsval som vart tatt frå myndighetshald. Dette gjorde biletet meir komplekst, og stilte dei offentlege myndigheitene ovanfor endå større utfordringar spesielt når det gjaldt legitimitet.

Relatert til dette er det likevel viktig å understreke at media også i denne krisa fekk, eller kanskje tok, ei viktig rolle i å formidle forholdet mellom desse ulike interessene. I ein pressa situasjon gjekk media frå formidlar til forteljar, og denne rolleendringa kan ha forsterka kjensla av konflikt sjølv om konfliktnivået reelt sett ikkje var så høgt. Spesielt samanlikna med resten av Europa var klimaet i Noreg bra, og bransjen framsto stort sett som samla. Frå dei norske offentlege myndigheitene si side var det ikkje urimeleg å argumentere som dei gjorde. Tryggleiken *var* overordna viktig og at det nye regimet kom frå Europa *var* reelt. Media si oppsøkande rolle og tidsdimensjonen ved at krisa varte ved, kan likevel ha pressa aktørane til å reindyrke sine roller. Det er nær sjølvagt at ein i både flyselskapa og ekspertmiljøa anarkjente at tryggleiken var viktig og at ein ikkje hadde nok kunnskap om moglege løysingsalternativ. At dei offentlege myndigheitene var klar over dei potensielle økonomiske konsekvensane, og at både dei og flyselskapa forsto at vitenskap ikkje alltid kan gi

hundre prosent sikker kunnskap, er heller ikkje vanskeleg å tenke seg. At konfliktnivået i media trass i dette var høgt, kan forklarast med at dei måtte framheve sine respektive argument på spørsmål frå media både for å understreke sine roller og for å sikre fortsatt legitimitet i ein pressa situasjon. Aktørane vart til ein viss grad forsøkt spelt opp mot kvarandre, og media oppsøkte enkeltpersonar som svarte for seg sjølv utan å nødvendigvis ha meiningar i debatten forøvrig eller å representere sin organisasjon i denne situasjonen. At nokre enkeltaktørar i tillegg på eige initiativ gjekk til media med utspel som ikkje representerte ein organisasjon eller aktørgruppe, kan også ha bidrege til å fyre opp under ein etter kvart anspent debatt i media.

Når det gjeld kriseteori, har denne studien vist at organisering har ei sentral rolle i kor vellykka ei krisehandtering blir. Boin(2009) spør i ein artikkel om organisering er «source or solution», altså årsak til eller løysinga på kriser. Både den artikkelen og denne studien konkluderer med at organiseringa kan vere begge deler. Under askekrisa såg me at god organisering gjorde at ein umiddelbart kunne sette i gong eit system for å hindre krisetilstanden i å eskalere og hindre farlege situasjonar med fare for liv og helse. Likevel såg me at det eksisterande beredskapssystemet ikkje handterte krisa tilfredsstillande på lang sikt. Samtidig som dette viser at askekrisa til ein viss grad kan kallast ei menneskeskapt krise – fordi organiseringa og responsen påverka graden av krise – viser dette at organiseringa også kan vere årsaka til at krisa ikkje vart handtert godt nok i krisas andre og tredje fase.

Eit kanskje viktigare poeng når det gjeld kriseteori, er likevel korleis andre faktorar enn organisering er av betydning for det endelige utfallet av kriser. Kriselitteratur har ofte tatt ei instrumentell retning, men denne studien viser det mange allereie anarkjenner: Ein kan ikkje vite heilt sikkert korleis den neste krisa ser ut. Difor kan myndigheitene heller ikkje planlegge beredskapssystema for framtidige krisesituasjonar hundre prosent rasjonelt. Samtidig har me sett at både institusjonaliserte normer og omgivadar påverkar dynamikken i kriser. Spesielt i situasjonar der ulike typar aktørar må samhandle for å løyse krisesituasjonen, viser altså normene i den enkelte organisasjon seg å bety mykje for korleis ein oppfattar krisesituasjonen og vidare korleis ein meiner situasjonen best kan løysast. I ein slik situasjon må dei ansvarlege myndigheitene av nødvendighet ta omsyn til sine omgivadar, for å sikre at relevante aktørar blir høyrte og for å sikre legitimitet for sine avgjerder i omgivnadane.

Som sitatet som innleiar dette kapitlet viser, er krise per definisjon ikkje rutinesituasjonar. Ein kan difor ikkje lage detaljert planar for korleis neste krise skal handterast, men som denne studien har vist er det viktig å ha gode rammer rundt alle moglege

kommande kriser. Eit råd kan tenkast å vere ei organisering som kombinerer yte struktur med indre fleksibilitet, og som tillét dei ulike aktørane å fremma sine interesser for å sikre indre legitimitet samtidig som ein opnar for god dialog med omgivnadane. God koordinering mellom aktørar handlar om «making the complex and difficult both straightfoward and routine» (Kettl 2003:264). Eit nøkkelord i denne samanhengen vil vere fleksibilitet, for som sitatet som innleiar dette kapitlet viser, er krisesituasjonar det motsette av rutinesituasjonar. Å lære av krisa for å utvikle eit system som i større grad tek omsyn til differensierte handlingslogikkar og legg vekt på fleksibilitet, framstår i denne samanhengen som viktig. Kriser kan vere gode moglegheiter til å gjere dei eksisterande beredskapssystema betre, dersom ein er villig til å lære og ta på seg ansvar og eventuelt skuld. Ein retning innan kriseteorien dannar eit positivt bilete av dette, ved at ein gjennom såkalla «High Reliability Organizations» instrumentelt kan bygga ein tryggleikskultur for å vere betre budd på kriser neste gong (Læg Reid m.fl.2011:28). Og det *har* skjedd endringar i den norske beredskapen på dette området sidan askeskya våren 2010.

Under askekrisa vart det oppretta kontakt mellom fagmiljøet ved NILU og norske ansvarlege myndigheiter. Dette samarbeidet heldt fram etter askekrisa, og i etterkant oppretta ein ei ekspertgruppe der ein kan dele kunnskapar med kvarandre. «Etatsgruppa for Vulkansk Aske» (EVA) framstår som ei institusjonalisering av ad-hocsystema som vart oppretta i forbindelse med krisa i 2010, og består av medlemmer frå LT, Avinor, NILU og MI i tillegg til ein observatør frå SD(intervju). Dette er ansett å vere dei viktigaste aktørane på dette feltet, og gruppa skal kunne møtast dagleg under tilsvarande situasjonar for å diskutere og utveksle informasjon. EVA-gruppa vart testa under nye øvingar 13.-14.april 2011 og ein månad seinare, i mai 2011, hadde ein ny islandsk vulkan utbrot som førte til askeskyer over Europa. Følgjene av denne vulkanen vart mindre. Mellom anna som ein konsekvens av det nye luftromsregimet og dialogen i EVA-gruppa, kunne ein denne gongen handtere situasjonen med meir fleksibilitet og halde større delar av luftrommet opent. Evna til å lære ser altså ikkje ut til å ha blitt hemma av dei føregåande teikna til «blame games», og ein ser her tydelege teikn på både erfaringsbasert læring og kompetansebasert læring ved at ein har oppretta ei ny gruppe for å handtere tilsvarande situasjonar i framtida. I tillegg skjer det sjølvsagt mykje forklaringsbasert læring ved at den tekniske vitskapen stadig går framover.

5.3 Nye spørsmål

Det er mange tema av både teknisk og samfunnsmessig art det hadde vore interessant å sjå nærmare på, og eg vil avslutningsvis skissere nokre tema eg sjølv ikkje har hatt rom for å diskutere. Både litteraturgjennomgang og intervju med informantar har gitt meg mykje meir informasjon enn eg har kunna bruke i denne studien, og studier av denne typen kriser frå eit statsvitskapeleg (eller samfunnsvitskapeleg) perspektiv er etter mitt syn mangelvare. For det første illustrerte askeskya i 2010 at kommunikasjon er ein viktig del av god krisehandtering. Det er utfordrande å sikre at alle som bør prate saman faktisk pratar saman, og eit interessant tema er kvifor ein i nokre system eller tilfelle har klart dette på ein betre måte. I tillegg til kommunikasjon mellom aktørar, er også det utadretta informasjonsarbeidet interessant, og at det i etterkant av askekrisa har blitt oppretta ein ny sentral kriseportal (sjå fotnote side 44) understreker at dette er eit viktig tema. Under askekrisa brukte fleire aktørar sosiale medier som facebook for å nå ut til befolkninga med informasjon, noko som tyder på at informasjonsflyten framover også vil gå føre seg i andre kanalar enn før.

For det andre har denne oppgåva vist at organisering samt forståing for og handtering av kontekst kan vere avgjerande for ein god kriseberedskap. Eit stort tema på dette feltet som eg ikkje har dekkja som hovudtema, er norske myndigheiter sitt forhold til EU i denne typen situasjonar. Spørsmåla om kvar løysingsforslaga kom frå, kva som føregjekk på europeisk nivå gjennom helga og korleis norske myndigheiter forholdt seg til dette, forblir ubesvart i denne studien. Samhandlinga med Europa er med andre ord interessant også i forbindelse med krisearbeid. Denne studien har også vist at aktørar og interesser i myndigheitene sine omgivningar påverkar handlingsvala ein gjer i krisesituasjonar. Eit interessant tema er korleis desse aktørane arbeider for å få gjennomslag for sine interesser, og i kva grad dette endrar den kriseresponsen ein elles kunne fått. Eit utgangspunkt for vidare studier kan uansett vere det askekrisa har lært og og Arjen Boin (2005:55) uttrykker: «Structure makes certain things impossible, but it also provides something to fall back on».

Litteraturliste

- Aftenposten 2010a. «Luftfartstilsynet: Situasjonen er alvorlig», artikkel av Lars Akerhaug 17.april. <<http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/Luftfartstilsynet-Situasjonen-er-alvorlig-5324817.html>> [sist lest 25.04.2012].
- Aftenposten 2010b. «-Askekaoset kan vare i uker eller år», artikkel av Per Annar Holm 17.april. <<http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/--Askekaoset-kan-vare-i-uker-eller-r-5324834.html>> [sist lest 25.04.2012].
- Alemanno, Alberto (2010). «The European Regulatory Response to the Volcanic Ash Crisis: Between Fragmentation and Integration», *European Journal of Risk Regulation*, 1 (2), 101-106.
- Allison, Graham T. (1969). «Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis», *The American Political Science Review* 63:689-718.
- Andersen, Svein S. (2006). «Aktiv informantintervjuing», *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* 22:278-298.
- Avinor (2010). «Avinor har stengt luftrommet frå Namsos til Tromsø». Pressemelding 14.april kl. 22.41.
- Avinor (2011). «Regelverk for lufttrafikk». <http://www.avinor.no/avinor/sikkerhet/40_Regelverk> [sist lest 25.04.2012].
- Avinor (2012a). «Avinors historie». <http://www.avinor.no/avinor/omavinor/40_Historikk> [sist lest 25.04.2012].
- Avinor (2012b). «Vedtakter for Avinor AS». <http://www.avinor.no/avinor/finansiellinformasjon/10_Vedtakter> [sist lest 25.04.2012].
- AvinorPULS (2010). Internmagasin. Heftenummer 2.
- Backer, Knut (2010). «Askehistorien – luftromsinndelingen». Foredrag på Solakonferansen 14.september.
- Beck, Ulrich (1992). *Risk Society: Toward a New Modernity*. London: Sage Publications.
- Boin, Arjen (2008). «Editor's Introduction: Fundamentals of Crisis Development and Crisis Management: An Introduction to Critical Crisis Readings», i Arjen Boin (red.). *Crisis Management volume 1*. New York: Sage Publications.
- Boin, Arjen (2009). «Introduction to the Special Issue. The New World of Crisis and Crisis Management: Implications for Policymaking and Research», *Review of Policy Research* 26:367-377.

- Boin, Arjen, Paul 't Hart, Eric Stern og Bengt Sudelius (2005). *The Politics of Crisis Management. Public Leadership under Pressure*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Boin, Arjen og Allan McConnell (2007). «Preparing for Critical Infrastructure Breakdowns: The Limits of Crisis Management and the Need for Resilience», *Journal of Contingencies and Crisis Management* 15(1): 50-59.
- Bratberg, Øivind (2010a). «Casestudier: Gjennomføring og analyse». Forelesingnotater i faget STV4020 13.september. Oslo: Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Bratberg, Øivind(2010b). «Casestudiet som forskningsdesign». Forelesingnotater i faget STV4020 10.september. Oslo: Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Brunsson, Nils (2006). *The Organization of Hypocrisy. Talk, Decisions and Actions in Organizations*. København: Copenhagen Business School Press.
- Brygard, Mona Christensen (2006). *Ny struktur for krisehåndtering. En analyse av beslutningsprosessen som ligger til grunn for opprettelsen av Regjeringens kriseråd og Krisestøtteenheten*. Masteroppgåve. Oslo: Instiutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Burnham, Peter, Karen Gilland, Wyn Grant og Zig Layton-Henry (2004). *Research methods in politics*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Christensen, Tom og Kjell Arne Røvik (1999). «The Ambiguity of Appropriateness», kapittel 8 i Per Lægreid og Morten Egeberg(red.). *Organizing Political Institutions. Essays for Johan P. Olsen*. Oslo: Scandinavian University Press.
- Christensen, Tom, Per Lægreid, Paul G.Roness og Kjell Arne Røvik (2004). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, Tom, Mathias Johannessen og Per Lægreid (2011). «A System under Stress – the Islandic Volcano Ash Crisis». Paper presentert på EGOS-konferanse i Göteborg 7.-9.juli.
- Czarniawska, Barbara. red. (2009). *Organizing in the Face of Risk and Threat*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Dagens Næringsliv (2010). «Ufarlig å fly», artikkel av Bernt Gran 17.april.
- Drennan, Lynn T. og Allan McConnell (2007). *Risk and Crisis Management in the Public Sector*. New York: Routledge
- DSB (2010). «Vulkanutbrudd – når og hvor kommer det neste?». Temanotat frå Direktorat for Samfunnssikkerhet og Beredskap (DSB), august 2010.
- DSB(2012). «Nasjonalt risikobilde 2012». Temanotat frå Direktorat for Samfunnssikkerhet og Beredskap (DSB), mai 2012.

- Eide, Terje Dahlseng (2009). «Katla murrer». *Flygeledern* 37(4):11.
- Eide, Terje Dahlseng (2010). «Norge stengte først», *Flygeledern* 38(1):9.
- Eurocontrol (2011). “Our role”. <<http://www.eurocontrol.int/articles/eurocontrol-role>> [sist lest 22.03.2012].
- Eurocontrol (2012). “What is Eurocontrol?” <<http://www.eurocontrol.int/content/about-us>> [sist lest 22.03.2012].
- Fantoft, Sissel (2010a). «Askeheltene», *AvinorPULS* 2010(2): 8-9.
- Fantoft, Sissel (2010b). «En uvirkelig situasjon», *AvinorPULS* 2010(2):14-15.
- Feldman, Martha S. og James G. March (1981). «Information in Organizations as Signal and Symbol», *Administrative Science Quarterly* 26: 171-186.
- Fimreite, Anne Lise, Peter Lango, Per Lægred og Lise H. Rykkja red. (2011). *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Fimreite, Anne Lise, Per Lægred og Lise H. Rykkja (2011). «Organisering for samfunnssikkerhet og krisehåndtering», kapittel 1 i Anne Lise Fimreite, Peter Lango, Per Lægred og Lise H. Rykkja (red.). *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Flygeledern (2009). Internmagasin. Årgang 37(4).
- Flygeledern (2010). Internmagasin. Årgang 38(1).
- George, Alexander L. og Andrew Bennett (2005). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge: MIT Press.
- Gerring, John (2007). *Case Study Research. Principles and Practices*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gulick, Luther (1937). «Notes on the Theory of Organization», i Luther Gulick og Lyndall Fownes Urwick (red.). *Papers on the Science of Administration*. New York: Institute of Public Administration.
- Hood, Christopher (2011). *The Blame Game. Spin, Bureaucracy, and Self-Preservation in Government*. Oxford: Princeton University Press.
- Hutter, Bridget og Michael Power (2005). *Organizational Encounters with Risk*. Cambridge: Cambridge University Press.
- ICAO(2007). «Manual on volcanic ash, radioactive material and toxic chemical clouds». Doc 9691. Andre utgåve. <<http://www.paris.icao.int/news/pdf/9691.pdf>> [sist lest 11.05.2012].

- ICAO (2009). "Volcanic Ash Contingency Plan Eur Region". EUR Doc 019.
 <<http://www.skybrary.aero/bookshelf/books/357.pdf> [sist lest 25.04.2012].
- ICAO (2012). «ICAO in Brief». <<http://www.icao.int/Pages/icao-in-brief.aspx>> [sist lest 22.03.2012].
- Justis- og politidepartementet (utan dato). *Sentral krisehåndtering*. Informasjonsbrosjyre.
- Justis- og politidepartementet (2005). «Strukturen for krisehåndtering i Norge».
 <<http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/tema/samfunnssikkerhet-og-beredskap/strukturen-for-krisehandtering-i-norge.html?id=448375>< [sist lest 05.11.2011].
- Justis- og politidepartementet (2011). «Krisestøtteenheten».
 <<http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/tema/samfunnssikkerhet-og-beredskap/krisestotteenheten-.html?id=417653>> [sist lest 01.12.2011].
- Kettl, Donald F (2003). «Contigent Coordination: Practical and Theoretical Puzzles for Homeland Security», *The American Review of Public Administration* 33:253-277.
- Kettl, Donald F. (2007). *System under Stress. Homeland Security and American Politics*. Washington: CQ Press.
- King, Gary, Robert O. Keohane og Signey Verba(1994). *Designing Social Inquiry*. Princeton: Princeton University Press.
- Krasner, Stephen (1988). «Sovereignty. An Institutional Perspective», *Comparative Political Studies* 21(1): 66-94.
- Lawless, Christopher (2011). «The fallout from the fallout: Volcanic ash, risk and the liminality of European airspace». Paper presentert på EGOS-konferanse i Göteborg 7. juli 2011.
- Luftfartstilsynet(2010a). *Årsmelding 2010*.
- Luftfartstilsynet(2010b). «Forskrift om etablering av midlertidig restriksjonsområde i forbindelse med vulkansk aske i luftrommet over Norge». Fastsatt og ikrafttredt 15.april.
- Luftfartstilsynet (2010c). «AIC-N 09/10 Vulkansk aske». Regelverk utgitt 20.april.
- Luftfartstilsynet (2010d). «Søknad om unntak fra alminnelig høring». Søknad sendt Samferdselsdepartementet 21.april.
- Luftfartstilsynet(2011a). «Aeronautical Information Circular – AIC».
 <<http://www.luftfartstilsynet.no/regelverk/article304.ece>> [sist lest 14.12.2011].
- Luftfartstilsynet(2011b). «Kort om Luftfartstilsynet». <<http://www.luftfartstilsynet.no/oss/>> [sist lest 01.12.2011].

- Luftfartstilsynet(2012a). «Regelverk for norsk sivil luftfart».
<<http://www.luftfartstilsynet.no/regelverk/>> [sist lest 25.04.2012].
- Luftfartstilsynet (2012b). «Høringsliste». Vedlegg 1 til høyringsnotat om «Forskrift av 1. mars 2011 nr. 214 om forebyggelse av anslag mot sikkerheten i luftfarten».
- Lund, Thorleif (2002). *Innføring i forskningsmetodologi*. Oslo: Unipub.
- March, James G.(1994). *A Primer on Decision-Making*. New York: Free Press.
- March, James G. og Herbert Simon (1958). *Organizations*. New York: Wiley.
- March, James G. og Johan P.Olsen (1989). *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press.
- Meteorologisk institutt (2005). «Vedtekter for Meteorologisk institutt». Fastsatt 9.desember.
<http://met.no/Om_oss/Om_Meteorologisk_institutt/filestore/VedtekterforMeteorologisk_institutt.pdf> [sist lest 22.03.2012].
- Meteorologisk institutt (2012a). «Meteorologisk institutts historie».
<http://met.no/Om_oss/Instituttets_historie/> [sist lest 21.03.2012].
- Meteorologisk institutt (2012b). «Om meteorologisk institutt».
<http://met.no/Om_oss/Om_Meteorologisk_institutt/> [sist lest 22.03.2012].
- Met Office (2012a). «Vulcanic Ash Advisory Centers (VAAC)».
<<http://www.metoffice.gov.uk/aviation/vaac/>> [sist lest 22.03.2012].
- Met Office (2012b). «Met Office VAAC — features and benefits».
<<http://www.metoffice.gov.uk/aviation/vaac/features.html>> [sist lest 22.03.2012].
- Meyer, John W. og W. Richard Scott (1983). *Organizational Environments. Ritual and Rationality*. Beverly Hills, CA: Sage.
- Meyer, John W. og Brian Rowan (1991). “Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony”, kapittel 2 i Walter Powell og Paul DiMaggio (red.). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- NHO Luftfart(2010). «Restriksjoner i luftrommet – oppfølging av møte». Brev sendt til Samferdselsdepartementet 20.april. < <http://www.nholuftfart.no/article396.html>> [sist lest 15.05.2012].
- NILU (2009). «Oppegående institutt feirer 40 år». Artikkel skrive 1.oktober.
<<http://www.nilu.no/Default.aspx?tabid=74&NewsId=132>> [sist lest 22.03.2012].
- NILU (2011). «Vedtekter». Sist endra 27.april 2011.
- Nordlys (2010). «Det største hysteriet i vårt århundre», artikkel av Helge Nitteberg 17.april.
<<http://www.nordlys.no/nyheter/article5075686.ece>> [sist lest 25.04.2012].

- Norwegian (2010). «Norwegian satser på å få fly mer som normalt: Nye rutiner for askeinspeksjon godkjent av myndighetene». Pressemelding 21.april.
- Norwegian (2012a). «Historien». < <http://www.norwegian.no/om-norwegian/fakta/var-historie/> < [sist lest 14.05.2012].
- Norwegian (2012b). «Visjon og verdier». < <http://www.norwegian.no/om-norwegian/fakta/visjon-og-verdier/> > [sist lest 14.05.2012].
- NRK(2010a). «Minst 120.000 rammes av flystans», artikkel av Kristine Grue Langset og Sun Iren Bjørnås 15.april. <<http://www.nrk.no/nyheter/norge/1.7080956>> [sist lest 25.04.2012].
- NRK(2010b). «Luftrommet stengt også i morgon», artikkel av Øyvind Grosvold og Anders Brekke 15.april. <<http://www.nrk.no/nyheter/norge/1.7081987>> [sist lest 25.04.2012].
- NRK(2010c). «Ufarlig å fly i klarvær», artikkel av Øyvind Grosvold 17.april. <<http://www.nrk.no/nyheter/norge/1.7084603>> [sist lest 25.04.2012].
- NTB(2010). «Avviser at det kan være trygt å fly», artikkel av Birgitte Iversen 17.april.
- Power, Michael (2007). *Organized uncertainty. Designing a World of Risk Management*. Oxford: Oxford University Press.
- Quarantelli, Enrico L. (1998). *What is a disaster? Perspectives on the Question*. London: Routledge.
- Rokkansenteret (2012). «Flernivåstyring i spenningen mellom funksjonell og territoriell spesialisering». Prosjektskildring. < rokkani.uni.no/fniv/files/Prosjektbeskrivelse.doc > [sist lest 25.04.2012].
- Rosenthal, Uriel, Michael T.Charles og Paul t'Hart red. (1989). *Coping With Crisis: The Management of disasters, riots and terrorism*. Springfield: Charles C.Thomas.
- Samferdselsdepartementet (2008). «Meteorologisk institutt får eneansvaret». Pressemelding nr 102/08. <<http://www.regjeringen.no/nb/dep/sd/pressemeldinger/2008/flyvartjeneste-r-i-det-norske-luftrommet-.html?id=528225>> [sist lest 22.03.2012].
- Samferdselsdepartementet (2009a). *Nye instruksjoner for Jernbaneverket, Statens jernbanetilsyn og Luftfartstilsynet*. Pressemelding 84. <<http://www.regjeringen.no/nb/dep/sd/pressemeldinger/2009/nye-instrukser-for-jernbaneverket-staten.html?id=566376>> [sist lest 01.12.2011].
- Samferdselsdepartementet (2009b). «Instruks for Luftfartstilsynet». Ikrafttredelse 01.01.2000.

- Samferdselsdepartementet (2011). «Meteorologisk institutt får forlenget rett til å levere flyværtjenester i Norge». Pressemelding nr 66/11. 20. juni.
<<http://www.regjeringen.no/nb/dep/sd/pressemeldinger/pressemeldinger/meteorologisk-institutt-far-forlenget-re.html?id=648493>> [sist lest 22.03.2012].
- SAS (2012a). «Milestones». < <http://www.sasgroup.net/SASGroup/default.asp>< [sist lest 14.05.2012].
- SAS(2012b). «Strategic Platform». < <http://www.sasgroup.net/SASGroup/default.asp>< [sist lest 14.05.2012].
- Selznick, Philip (1957). *Leadership in Administration*. New York: Harper and Row. [norsk utgåve: *Lederskap*. Oslo: Tano Aschehoug, 1997]
- Simon, Herbert (1947). *Administrative Behaviour*. New York: Macmillian.
- St.meld. nr. 24 (1992-1993). *Den fremtidige beredskap*. Justisdepartementet.
- St.meld. nr. 37 (2004-2005). *Flodbølgekatastrofen i Sør-Asia og sentral krisehåndtering*. Justis- og politidepartementet.
- TV2 (2010). «Østlandet kan bli stengt i ettermiddag», artikkel av Veronika Sørum og Lars Barth-Heyerdahl 15.april. <<http://www.tv2.no/nyheter/innenriks/oestlandet-kan-bli-stengt-i-formiddag-3183592.html>> [sist lest 25.04.2012].
- VG (2010b). «Motorsjekk etter tre timer i luften», artikkel av Martin Nilsen, Lars Kristian Solem og Ingrid Hvidsten 22.april.
- Yin, Robert K. (2009). *Case Study Research. Design and Methods*. Thousand Oaks: SAGE publications.

Vedlegg 1: Oversikt over informantar

Anton Eliassen, direktør for Meteorologisk institutt

Espen Slyngstad, tidlegare avdelingsdirektør for flyplass- og flysikring i Luftfartstilsynet

Eva Hildrum, departementsråd i Samferdselsdepartementet

Ira Smedby, flysikringsinspektør i Luftfartstilsynet

Kjetil Tørseth, avdelingsdirektør for Avdeling for atmosfære og klima i NILU

Knut Backer, nestleiar i Norsk Flygerforbund (NF) og leiar av flysikkerhetskomi téen i NF

Sverre Quale, tidlegare konsernsjef i Avinor

Vedlegg 2: Oversikt over forkortinger

AD	Arbeidsdepartementet
DSB	Direktoratet for Samfunnssikkerhet og Beredskap
EVA	Etatsgruppa for Vulkansk Aske
FIN	Finansdepartementet
ICAO	International Civil Aviation Organization
KSE	Krisestøtteenheten
LT	Luftfartstilsynet
MD	Miljøverndepartementet
MI	Meteorologisk Institutt
NF	Norsk Flygerforbund
NHD	Nærings- og handelsdepartementet
NILU	Norsk Institutt for Luftforskning
RKR	Regjeringens Kriseråd
SD	Samferdselsdepartementet
VAAC	Vulcanic Ash Advisory Center