



Universitetet  
i Stavanger

DET TEKNISK-NATURVITENSKAPELIGE FAKULTET

## MASTEROPPGAVE

**Studieprogram/spesialisering:**

Master i samfunnsikkerhet

Høst 2020

Åpen

**Forfattere:** Carl Martin Andersen & Glenn-Tore Ludvigsen

**Fagansvarlig:** Ole Andreas Engen

**Veileder:** Bjørn Ivar Kruke

**Tittel på masteroppgaven:** Trent til å lykkes når bjella ringer

**Engelsk tittel:** Trained to succeed when the bell tolls

**Studiepoeng:** 30

**Emneord:**

Beredskap, beredskapsplan, øvelse, evaluering

Sidetall: 93

+ vedlegg/ annet: 11

Stavanger: 11.12.2020

# Sammendrag

Beredskapsplanen har til hensikt å være et hjelpemiddel for ulike aktører når det oppstår en uønsket hendelse av en viss skala. Beredskapsplanen er forankret i lovverk, og det foreligger forskning som beskriver hvordan planen bør være bygget opp og hva den bør inneholde. Planen bør øves for å kontrollere og teste om den har en praktisk verdi. Det bør derfor planlegges og tilrettelegges for øvelser som har til hensikt å avdekke feil og mangler ved beredskapsplanen, samt vurdere hvilke elementer som virker etter sin hensikt.

Det finnes mange øvingsformer. Disse gjennomføres på ulike måter og danner ulike læringsgrunnlag. Det bør derfor være en bevisst tilnærming til hvilken øvingsform som benyttes, og dette må samsvare med hvilke elementer av beredskapsplanen som skal øves og i hvilken grad hele eller deler av planen skal øves. For å sikre læring i etterkant av øvelser som kan bidra til at beredskapsplanen utbedres og videreutvikles, må det gjennomføres evaluering av øvelsene.

Denne oppgaven søker å ta for seg tematikken som er beskrevet ved å stille følgende problemstilling:

*Hvordan kan øvelser bidra til en kvalitetssikring og utvikling av beredskapsplanen?*

Studiet har avdekket følgende funn:

- Det må foreligge en systematikk i hvordan læring oppnås ved trening og øving. Øvingen må være aktualisert opp mot beredskapsplanen. Evaluering må ha en systematisk tilnærming i alle øvelsens faser. Øvelse og evaluering må være tilstrekkelig forankret i ledelsesleddet.
- Varslede øvelser er generelt foretrukket fremfor ikke-varslede øvelser. Det kan derimot være hensiktsmessig å implementere ikke-varslede momenter i varslede øvelser. Det må allikevel være en bevissthet tilknyttet bruken av ikke-varslede elementer i øvelser da det foreligger risiko for at dette kan lede til manglende mestringstro og motivasjon blant øvingsdeltakere.
- Beredskapsplanen bør kartlegge og beskrive tilstøtende aktører, og det bør foreligge en overordnet plan som er tilgjengelig for samvirkeaktører. Øvelser kan bidra til å tilføre tverrsektoriell kultur og læring til planverket.

# Forord

Innleveringen av denne oppgaven markerer slutten på det som har vært et givende, krevende og meget interessant studieløp. Å gjennomføre en mastergrad i samfunnssikkerhet ved UiS har bidratt til læring om et høyaktuelt og spennende tema. Det har også bidratt til lange dager med lesing, skriving og refleksjon utenfor det som tidvis har vært svært hektiske arbeidshverdager.

I starten av studiet ble vi som studenter spurt om vi hadde fast jobb utenfor studiet. Ved oppstarten av studiet var begge ansatt i Forsvaret, og vi var begge kjent med hva Forsvaret krevde av tid, arbeidsinnsats og pågangsvilje for å levere på de områdene som vi jobbet med. Vi var også godt kjent med hva vi krevde av oss selv som offiserer. Når vi begge strakk hånden i luften og fortalte foreleseren hva vi jobbet med, fikk vi tilbakemelding på at et fulltidsstudium på masternivå ved siden av en fast jobb kunne være utfordrende å fullføre. Det er derfor med stolthet og en følelse av mestring at denne oppgaven nå er ferdigstilt.

Vi har videre lært at å gjennomføre et fulltidsstudium som foregår i Stavanger mens begge er bosatt og jobber på Østlandet i beste fall er en lite optimal løsning. Det har resultert i en del pendling og mye lesning for å forstå essensen av forelesninger og diskusjoner som vi ikke har hatt anledning til å delta på. Det har også resultert i mange samtaler med venner og familie om hvorfor vi hele tiden har for lite tid og hvorfor vi hele tiden har en innlevering som må skrives på eller en eksamen som må leses til.

Støtten fra venner, familie og kollegaer, oppmuntrende ord, klapp på skulderen og en anerkjennelse for den prosessen vi har vært gjennom har vært store bidragsyttere til at vi nå kan levere masteroppgaven. Vi vil gjerne takke alle for den støtten vi har fått og tålmodigheten de har vist.

Vi vil også takke vår veileder Bjørn Ivar Kruke for gode råd, klare tilbakemeldinger og tidskrav som har blitt satt for å pushe oss til å levere.

Vi går nå inn i juleferie, og for første gang siden studiens start er fritid faktisk fritid og ikke bare ledig tid som kunne og burde bli brukt til noe annet. Vi håper oppgaven *Trent til å lykkes når bjella ringer* faller i smak.

Mvh

Carl Martin og Glenn-Tore.

# Innholdsfortegnelse

1 Innledning og problemstilling	1
1.1 Avgrensning og forskningsspørsmål	3
1.1.1 Avgrensning	3
1.1.2 Forskningsspørsmål	4
1.2 Oppgavens struktur	5
1.3 Hensikten med studien	5
2 Kontekst	6
2.1 Forsvaret	7
2.2 Sivilforsvaret	8
2.3 DSB	9
2.4 Fylkesmannen	9
3 Teori	10
3.1 Om beredskap	10
3.1.1 Generelt	10
3.1.2 Beredskap som konsept	11
3.1.3 De nasjonale prinsippene for beredskap	13
3.1.4 Proaktivt beredskapsarbeid	14
3.1.5 Om beredskapsplanlegging og beredskapsplanen	14
3.2 Om øvelser (og trening)	21
3.2.1 Ulike type øvelser og utbytte	21
3.2.2 Øvingsmål	26
3.2.3 Øvelser og beredskapsplaner	27
3.3 Evaluering og læring	28
3.3.1 Typer læring	28

3.3.2 Evaluering	28
3.3.3 Implementeringsarbeid etter evaluering	30
4 Metode	32
4.1 Forskningsstrategi	32
4.1.1 Deduksjon, induksjon og abduksjon	32
4.1.2 Kvalitativ metode	34
4.2 Datakilder	35
4.2.1 Krav til empiri	35
4.2.2 Informanter og intervju	37
4.2.3 Intervjuguide, intervju og etterarbeid	39
4.3 Analyse av data	41
4.3.1 Fremgangsmåte og koding	41
4.3.2 Metodiske styrker og svakheter	43
4.3.3 Forutinntatthet og bias	44
4.4 Etske betraktninger	45
5 Empiri	46
5.1 Dokumentdata	47
5.1.1 Empiriske dokumenter	47
5.1.2 Kommunal beredskapsplikt	48
5.1.3 Prosjektrapport Nasjonal Helseøvelse 2018	51
5.1.4 DSB Veileder i planlegging, gjennomføring og evaluering av øvelser	52
5.1.4.1 Ulike typer øvelser og virkeområder	54
5.1.4.2 Øvingsmål	55
5.2 Informantdata	56
5.2.1 Beredskap	56
5.2.1.1 Overordnet om beredskap	56

5.2.1.2 Beredskapsplaner	58
5.2.2 Øvelser	62
5.2.2.1 Overordnet om øvelser	62
5.2.2.2 Varslede og ikke-varslede øvelser	63
5.2.2.3 Øvelser og beredskap	66
5.2.3 Evaluering	67
5.2.3.1 Overordnet om evaluering	67
5.2.3.2 Evaluering og implementering	68
6 Drøfting	70
<i>6.1 Hva kjennetegner en god beredskap, og i hvilken grad danner beredskapsplanen bakteppet for de øvelsene som gjennomføres?</i>	70
6.1.1 Beredskapsplanarbeidet	70
6.1.2 Beredskapsprinsippene	73
6.1.3 Beredskapsplan og øvelser	74
6.1.4 Oppsummering av forskningsspørsmål om beredskap	75
<i>6.2 Hvordan påvirker valg av type øvelse muligheten til å vurdere beredskap?</i>	76
6.2.1 Øvelser, virkeområde og systematikk	76
6.2.2 Varslede og ikke-varslede øvelser	78
6.2.3 Øvingsmål	79
6.2.4 Oppsummering om øvelser	80
<i>6.3 Hvilke faktorer må foreligge for at evaluering etter øvelser skal kunne bidra til videreutvikling av beredskap?</i>	81
6.3.1 Evaluering og prosess	81
6.3.2 Evaluering, læring og implementering	82
6.3.3 Oppsummering om Evaluering	84
7 Konklusjon	85
7.1 Videre forskning	87

Litteraturliste	88
Vedlegg 1 - Intervjuguide	94
Vedlegg 2 - Samtykkeskjema	99
Vedlegg 3 - Statusoversikt informanter	101
Vedlegg 4 - Progresjonsplan	102

Figurer:

Fig 1: “Beredskapshjulet” (Engen et al., 2016, s. 284)	3
Fig 2: “Organisering av sentral krisehåndtering ved sivile nasjonale kriser” (Justis- og beredskapsdepartementet, 2013, s. 75)	7
Fig 3: “Det utvidede krisebegrepet” (Engen et al., 2016, s. 286)	11
Fig 4 “Metodisk beredskapsplanlegging” (Alexander, 2005, s. 164)	19
Fig 5: “Stadier og faser i øvelsessyklusen til en øvelse” (Sommer et al., 2020, s. 147)	22
Fig 6: Systematisk samfunnssikkerhetsarbeid (DSB, 2018b, s. 14)	49

Tabeller:

Tab 1: Oversikt over øvelser	25
Tab 2: Informantoversikt	39
Tab 3: Oversikt over empiriske dokumenter	47

# 1 Innledning og problemstilling

På tross av bred enighet om at øvelser har en nytteverdi, foreligger det lite forskning som presiserer nøyaktig hvilke fordeler øvelser kan gi i forbindelse med beredskapsarbeid (Perry, 2004, s. 64). Øvelser er verktøy som kan benyttes for å gi enten hele eller deler av en virksomhet trygghet og kompetanse til å håndtere uønskede hendelser, samt verktøy for å kunne vurdere beredskapsstrukturer og ressurser (Løvik, 2010, s. 19). Øvelser kan bidra til å bedre forutsetninger som foreligger for å håndtere en uønsket hendelse. Løvik (2010, s. 20) sier videre at man med erfaring løser en oppgave mer effektivt enn dersom man ikke har noen erfaring. Løvik (2010, s. 20) sier også man får erfaring gjennom å oppleve noe, enten ved at man utsettes for en hendelse eller ved at man tenker gjennom hva som kan skje. Deretter øver man på dette. Løvik (2010, s. 20) sier videre at øvelser bør være et tiltak som naturlig inngår i en virksomhets eller etats kvalitetsstyring og at øvelser bør ta utgangspunkt i suksesskriteriene for krisehåndtering. Også Engen, Kruke, Lindøe, Olsen, Olsen & Pettersen (2016, s. 361) peker på at relevant trening og øving påvirker hvordan vi håndterer uønskede hendelser.

Beredskapsplaner skal beskrive ansvarsforhold og beslutningsmyndighet ved uønskede hendelser. De skal videre beskrive hvilken beredskap det er behov for ved ulike fare- og ulykkessituasjoner på bakgrunn av foregående analyser. Beredskapsplaner tar også for seg hvilke organisatoriske strukturer som skal etableres og hvilke ressurser som skal benyttes og hvor de skal samles. Formålet med en beredskapsplan er å sikre at responsen ved en krise er forutsigbar, planlagt, effektiv og at den er koordinert (Engen et al., 2016, s. 286). Alexander (2012, s. 99) sier videre at beredskapsplanen har til hensikt å informere, instruere og rettlede beredskapsaktørene.

Etableringen av beredskapsstrukturer og ressurser er derimot ikke nok. Det foreligger et omfattende arbeid for å tilse at disse fungerer som de skal på en tilfredsstillende måte. Det må forekomme en implementering i form av vedlikehold, testing, øving og trening (Engen et al., 2016, s. 286). Dette samstemmer også med Alexander (2012, s. 87) sin anbefaling om at det er hensiktsmessig å legge inn øving som en forutsetning i beredskapsplanen.

Norge er et av få land som har definert samvirke som et overordnet prinsipp man skal jobbe ut ifra når uønskede hendelser skal håndteres (Magnussen, Carlstrøm, Sørensen, Torgersen, Hagenes & Kristiansen, 2018, s. 130). Magnussen et al. (2018, s. 130) viser til at det



foreligger store utfordringer når det skal øves på samvirke. Utfordringene ligger dels i kulturelle aspekter som terminologi, operasjonsmønster og holdninger. Videre foreligger det også tekniske utfordringer som kommunikasjonsverktøy og bruk av disse.

Et av hovedmålene med øvelser er læring og forbedring. Justis- og beredskapsdepartementet (2016, s. 138) viser til at det i de senere år er blitt gjennomført en rekke øvelser og evalueringer. En konklusjon fra disse evalueringene er at flere læringspunkter stadig går igjen. Det kan tyde på at man i for liten grad har evnet å foreta en oppfølging og læring i tilstrekkelig grad fra tidligere øvelser og hendelser. Dette forbedringspunktet går ifølge Sommer, Pollestad & Steinnes (2020, s. 13) igjen både i Justis- og beredskapsdepartementet sin rapport om samfunnssikkerhet fra Riksrevisjonen i 2015 og i NOU 2013:5 (Justis- og beredskapsdepartementet, 2013). Manglende læring kan skyldes både forutsetning for og kvalitet på selve evalueringen etter øvelser, men det kan også være grunnet manglende grad av villighet til endring hos enkeltpersoner så vel som organisasjoner. Justis- og beredskapsdepartementet (2016, s. 138) vil også at læringsutbyttet fra øvelser og hendelser skal være størst mulig. Videre står det i Meld.St. 5 (2012-2013) at “Læring etter øvelser og hendelser bedrer evnen til å håndtere fremtidige hendelser” (Justis- og beredskapsdepartementet, 2020, s. 8).

Øvelser og hvordan læringsutbyttet fra disse kan bidra til beredskap var et gjennomgående tema i Meld.St. 5 (2012-2013), og det står videre her at “øvelser som er godt forankret, som har vært en del av budsjettprosesser og som har blitt tatt hensyn til i utarbeidelsen av styrende dokumenter, har hatt god effekt og måloppnåelse” (Justis- og beredskapsdepartementet, 2020, s. 148).

Øvelser er en naturlig del av utviklingen av beredskap, men når man gjennomfører øvelser, må man også være klar over *hvorfor* man øver og *hva* man søker å oppnå (DSB, 2016a, s. 11).

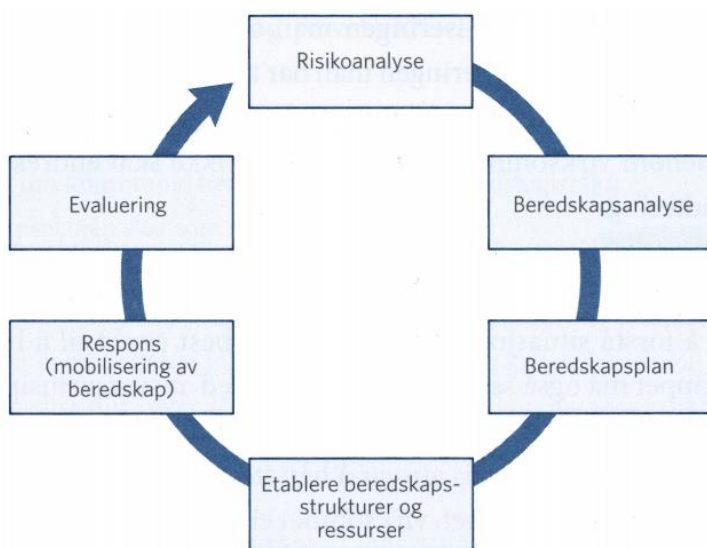
På bakgrunn av denne tematikken som omfatter beredskap, øvelser og evaluering søker vi å finne svar på følgende problemstilling:

*Hvordan kan øvelser bidra til en kvalitetssikring og utvikling av beredskapsplanen?*

# 1.1 Avgrensning og forskningsspørsmål

## 1.1.1 Avgrensning

Det er nødvendig å sette noen avgrensninger til denne oppgaven da temaet beredskap omfatter svært mye (Perry, 2004, s. 66). Oppgavens hovedfokus vil ligge på øvelser, evaluering og de beredskapsplanene som øvelsene gjerne tar utgangspunkt i. Det vil ikke være fokus på de risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS-analyser) eller beredskapsanalyser som gjøres i forkant av at beredskapsplanen utarbeides. Dette vises som de to første fasene i figur 1 “Beredskapshjulet” (Engen et al., 2016, s. 284).



Figur 1. Beredskapshjulet (Engen et al., 2016, s.284)

Analysearbeidet vil kun bli kort presentert i oppgavens teorikapittel. Oppgaven vil ta for seg arbeidet fra beredskapsplanen er utarbeidet til den testes i form av øvelser, og i etterkant evalueres. Videre tar oppgaven utgangspunkt i at beredskapsstrukturen allerede er etablert og at den skal bli øvd. Denne oppgaven vil ikke ta for seg tiltak knyttet til å forebygge uønskede hendelser, altså sannsynlighetsreducerende tiltak, men kun ha fokus på beredskap i form av håndteringsevne og konsekvensreducerende tiltak.

“Å lære seg å fatte hensiktsmessige beslutninger er derfor sentralt i utviklingen av beredskapskompetanse” (Sommer et al., 2020, s. 41). Å jobbe med beslutningstaking under øvelser er derfor relevant for å i større grad være egnet til å håndtere en uønsket hendelse som man har øvd på. Denne oppgaven vil derimot ikke gå inn på teori rundt beslutningstaking og teori som omfatter dette.

Videre kommer ikke denne oppgaven til å ta for seg relevant stoff som har en sikkerhetsgradering eller som vil bidra til at denne oppgaven som helhet får en sikkerhetsgradering. Denne oppgaven inneholder heller ikke informasjon som er taushetsbelagt. Eksempelvis kunne det vært relevant å benytte informasjon fra Sivilt beredskapssystem, men dette gjøres ikke.

I etterkant av en gjennomført evaluering vil det være naturlig å implementere endringer som man avdekker. Denne oppgaven vil ikke gå i dybden på hvordan implementering gjennomføres. Den vil derimot ta for seg utfordringer som kan hindre eller begrense at endring implementeres.

I oppgavens metodekapittel nevnes kort retroduktiv metode som en av fire metodiske tilnærminger. Denne metoden er ikke aktuell for oppgaven og beskrives ikke ytterligere.

### 1.1.2 Forskningsspørsmål

I arbeidet med å komme frem til en konklusjon på problemstillingen stilles det noen forskningsspørsmål som skal bidra til at problemstillingen blir besvart på en tilfredsstillende måte. Forskningsspørsmålene skal også bidra til å belyse noe av den prosessen vi har gått gjennom for å komme frem til vår endelige konklusjon (Johannessen, Rafoss & Rasmussen, 2018, s. 25).

Forskingsspørsmålene vi søker å besvare for å komme frem til en konklusjon på vår problemstilling er som følger:

1. *Hva kjennetegner en god beredskapsplan, og i hvilken grad danner beredskapsplanen bakteppet for de øvelsene som gjennomføres?*

Beredskapsplanen er et resultat av analysearbeidet som er gjort tidligere i beredskapsprosessen. Alexander (2012, s. 87) sier at det i en beredskapsplan vil være hensiktsmessig å legge inn krav til øvelser som en forutsetning for at planen skal fungere som tiltenkt. Beredskapsplanen er altså relevant når vi skal se på hvordan øvelser bidrar til kvalitetssikring og utvikling av beredskap.

## 2. *Hvordan påvirker valg av type øvelse muligheten til å vurdere beredskap?*

I forkant av en øvelse er det relevant å stille seg selv spørsmålet “Hva er det som skal øves?” (DSB, 2016a). Dette gjøres fordi man skal kunne vurdere øvingsdeltakernes prestasjoner basert på scenario til øvelsen hvis det foreligger et scenario, samt øvingsmål. Samtidig skal det kunne bli tatt en vurdering på hvordan deltakerne presterer reelt, sammenlignet med det som er forventet eller ønskelig (Løvik, 2010, s. 153).

## 3. *Hvilke faktorer må foreligge for at evaluering etter øvelser skal kunne bidra til videreutvikling av beredskap?*

Det bør i etterkant av en øvelse forekomme læring. Dette for å begrense at de feil som gjøres på øvelsen blir gjentatt. Det er heller ikke bare feil som avdekkes, men det kan også være at man finner nye og bedre måter å løse et problem på. I så fall kan det være nødvendig å revurdere standardiserte handlingsmønstre eller den trening som er gjennomført i forkant av øvelsen. Dette kan sees i sammenheng med Staupe-Delgado & Kruke (2017) og Alexander (2012), som sier at beredskapsarbeid er en kontinuerlig prosess.

## 1.2 Oppgavens struktur

Oppgaven inneholder syv hovedkapitler med flere underkapitler. Kapittel 1 innleder oppgaven og legger frem problemstilling med tre forskningsspørsmål, samt oppgavens avgrensning. Kapittel 2 gir en beskrivelse av aktørene som er benyttet for å innhente empiri. Kapittel 3 inneholder teorigrunnlaget som er blitt benyttet for å få en større forståelse for temaene beredskap, øvelser og evaluering. Kapittel 4 er en redegjørelse av metode og fremgangsmåte. Kapittel 5 tar for seg empirien som er innhentet. Her presenteres dokumentdata og intervju. I kapittel 6 flettes teori og empiri sammen for å danne en drøfting. Drøftingen tar utgangspunkt i problemstillingen og forskningsspørsmålene presentert i innledningen. Kapittel 7 viser konklusjon som er blitt fattet i etterkant av drøftingen.

## 1.3 Hensikten med studien

Vi, forfatterne, har samlet sett ca. 35 års erfaring fra Forsvaret. En gjentatt oppdukkende diskusjon så lenge vi har jobbet i Forsvaret har vært “hva skal vi gjøre når det ringer i bjella

og vi skal trå til?” Kunnskapen og erfaringen som vi har tilegnet oss gjennom masterstudiet i samfunnssikkerhet har gjort at vi kan se på dette spørsmålet med mer kritiske og granskende øyne.

Vi diskuterte tematikken flere ganger i forkant av at vi begynte å skrive oppgaven, og vi konkluderte med at diskusjonene vi har hatt gjennom årene vi har jobbet i Forsvaret har vært basert på mangelfulle inngangsverdier. Vi har ikke hatt kjennskap til eller eieforhold til en overordnet plan. Hva vi skal gjøre har blitt formidlet i møter, men det er ikke henvist til et dokumentasjonsgrunnlag som handlingsmønsteret baserer seg på. Det er heller ikke blitt presentert hvordan vi skal være klare når bjella ringer, og med det ha et større grunnlag for å lykkes.

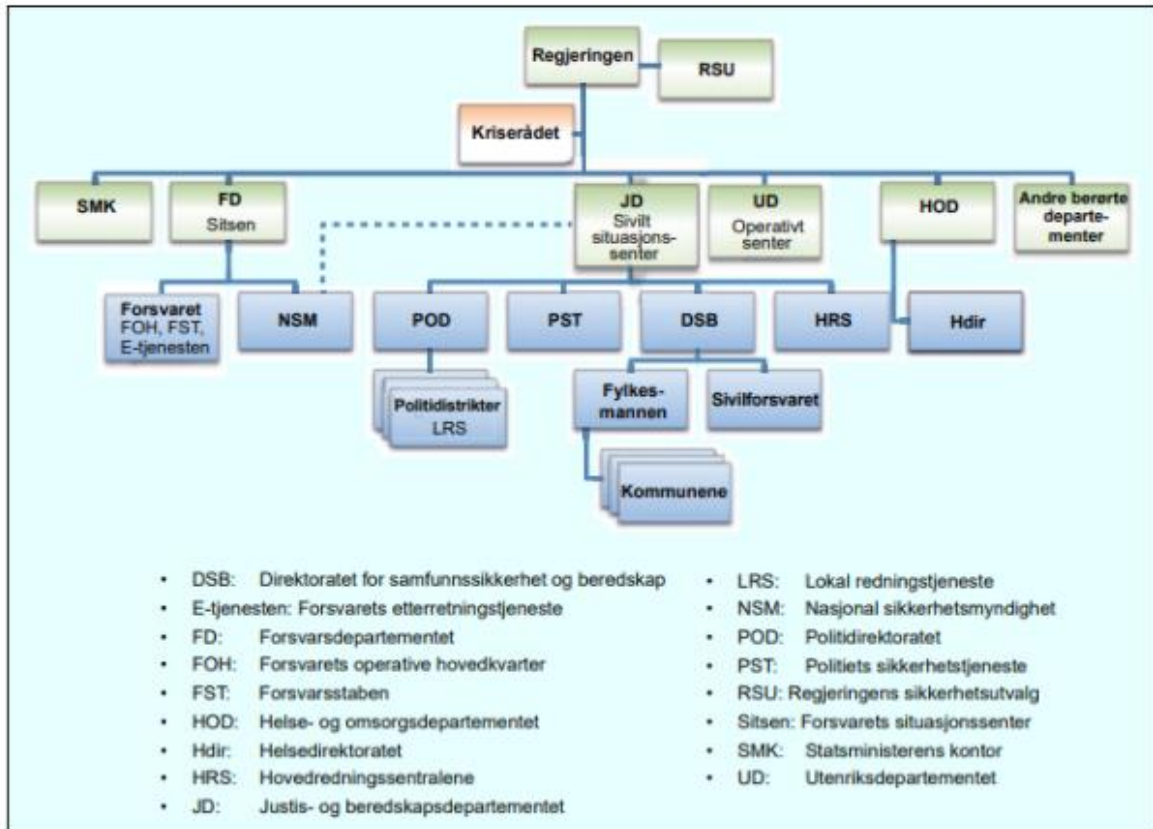
Basert på dette har vi ønsket å gå dypere inn i teorigrunnet på hva som kjennetegner en god beredskapsplan og viktigheten av at det ikke er planen som dikterer evnen til handling når bjella ringer, men prosessene som har ledet til utviklingen av planen og det videre arbeidet med å forbedre den.

Hensikten med denne studien anser vi er å vise til og forsterke viktigheten av beredskapsplanprosessen og viktigheten av at øvelser er en sentral del av den, samt viktigheten av evaluering, forbedring og implementering for å kvalitetssikre og utvikle beredskapsplanen.

## 2 Kontekst

Intensjonen med dette kapittelet er at leseren skal få en bedre kjennskap til de aktørene som er benyttet til å innhente vår empiri. En av oppgavens forfattere jobber nå i Sivilforsvaret i stillingen som beredskapsadjutant, mens en annen jobber i Forsvaret som logistikk- og materielloffiser. Dette er etater som de fleste kun kjenner overfladisk til. Vi erkjenner derfor muligheten for at leserne av denne oppgaven ikke kjenner etatene og systemene like godt som det vi gjør. Primærårsaken til at disse etatene er blitt valgt til å innhente empiri fra er fordi det forekommer en meget høy øvingsvirksomhet blant dem, herunder planlegging, gjennomføring og evaluering av øvelser. Det foreligger også et stort fokus på beredskap.

For å bidra til å skape forståelse for hvor de ulike organisasjonene er plassert i krisehåndteringssystemet, har vi lagt ved figur 2.



Figur 2. Organisering av sentral krisehåndtering ved sivile nasjonale kriser (Justis- og beredskapsdepartementet, 2013, s. 75)

## 2.1 Forsvaret

Forsvaret er organisert i tre forsvarsgrener; Hæren, Sjøforsvaret og Luftforsvaret. I tillegg kommer fellesinstitusjoner som Cyberforsvaret, Forsvarets spesialstyrker og Heimevernet (Forsvarsloven, 2016, § 5). Forsvarsloven (2016, § 6) sier at det er verneplikt for norske statsborgere som er skikket til militærtjeneste fra det året de fyller 19 år til og med året de fyller 44 år. Denne plikten er normalt fordelt over 12 måneders førstegangstjeneste i forsvarsgrenene eller i en fellesinstitusjon. Inntil syv måneder avtjenes i form av regelmessige repetisjonsøvelser i enten en mobiliseringsdisponert styrkestruktur hos en av forsvarsgrenene eller i Heimevernet (Forsvarsloven, 2016, §§ 18 og 23). Enkelte avdelinger i Forsvaret har en kontinuerlig beredskap. Eksempelvis skal Hæren i fredstid til enhver tid ha minst en styrke i nasjonal beredskap. I tillegg er blant annet Grensevakten i Finnmark og Hans Majestet Kongens Garde fredsoperative avdelinger. Disse løser kontinuerlige nasjonale

oppdrag. (Forsvaret, u.å.a). Både Sjøforsvaret og Luftforsvaret har også kontinuerlige fredsoperative oppdrag (Forsvaret, u.å.b og Forsvaret u.å.c).

Heimevernet (HV) har på vegne av Forsvaret det territorielle ansvaret i Norge. Dette er organisert gjennom 11 distriktstaber og 11 mobile innsatsstyrker, og Heimevernet teller totalt 40.000 personer. (Forsvaret, u.å.d) Forsvaret ønsker ikke å publisere hvilken responstid de forskjellige avdelingene opererer med, men innsatsstyrkene vil ha en kortere responstid enn øvrige heimevernssoldater (Nygård & Jacobsen, 2014).

## 2.2 Sivildforsvaret

Sivildforsvaret har som hovedfunksjon å beskytte sivilbefolkningen. Sivildforsvaret er delt inn i 20 distrikter i Norge, og fordelt på disse er det ca. 8000 tjenestepliktige mannskaper. På nasjonalt plan gjennomføres det i snitt 214 innsatser årlig (Sivildforsvaret, u.å.a). I fredstid skal Sivildforsvaret understøtte nød- og beredskapsstatene i situasjoner hvor de har behov for bistand. Eksempler på dette kan være ved søk av savnede mennesker etterslukking ved brann og teltoppsett i forbindelse med testing av Covid-19. I krigstid støtter Sivildforsvaret med ivaretagelse av sivilbefolkningen. Eksempler på støtte kan være å bistå med evakuering, bidra med medisinsk hjelp, eller støtte ved radioaktiv eller kjemisk forurensing. Sivildforsvaret er ikke en stridende part, og de er derfor beskyttet av Genèvekonvensjonen (Sivildforsvaret, u.å.a). I tillegg til de 8000 tjenestepliktige mannskapene er det omtrent 250 faste ansatte fordelt på de 20 distriktene. Fra disse distriktskontorene ledes de ulike ressursene i distriktet både operativt og administrativt.

Alt tjenestepliktig personell i Sivildforsvaret skal gjennomføre grunnopplæring. Det innebærer opplæring i håndtering av brann, redning, førstehjelp, kart og kompass m.m. Etter grunnutdanningen er det mulig å utdanne seg videre til ulike lederstillinger. For å ivareta tillærte ferdigheter, skal alt tjenestepliktig personell øves hvert år (Sivildforsvaret, u.å.b).

Sivildforsvaret har vært underlagt Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) siden 2003 (Sivildforsvaret, u.å.c).

## 2.3 DSB

DSB er underlagt Justis- og beredskapsdepartementet og skal ha oversikt over risiko og sårbarhet i samfunnet. DSB beskriver seg selv som “pådriver i arbeidet med å forebygge ulykker, kriser og andre uønskede hendelser, og skal sørge for god beredskap og effektiv ulykkes- og krisehåndtering” (DSB, u.å.a).

DSB har et bredt spekter av ansvarsområder. Dette dekker blant annet nasjonal, regional og lokal sikkerhet og beredskap, industri- og næringslivssikkerhet, kritisk telekommunikasjonsinfrastruktur, etatsledelse av Sivilforsvaret og å følge opp norske interesser og forpliktelser på samfunnssikkerhetsområdet med internasjonale organisasjoner (DSB, u.å.b). En av DSB sine mest sentrale oppgaver er å sikre at offentlige myndigheter lokalt, regionalt og nasjonalt får krisehåndteringsevne gjennom øvelsesvirksomhet (DSB, 2016a, s. 14).

I 2005 fikk DSB mandat gjennom kgl.res. av 24. juni 2005 til årlig å gjennomføre Sivile Nasjonale Øvelser - Strategi og Rammeplan (SNØ) (Instruks for DSBs koordinerende roller, 2005). Dette faller inn blant en av DSB sine viktigste oppgaver, som innebærer å øke de offentlige myndighetene sin evne lokalt til å håndtere uønskede hendelser. DSB har videre opprettet et nasjonalt øvelses- og evalueringsforum, samt rammeplan og øvingskalender for SNØ. Den nasjonale øvingskalenderen er en database som viser planlagte og gjennomførte øvelser (DSB, 2016a, s. 15). Den skal bidra til en helhetlig oversikt, med et langsiktig fokus og skal vise , “kontinuitet i arbeidet med planlegging, gjennomføring, evaluering og oppfølging av øvelser.” (DSB, 2016a, s. 15).

## 2.4 Fylkesmannen

I alle Norges fylker er det en fylkesmann (*statsforvalter* fra og med 2021). Totalt er det ti fylkesmenn fordelt på elleve fylker. Fylkesmannen er ikke en del av fylkeskommunen, som er et folkevalgt organ, men fylkesmannen er regjeringens representant i et fylke.

Vedkommende skal følge opp at kommuner og fylkeskommuner gjennomfører regjeringens og Stortingets vedtak (Hansen, 2020). Hos fem av fylkesmennene er beredskap og samfunnssikkerhet en egen stab under fylkesmannen, mens hos fem av fylkesmennene er dette egne avdelinger og seksjoner. En av oppgavens informanter tilhører Fylkesmannen i



Vestfold og Telemark. Derfor presenteres denne organisasjonen. Nevnte fylkesberedskapssjef leder Fylkesmannens beredskapsstab som består av seks personer. (Fylkesmannen i Vestfold og Telemark, u.å.). Fylkesmannen har ansvaret for å samordne beredskapen i et fylke.

Fylkesmannen har, i tillegg til å øve sin egen kriseorganisasjon, ansvaret for å øve kriseledelsen hos kommunene. Videre skal Fylkesmannen følge opp at kommunene sin samfunnsplanlegging har et beredskapshensyn og at kommunene har oppdaterte kriseplaner basert på egne ROS-analyser. Videre skal Fylkesmannen også jobbe for å få til samvirkeøvelser med andre etater i regionen. (Fylkesmannen, 2020).

## 3 Teori

### 3.1 Om beredskap

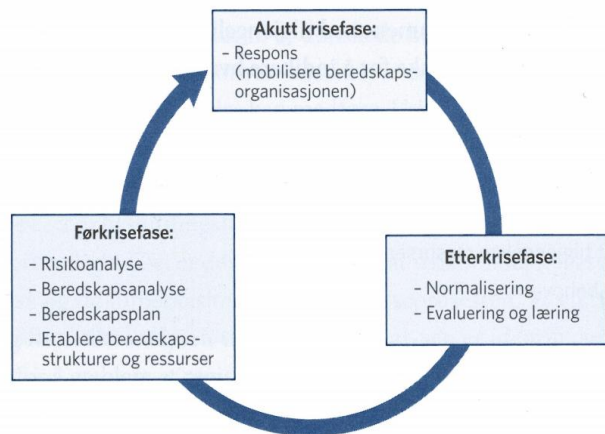
#### 3.1.1 Generelt

Beredskap kan defineres som «tiltak for å forebygge, begrense eller håndtere uønskede ekstraordinære hendelser» (NOU 2000:24, s. 20). Uønskede hendelser er ifølge Justis- og beredskapsdepartementet (JD) (2015, s. 22) noe det norske samfunnet må være forberedt på. JD beskriver at disse hendelsene kan føre til alvorlige konsekvenser som vil påvirke flere samfunnsverdier. Det kan være hendelser med katastrofale følger som ikke kan håndteres utelukkende gjennom etablerte rutiner og ressurser, men vil kreve ekstraordinær innsats. Videre vil dette være hendelser som kan gå på tvers av sektor og ansvarsområder og håndteringen vil derfor kreve samvirke mellom aktører.

Engen et al. (2016, s. 280) sier at håndtering av en krise både er å ta hånd om den uønskede og akutte situasjonen som har oppstått og å håndtere andre parallelle forhold, eksempelvis mediahåndtering og rapportering oppover i rapporteringssystemer, så vel om å innhente og sikre bevis for en eventuell etterforskning eller granskning.

En måte å se på kriser og beredskap er gjennom *det utvidede krisebegrepet*. Førkrisefasen, den akutte krisefasen og etterkrisefasen henger da sammen i en sirkulær figur, hvor en etterkrisefase har sammenheng med en ny førkrisefase. (Engen et al., 2016, s. 264). Videre sier Engen et al. (2016, s. 265) at det er en klar sammenheng mellom det som gjøres av beredskapsforberedelser i en førkrisefase og mulighetene for en effektiv krisehåndtering i den

akutte krisefasen. I det utvidede krisebegrepet vil også den læring som skjer i en etterkrisefase kunne påvirke neste førkrisefase, gjennom hvordan man velger å forebygge en hendelse eller hvordan man velger å trene eller øve på håndtering av en hendelse. Dette vil si at den læring man implementerer etter en krise kan være med på å endre prosedyrer/modus operandi. Det utvidede krisebegrepet er illustrert i figur 3.



Figur 3. Det utvidete krisebegrepet (Engen et al., 2016, s. 286)

### 3.1.2 Beredskap som konsept

Beredskap er et overordnet konsept som omfatter flere ulike elementer. Beredskap er både å redusere sannsynligheten for at en uønsket hendelse oppstår så vel som å redusere konsekvensene tilknyttet hendelsen (Lindell, 2013, s. 802; Lunde, 2019, s. 40). Ved å endre fokus mot å redusere sannsynligheten for at uønskede hendelser oppstår, er det også blitt et økt fokus på sårbarhet og resiliens i beredskapen man har tilgjengelig. Staube-Delgado & Kruke (2017, s. 2) skriver at «preparedness cannot be solely observed or measured». Beredskap må altså sees i sammenheng med den situasjonen som skal håndteres. Dette innebærer at beredskapstiltakene må testes og evalueres for å vurdere om de er tilstrekkelig. Staube-Delgado & Kruke (2017, s. 2) sier det har skjedd en endring i beredskapstankegangen gjennom de tre siste tiårene. Fokuset har endret seg fra at beredskap er responsbasert til å være mer fokusert på forebygging.

Staube-Delgado & Kruke (2017, s. 3) sier at det er ulike oppfatninger rundt når en beredskap er oppnådd. Hvis man anser beredskap som et punkt man kan oppnå, og dermed si seg

forneøyd med, ser man bort fra beredskap som en kontinuerlig prosess slik som det blir vist i figur 1 (Engen et al., 2016, s. 286).

Beredskap er en kontinuerlig prosess (Alexander, 2005, s. 165; Engen et al., 2016, s. 291; Perry & Lindell, 2003, s. 346; Staupe-Delgado & Kruke, 2017, s. 6), og det er mye som tyder på at vi har større forståelse og kunnskap om kriseprosesser, enn beredskapsprosesser. Hvis beredskap skal beskrive en prosess som innebærer at man skal være forberedt på noe som er preget av usikkerhet, vil det være vanskelig å si når man har oppnådd et tilfredsstillende resultat, for det innebærer at situasjonen ikke er preget av usikkerhet lenger. Man har kommet så langt som man ønsker og er tilfreds med hva man er forberedt på å gjøre. Det man ønsker å oppnå blir fremgår av ytelsesrammer og -krav, som beskriver beredskapsområdet (Lunde, 2019, s. 65).

I beredskap ser man at det er nødvendig å tenke i to parallelle baner. Planlegging mot en uønsket hendelse og hvordan en slik hendelse skal håndteres (Engen et al., 2016, s. 291; Perry, 2004, s. 65). Dette skal gjøres samtidig som man ivaretar og gjennomfører planer, trening og øvelser. De to banene innebærer først og fremst at planer og nødvendig trening implementeres og gjennomføres. Det andre er at man evner å tilpasse seg den krisen som man planlegger og trener mot (Staupe-Delgado & Kruke, 2017, s. 6).

Justis- og beredskapsdepartementet (2016, s. 22) trekker frem flere konkrete eksempler på beredskap. Eksempler på dette er oppdaterte planverk, prosedyrer og rutiner for samarbeid, tekniske hjelpemidler, tilgjengelig operativt materiell og ressurser, samt ferdighetene til innsatspersonellet. Også Løvik (2010, s. 20) trekker frem personell, materiell og rutiner som viktige deler av beredskapsapparatet. Staupe-Delgado & Kruke (2017, s. 5) trekker videre frem begrepene aktive og passive beredskapstiltak. Passive beredskapstiltak kan være tilfluktsrom, evakueringsruter og lagre med ekstra materiell tilgjengelig. Disse tiltakene knyttes ofte opp til det som kan ansees å være skadebegrensende eller reduserende. Aktive tiltak vurderes som en avgjørende faktor i beredskapsarbeidet. I dette kan det trekkes inn elementer som materiellet som er umiddelbart tilgjengelig og hvordan dette benyttes. I tillegg må det være tilstrekkelig personell til å håndtere hendelser når de skulle oppstå. I etterkant av at alle aktive og passive tiltak er implementert, vil det fortsatt foreligge en restrisiko (Engen et al., 2016, s. 279). Dette viser at vi ikke kan forberede oss på alt.

### 3.1.3 De nasjonale prinsippene for beredskap

Norge har etablert fire prinsipper for samfunnssikkerhet og beredskap (Justis- og beredskapsdepartementet, 2012, s. 39). Prinsippene om ansvar, nærhet, likhet og samvirke. Ansvar-, nærhets- og likhetsprinsippet ble introdusert i 2001, mens samvirkeprinsippet ble introdusert i 2012 (Arnesen & Joval, 2017, s. 36).

*Ansvarsprinsippet* betyr at den aktør, organisasjon eller departement som til daglig har ansvaret for et område eller en aktivitet også har ansvaret for å treffe nødvendige beredskapsrelaterte forberedelser og for den nødvendige beredskapstjenesten ved ulykker, kriser og katastrofer tilknyttet sin virksomhet. Det skal også planlegges hvordan virksomheten skal kunne opprettholde funksjoner innenfor det normale ansvarsområdet dersom en ekstraordinær hendelse inntreffer (Justis- og beredskapsdepartementet, 2012, s. 39). Ansvarsprinsippet ilegger også virksomhetene selv ansvaret for å gjennomføre ROS-analyser. Analysen danner grunnlaget for å vurdere hvilke uønskede hendelser som kan oppstå og mulig konsekvens av denne (Furevik, 2012, s. 36).

*Likhetsprinsippet* betyr at den organisering man opererer med til daglig skal være mest mulig lik den organisering man opererer med under en krise. Likhetsprinsippet kan sees på som en utdyping av ansvarsprinsippet i den forstand at et ansvarsforhold internt i en virksomhet ikke skal endres i forbindelse med håndtering av en krise (Justis- og beredskapsdepartementet, 2012, s. 39).

*Nærhetsprinsippet* bygger på at uønskede hendelser organisatorisk sett skal håndteres på lavest mulig nivå. Den som er nærmest krisen er normalt også den med best situasjonsforståelse, og dermed er det den som ofte har best forutsetninger for å håndtere hendelsen. Nærhetsprinsippet må også sees opp mot ansvarsprinsippet. Ved en uønsket hendelse innenfor en virksomhet eller kommunes ansvarsområde, er det den rammede virksomhet eller kommunes ansvar å håndtere hendelsen (Justis- og beredskapsdepartementet, 2012, s. 39).

*Samvirkeprinsippet* stiller krav til at virksomhet, myndighet eller etat har et selvstendig ansvar for å ha optimalisert samarbeid med andre relevante virksomheter og aktører. Dette samarbeidet gjelder både forebygging, krisehåndtering og øvrig beredskapsarbeid. De

nasjonale beredskapsprinsippene gjelder på alle nivåer, gjennom taktisk, operativt, strategisk og politisk nivå (Justis- og beredskapsdepartementet, 2012, s. 39).

### 3.1.4 Proaktivt beredskapsarbeid

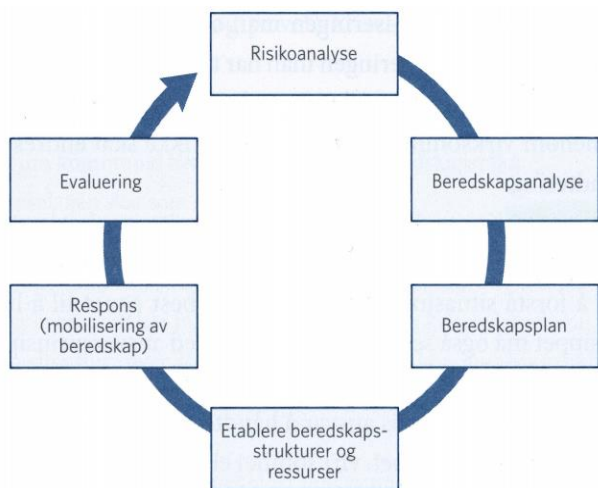
Lunde (2019, s. 49) forklarer at man må være proaktiv dersom man skal lykkes i sin beredskapsledelse. Proaktivitet er “en persons eller gruppes evne til å beslutte og å handle forsvarlig i nåtid basert på en kvalifisert vurdering av en situasjons fremtidige utvikling” (Lunde, 2019, s. 49). Proaktivitet kan også sammenlignes med å være *føre var*. For å kunne foreta en kvalifisert vurdering må man ha erfaring, slik at vurderingene blir noe annet enn gjetning eller ubegrunnede antakelser. Alexander (2012, s. ix) trekker frem et eksempel som bidrar til å belyse Lunde (2019) sin forklaring. På 1990-tallet oppsto det en økt etterspørsel innenfor krisehåndtering og beredskap. Etterspørselen etter dette ble så stor at det overgikk tilbudet. Konsekvensen av dette ble at planlegging og håndtering ble tildelt til personer som ikke hadde tilfredsstillende trening eller utdanning innenfor fagfeltet. Beredskapsplaner som ble laget under slike omstendigheter viste seg å kunne være ugjennomførbare, mangelfulle og tilfeldig sammensatt. Dette er ugunstig, og Alexander (2012, s. x) sier at planer som dette skaper en dårlig forutsetning for å håndtere en uønsket hendelse. Planene bør være robuste, fleksible, og de må kunne testes og øves. De må også kunne oppfylle disse forventningene under utfordrende omstendigheter.

De tre proaktive prinsippene for stabsmedotikk og beredskap, i henhold til Lunde (2019, s. 51-53), er *sikker usikkerhets-prinsippet*, *moderat overreaksjons-prinsippet* og det er *første informasjonsprinsippet*. Disse prinsippene innebærer at man får iverksatt handling på tross av usikkerhet, at man møter hendelsen med tilstrekkelige ressurser og at man tidlig får ut informasjon om hendelsen for å unngå spekulasjoner.

### 3.1.5 Om beredskapsplanlegging og beredskapsplanen

I henhold til oppgavens avgrensning vil det ikke bli gått i dybden på det arbeidet som gjennomføres i forkant av at det utarbeides en beredskapsplan. Det følger derimot en kort presentasjon for å gi et lite innblikk i beredskapsprosessen. Ifølge Engen et al. (2016, s. 284) starter beredskapsarbeidet med en ROS-analyse. Dette er en systematisk prosess hvor man tar

utgangspunkt i trusler eller farer som er kjent og vurderer disse. På bakgrunn av ROS-analysen utarbeides det også en konsekvensanalyse som sier noe om hvilke følger truslene kan føre til. Det defineres også risikoakseptkriterier. Disse sier noe om virksomhetens sitt akseptable risikonivå (Engen et al., 2016, s. 284).



Figur 1. Beredskapshjulet (Engen et al., 2016, s.284)

Etter at ROS-analysen er utarbeidet, lages det en beredskapsanalyse (Engen et al., 2016, s. 284). Beredskapsanalyser innebærer å vurdere hvilke behov man har sett i lys av de truslene man har avdekket og konsekvensene de kan medbringe. Her definerer man funksjonskrav til den tiltenkte beredskapen, samt å vurdere om beredskapen er dimensjonert for å håndtere trusselen (Engen et al., 2016, s. 284). I henhold til beredskapshjulet (fig. 1) er neste fase i beredskapsarbeidet å utarbeide beredskapsplaner. Det som er ønskelig med en slik plan er at man ser på den mest effektive måten å utnytte de tilgjengelige ressurser. Dette vil kunne være nødvendige i håndteringen av både langvarige og kortvarige situasjoner. Fremtidige situasjoner kan variere og være usikre, men det bør ikke være et hinder for å ha planer tilgjengelig. Man må forberede seg på det uventede (Staupe-Delgado & Kruke, 2017, s. 1). Utarbeidelsen av beredskapsplanen finner sted etter at ROS-analyse og beredskapsanalyse er gjennomført, og sammen med beredskapsplanen utgjør disse tre fasene beredskapsdokumentasjonen.

“An emergency plan is a coordinated set of protocols for managing an adverse event, whether expected or untoward, in the future” (Alexander, 2005, s. 159). Beredskapsplanen er den dokumentasjonen som praktisk benyttes ved en uønsket hendelse (Lunde, 2019, s. 114). Dette samsvarer med Alexander (2005, s. 165) som sier at beredskapsplanen er resultatet av en

enighet blant alle relevante aktører, snarere enn juridiske forpliktelser. Beredskapsplanen kan derfor sees på som operasjonelle instruksjoner. Videre sier Lunde (2019, s. 114) at det er beredskapsplanen, i kombinasjon med en proaktiv stabsmetodikk, som vil sikre en planlagt, forutsigbar, koordinert og effektiv innsats. Den ytterste hensikt med en beredskapsplan er å unngå at liv går tapt (Alexander, 2005, s. 163). Etter dette er hensikten med beredskapsplanen å sikre at behovet for hjelp samsvarer med de ressursene som er tilgjengelig, og at disse ressursene benyttes på en så effektiv måte som mulig (Alexander, 2005, s. 163). Lunde (2019, s. 131) sier videre at responsen i en beredskapssituasjon skal ta sikte på å beskytte de fire grunnleggende beredskapsverdiene; menneskers liv og helse, miljø, økonomiske og materielle verdier og omdømme. Dette må også planverket ta sikte på.

Planleggingsprosessen burde ikke avsluttes etter at beredskapsplanen er utarbeidet (Alexander, 2005, s. 165; Engen et al., 2016, s. 291; Perry & Lindell, 2003, s. 346). Videre sier Perry & Lindell (2003, s. 338) at beredskapsplanen kan sees på som et øyeblikksbilde av den aktuelle beredskapen. Det er derfor lite hensiktsmessig å se på planen som et sluttprodukt. Det vil føre til en plan som er statisk og som ikke vil utvikle seg. Planen skal virke i dynamiske omgivelser, og det er en forutsetning at beredskapsplanen endrer seg ved endringer i organisasjonen, materiell, omgivelser, lovverk og trusselbildet. Beredskapsplanen må tilpasses disse endringene (Engen et al., 2016, s. 291). Alexander (2005, s. 164) sier at en plan burde revidere de ressurser som kan eller skal benyttes ved en nødsituasjon. Han sier videre at planen som helhet burde revideres kontinuerlig, og at denne planen burde distribueres til alt aktuelt personell. «An emergency plan is a living document that will only be effective if it receives constant attention» (Alexander, 2005, s. 165). Optimalt sett burde planen oppdateres etter hver respons, uavhengig om dette skjer gjennom trening, øving eller skarp respons (Perry & Lindell, 2003, s. 346).

Det er flere prinsipper som ligger til grunn for god beredskapsplanlegging. Et prinsipp er at den kunnskap man benytter til å generere planen med burde være så korrekt som mulig (Engen et al., 2016, s. 287; Perry & Lindell, 2003, s. 341). Dette gjelder kunnskap om potensielle trusler og måter å håndtere disse på, samt hvordan befolkningen reagerer på en krise. Perry & Lindell (2003, s. 341) fortsetter med å si at dersom man lager en beredskapsplan basert på myter og feilaktige forventningene, så vil man risikere å prioritere ressurser feil eller holde tilbake informasjon i frykt for å spre panikk blant befolkningen. Denne kunnskapen innhenter man gjennom de to første fasene i beredskapsprosessen; ROS-analyse og beredskapsanalyse.

En forutsetning for å få korrekt kunnskap er å benytte kvalifisert personell til å gjennomføre de nevnte analysene og utarbeide planverket. Dette personellet burde ha dyptgående kompetanse innen beredskapsplanlegging og -håndtering, så vel som kunnskap om lokale forhold for den utstrekning planverket skal gjelde (Alexander, 2005, s. 162), og Engen et al. (2016, s. 287) tilføyer til dette viktigheten av at beredskapsplanleggere har inngående kjennskap til gjeldende lover og regler. I utgangspunktet burde kunnskapen være *korrekt* snarere enn *så korrekt som mulig*. Dog vil det kunne være vanskelig å tilegne seg helt korrekt kunnskap. Dette skyldes både fravær av teknologi (Perry & Lindell, 2003, s. 340) og at risikovurderinger dreier seg om fremtidige potensielle trusler (Engen et al, 2016, s. 288) samt at det er vanskelig å vite hvordan en krisesituasjon vil foregå når den manifesterer seg (Alexander, 2005, s 163). Derfor vil man aldri med sikkerhet oppnå helt korrekt kunnskap. Man sikter heller på så korrekt kunnskap som mulig, både om trusler og de tiltak som treffes, både sannsynlighetsreducerende og konsekvensreducerende. Alexander (2005, s. 159) sier at på tross av skala og usikkerhet, så er det hendelser som man kan og bør planlegge med.

Korrekt kunnskap kan også bidra til å forhindre at beredskapsplanene blir *fantasidokumenter* (Clarke & Perrow, 1996, s. 1052). Beredskapsplan som fantasidokument vil si at beredskapsplanen, bevisst eller ubevisst, ikke tar hensyn til de faktiske omgivelser og at planen neppe vil fungere dersom den settes ut i praksis. Dette omtaler også Engen et al. (2016, s. 293) som en *symbolsk beredskap*. Clarke & Perrow (1996, s. 1055) viser til at fantasidokumenter kan bagatellisere reelle farer ved å gi inntrykk av at man har disse farene under kontroll.

Et annet prinsipp i beredskapsplanlegging er at den responsen man møter hendelsen med må være hensiktsmessig ut ifra de behov som situasjonen krever. Dette gjøres ved at man responderer med de ressurser som på mest mulig effektiv måte vil dekke disse behovene (Engen et al., 2016, s. 289). Perry & Lindell (2003, s. 342) peker på to relevante momenter som skal sikre dette. Det første er å tilstrebe at man har en kontinuerlig oppdatert og korrekt trusselvurdering, samt riktig situasjonsforståelse. Også Alexander (2005, s. 163) mener man må vurdere hva som trolig vil kunne skje når en krise manifesterer seg. Det andre momentet er at man unngår å mobilisere og iverksette tiltak for tidlig, basert på feilaktige slutninger og ufullstendig situasjonsforståelse. Da risikerer man å møte med utilstrekkelige ressurser eller manglende tiltak som skal ivareta beredskapsaktørens egen sikkerhet. Dette kan få alvorlige konsekvenser, og liv kan gå tapt. I denne sammenhengen er det også viktig for planleggere å



erkjenne at kriser er dynamiske og utvikler seg. Det er viktigere å respondere så riktig som mulig, enn så raskt som mulig (Perry & Lindell, 2003, s. 342).

Utviklingen i situasjonen kan ta uante vendinger, og man burde derfor fremme evnen til fleksibilitet i sin respons. Da kan beredskapsaktører i større grad tilpasse seg de endringer som vil utspille seg. En beredskapsplan burde derfor bygges på prinsipper snarere enn spesifikke detaljer knyttet til ressurser og handlinger (Engen et al., 2016, s. 290; Perry & Lindell, 2003, s. 342). Det trekkes frem fire årsaker til at en plan ikke burde være detaljorientert. Først er det fordi det er umulig å se for seg alle eventualiteter og mulige utviklinger. For det andre vil et detaljert planverk fortære bli utdatert og feilaktig da forutsetninger vil endre seg. En tredje årsak er at et detaljert planverk raskt vil få så mange detaljer at det vil bli vanskelig å prioritere hvilke av detaljene som er mest viktige. Til slutt vil mange detaljer gjøre planen større, mer omfattende og mer kompleks. Dette stemmer med Alexander (2005, s. 162) sitt prinsipp om at en plan burde skrives på et enkelt og lettfattelig språk. Dette for å unngå et uklart og diffust planverk som kan lede til misforståelser med potensielt fatale konsekvenser.

I sin planlegging må man sammenfatte alle planer til hver trussel og fare inn til én helhetlig og omfattende plan (Alexander, 2005, s. 162; Perry & Lindell, 2003, s. 345). En plan burde være skrevet i generelle prinsipper med kapitler eller avsnitt rettet mot eventuelle spesifikke hendelser. Dette vil ifølge Alexander (2005, s. 162) gi mindre rom for tvil eller interessekonflikter. Både Alexander (2005, s. 162), Engen et al., (2016, s. 289) og Perry & Lindell (2003, s. 345) trekker frem evakuering som et eksempel på hendelser der det burde være en generisk plan. Det burde være én plan for evakuering av befolkningen, både for naturlige hendelser og villedte handlinger. Man burde da følge et prinsipp om å få befolkning vekk fra et område med en trussel, uavhengig hva denne trusselen er. Alexander (2005, s. 162) mener også at man da i større grad blir i stand til å håndtere flere typer hendelser.



Figur 4. Metodisk beredskapsplanlegging (Alexander, 2005, s. 164)

En beredskapsplan skal også legge til rette for samvirke innad i et ansvarsområde (Engen et al., 2016, s. 290). Alexander (2005, s. 162) og Perry & Lindell (2003, s. 343) peker på at en planleggingsprosess burde ta sikte på å koordinere mellom flere organisasjoner som skal virke sammen som vist i figur 4. På denne måten vil de forskjellige funksjonene i en respons få kjennskap til hverandres oppdrag, kapabiliteter, prosedyrer, teknologi og begrensninger allerede før en nødsituasjon oppstår. Alle må vite sine oppgaver, og det må være en felles forståelse for kommandostrukturen. Man får da en rolleavklaring og ansvarsfordeling for det skadebegrensende arbeidet (Alexander, 2005, s. 165). Perry & Lindell (2003, s. 343) sier også er viktig at flere aktører som skal samvirke, kjenner til hverandres beredskapsplaner før de iverksettes som en del av en kriserespons. På denne måten vil man unngå en samtidighetskonflikt ved at flere planlegger å benytte den samme ressursen i sin kriserespons på samme tid. Alexander (2005, s. 162) skriver at det normalt vil være innsatspersonell på kommunalt nivå som vil være i fremste linje i kriseresponsen, mens det på regionalt og nasjonalt nivå vil foregå en koordinering av tilleggsressurser. Samvirkeprinsippet, som omtalt i kapittel 3.1.3, er en stadfesting fra Stortinget om at virksomheter skal treffe tiltak som sikrer samvirke i beredskapsaktørene sin respons. Ifølge Engen et al. (2016, s. 290) er det gjennom samvirke og koordineringer mellom virksomheter at man oppnår best mulig utnyttelse av de kombinerte ressurser som finnes i et kriseområde.

Neste prinsipp i beredskapsplanlegging er kjennskap til planen. Det er viktig at også de som skal utføre planen, enten dette er innsatspersonell på noe nivå eller rammede, kjenner beredskapsplanen, og vet hva de rammede må gjøre selv og hva beredskapsnettverket kan

gjøre for dem (Perry & Lindell, 2003, s. 345). De sier også at de rammede må involveres i planleggingsprosessen dersom det er forventet at disse skal utføre noen tiltak for å ivareta egen sikkerhet. Kjennskap til beredskapsplanen kan ifølge Perry & Lindell (2003, s. 345) deles i to kategorier. Det første forklares som *risikokommunikasjon*. Dette er informasjon rettet til personell som ikke er en del av det organiserte beredskapsnettverket, eksempelvis politikere med beslutningsmyndighet og befolkningen i det aktuelle området. Dette vil også innbefatte enkel opplæring og utlevering av materiell til deler av befolkningen som bor i tilknytning til en virksomhet med høyt konsekvenspotensial eller en naturlig fare.

Den andre kategorien er den kjennskap til beredskapsplanen som gjøres gjennom *trening og øving* av det profesjonelle og det frivillige beredskapsapparatet. Perry & Lindell (2003, s. 345) sier at denne typen trening kjennetegnes ved at den består av spesifikke kunnskaper, ferdigheter og rutiner, og at dette er utarbeidet og formidlet av spesialister. Denne opplæringen må stå i samsvar med ytelseskravene som fremkommer i beredskapsplanen, slik at beredskapsapparatet er i stand til å utføre de funksjoner som blir beskrevet i beredskapsplanen. Videre hevdes det at trening som en del av beredskapsplanleggingen vil føre til en mer effektiv respons ved krisesituasjoner. Perry & Lindell (2003, s. 346) peker også på at man under trening kan finne behov for rettelser og tillegg til beredskapsplanen, da erfaringer gjort under trening og øving kan være en kilde for tilbakemeldinger på u hensiktsmessige løsninger.

Ved god beredskapsplanlegging burde en også øve og teste planen (Alexander, 2005, s. 165; Engen et al., 2016, s. 291; Perry & Lindell, 2003, s. 346). Perry & Lindell (2003, s. 346) mener at øvelser er et egnet virkemiddel for å teste deler av eller hele beredskapsplanen, både med hensyn til bemanningsgrad, kunnskaper og ferdigheter hos ansatte, prosedyrer, utstyr og ressurser. De øvelser som gjennomføres må dessuten ha som hensikt å sette et kritisk søkelys på beredskapsplanen. Videre nevner Perry & Lindell (2003, s. 346) at øvelser også tjener den hensikt at beredskapsnettverket blir kjent med hverandre og at mellommenneskelige relasjoner opprettes og forsterkes. Dette samsvarer også med Boin & McConnel (2007, s. 55) som hevder at man for en effektiv krisehåndtering må legge til rette for å bygge et sterkt ekspertnettverk før krisen oppstår og nettverket må mobiliseres. Under samvirketrening og - øvelser vil det også bygges tillit og forståelse for hverandres behov og kapasiteter.

Til slutt må man være klar over at beredskapsplanlegging og krisehåndtering er to forskjellige aktiviteter til tross for at de henger sammen. Som nevnt tidligere er beredskapsplanlegging en kontinuerlig prosess, og denne skal gjøre beredskapsnettverket i stadig bedre stand til å

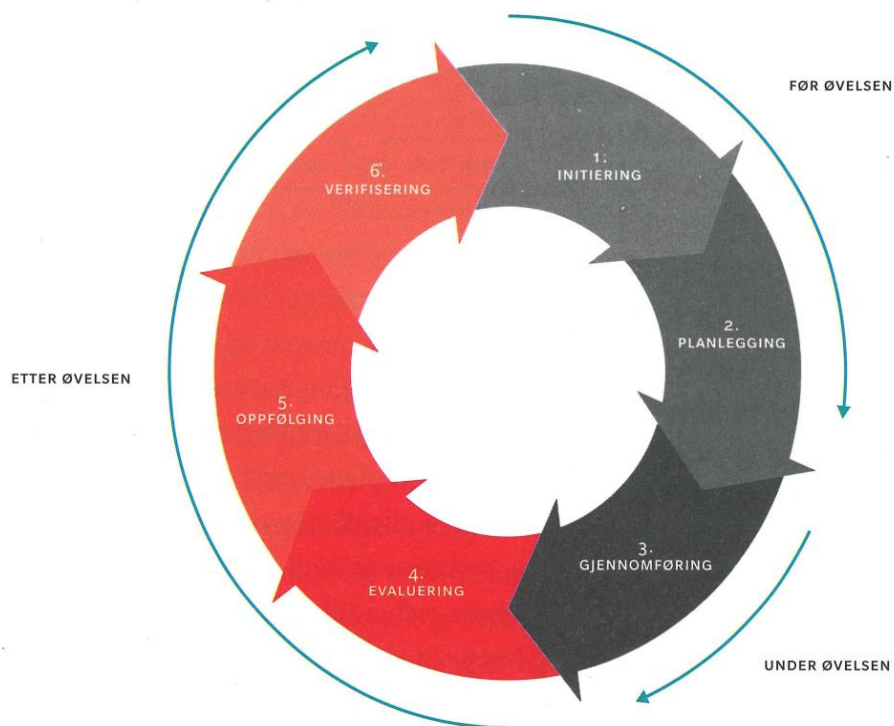
håndtere en krise. Perry & Lindell (2003, s. 347) sier at krisehåndtering handler om å prestere eller yte når man står ovenfor en krise. Dette gjøres gjennom å iverksette vurderinger, tilpasse og koordinere tiltak og handlinger som man har utarbeidet gjennom planleggingsprosessen (Engen et al., 2016, s. 292; Perry & Lindell, 2003, s. 347).

Lunde (2019, s. 115) forklarer hvordan en beredskapsplan bør være strukturert. En plan burde være bygd opp med en operativ del først. Dernest kommer den administrative delen, og til slutt har man eventuelle vedlegg. Den operative delen av planen inneholder varslings- og kommunikasjonsmatriser, oversikt over standardiserte operasjonsprosedyrer, sjekklister, telefonlister og andre dokumenter som aktivt brukes ved en uønsket hendelse. Dette innholdet burde ligge i den rekkefølgen det normalt vil brukes, eksempelvis at varslingsmatriser kommer før aksjonsplaner for predefinerte situasjoner. På denne måten blir planen logisk og praktisk bygd opp. Det anbefales at hvert dokument i beredskapsplanen ikke overskrider en side. I den administrative delen vil man typisk finne beredskapsplanens hensikt, organisasjonens oppbygging og delegering av ansvar. Dette er ikke dokumenter som normalt vil være til hjelp i en beredskapssituasjon, men som allikevel kan være nyttig å ha tilgjengelig. Bakerst burde man plassere vedlegg. Årsaken til denne oppbyggingen er at den operative delen skal være lett tilgjengelig ved bruk i en beredskapssituasjon (Lunde, 2019, s. 114-120). Meidell (2005, s. 91) foreslår imidlertid at den administrative delen av en oppgave skal komme foran den operative delen, men også Meidell (2005) argumenterer for at en beredskapsplan må være enkel, kort og oversiktlig nettopp for å kunne bruke planen som et verktøy.

## 3.2 Om øvelser (og trening)

### 3.2.1 Ulike type øvelser og utbytte

Øvelser kan organiseres i seks faser, fordelt i før, under og etter øvelsen. Illustrert her ved øvelsessyklusen (Sommer et al., 2020, s. 147). De første fasene gjennomføres før øvelsen.



Figur 5. Stadier og faser i øvelsessyklusen til en øvelse (Sommer et al., 2020, s. 147)

Fasene som beskrives er hentet fra Sommer et al. (2020, s. 146-147):

*Fase 1 - Initiering:* Her bestemmer en eller flere virksomheter seg for å gjennomføre en øvelse, og det utnevnes ansvarlige for planlegging, gjennomføring og evaluering av en øvelse.

*Fase 2 - Planlegging:* I denne fasen utarbeides øvingsmål og øvingsdokumenter. Man gjør praktiske forberedelser som å avklare eller bestille et øvingsområde, markører og andre ressurser og forbereder logistikkapparatet som skal virke under øvelsen. Omfanget av denne fasen kan vare alt fra noen minutter eller timer til flere måneder avhengig av øvelsens kompleksitet og øvingsform.

*Fase 3 - Gjennomføring:* Her avholdes øvelsen. Spillstab og deltakere styrer hvordan øvelsen skrider frem med bakgrunn i den plan som foreligger. Avhengig av deltakernes prestasjoner og spillstabens vurdering av måloppnåelse kan intensitet og vanskelighetsgrad justeres underveis.

*Fase 4 - Evaluering:* I denne fasen vurderes øvingsdeltakernes prestasjoner sett opp mot de fastsatte øvingsmålene. Grunnlaget for evalueringen innhentes primært underveis i øvelsen.

Evalueringsgrunnlaget kan også innhentes gjennom intervjuer med relevante aktører og gjennomgang av skriftlig materialet. Planlegging og selve øvelsesgjennomføringen bør evalueres.

*Fase 5 - Oppfølging:* Her skal de funn gjort under øvelsen følges opp. Det lages en plan for oppfølging av læringspunkter og hvordan feil og mangler skal utbedres, samt hvordan læring skal implementeres.

*Fase 6 - Verifisering:* Her skal man kontrollere at de forbedringstiltak man har funnet er blitt implementert i virksomheten. Dette kan man kontrollere gjennom oppdatert planverk, oppdaterte prosedyrer eller kontrollere at nytt utstyr er anskaffet og tatt i bruk.

Engen et al. (2016, s. 363) forklarer forskjellene mellom trening og øving. *Trening* er aktiviteter i form av undervisning, kurs, selvstudium og trening på enkeltferdigheter. Trening gir den enkelte grunnleggende kunnskap om hva vedkommende er forventet å gjøre i en krisesituasjon. Videre danner så trening et grunnlag for øving, og øving er en måte å teste relevans og effekten av treningen som er gjennomført.

*Tabletop-øvelser*, også kjent som bordøvelser (Sommer et al. 2020, s. 190), er ifølge Engen et al. (2016, s. 364) den minst komplekse formelle typen øvelse. I en tabletop-øvelse sitter normalt øvende personell rundt et bord med tilgjengelig relevant planverk, beslutningsverktøy og lignende. Man organiserer seg også i de grupper man normalt vil operere i. Deretter får de øvende deltakerne presentert et scenario, og de diskuterer seg frem til de beslutninger og handlinger de ville iverksatt i en reell situasjon. Andre aktører blir gjerne simulert og eksisterer kun på papiret. Hendelser av ulik størrelse blir spilt inn av øvingsleder underveis i øvelsen for å oppnå de øvingsmål som foreligger. Meidell (2005, s. 176) sier at man under tabletop-øvelser fort kan undervurdere tidsforbruk og arbeidsmengde sett i forhold til under reell krisehåndtering. Dette vil også gi en redusert realisme i øvelsen. Han sier videre at tabletop-øvelser egner seg til å gi bevissthet rundt betydningen av beredskapsplaner. På slike øvelser er det kun deler av organisasjonen som øves, og primærfokuset er å bidra til økt forståelse hos enkeltpersoner. Forståelsen innebærer å skjønne sin egen og organisasjonens rolle (Sommer et al., 2020, s. 190).

*Spilløvelser* bidrar til en større grad av realisme ved at de ulike funksjonene som deltar på øvelsen utspiller sin rolle. Eksempelvis kan samvirkeaktører sitte i ulike rom og de må dermed kommunisere med hverandre på de kommunikasjonskanalene som er tiltenkt ved

reelle hendelser. Dette er en nyttig øvingsform for ledelse og stabselementer. Det blir også en mer realistisk øvingsform i den forstand at man ikke snakker med ulike aktører ansikt til ansikt over et modellbord som bidrar til å skape den samme situasjonsforståelsen (Sommer et al., 2020, s. 191).

*Ferdighetstrening* innebærer at den teoretiske forståelsen man nå har opparbeidet seg gjennom de to foregående øvingsformene blir supplert med trening på praktiske ferdigheter. For å skape forståelse på tvers av de ulike nivåene i en organisasjon vil det kunne være hensiktsmessig at ledelsen observerer og forstår hva den taktiske delen av organisasjonen trener på og hvordan treningen foregår (Sommer et al., 2020, s. 191).

*Funksjonsøvelser* er øvelser der man i større grad kan teste beredskapsplanen til utvalgte funksjoner i en beredskapsorganisasjon (Engen et al., 2016, s. 364). I funksjonsøvelser kan man, i motsetning til en tabletop øvelse, implementere beslutninger og handlinger, samt mobilisere deler av beredskapsorganisasjonen. Man kan også benytte markører, hente ut utstyr og andre ressurser, og benytte dette i øvelsen. Dette er ifølge Engen et al. (2016, s. 364) forhold som bidrar til å øke realismen i øvelsen. Funksjonsøvelser er godt egnet for å trene innad i egen organisasjon og med nære samvirkeaktører og kan bidra til å styrke læringsutbytte av en større fullskalaøvelse. Øvelsen kan gjennomføres flere ganger for å få mengdetrening og mulighet til å forbedre utførelsen (Sommer et al., 2020, s. 192).

*Fullskalaøvelser* er den av øvingsformene som er mest omfattende og mest realistisk. Hensikten med en fullskalaøvelse er å teste en større del av eller en hel beredskapsorganisasjon som beskrevet i en beredskapsplan. Her vil man se på hvordan den samlede organisasjonen fungerer i en krisehåndtering og hvordan samvirket med relevante aktører fungerer. (Engen et al., 2016, s. 364). Meidell (2005, s. 176) sier at man i en fullskalaøvelse øver helt ut i ytterste ledd av organisasjonen med praktiske øvelser. Fullskalaøvelser er veldig ressurskrevende i alle faser, herunder planleggingsfasen, gjennomføringsfasen og i etterarbeidet etter øvelsen. Derfor gjennomføres slike øvelser sjeldent. Fullskalaøvelser bør ikke benyttes før aktørene som skal delta er tilstrekkelig øvd og trent (Sommer et al., 2020, s. 192).

En oversikt over disse forskjellige typer øvelser kan sees i tabell 1

Aktivitet	Omfang	Metodikk	Målsetning	Begrensninger
Trening	Fra individuell til gruppe og klasse	Interne og eksterne kurs, uformelle aktiviteter og selvstudium	Ferdighetstrening på prosedyrer, utstyr, funksjon og ansvarsområder	Kan ikke erstatte øvelser
Tabletop-øvelse	Forenklet øvelse som krever mindre forberedelser	Uformell setting for gruppebasert problemløsning rundt et simulert forenklet tema Lite stressende setting	Kartlegge mulige utfordringer med koordinering og relevans for ansvarsfordeling. Test av deler av planer og prosedyrer	Vanskelig å få til en realisme
Funksjonell øvelse	Mer kompleks øvelse som krever mer forberedelse	Sanntids øvelse med økt realisme i spill og aktiviteter Stress brukes aktivt	Test av deler av planen, av en eller flere funksjoner eller aktiviteter	Ressurskrevende planlegging Tester ikke samvirke fullt ut
Fullskala-øvelse	Mest komplekse øvelse – kulminering av trenings- og øvingsprogrammet	Realistiske scenarioer og høy stressfaktor	Test av hele eller store deler av planen og av samvirke med de andre relevante aktørene	Ressurskrevende planlegging og gjennomføring

Tabell 1. Trening og ulike øvelser (Engen et al., 2016, s. 364)

Et viktig element ved øvelser er at de skal være realistiske. Øvelser som fremstår som realistiske for øvingsdeltakerne øker muligheten for at de lever seg inn i scenarioet, som videre øker sannsynligheten for et godt læringsutbytte (Engen et al., 2016, s. 366). Engen et al. (2016, s. 366) sier også at en øvelse kan oppleves som realistisk både på bakgrunn av faktorer som øvingsdeltakerne kjenner igjen fra egne erfaringer, men også på bakgrunn av faktorer som kan komme uventet. Det er altså ikke bare hendelser og forutsetninger som ofte oppstår under en kriserespons, men også hva som kan oppstå under en kriserespons. Engen et al. (2016, s. 366) mener at scenarioer i øvelser bør planlegges slik at man gir øvingsdeltakere både en mulighet for gjenkjenning, men samtidig også trekke inn uventede elementer slik at man kan teste evnen til å håndtere usikkerhet. Et vesentlig moment under øvelser er at det skal gi gjenkjenning til reelle situasjoner. Gjenkjenning gir mestring og videre muligheten til å iverksette tiltak på bakgrunn av den kunnskap og erfaring man har med seg inn i hendelsen.

Øvelser kan være varslet eller ikke-varslet for øvingsdeltakerne. En varslet øvelse vil ikke være så reell som en ikke-varslet øvelse, særlig for personell som er vant med akutte situasjoner. Når man varsler at det skal være en øvelse, vil øvingsdeltakere ha anledning til å lese beredskapsplaner, gjøre seg kjent med utstyr og gjeldende rutiner, og de kan oppdatere seg faglig på andre måter (Løvik, 2010, s. 137). En større øvelse med mange aktører vil være svært utfordrende å holde hemmelig. Løvik (2010, s. 137) sier også at man kan varsle



gjennomføringen av en øvelse uten at innholdet blir kjent. Dette gjelder blant annet ved enkeltøvelser, men også at man kan varsle et gitt antall øvelser i løpet av en tidsperiode. Løvik (2010, s. 137) peker på at kompliserte øvelser og øvelser med urutinerte deltakere fortrinnsvis burde varsles.

Det kan være mange ting som står i veien for læring underveis i øvelsen, uavhengig av hvor ressurskrevende eller kompleks en øvelse måtte være. En av tingene Engen et al. (2016, s. 368) trekker inn er realisme i øvelsen, og at reelle hendelser vil kunne gi et adrenalinkick og stressnivå som er vanskelig å gjenskape i øvelser. En annen hindring er at det sjeldent øves med alle aktører som ellers er til stede ved en reell hendelse, eksempelvis media, pårørende, tilskuere og andre ansatte i en virksomhet. Et fravær av disse aktørene kan redusere effekten av og relevansen til en øvelse. Dette kan også gi de øvende deltakere en falsk følelse av kontroll og mestring da de ikke trenger å ta hensyn til reell kommunikasjon med øvrige aktører (Engen et al., 2016, s. 368). Løvik (2010, s. 17) hevder at alle øvelser som ikke har med informasjon og kommunikasjon som et vesentlig punkt er svært mangelfulle øvelser, og at informasjonsutveksling utgjør 70-80% av hele krisearbeidet (SPF, Sverige, u.å. ifølge Løvik, 2010, s. 17). Det kan derfor gi et feil inntrykk av en organisasjons krisehåndtering når man ikke har med alle øvrige aktører.

En annen faktor som kan hindre læring under en øvelse er at det ikke nødvendigvis er noen sammenheng mellom god planlegging av øvingsstaben og et godt øvingsutbytte for øvende personell. Gode resultater fra en øvelse kan skyldes at øvelsen ikke var utfordrende nok for deltakerne og at alle scenarier derfor ble mestret på en god måte, eller at det ble benyttet utstyr og ressurser utover det som normalt er tilgjengelig ved en reell krise (Engen et al., 2016, s. 368). Læring fra en øvelse avhenger blant annet av relevans og kvalitet på øvelsen og en organisasjons evne og vilje til å endre sitt operasjonsmønster etter en øvelse.

### 3.2.2 Øvingsmål

Øvingsmål er hva man vil oppnå med en øvelse. Dette deles inn i to typer mål. Den første typen mål er det som kalles øvelsens hovedmål, hensikt eller formål. Dette skal ifølge Sommer et al. (2020, s. 148) forklare hvorfor man skal gjennomføre den aktuelle øvelsen. Dette er ofte generelle mål, og eksempelvis nevner Løvik (2010, s. 56) “å øke samfunnets

*evne til å håndtere ulike typer hendelser*” som en mye brukt hensikt ved en øvelse. Den andre typen mål er det som er delmål eller detaljerte mål. Sommer et al. (2020, s. 148) peker på dette som hva man skal ha lært og hva man skal ha oppnådd når øvelsen er over. Øvingsmål burde være konkrete og tydelige. Et huskeord for å sette opp gode mål er SMART. Dette står for spesifikt, målbart, akseptert, realistisk og tidfestet (Løvik, 2010, s. 57; Sommer et al., 2020, s. 148).

### 3.2.3 Øvelser og beredskapsplaner

I en beredskapsplan er det hensiktsmessig å legge inn krav til øvelser som en forutsetning for at planen skal kunne virke som tiltak (Alexander, 2012, s. 88). Øvelser tjener flere formål. De normaliserer blant annet den øvrige befolkningen til de tiltak og ressurser som iverksettes for å håndtere en uønsket hendelse. Videre får beslutningstakere og beredskapsaktører anledning til å betrakte og vurdere logistiske forhold i forbindelse med å iverksette beredskapstiltak. De kan også vurdere tiden det vil ta fra alarmen går til beredskapstiltak blir iverksatt og er i operasjonell drift. Øvelser har også en gevinst for øvende personell. Under øvelser får de anledning til å fastsette rutiner og få økt erfaring rundt oppdraget de skal løse. Det blir økt anledning til å spesialisere seg innenfor en gitt funksjon, samt at sjefer får anledning til å trene på å utøve ledelse og koordinering. På øvelser har man også anledning til å kartlegge og observere feiltakelser og forbedringspotensialer som man kan utbedre til neste øvelse, eller oppdrag (Alexander, 2012, s. 89).

I forkant av en øvelse er det hensiktsmessig å avklare om man skal øve hele beredskapsplanen eller kun deler av den. Det er også relevant å avklare hvordan man skal øve. Hvis man kun skal teste reaksjonstid fra en alarm går til personellet møter opp på et avtalt område, kan det være mindre ressurskrevende enn hvis man skal igangsette fullskalaøvelser med alt tilhørende materiell og logistikk (Sommer et al., 2020, s. 131). Det blir en avveining mellom hva man ønsker å oppnå med øvelsen, og hva man har anledning til å avse av ressurser og økonomi for å gjennomføre den. Clarke & Perrow (1996, s. 1043) pekte også på at Long Island Lighting Company gjennomførte mange øvelser, men flere viktige elementer av evakueringsplanen til Long Island Lighting Company ble ikke øvd. Dette til tross for at dette var en organisasjon med solid økonomi og at det var investert

betydelige ressurser i dette arbeidet. Alexander (2012, s, 89) skriver videre at en viktig faktor i forkant av en øvelse, er at deltakerne på øvelsen er briefet og kjent med planen.

## 3.3 Evaluering og læring

### 3.3.1 Typer læring

Forsvarets Overkommando (1984, s. 24) beskriver læring som “en relativt varig endring av atferd som et resultat av samspill med miljøet”. Videre skiller Forsvarets Overkommando (1984, s. 24) mellom kunnskaper, ferdigheter og holdninger. *Kunnskaper* er de ting man kjenner til og forstår rundt et tema. Kunnskaper kan man da tilegne seg gjennom en passiv prosess. *Ferdigheter* er håndgrep og handlinger, enkeltvis eller sammensatte. Ferdigheter må tilegnes gjennom en aktiv prosess der man trener og øver ferdighetene. Til sist kommer *holdninger*. Forsvarets Overkommando (1984, s 25) sier at holdninger er hvorvidt man er villig til å benytte seg av sine kunnskaper og ferdigheter. Dette kan eksemplifiseres ved en fører av utrykningskjøretøy. Kunnskaper er hvorvidt føreren vet at et kjøretøy i forsvarlig og forskriftsmessig stand, bidrar til en tryggere fremføring av sin beredskapsressurs. Ferdighet er hvorvidt føreren kan utføre enkle tiltak for å holde sitt kjøretøy i forsvarlig og forskriftsmessig stand. Holdninger er hvorvidt føreren faktisk undersøker tilstanden på sitt kjøretøy når han eller hun går på vakt.

Man kan skille mellom enkelkrets- og dobbelkretslæring. Enkelkretslæring er korrigerende og forbedring av atferd og utførelse av handlinger som tas for å nå et mål (Sommer et al., 2020, s. 91). *Dobbelkretslæring* er når man endrer målsetting, verdier og forutsetninger som ligger til grunn for handlinger. Istedenfor å fokusere på hvordan man kan nå et mål mer effektivt, endres fokuset til de premisene som er styrende for de handlinger som gjennomføres.

Utvikling av nye prosedyrer, nytt materiell og nytt regelverk er eksempler på dobbelkretslæring.

### 3.3.2 Evaluering

Nøkkelen til god læring etter en øvelse er kontinuerlig evaluering og oppfølging, i tillegg til at ledere tilrettelegger for at det oppstår læring (Sommer et al., 2020, s. 194). Justis- og beredskapsdepartementet (2016, s. 138) sier at alle hendelser og øvelser som hovedregel skal

evalueres, og at funn og læringspunkter må følges opp gjennom en tiltaksplan som er forankret i virksomhetens ledelse. Lunde (2019, s. 336) sier at etter alle treninger, øvinger og reelle responser må det gjennomføres en evaluering av respons og håndtering av hendelsen. Under en øvelse vurderes da øvingsdeltakerne sett opp mot de etablerte øvingsmål for den aktuelle øvelsen (Sommer et al., 2020, s. 147). Grunnlaget for evaluering kan gjøres gjennom direkte observasjoner under øvelsen, intervjuer etter gjennomføringen, gjennomgang av logger og annet skriftlig materiale produsert av deltakerne på øvelsen. Løvik (2010, s. 67) peker på at en evaluator bør ha fagkompetanse, øvingskompetanse og evalueringskompetanse. Løvik (2010, s. 69) sier videre at den som evaluerer under en øvelse burde få klare og definerte fokusområder i forkant av øvelsen. I planleggingen av en øvelse må man legge til rette for at evalueringsprosessen og evaluatorene ikke kommer i konflikt med eller har direkte påvirkning på gjennomføringen av øvelsen (Justis- og beredskapsdepartementet, 2016, s. 142).

En evaluering kan komme direkte etter øvelsen mens inntrykkene fremdeles er ferske og sterke, da i form av en “hot wash up”, som er en umiddelbar evaluering. Hot wash up er ofte også innledningen til en eventuell mer omfattende evaluering, avhengig av omfanget av øvelsen (Lunde, 2019, s. 336). Justis- og beredskapsdepartementet (2016, s. 142) fremhever at evaluering bør inngå i alle faser i en øvelse, herunder planlegging, gjennomføring og umiddelbart etter gjennomføringen er avsluttet, samt i ettertid i form av en mer systematisk analyse. I tillegg til å evaluere øvingsdeltakerne bør man også evaluere planlegging og gjennomføring av øvelsen (Sommer et al., 2020, s. 147).

Uavhengig av type øvelse eller omfang må funnene fra evalueringen dokumenteres i en evalueringsrapport. Lunde (2019, s. 337) sier videre at en evalueringsrapport bør konkludere med håndfaste tiltak som det er realistisk å få gjennomført. En evalueringsrapport beskriver hva som fungerte godt i forhold til øvingsmålene og hva som burde forbedres, i tillegg til læringspunkter og oppfølgingsbehov (Sommer et al., 2020, s. 151). Løvik (2010, s. 27) sier at det kan være fordelaktig å benytte tidligere evalueringsrapporter når man skal planlegge en øvelse. Dette vil kunne gi en indikasjon på hvilke momenter som er hensiktsmessig å øve på bakgrunn av tidligere ytelse.

### 3.3.3 Implementeringsarbeid etter evaluering

Som forklart i 3.3.1 medfører læring en endring i adferd. Dette kan være både hos enkeltindivider, men også som organisasjon eller hos enheter i en organisasjon. Dersom man skal lære fra kurs, trening, øving eller andre erfaringer, må det være en vilje til endring og en positiv læringskultur (Wadel, 2008, s. 25). Selv om man har gjort en erfaring som burde føre til læring, er det mange mulige hindringer for at læring vil finne sted. Dette kommer også til syne gjennom de to engelske uttrykkene *lessons identified* (forbedringspunkter identifisert) og *lessons learned* (forbedringspunkter er lært eller implementert) (Sommer et al., 2020, s. 98).

Vi vil nå først se på noen faktorer som kan hindre at beredskapslæring finner sted. Det første er ledelsens ansvar. En øvelse må være forankret hos ledelsen på høyeste nivå i en organisasjon. Sommer et al. (2020, s. 110) mener at dette også krever forpliktelser og engasjement fra ledelsen under alle faser av en øvelse, fra planlegging til implementering og læring. En utfordring ved dette er at ledere ofte ikke blir målt på læringen i en organisasjon eller gevinst som kommer på lang sikt, men det er kortsiktig i form av årets budsjett og gevinst som er målekriterier (Sommer et al., 2020, s. 110). Det argumenteres også for at måleparametre for ledere også kan være knyttet til beredskap. Da gjerne i form av hvorvidt man når ytelseskrav som er satt i sin egenberedskap. Øvelser kan være en arena for å måle en organisasjon på dette.

En annen faktor som kan hindre læring etter øvelser er kompetanse innen beredskap og øvingsmetodikk. Kompetanse innen beredskap og øving kan ansees som spesialkompetanse (Alexander, 2005, s. 161; Perry & Lindell, 2003, s. 336). Det er krevende for en organisasjon å opprettholde en slik kompetanse over tid da denne typen kompetanse ofte kan være personavhengig. Sommer et al. (2020, s. 113) peker på at et av kriteriene for å ha en *organisatorisk kompetanse* er at man må ha et fagmiljø. Det bør også forekomme systematisk rekruttering, utdanning og kompetanseheving. Da har organisasjonen en forutsigbarhet og et minimum av kompetanse. Man kan ha kompetanse i en organisasjon i form av enkeltpersoner, men for å ha organisatorisk kompetanse, må det være et miljø som ivaretar, opprettholder og utvikler denne kompetansen. En av utfordringene med at kompetanse er personavhengig er at straks relevante personer forsvinner, forsvinner også kompetansen. Dette gjelder både kompetanse rettet mot faktisk beredskap og krisehåndtering, så vel som kompetanse innenfor øvingsmetodikk (Sommer et al., 2020, s. 111).

Videre er det sider ved hvordan en organisasjon er bygd opp og strukturert som kan hindre eller fremme læring vedrørende beredskapsarbeidet (Sommer et al., 2020, s. 113). Her trekkes frem avstand, både fysisk i form av geografi, og i form av avstand innad i organisasjonen på bakgrunn av interessekonflikter, ansvarsoppgaver og beslutningsnivå. Vedrørende den geografiske avstanden nevnes det at de som skal samvirke i en beredskapssituasjon, så vel som i den daglige driften, har liten kjennskap til hverandre. At det er stor avstand i organisasjonen forklares som at det er ikke noen naturlige kommunikasjonskanaler der toppledelsen og eksempelvis beredskapsrådgivere kan kommunisere regelmessig. Det blir dermed en utfordring at de som identifiserer forbedringspunkter ikke er de samme som fatter beslutninger og kan vedta implementering.

Et annet aspekt innenfor organisasjon er kvaliteten på relasjonene mellom menneskene i organisasjonen. Her trekker Sommer et al. (2020, s. 114) frem at der det er gode forhold mellom mennesker i organisasjonen vil man oftere komme frem til effektive og hensiktsmessige løsninger. Der det er dårlige samhold og kjemi vil dette på den annen side ødelegge for oppdragsløsning, og det kan også ødelegge tidligere etablerte samarbeidslinjer.

Også kulturelle forhold kan bidra til å fremme eller hindre implementering av læring etter øvelser. Sommer et al. (2020, s. 114) mener organisasjonskultur kan påvirke evnen til implementering og læring på godt og vondt. En hindring kan være hvis det oppstår en kultur hvor man har oppfatningen av å være best. Dersom alle i organisasjonen har en *verdensmester-holdning*, blir det vanskelig å tenke nytt og annerledes. En annen utfordring med kultur er at den er utslagsgivende for det perspektivet man ser utfordringer og problemer fra. Det noen ser på som et forbedringspunkt vil andre se på som en forverring av organisasjonens prestasjoner (Sommer et al., 2020, s. 114). Derimot vil en god læringskultur i henhold til Wadel (2008, s. 25) og en forankring hos virksomhetens ledelse fremme sannsynligheten for implementering av forbedringspunkter etter en øvelse (Sommer et al., 2020, s. 99).

Den siste faktoren som kan være til hinder for læring er ressurser. Dette gjerne i form av økonomi, tid, personell og materiell. Knappe ressurser sees ofte på som en hovedforklaring til at læring uteblir. Ressursmangel viser seg på tross av dette å være en av de mindre årsakene til at læring ikke forekommer. Fravær av læring kan derimot skyldes manglende prioriteringer og en for dårlig utnyttelse av de allerede tilgjengelige ressursene. Ressursmangel er en enkel forklaring som ofte er den eneste aksepterte årsaken i en

organisasjon, fordi ressursmangelen kan skyldes avgjørelser tatt på et høyere nivå i organisasjonen (Sommer et al., 2020, s. 115).

Ofte er det flere av disse årsakene som totalt påvirker evnen til læring i en organisasjon. For å forbedre de eksisterende forholdene for god læring mener Sommer et al. (2020, s. 116) at man kan vekke disse faktorene mot hverandre, og på den måten avdekke hvilken grad enkelte elementer er til hinder for læring. På denne måten får man da avdekket hvilke årsaker man bør prioritere tiltak mot.

## 4 Metode

Dette kapittelet tar for seg fremgangsmetodikken og metoden som ble benyttet i oppgaven. Dette er en kvalitativ studie med en abduktiv tilnærming, der det ble gjennomført ni dybdeintervjuer med ni ulike informanter. Informantene ble valgt, ikke på bakgrunn av deres representativitet, men på bakgrunn av deres relevanse mot denne studien. Med dette menes at informantene ble valgt fordi de har en særlig kjennskap og erfaring til temaet oppgaven tar for seg. Dokumentene som er blitt benyttet er også valgt på bakgrunn av deres relevanse til studien.

### 4.1 Forskningsstrategi

#### 4.1.1 Deduksjon, induksjon og abduksjon

Danemark, Ekström, Jakobsen & Karlsson (2002) beskriver metodologi som todelt. På den ene siden er det et filosofisk samfunnsaspekt. På den andre siden tar den for seg ulike vitenskapelige metodiske tilnærminger som brukes til studier og forskning. Danemark et al. (2002) sier videre at man er nødt til å ta i betraktning hva man skal forske på for å kunne danne seg en oppfatning av hvilken metodisk tilnærming man skal benytte (Danemark et al., 2002, s. 73).

Danemark et al. (2002, s. 74) beskriver tilnærmingene induktiv, abduktiv, deduktiv og retroduktiv som komplementære. De er helt sentrale metodiske byggeklosser som bidrar til å skape en tydelig oppfatning av tematikken man skal jobbe med. I sin artikkel (Danemark et al., 2002) kaller forfatterne tilnærmingene for *inference*. Inference omtaler de ulike metodene, måtene å resonnerer på, og argumentene som tas i bruk når man skal jobbe med et

tema. Vår oppfatning av begrepet *inference* er tilnærmingen man benytter for å komme til en slutning.

Det er ulikheter i tilnærmingene som skiller de fra hverandre. Den deduktive tilnærmingen baserer seg på logiske premisser, og disse leder også til konklusjonen man ender opp med. Danemark et al. (2002, s. 82) sier at den deduktive tilnærmingen har en unik rolle når det innebærer å knytte logisk validitet til vitenskapelig baserte påstander og argumenter. Man tilegner seg kunnskap om unike fenomener fra universelle lover (Danemark et al., 2002, s. 80). Den deduktive tilnærmingen er begrenset av at den ikke tilfører noe nytt utover det som er det gitte premisset man skal analysere. Den deduktive tilnærmingen analyserer kun det som allerede eksisterer.

Den induktive tilnærmingen skiller seg fra den deduktive ved at den ikke baserer seg kun på et allerede gitt premiss. En induktiv tilnærming kan man derimot tilføre ny kunnskap som strekker seg utover det allerede gitte premisset, snarere enn kun å analysere det som allerede eksisterer, slik man gjør med en deduktiv tilnærming (Danemark et al., 2002, s. 85). Den induktive tilnærmingen innebærer at man gjennom å observere flere individuelle hendelser, eller fenomener som Danemark et al. (2002, s. 85) beskriver det, kan ende opp med å trekke en generell konklusjon

Danemark et al. (2002, s. 88) viser videre til at det vil være svakheter, særlig i samfunnsvitenskapelig forskning, hvis man kun skal basere seg på den deduktive eller induktive tilnærmingen. Det vil si at ved å kun basere seg på disse tilnærmingene, så vil man ifølge Danemark et al. (2002, s. 89) ha utfordringer med å kunne besvare spørsmål om hvordan eller hvorfor noe skjer. For å kunne få større forståelse for hvordan eller hvorfor, ble abduksjon utviklet av Charles S. Peirce (Danemark et al., 2002, s. 89). Abduksjon er ikke basert på utelukkende empirisk generalisering slik som induksjon, og heller ikke basert på ren logikk, slik som deduksjon (Danemark et al., 2002, s. 90).

Danemark et al. (2002, s. 91) beskriver abduksjon som en egnet metode for å rekontekstualisere eller beskrive (redescribe) et fenomen på nytt. Forfatterne beskriver rekontekstualisere som å observere, beskrive, tolke og forklare noe innenfor en gitt ramme, i en ny kontekst. Danemark et al. (2002, s. 91) viser til at dette er helt sentralt innenfor vitenskapelig praksis. Rekontekstualisering innebærer altså at man tar et kjent fenomen og skaper ny mening rundt fenomenet. Rekontekstualisering, som er helt sentral innenfor samfunnsvitenskap, avdekker altså ikke nye hendelser eller fenomener, men bidrar heller til å



skape økt forståelse og mulighet til å se sammenheng. Det er verdt å merke seg at selv om man klarer å se et fenomen i et nytt lys, er det dermed ikke gitt at konklusjonen man kommer til er en absolutt sannhet (Danemark et al., 2002, s. 92).

Det som overordnet skiller deduksjon, induksjon og abduksjon er at abduksjon baserer seg mye på kreativitet og fantasi. Evnen til å trekke paralleller og se sammenhenger. Hvor induksjon i stor grad krever en god evne til å gjennomføre statistisk analyse og deduksjon følger en streng logisk resonnering, er grunnlaget til abduksjon å kunne tenke nytt og danne assosiasjoner (Danemark et al., 2002, s. 93).

Vi ønsker å tilføre empiri til et tema gjennom dokumentstudier og intervjuer med nøkkelpersonell, som kan bidra til å svare på en problemstilling. Vi anser derfor studiet vårt som abduktivt, og da i forstand av at en abduktiv tilnærming skal bidra til å rekontekstualisere og skape nye tanker og påstander. Vi ser på beredskap i sammenheng med øvelser og evaluering. Ut fra denne konteksten ønsker vi å kunne komme med en konklusjon på hvordan beredskap kan kvalitetssikres og videreutvikles ved bruk av øvelser og evaluering.

#### 4.1.2 Kvalitativ metode

I vurderingen av hvilken metode som er best egnet for å besvare problemstillingen sier Jacobsen (2018, s. 125): “Kvalitative og kvantitative data er like gode, men egner seg til å belyse ulike spørsmål og problemstillinger”.

Den kvalitative metoden vil være best egnet når problemstillingen er eksplorerende. Det innebærer at problemstillingen søker å gå i dybden på et tema og få frem nyansene i det som forskes på. I denne sammenhengen egner det seg best med et mindre antall enheter som skal bidra til nyansering. Den kvantitative metoden vil være best egnet til en testende problemstilling med et ekstensivt oppsett. Den søker å finne omfang og hyppighet vedrørende et fenomen, istedenfor å finne nyansene. Den kvantitative tilnærmingen tar derfor for seg mange enheter (Jacobsen (2018, s. 126).

Problemstillingen til denne oppgaven stiller spørsmål om “hvordan”.

Spørsmålsformuleringen legger derfor opp til en eksplorerende metodikk hvor vi søker å gå i dybden på et tema. På bakgrunn av dette benytter vi oss av en kvalitativ metode. Vår metode i denne oppgaven har vært å innhente empiri fra dybdeintervjuer gjennomført med

informanter som har en relevant tilknytning til temaet. Intervjuer struktureres i form av en intervjuguide, hvor det har vært mulig å komme med oppfølgingsspørsmål. Videre har vi innhentet empiri fra dokumenter som vil bli presentert.

## 4.2 Datakilder

### 4.2.1 Krav til empiri

Jacobsen (2010, s, 20) viser til to krav som må stilles for å kunne vurdere empiri som gyldig.

1. Empirien må være gyldig og relevant.
2. Empirien må være pålitelig og troverdig.

Vedrørende gyldighet og relevans sier Jacobsen (2010, s. 20) at disse kan deles i to.

Gyldighet kan deles i intern gyldighet og ekstern gyldighet.

Intern gyldighet innebærer hvorvidt resultatene er oppfattet og tolket riktig (Jacobsen, 2010, s. 144). Jacobsen (2010) trekker her frem at begrepet *riktig* er basert på en subjektiv oppfatning av den personen som oppfatter noe. Vi anser det som relevant for oss å være bevisst på denne subjektive oppfatningen. Noe vi vurderer som riktig kan oppfattes på en annen måte av en annen person. *Riktig* vurderer vi derfor som et mangelfullt begrep til å vurdere vår empiri. Det er viktigere for oss at resultatene vi kommer frem til oppfattes som troverdig og forståelig. Det skal være forståelig at vi endte opp med vår konklusjon, basert på den informasjonen som vi har innhentet.

For å øke den interne gyldigheten til det som blir innhentet, beskriver Jacobsen (2010, s. 144-152) tiltak som kan gjennomføres, for å øke validiteten til svarene som er gitt av våre informanter gjennom intervju. Jacobsen (2010, s. 145) skriver at økt validitet kan gjennomføres via responsvalidering. Dette innebærer at det sendes en foreløpig rapport til informantene som beskriver funn og konklusjoner fra den forskningen som er gjennomført. Sentralt her er at informantene skal kjenne seg igjen i det som blir beskrevet. Denne tilnærmingen fordrer derimot at informantene gir tilsvarende på det som presenteres for dem. Vi har gjennomført dette i praksis ved å sende delen av empirikapittelet som omfatter informantdata til informantene. Vi anser dette også som en mulighet til å sikre at uttalelser som informantene har kommet med ikke tas ut av en kontekst, og dermed risikere at uttalelsen får en annen betydning enn det den opprinnelig skulle ha.

Jacobsen (2010, s. 145) beskriver videre at en annen måte å validere funn på er ved å kontrollere det opp mot annen teori og vurdering fra fagfolk. Det presiseres her at funnene ikke dermed sagt er en sannhet, men at gyldigheten av funnene er styrket. Det vil i drøftingen være naturlig å se empirien opp mot teorien som legges til frem i oppgavens kapittel 3, for å vurdere om teori og empiri er sammenfallende. Det har også vært en kontinuerlig prosess gjennom empiriinnhenting å vurdere empirien og teorien sin relevans opp mot hverandre. Dette har også bidratt til en vurdering av informantens sin kjennskap til de temaene som er blitt utforsket og deres relevans til oppgaven (Jacobsen, 2010, s. 147).

Informantens sin nærhet og kunnskap (Jacobsen, 2010, s. 147) til temaet var et sentralt kriterium som ble vurdert i forkant av at intervjuene ble gjennomført. For å kunne vurdere dette, ble det sendt ut informasjon om hva oppgaven skulle ta for seg i form av samtykkeskjema og intervjuguide, samt en mer inngående beskrivelse av oppgaven. På denne måten hadde hver informant anledning til å vurdere om hvorvidt vedkommende var egnet til å besvare spørsmålene. Dette kan sågar være en feilkilde i seg selv fordi det fordrer at informanten har lest og forstått innholdet, og at vedkommende har gitt tilbakemelding hvis dette ikke er tilfelle. Påstanden om informantens relevans er blitt forsterket gjennom en uformell samtale med informantene i forkant av at intervjuet ble gjennomført, samt en kartlegging av informantens sin bakgrunn. Det har videre vært en målsetning at empirien skulle innhentes ved at informasjonen innhentes fra flere uavhengige kilder (Jacobsen, 2010, s. 149).

Ekstern gyldighet innebærer om funnene i undersøkelsen kan være overførbare, altså om de få informantene som er blitt benyttet kan bidra til en generalisering (Jacobsen, 2010, s. 152). Her presiseres det videre at intensjonen med kvalitative studier er at fenomener skal utdypes og forstås. Kvalitative studier har altså ikke til hensikt å fastslå hyppighet eller omfang av et fenomen. Det kan føre til at generalisering blir utfordrende. Ettersom det kun er et fåtall enheter, blir det vanskelig å fastslå om funnene er riktig, som nevnt tidligere. Det er på tross av dette mulig å argumentere for at resultatene kan være representative og generelle (Jacobsen, 2010, s. 153). Et argument som kan bidra til å styrke påstanden om overførbarhet er i hvilken grad svarene de uavhengige informantene gir sammenfaller med hverandre.

For oppgaven sitt vedkommende foreligger det noen ekskluderende faktorer til hvorvidt en person kunne delta som informant. Hvis det hadde blitt vurdert til at informanten ikke hadde tilstrekkelig kunnskap eller erfaring med beredskap, øvelse og evaluering, så hadde det ikke blitt gjennomført intervju. Tidlig i oppgavens empiriinnhenting var det flere potensielle

informanter som ble ekskludert. Dette ble gjort i forkant av at de hadde blitt tatt forbindelse med. Vurderingen av deres representativitet blir dermed spekulativ. Bakgrunnen for hvordan informantene ble vurdert står beskrevet i underkapittel 4.2.2.

Når det gjelder pålitelighet og troverdighet, så handler det om hvorvidt vår undersøkelse kan stoles på. Jacobsen (2010, s. 21) viser her til troverdighet og pålitelighet vedrørende funn. Hvis noen andre gjennomførte en tilsvarende prosess som det denne oppgaven har, ville de fått et tilsvarende likt resultat?

Det er særlig fem tiltak som gjøres for å tilstrebe pålitelighet og troverdighet.

1. Intervjuguiden med samtykkeskjema er vedlagt i oppgaven. Dette fremlegges for å vise en transparens til de intervjuene som er gjennomført.
2. Våre informanter og en beskrivelse av hvordan vi har kommet frem til at dette er informanter vi ønsker å benytte presenteres.
3. Dokumenter som vi har benyttet i vårt empirigrunnlag er presentert. Dette er dokumenter som er tilgjengelig på nett, og som alle har anledning til å lese.
4. Det legges frem en beskrivelse av hvordan vi har gjennomført vår analyse i kapittel 4.3.
5. Det legges ved en progresjonsplan som vedlegg for å vise tiden som er benyttet til innhenting av empiri, vår forbindelse med informantene gjennom prosessen og tidslinjen vi har jobbet ut fra.

#### 4.2.2 Informanter og intervju

Dette studiet benytter et kvalitativt undersøkelsesdesign og gjennom hele studiet har intervjuobjekter blitt omtalt som informanter. Begrepene informant og respondent har ifølge Jacobsen (2018, s. 178) tydelige skiller. Respondenter kjennetegner personer som har “direkte kjennskap til et fenomen”. Jacobsen (2018) trekker her frem eksempler som at de har deltatt i en spesifikk hendelse eller har mottatt en tjeneste. De vil også kunne være medlemmer innenfor en spesiell gruppe eller kategori. Informanter derimot, er ikke direkte knyttet til fenomenet, men har god kjennskap til det. Ettersom informantene i oppgaven nå primært er delaktig i å fasilitere for at andre blir øvd, fremfor å bli øvd selv, menes det at informant er et mer korrekt begrep å benytte. Hvis intervjuet tok for seg deltakere som hadde

vært direkte tilknyttet til den gruppen som ble øvd på Nasjonal Helseøvelse 2018, ville respondent ifølge Jacobsen (2018, s. 178) vært et mer dekkende begrep.

Vedrørende valg av informanter viser Jacobsen (2010, s. 115-117; 2018, s. 179-182) til kriterier for valg av disse. Når vi begynte å se på utvalget av informanter, vurderte vi først at vi ikke ønsket informanter kun fra én sektor eller organisasjon. Vi ønsket derimot en informantgruppe som kunne tilføre breddekunnskap og erfaring til temaene beredskap, øvelse og evaluering. Vi anser derfor vårt utvalg som basert på relevans (Jacobsen, 2018, s. 180).

På bakgrunn av dette valgte vi derfor informanter fra organisasjoner som er kjent for å drive med øving og som har fokus på beredskap. Eksempelvis Forsvaret og Sivilforsvaret. Vi oppsøkte også informanter utenfor disse organisasjonene som vi vurderte til å ha særlig god innsikt i hele, eller deler av den overordnede tematikken, eksempelvis en fylkesberedskapssjef for et fylke i Sør-Norge, prosjektleder for Nasjonal Helseøvelse 2018 (NHØ18) og ansatt ved politiet som har lang erfaring med øving og trening.

Informantene vi oppsøkte har flere års erfaring med tematikken vi skriver om, og flere av de har en lederfunksjon. Åtte av ni informanter har >26 års erfaring med de temaene som vi utforsker; beredskap, øvelse og evaluering. Seks av informantene har omfattende bakgrunn og utdanning fra Forsvaret ved at alle har gjennomført befalsskole og krigsskole, og enkelte har gjennomført stabsskole. Noen av disse har også erfaring fra utfordrende operasjoner i utlandet. Informant Prosjektleder NHØ18 har hatt ansvar for en av de største helseøvelsene med fokus på samvirke mellom Forsvaret og helsevesenet som er blitt gjennomført i Norge. Vi mener at alle disse faktorene bidrar til å underbygge informantene sin pålitelighet.

De empiriske dokumentene som er blitt benyttet har bidratt til å skape en ytterligere forankring mellom rådata og teori. Dokumentene som er blitt benyttet presenteres i oppgavens kapittel 5.

Sektor	Organisasjon	Omtales i oppgaven	Antall år i fagfeltet	Kjønn	Alder
Offentlig	Sivilforsvaret	Distriktssjef 1	>26	Mann	>60
Offentlig	Fylkesmannen	Fylkesberedskapssjef	>26	Mann	50-60
Offentlig	Sivilforsvaret	Distriktssjef 2	>26	Mann	50-60
Offentlig	Helse Stavanger	Prosjektleder NHØ18	>26	Mann	50-60
Offentlig	Forsvaret	Forsvarsansatt	>26	Mann	40-50
Offentlig	Sivilforsvaret	Distriktssjef 3	>26	Mann	40-50
Offentlig	Politiet	Politiansatt	>26	Mann	>60
Offentlig	Sivilforsvaret	Seksjonssjef Plan/ Øving SF	16-20	Kvinne	40-50
Offentlig	Sivilforsvaret	Distriktssjef 4	>26	Mann	>60

Tabell 2 Informantoversikt

#### 4.2.3 Intervjuguide, intervju og etterarbeid

For å innhente empiri hos informantene ble det benyttet semistrukturerte intervjuer. Dette innebærer at intervjuene i stor grad fulgte en intervjuguide som dikterte tema, spørsmålsrekkefølge og formulering. Jacobsen (2018, s. 149) forklarer at desto mer åpent intervjuet er, desto mer utfordrende vil det være å analysere dataen, ettersom datagrunnlaget blir svært komplekst. For å tilstrebe en viss strukturering ble intervjuguiden delt opp i kategorier. Spørsmålsformuleringen i intervjuguiden varierte mellom å være svært åpen til noe mer lukket. Eksempelvis er spørsmål 1 i intervjuguiden hva informanten legger i begrepet beredskap. Bakgrunnen for dette kommer fra Jacobsen (2018, s. 156), som anbefaler å starte intervjuet med generelle spørsmål. Dette gjøres for å tillate informanten til å selv kunne snakke om det vedkommende synes er viktig. Det er også anbefalt å ikke starte med for komplekse spørsmål, da det kan ha en ugunstig innvirkning på resten av intervjuet. Det ble i

tilknytning til flere av svarene stilt oppfølgingsspørsmål som ikke var planlagt på forhånd. Jacobsen (2018, s. 158) anbefaler dette fordi det gir økt mulighet til å hente ut relevant informasjon.

Det ble gjennomført ni dybdeintervjuer fordelt på ni informanter i perioden 24.09. - 18.10. Fire av intervjuene ble gjennomført ved personlig oppmøte på en lokasjon som informanten selv bestemte. Hovedsakelig på vedkommende sitt kontor, med ett unntak. Jacobsen (2018, s. 148) anbefaler denne tilnærmingen da det bidrar til å skape tillit og åpenhet i intervjuet samt at det forekommer mindre distraksjoner. Fem av intervjuene ble gjennomført på Teams/Skype. Det var i utgangspunktet en intensjon å gjennomføre så mange intervjuer som mulig ansikt til ansikt, men med en pågående pandemi og informanter som befant seg i andre deler av landet lot ikke det seg gjøre. På to av disse intervjuene opplevde en av intervjuerne noen utfordringer med nettverksforbindelse som gjorde at han falt ut av intervjuet eller ikke hørte deler av besvarelsen. På åtte av ni intervjuer var begge intervjuere til stede. Vi opplevde at dette skapte en god redundans til å kunne følge med på spørsmål som ble besvart, komme med oppfølgingsspørsmål, og gjøre notater underveis. I samtlige intervjuer ble det benyttet to opptakere til å ta opp intervjuet. Vi fant dette hensiktsmessig da et opptak fra en opptaker ble slettet ved et uhell, samt at ved å ha to opptakere kunne man verifisere hva som ble sagt ved eventuelle nettverksforbindelser hvor det forekom bortfall av lyd. Det ble i forkant av intervjuet informert om at intervjuet ville bli tatt opp. Dette sto også beskrevet i samtykkeskjemaet og intervjuguiden som informanten fikk tilsendt. I forkant av intervjuene ble det gjort en kartlegging for å kunne fylle ut informantoversikten som er presentert i tabell 1. Det ble på fem av ni intervjuer tidlig gitt informasjon om at informanten ikke var unntatt taushetsplikten og at det ikke var ønskelig med informasjon som kunne være taushetsbelagt eller gradert. Dette ble i tillegg informert om per mail i forkant av samtlige intervjuer. Intervjuene varte mellom 60 og 120 minutter, og det oppleves som at det forelå en god flyt i samtlige av disse.

Intervjuene ble transkribert etter gjennomføring. Etter transkribering ble det sendt tilbake til informanten for å bekrefte at de sto inne for det som ble sagt. To informanter ønsket at deler av besvarelsen skulle slettes eller redigeres. Bakgrunnen for dette var fordi informasjonen kunne bli vurdert som taushetsbelagt, eller at formuleringen kunne misforstås og budskapet benyttes feil.

Samtlige informanter fikk tilsendt kapittel 5.2 Informantdata i etterkant av at dette var skrevet. Intensjonen med å sende denne delen av empirikapittelet var ikke at informantene

skulle endre egne uttalelser, men heller få anledning til å påse at deres uttalelser ikke var satt inn i en annen kontekst enn det som var tiltenkt fra informanten selv. Informantene var i denne sammenhengen anonymisert med tildelte nummer istedenfor stilling. Hver enkelt informant fikk vite sitt tildelte nummer, men ikke de andre informantene sitt nummer.

## 4.3 Analyse av data

### 4.3.1 Fremgangsmåte og koding

Det presenteres her en mer inngående gjennomgang av hvordan koding og kategorisering av rådata har foregått. Johannessen et al. (2018, s. 279) sier at “tema er en gruppering av data med viktige fellestrekk”. Den overordnede tematikken i denne oppgaven er beredskap, som vi har søkt å beskrive og presisere i oppgavens teorikapittel. Beredskapsplanen, øvelse og evaluering er grupperinger med fellestrekk innenfor tematikken beredskap (Johannessen et al., 2018, s. 280). Bakgrunnen for at vi har definert denne grupperingen kommer fra Alexander (2005, s. 165), Engen et al. (2016, s. 291) og Perry & Lindell (2003, s. 346) som sier at beredskap må øves og trenes, og fra Sommer et al (2020, s. 194) som sier at nøkkelen til god læring etter øvelse kommer fra kontinuerlig oppfølging og evaluering.

Johannessen et al. (2018, s. 282) beskriver den tematiske analyseprosessen som bestående av fire steg. Steg 1 er forberedelse. På dette steget innhentes data og man går deretter videre i prosessen ved å danne en oversikt over dataen som er samlet inn. Johannessen et al. (2018, s. 283) anbefaler at dataen er nedskrevet, da det vil gjøre det enklere å fortsette analyseprosessen. Det er på dette steget at man innhenter stoffet som til slutt skal være analysert.

Steg 2 tar for seg koding. Johannessen et al. (2018, s. 284) definerer koding som: “å fremheve og sette ord på viktige poenger i dataen vår”. Grunnen til at denne tilnærmingen er hensiktsmessig er fordi det bidrar til å skape oversikt, gi dypere innsikt i dataen som er innhentet, og det bidrar til å tilrettelegge for dataen i den kommende kategoriseringsfasen. Vår datainnsamling baserer seg primært på intervjuer gjennomført med relevant personell som har god innsikt i beredskap, øvelser, øvingsplanlegging og evaluering. Det skriftlige materialet vi tar utgangspunkt i, vil dermed være transkripsjonene vi har laget etter å ha hørt gjennom intervjuene, samt noen dokumenter som vil bli presentert.



Alle personer har blitt spurt de samme primærspørsmålene i en semistrukturert intervjuprosess, og dette bidrar til at man lettere kan sammenligne svarene som blir gitt. Kodingen innebærer å markere de viktigste tingene i det skriftlige materialet, for deretter å kunne stille spørsmål rundt tingene som er markert. Videre tilrettelegger denne tilnærmingen til stikkordsoppsummering og refleksjon rundt dataen som er gitt (Johannessen et al., 2018, s. 292). For at denne tilnærmingen skal kunne fungere som tiltenkt, er det nødvendig å gå over dataen som samles inn flere ganger. En initial grundig gjennomgang er et godt utgangspunkt, men etter hvert vil det være mulig å kunne se fellesnevnerne mellom ulike data. Det er derimot nødvendig å ha et klart formål med dataen man ønsker å samle inn og kode. På et tidspunkt må man si seg fornøyd med det man har, og ikke se etter informasjon som ikke ligger der (Johannessen et al., 2018, s. 293).

Steg 3 innebærer å kategorisere stoffet som er blitt kodet. Kodingen har til hensikt å gå i dybden på materialet, mens kategoriseringen handler om å “sortere data i mer overordnede kategorier, også kalt temaer” (Johannessen et al., 2018, s. 295). Oppgaven tar for seg temaet beredskap, med de underliggende grupperingene beredskapsplan, øvelse og evaluering. Det vil derfor være naturlig å kategorisere dataen inn i disse grupperingene. Kategoriseringsfasen kan ifølge Johannessen et al. (2018, s. 296) være utfordrende ettersom det kan være vanskelig å sette data inn i riktige kategorier. Det er derfor viktig å ha gode kompassnåler for hvordan kategorisering skal foregå. Her spiller forskningsspørsmålene en viktig rolle.

Forskningsspørsmålene bør derfor være konkrete og avgrensede for å unngå at kategoriseringen blir for generell. Når intervjuet er blitt gjennomført, har det vært delt opp i tre deler. Dette kan sees i intervjuguiden (vedlegg 1). Intervjuet ble utarbeidet på bakgrunn av forskningsspørsmålene. Dette bidro til å forenkle arbeidet i kategoriseringsfasen, da denne tidlige definering av grupper var et bidrag til å lettere kunne sette riktig data inn i riktig kategori. Oppgavens drøfting er også kategorisert etter forskningsspørsmålene.

Steg 4 i fremgangsmetodikken for å gjennomføre en tematisk analyse er å rapportere funn. “Rapportering innebærer å skrive frem temaene (og deres innhold) i resultatdelen av oppgaven din” (Johannessen et al., 2018, s. 301). I denne delen av metodikken er altså intensjonen å legge frem observasjoner og funn som er gjennomført etter at empirien er innsamlet. Disse funnene vil bli lagt frem i kapittel 4 som omhandler empiri, og drøftet opp mot gjeldende teori i kapittel 3, før det fremlegges en konklusjon i kapittel 6.

Etter at vi hadde fullført transkriberingene, forelå det ca. 150 sider med rådata. Alle intervjuene ble ført inn i et skjema som var delt opp i kategorier og spørsmål i henhold til

intervjuguiden. Fellesnevnerne som ble funnet ble deretter fargekodet og gått mer i dybden på. Dette var en omfattende prosess. Noe av utfordringen lå i at ikke alle spørsmål ble besvart like kategorisk som de ble spurt. Informantene kom på ting underveis i intervjuet, eller svarte på flere spørsmål i ett. Det førte til at enkelte kategorifelt på noen informanter ble stående tom i skjemaet vårt. Det var da nødvendig å gå i dybden på hvert svar for å se svarene som ble gitt.

Dokumentene vi har benyttet i empirien ble gjennomlest flere ganger, og essensen i de ble trukket inn og satt i det tilsvarende kategoriseringssystemet som ble benyttet til intervjuene. Dette bidro til å kunne trekke fellesnevnerne mellom vår rådata og det som var blitt publisert.

### 4.3.2 Metodiske styrker og svakheter

Som nevnt er det både styrker og svakheter ved enhver metode (Jacobsen, 2018, s. 125). Vi mener på tross av svakhetene ved kvalitativ metode at det er den tilnærmingen som er best egnet til en eksplorerende problemstilling, slik som den presentert i denne oppgaven. Vi kunne dog ha styrket vår metode ved å trekke inn kvantitative elementer, eksempelvis et spørreskjema med lukkede spørsmålsalternativer, i tillegg til intervju. Det hadde kunnet bidra til å få en mer statistisk oversikt over svar i tillegg til de dyptgående svarene som informantene har gitt.

Vi anser det som en styrke at vi har vært to stykker som har jobbet med denne oppgaven. At vi har vært to har bidratt til diskusjoner som har vært basert på gjensidig kjennskap til teori og informanter. Det bidro videre til en mer inngående analyse av intervjuene, siden begge forskere har sine meninger og oppfatninger, men like god kjennskap til intervjuene som er gjennomført, med unntak av ett der det bare var en intervjuer. Det oppleves ikke som at det har vært ubehagelig for informantene å gjennomføre intervju med to intervjuere. Flere av informantene uttrykte at intervjuprosessen var interessant og spennende.

Det anses som en styrke at det er benyttet to opptakere til intervjuene da dette skapte en redundans når opptakene skulle lyttes til. Hvis ett opptak hadde dårlig lyd kvalitet, kunne man lytte til det andre opptaket.

Det ansees som en svakhet at det er benyttet få dokumenter til å danne et empirisk grunnlag. De dokumentene som er benyttet ansees dog som relevant.

En svakhet ved intervjuene når spørsmålene ikke stilles på en ledende måte er at informanten trolig ikke deler all sin kunnskap, men gir de svarene som er mest nærliggende der og da under intervjuet. En annen svakhet er at det kun er gjennomført ett intervju med hver informant. Ved å gjennomføre flere intervjuer kunne det vært mulig å gå ytterligere i dybden på temaet.

### 4.3.3 Forutinntatthet og bias

En utfordring med semistrukturerte intervjuer som også er intervjuformens styrke er muligheten til å stille oppfølgingsspørsmål som skal gå i dybden på et gitt svar. Utfordringen til denne intervjuformen er å stille spørsmål som er nøytrale uten at vi som forskere påfører bias til informantene (Rapley, 2001, s. 20). Vi har til sammen ca. 35 års erfaring fra Forsvaret. Vi har deltatt på ulike øvelser mesteparten av vårt yrkesaktive liv og har dannet oss mange meninger om hvilke øvelser som passer til gitte formål, hvordan de skal planlegges, gjennomføres, evalueres og hvordan etterarbeidet bør følges opp. Vi har samarbeidet med et bredt spekter av samvirkeaktører for å løse ulike oppdrag. I denne erfaringen ligger også utfordringen med å kunne påføre vår bias til informantene. Vi har meninger om hvordan ting skal gjøres, men sett i lys av alle aktørene som samvirker innenfor krisespekteret så er vår erfaring snever. Vi har stort sett alltid hatt et oppdragsfokus som innebærer å ta en fiende eller sikre et objekt.

På bakgrunn av dette må vi være bevisst vår spørsmålsformulering og vår nonverbale fremtoning. Rapley (2001, s. 21) anbefaler å ha en så nøytral spørsmålsformulering og fremtoning som mulig for å påse at det informantene sier er det informantene selv mener. Det er ikke interessant å få svar som informantene tror vi vil ha. Informantene ble valgt på bakgrunn av deres kompetanse, kunnskap og relevanse til oppgaven og det er på dette grunnlaget at informantene intervjues. Ikke fordi vi som forskere vil ha bekreftelse på våre egne meninger. Vi har vært bevisst på denne potensielle utfordringen gjennom hele forskningsprosessen og mener at i utarbeidelsen av vår konklusjon, så har vi vektet både teori, empiri og egen erfaring på en hensiktsmessig måte.

## 4.4 Etiske betraktninger

I vår arbeidsprosess har vi tilstrebet at arbeidet skal være i henhold til de forskningsetiske retningslinjene. De har til hensikt å motvirke uredelighet og tilstrebe at det fremmes en god vitenskapelig praksis. Ettersom de forskningsetiske retningslinjene er forpliktende for individer så vel som institusjoner, plikter vi å forholde oss til disse og sikre at jobben vi gjør er så tydelig og klar som mulig.

De forskningsetiske retningslinjene skal videre være “et hjelpemiddel for forskeren og forskersamfunnet” (NESH. 2016, s. 7). Som forskere har vi forpliktelser overfor de personene vi involverer i vårt prosjekt. I forbindelse med denne oppgaven gjelder det særlig informantene som vi har involvert i studiet. Dette gjelder ikke bare ivaretagelsen av den informasjonen som vi har tilegnet oss gjennom intervjuene, men også hvordan vi har behandlet informantene, samt hvordan vi har tolket informasjonen som har blitt gitt.

I forskningsprosessen viser NESH (2016, s. 11) tydelig til at vi som forskere har et ansvar. Vi som forskere skal ikke la vår forutinntatthet eller egne vurderinger dominere forskningen som gjøres og de konklusjonene vi kommer til. For å tilstrebe at våre egne oppfatninger og meninger ikke tar overhånd på de svarene og konklusjonene vi danner oss, må det stilles krav til våre “spørsmålsstillinger, metoder og analytiske perspektiver” (NESH. 2016, s. 11).

Ettersom vi har benyttet oss av informanter i vår oppgave, viser vi til det ansvaret og de pliktene som NESH tillegger oss i vår arbeidsprosess. “Forskningen må skje i samsvar med grunnleggende personvern hensyn, som personlig integritet, privatlivets fred og ansvarlig behandling av personvernopplysninger” (NESH. 2016, s. 12). Tiltak vi har gjort for å sikre at våre informanter blir ivaretatt er å gi tydelig informasjon om hva vår oppgave går ut på. Et eksempel på dette er å unngå typisk *akademisk* terminologi i korrespondansen med informantene. I samtykkeskjemaet (vedlegg 2) har vi for eksempel skrevet “Datainnsamlingen skjer ved intervju, som tas opp på lydfil og skrives om til tekst etter intervjuet”, i stedet for å skrive at intervjuet *transkriberes*. Denne informasjonen ble gitt skriftlig og er blitt bekreftet forstått ved at det ble underskrevet en kontrakt mellom oss og informantene som ble benyttet. Det var kun vi som er direkte tilknyttet til oppgaven som snakket med informantene, og det er kun vi som sitter på informasjonen om hvem disse personene er. I etterkant av at oppgaven er skrevet og resultatet på oppgaven er gitt, vil vi slette all informasjon om informantene. Vi vil også makulere alle utskrifter direkte knyttet til informantene og alle lydfiler fra intervjuene..

NESH (2016, s. 12-13) viser til når særlig aktsomhet og ansvarlighet må utvises, og det er spesielt to punkter som er gjeldende for denne oppgaven. Disse punktene er hentet fra NESH (2016, s. 13):

- *når individet aktivt bistår med å skaffe informasjon til forskningen, for eksempel ved å la seg observere eller intervju.*
- *når individet kan identifiseres, direkte eller indirekte, ved at enkeltpersoner eller miljøer kan gjenkjennes i publikasjoner og annen formidling av forskningen.*

Vi opplyser ikke om informantens navn, arbeidsplass eller stilling uten å ha fått tillatelse til å gjøre dette av informantene. Vi har ikke ansett det som relevant å innhente sensitive personopplysninger som fødsels- og personnummer eller hjemadresse, for å gjennomføre intervjuene.

I forkant av at intervjuene ble gjennomført fikk informantene tilsendt informasjon om temaet oppgaven tar for seg og hvilket masterstudium oppgaven faller inn under. Denne intervjuguiden, sammen med samtykkeskjema ligger som henholdsvis vedlegg 1 og 2. Vi som forskere plikter å informere informantene tilstrekkelig om “forskningsfeltet, forskningens formål, hvem som har finansiert prosjektet, hvem som får tilgang til informasjonen, hvordan resultatene er tenkt brukt, og om følgene av å delta i forskningsprosjektet.” (NESH. 2016, s. 13).

Finansiering i forbindelse med denne oppgaven er irrelevant. Finansiering i forbindelse med oppgaven forekom ikke. Vi ser heller ikke at svarene som ble gitt av våre informanter vil føre til noen konsekvenser for dem. Vi har tilstrebet å forsikre informantene om at det ikke press for å delta, og de kan trekke sine svar når som helst hvis de ønsker det. Vi har ikke hatt behov for tolk, ei heller at det har vært nødvendig å ta noen spesielle kulturelle hensyn til informantene (NESH. 2016, s. 13).

Vår oppgave har ikke tatt for seg gradert kildematerialet. Vi har ikke ressursene eller kunnskapen som kreves for å ivareta denne typen informasjon (NESH. 2016, s. 23).

## 5 Empiri

I dette kapittelet presenteres relevante dokumenter som skal bidra til å knytte relevant teori opp til drøfting og videre konklusjon. Empiriens validitet og gyldighet er argumentert for i

oppgavens metodekapittel. Delkapittel én gir først en kort presentasjon av dokumentene og mer spesifikt hvorfor disse er blitt valgt. Deretter trekkes det ut relevante momenter fra disse. I delkapittel to presenteres data innhentet fra informantene via semistrukturerte dybdeintervju. Delkapittel to er delt opp på tilsvarende måte som intervjuguiden for å bidra til en større grad av kategorisering og struktur.

## 5.1 Dokumentdata

### 5.1.1 Empiriske dokumenter

I prosessen mot å utarbeide en konklusjon er det benyttet ti dokumenter. Disse er presentert i følgende tabell.

Forfattere	Tittel	Årstall	Valgt på bakgrunn av:
Furevik & Olsen	<i>Sivilbeskyttelsesloven lovkommentar</i>	2019	Bidrar til å skape en større forståelse av de lovpålagte kravene til kommunal beredskapsplikt iht. Sivilbeskyttelsesloven og Forskrift om kommunal beredskapsplikt
Justis- og beredskapsdepartementet	<i>Sivilbeskyttelsesloven</i>	2010	Viser de lovmessige krav som kommuner skal følge for å ivareta kommunal beredskapsplikt
Justis- og beredskapsdepartementet	<i>Forskrift om kommunal beredskapsplikt</i>	2011	Viser de plikter som kommuner skal følge for å ivareta kommunal beredskapsplikt
Helsedirektoratet og Helse Stavanger	<i>Prosjektrapport for Nasjonal Helseøvelse 2018</i>	2019	Gir et meget godt referansegrunnlag vedrørende utarbeidelsen av en stor nasjonal øvelse og etterarbeidet som ble gjort i forbindelse med evaluerings- og implementeringsarbeid i etterkant av øvelsen.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap	<i>Veileder i planlegging, gjennomføring og evaluering av øvelser</i>	2016	DSB presenterer i disse seks dokumentene metode for gjennomføring av de ulike øvingsmetodikkene som er blitt presentert i teorikapittelet. Videre bidrar de til å gi utdypende informasjon om øvingstyper, øvingsprinsipper og metode for evaluering. Vi har benyttet fem av disse dokumentene fra 2016, samt <i>Metodehefte: Evaluering av øvelser</i> fra 2018 (DSB, 2018a).
---	---	------	--

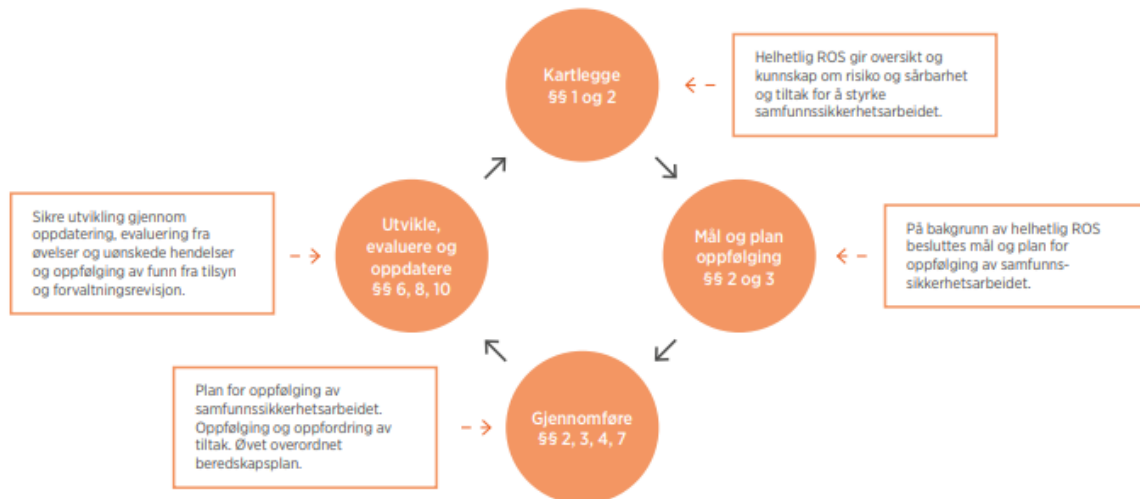
Tabell 3 Oversikt over empiriske dokumenter

### 5.1.2 Kommunal beredskapsplikt

I Norge foreligger det en kommunal beredskapsplikt som har til hensikt å komplettere de beredskapsrelaterte forpliktelsene som fremkommer av sektorregelverket. Dette foreligger i Sivilbeskyttelsesloven kapittel 5 og Forskrift om kommunal beredskapsplikt (Furevik & Olsen, 2019, s. 155). Sivilbeskyttelsesloven § 14 & 15 forankrer kravet om kommunal beredskapsplikt. Paragrafene pålegger kommunen følgende plikter (Sivilbeskyttelsesloven, 2010, §§ 14 og 15):

- Utarbeide ROS-analyse for kommunen
- Utarbeide en beredskapsplan og krav til innhold
- Beredskapsplanen skal revideres årlig og øves jevnlig.

Kravet til beredskapsarbeidet er definert i Forskrift om kommunal beredskapsplikt § 1 (2011) som sier at “Systematisk arbeid og gode interne kvalitetsrutiner skal sikre at kommunens samfunnssikkerhetsarbeid er oppdatert og utvikles i tråd med kommunens utfordringer.” (Furevik & Olsen, 2019, s. 156). Det presiseres også i forskriften at dette arbeidet skal gjennomføres uavhengig av om kommunen utsettes for uønskede hendelser eller ikke.



Figur 6. Systematisk samfunnssikkerhetsarbeid (DSB, 2018b, s. 14)

ROS-analysen skal danne grunnlaget for kommunens arbeid med ivaretagelsen av samfunnssikkerhet og beredskap. Utarbeidelsen av ROS-analysen “må bygge på kjennskap til lokale forhold, erfaringer, statistikk og annen relevant kvantifiserbar og/ eller kvalitativt basert informasjon” (Furevik & Olsen, 2019, s. 155). Det vil ikke bli gått nærmere inn på ROS-analysen og kravene som stilles til denne i henhold til oppgavens avgrensning.

Sivilbeskyttelsesloven (2010, §14-1) viser kommunens plikt til å utarbeide en beredskapsplan som skal vise kommunens tiltak ved en uønsket hendelse. I henhold til Sivilbeskyttelsesloven skal beredskapsplanen som et minimum inneholde en plan for varslingslister, oversikt over ressurser, plan for evakuering, plan for kommunens kriseledelse, og en informasjonsplan til media og befolkningen. “Planen er et av de viktigste virkemidlene i kommunens oppfølging av kommunal beredskapsplikt” (Furevik & Olsen, 2019, s. 162).

Intensjonen med beredskapsplanen er at den skal fungere som et hjelpemiddel i ledelsen av kommunens krisehåndtering i tilfeller hvor det oppstår en uønsket hendelse.

Beredskapsplanen skal være operativ og det er anbefalt at den har en generell tilnærming til uønskede hendelser, også kalt en “all hazards approach” (DSB, 2018b, s. 24; Furevik & Olsen, 2019, s. 163). Det er videre et krav at kommunens beredskapsplan skal være samordnet med relevante krise- og beredskapsplaner både i offentlig og privat sektor. Det oppfordres derfor til tverrsektorielt arbeid for å påse at planene er samordnet (Furevik & Olsen, 2019, s. 163). Ettersom det kan forekomme uønskede hendelser utenfor kommunens geografiske avgrensning som kan ha en negativ innvirkning på kommunen, er det videre mulig å løfte utarbeidelsen av beredskapsplanen til en regional planstrategi ledet av



Fylkesmannen. Furevik & Olsen (2019, s. 163) presiserer viktigheten av at ved planlegging som strekker seg utover kommunestyre, som omfatter flere aktører og flere sektorer, så er det viktig at prosessen er forankret tilstrekkelig i kommunestyret.

Forskrift om kommunal beredskapsplikt (2011, § 6) sier:

Kommunens beredskapsplan skal til enhver tid være oppdatert, og som et minimum revideres en gang per år. Av planen skal det fremgå hvem som har ansvaret for oppdateringen av planen og når planen sist er oppdatert.

Videre foreligger det lovmessig plikt om øving av kommunenes beredskapsplan.

I sbl § 15 tredje ledd annet punktum fremgår det at kommunen skal sørge for at beredskapsplanen blir “jevnlig øvet”. Kommunen må derfor arrangere øvelser for å imøtekomme dette kravet. Dersom det etter øvelser viser seg at beredskapsplanen ikke fungerer etter sin hensikt, må beredskapsplanen revideres. (Furevik & Olsen, 2019, s. 166).

Furevik & Olsen (2019, s. 166) henviser videre til DSB (2016a) om at øvelser er en viktig arena og mulighet til å “trene krisehåndtering, teste planverket og avdekke forbedringspunkter”. Det gis ingen videre krav til hvilken øvingsmetodikk som skal benyttes for å øve beredskapsplanen. Furevik & Olsen (2019, s. 166) presiserer at det foreligger en viss dynamikk i når beredskapsplanen skal øves og at dette kan gjøres utenfor den lovpliktige syklusen på annethvert år. De anbefaler at beredskapsplanen øves etter revisjon av kriseplanen og når det ansettes nye personer i relevante nøkkelroller, som vil ha en funksjon i krisehåndteringen ved uønskede hendelser. Det er en lovmessig plikt å revidere beredskapsplanen hvis det etter en øvelse viser seg at den ikke virker i henhold til intensjonen (Furevik & Olsen, 2019, s. 167).

### 5.1.3 Prosjektrapport Nasjonal Helseøvelse 2018

I 2018 ble det gjennomført den største NATO-ledede militærøvelsen siden den kalde krigen (Helsedirektoratet, 2019, s. 5). Trident Juncture 2018 (TRJE18) var en meget stor øvelse der Norge hadde ansvar som Host Nation Support. Øvelsen strakk seg over store geografiske områder, med svært mange aktører. Rapporten beskriver at øvelsen samlet “rundt 50 000 deltakere, 250 luftfartøyer, 65 skip og 10 000 landkjøretøy fra 31 nasjoner”

(Helsedirektoratet, 2019, s. 5). Med TRJE18 som bakteppet ble det avgjort at Nasjonal Helseøvelse 2018 (NHØ18) skulle gjennomføres, og at dette skulle være koordinert opp mot TRJE18. Det anses som hensiktsmessig å benytte prosjektrapporten til NHØ18 som et empirisk grunnlag for å vise til hvordan planprosess, gjennomføring og evaluering av en stor fullskalaøvelse kan gjennomføres. Det er også blitt gjennomført intervju med Prosjektleder NHØ18, som bidrar til å få en dypere forståelse for den prosessen som er blitt gjennomført.

NHØ18 besto av en del som tok for seg fullskalaøvelse og en del som tok for seg tabletop på strategisk nivå. Fullskalaøvelsene ble avholdt i Ørland kommune, Tynset kommune, Kristiansund kommune, Orkdal kommune og Elverum kommune. Det var til sammen over 6000 mennesker fra både helsevesen, politi, Sivilforsvaret, Forsvaret, brannvesenet og ulike frivillige organisasjoner involvert i NHØ18 (Helsedirektoratet, 2019, s. 5). Øvelsen skulle ta for seg de fire hovedtemaene masseskade, CBRNE, helsehjelp til evakuerte og beredskapsledelse.

NHØ18 hadde to overordnede mål. Det var å:

styrke nasjonal og lokal evne til krisehåndtering og koordinering av helsetjenesten i hele spekteret fra fred, krise til krig. Man ønsket også å styrke samhandlingen mellom helsetjenesten, Forsvaret, andre sivile aktører og frivillige organisasjoner det er naturlig å samvirke med, samt å styrke helsetjenestens evne til å yte akuttmedisinsk hjelp og andre helse- og omsorgstjenester til sivilbefolkningen og til Forsvaret i hele spekteret fra fred, krise til krig (Helsedirektoratet, 2019, s. 6).

I etterkant av NHØ18 ble det gjort et stort arbeid med å evaluere øvelsen og å avdekke bevarings- og forbedringspunkter. Disse ble i etterkant av gjennomførte analyser tatt opp til høring og videre distribuert til de organisasjonene som hadde ansvar for implementering av forbedringspunktene. Det var helt nødvendig å gjennomføre analysearbeidet i etterkant fordi datamengden som ble innhentet var enorm. Hovedinntrykket etter NHØ18 var at øvelsen,

med planprosesser i forkant og evalueringsarbeid i etterkant, hadde bidratt til å gjøre helsevesenet bedre rustet for å møte de utfordringene som en krigslignende tilstand kan medføre (Helsedirektoratet, 2019, s. 7).

#### 5.1.4 DSB Veileder i planlegging, gjennomføring og evaluering av øvelser

DSB sin veileder er en sammenfatning av syv dokumenter. Den består av en grunnbok med introduksjon og prinsipper for øving, samt seks metodehefter. Disse tar for seg fullskala-, spill, funksjon og diskusjonsøvelser, metodehefte for lokal øvingsleder, og et metodehefte som tar for seg evaluering av øvelser.

I DSB sin grunnbok står det at “Gode øvelser er et viktig virkemiddel for å øke samfunnets evne til å håndtere kriser og styrke arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap” (DSB, 2016a, s. 5). Det presiseres videre at selv om man kan få et nyttig utbytte ved gjennomføringen av øvelser, så er det nødvendig å huske verdien av læring gjennom planlegging og evaluering. Evaluering kan defineres som “en systematisk vurdering i henhold til definerte mål for en øvelser og kriterier for måloppnåelse.” (DSB, 2018a, s. 8).

En hensiktsmessig evalueringsmetode er også avgjørende for å identifisere erfaringer og forbedringspunkter og for å kunne svare på om man har oppnådd målene for øvelsen. For å få læringsutbytte må erfaringene og forbedringspunktene som identifiseres i evalueringen følges opp og implementeres på en god måte.” (DSB, 2016a, s. 6).

Gjennom veilederen til DSB søker de å oppnå at det vil dannes en bred forståelse over hva man kan oppnå med øvelser. DSB søker å øke denne økte forståelsen både hos øvelsesplanleggere, og deltakere.

Avhengig av typen øvelse som skal gjennomføres og antallet aktører i ulike sektorer som skal delta både i planlegging, gjennomføring og evaluering, så vil graden av øvelsens kompleksitet øke (DSB, 2016e, s. 14). Intensjonen med veilederne er videre å danne et felles grunnlag for hvordan de ulike fasene i en øvelse kan gjennomføres, og hvilke typer øvelser man kan spille på (DSB, 2016a, s. 5).

Ifølge DSB (2016a, s. 10) består øvelser av fire faser. Planlegging, gjennomføring, evaluering og oppfølging i etterkant. Dette presiseres fordi det er nødvendig å se verdien i de ulike fasene. Det kan virke som at øvelser utelukkende er et komplisert og ressurskrevende fagfelt å jobbe med, men det uttrykkes videre at det ikke nødvendigvis trenger å være tilfelle. DSB

trekker frem at øvelser kan spille på et spekter som går fra å teste et varslingsystem, til store kompliserte øvelser som eksempelvis NHØ18. DSB går videre til å skille mellom trening og øving. “Med trening menes når individers kunnskaper og ferdigheter prøves og videreutvikles, mens øvelser omhandler organisasjoners kunnskaper og ferdigheter” (DSB, 2016a, s. 10).

På bakgrunn av den økende graden av kompleksitet i samfunnet er det også et økende behov for samvirke mellom de ulike beredskapsaktørene. Det er nødvendig at disse ressursene er i stand til å finne hverandre, og at de klarer å spille på og utnytte de ulike ressursene som kan benyttes. I denne sammenheng med dette sier DSB (2016a, s 11) at øvelser kan bidra til å:

- *Videreutvikle krisehåndteringsevne og arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap hos ansvarlige aktører.*
- *Styrke organisasjonens kompetanse og egenberedskap.*
- *Øke evnen til å samvirke med andre aktører.*
- *Øke evnen til å fatte tidsriktige beslutninger og dele informasjon.*
- *Øke bevisstheten rundt den kompleksitet som er karakteristisk for krisesituasjoner. Identifisere behov for kompetanseheving på individ- og funksjonsnivå.*
- *Avdekke ressursbehov.*

Det er viktig ifølge DSB å skape en forankring hos aktuelle aktører tidlig i planleggingsfasen. Intensjonen med dette er å skape en aksept og en felles visjon for øvelsens målsetting og hensikt. Dette skal også bidra til at de ulike aktørene kan forberede seg på øvelsen gjennom tiltak som gjennomføres tverrsektorielt, eller innad i egen organisasjon. Tiltakene kan innebære fagutvikling, konferanser, kurs, revidering av planverk, kompetanseheving med mer. Øvingsansvarlig organisasjon eller sektor må tilrettelegge for å involvere både interne og eksterne aktører som kan være aktuell i deltakelsen (DSB, 2016a, s. 12). Det er også nødvendig å involvere ledelselementer tidlig i planleggingsfasen og disse bør også bidra til å avgjøre øvelsens behov (DSB, 2018a).

#### 5.1.4.1 Ulike typer øvelser og virkeområder

Ulike typer øvelser gjennomføres på ulike måter, og har ulik læringsverdi. Hensikten med tabletop-øvelser (diskusjonsøvelser) er å gjennomføre diskusjoner som tar for seg ulike scenarier. Det gjennomføres ikke noe spill, men heller drøfting mellom ulike parter, for å komme frem til løsninger på de utfordringene som legges frem (DSB, 2016b, s. 8).

Øvingsformen skal bidra til at aktører får større kjennskap til sin rolle og aktuelle planverk, at det forekommer diskusjoner i forkant av større øvelser og at ROS-analyser diskuteres (DSB, 2016b, s. 9). Øvelsene er ikke egnet for å “teste/ fastslå rutiner” (DSB, 2016b, s. 10), siden øvelsene baserer seg på diskusjoner.

“En spilløvelse består av to hovedelementer: De øvede aktørene og en motspiller” (DSB, 2016d, s. 8). Hensikten med spilløvelser er å teste eller utvikle. Eksempelvis teste rutiner og varslingsystemer, samvirke mellom aktører og funksjoner i samvirke og utvikle samvirkeplattformer og metoder. De som blir øvd befinner seg i en “boble”, mens motspillere gir innspill og meldinger via de kommunikasjonskanalene som skal bli benyttet i en reell hendelse. Eksempelvis at de som øver får informasjon som skal bidra til deres situasjonsbilde via mail, telefon, media etc. (DSB, 2016d, s. 9).

Hensikten med funksjonsøvelser er å teste “en eller flere funksjoner hos en aktør.” (DSB, 2016c, s. 8). Et annet navn for funksjonsøvelse kan være prosedyreøvelse og det er mer fokus på *hva* som øves fremfor *hvordan* det blir øvd. Funksjonsøvelsene har et overordnet fokus mot å teste deler av et beredskapssystem som eksempelvis systemer innenfor varslings, planer, samband, teknikker og funksjoner. Det trenger ikke være spesielt ressurskrevende og kan implementeres som en del av en større øvelse, eller gjennomføres som en selvstendig øvelse. Det anbefales fra DSB at ved gjennomføring av slike øvelser, så har man dedikert personell som følger opp testingen (DSB, 2016c, s. 9).

“En fullskalaøvelse består av alle elementene som inngår i en spilløvelse (de øvede aktørene og et motspill,) i tillegg til funksjoner, gjerne fra taktisk nivå, som utfører et praktisk arbeid” (DSB, 2016e, s.8). Fullskalaøvelser bidrar til å trene og øve eget materiell, rutiner, prosedyrer, samvirke med mer innenfor et fiktivt scenario. Øvelsene foregår i sanntid, og beslutninger som tas, vil føre til oppgaver med reelt tidsforbruk før konsekvenser manifesterer seg. Dette kan bidra til å skape press på aktørene som øver. Fullskalaøvelser er

ressurskrevende og krever penger, tid, personell, logistikk med mer. Denne typer øvelser er viktig for aktører som utøver en feltmessig funksjon.

#### 5.1.4.2 Øvingsmål

DSB (2016a, s. 30) sier at det må være en klar hensikt for hvorfor det skal gjennomføres en øvelse. DSB sier at hensikten skal besvare spørsmålet om hvorfor den aktuelle øvelsen skal gjennomføres, og at dette kan være at man ønsker å forbedre, teste eller få økt innsikt eller erfaring innenfor hele eller deler av sitt beredskapsområde. Videre trekkes det inn at utarbeidelsen av gode mål for øvelsen er viktig. Øvingsmål må være spesifikke for å vite konkret hva man skal oppnå ved øvelsen. De må være målbare ved hjelp av definerte måleparametere, enten kvalitativt eller kvantitativt. Dette kan være en prestasjon målt i tidskrav, krav om mengde eller krav om å kunne følge etablerte rutiner eller prosesser. Videre må øvingsmålene være aksepterte i den forstand at de må være forankret og akseptert hos den organisasjon som skal øves. Disse målene kan finnes i styrende dokumenter, eksempelvis instruksjer, planer eller prosedyrer. Målene må være realistiske og oppnåelige. De øvende må ha muligheter og forutsetninger til å kunne nå øvingsmålene. Til slutt burde målene være tidsbundet i de tilfeller hvor det er relevant at det er fastsatte tidsrammer for måloppnåelse. Er det ikke definert spesifikke, avgrensede mål vil øvelsen være mer utfordrende å evaluere. “Aktører må kunne formulere målbare mål, definere hva som er indikatorer for måloppnåelse samt sette av tilstrekkelig med ressurser til evalueringsarbeidet” (DSB, 2016a, s. 30). Det presiseres også fra DSB at disse aktivitetene henger sammen og at hvis arbeidet med definering av mål, indikatorer og evaluering ikke gjennomføres, så vil det kunne ha en negativ innvirkning på et mulig øvingsutbytte (DSB, 2016a, s. 30).

DSB (2018a, s. 15) anbefaler at det i forbindelsen med øvelser utarbeides et evalueringsdirektiv. Evalueringsdirektivet skal gi en oversikt over hvordan evalueringen skal gjennomføres både i metode, organisering og i hvilke deler av øvelsens fase. Her beskrives også øvingsmålene for å danne en større forståelse for hvordan evalueringen henger sammen med disse.

## 5.2 Informantdata

Her fremlegges data innhentet fra informantene i tilsvarende kategorisering som intervjuene ble gjennomført i. Delkapittelet er delt opp i Beredskap, øvelser og evaluering.

### 5.2.1 Beredskap

#### 5.2.1.1 Overordnet om beredskap

I intervjuets innledende spørsmål ble det spurt hva informantene legger i begrepet beredskap og hvilke faktorer beredskap består av.

Det jeg legger i begrepet er alle de forberedelsene og tiltakene og ressursene, kapasitetene, som er forberedt for å håndtere en risiko rett og slett. Også at man har rutiner og planverk på plass for å få etablert en kriseorganisasjon, få igangsatt de kapasiteter og ressurser man har, og få utnyttet og brukt de. (Seksjonssjef Plan/ Øving SF)

Det kom ulike forklaringer på spørsmålet, men en fellesnevner var at det innebar å være forberedt. Fire av ni informanter trekker spesifikt frem ROS-analyse som et bakenforliggende arbeid i forkant av beredskap, men alle trekker frem at det må ha blitt gjort forberedelser for å kunne håndtere en uønsket hendelse. Alle informanter trekker frem at det er evnen til å håndtere. At man stiller beredt i en situasjon som kan kreve ekstraordinære ressurser. De ressurser som trekkes frem er særlig knyttet til materiell og personell. Når det gjelder materiell pekes det på at det er viktig at man har riktig og tilstrekkelig materiell for å håndtere hendelser innenfor sitt beredskapsområde (Forsvarsansatt og Distriktssjef 3).

Tilknyttet faktoren personell kommer det frem viktigheten av at man har tilstrekkelig personell tilgjengelig. Fylkesberedskapssjef og Distriktssjef 3 trekker frem utfordringer knyttet til mobilisering av personell som ikke er på vakt utenom normal arbeidstid. Dette kan være på natten når personellet sover eller i helger og under ferier når flere av personellet kan være indisponert på grunn av reiser eller annet. Andre faktorer som knyttes til beredskap er at personellet innehar rett kompetanse for å kunne bekle sine funksjoner (Forsvarsansatt, Distriktssjef 3 og Distriktssjef 4). Disse tre peker på trening og øving som en form for å vedlikeholde og heve kompetansenivået på personell. For Forsvarsansatt er også vilje og motivasjon en viktig faktor knyttet til personellet. Forsvaret er i en særstilling i forhold til

øvrige etater ved at de kan ha en beredskap som er mer intensiv og strekker seg over lengre tid. Dette sies også av Politiansatt. Eksempler som Forsvarsansatt trekker frem er årlige øvelser med en varighet på 10-14 dager borte fra familie og deployeringer til områder som Afghanistan, Irak og Syria. I slike perioder kan den ansatte være månedsvise borte fra sin familie. Det er også mange som ukependler i det daglige. Forsvarsansatt sier at etter mange år på beredskap svekkes vilje og motivasjon i takt med hvor store konsekvenser det får for familien.

For å ha tilstrekkelig nivå på materiell og personell, kreves det en tilstrekkelig økonomi, en faktor som pekes på av Forsvarsansatt og Distriktssjef 4. Økonomi kreves for å kjøpe inn materiell, avlønne personell i beredskap og til å dekke de kostnader som er knyttet til kurs og utdanning.

Fylkesberedskapssjef mener at beredskap er hvordan man utnytter samfunnets samlede ressurser, og at kriterier som må foreligge er blant annet kunnskap om andres så vel som egne ressurser. Han sier også at en nettverkstankegang er viktig. Også Distriktssjef 1, 2 og 3 peker på viktigheten av å kjenne samvirkeaktører forut for en uønsket hendelse. Distriktssjef 3 har blant annet gjennomført opplæring for politiets operasjonssentral i den hensikt å informere om Sivilforsvarets kapabiliteter og kapasiteter, og på den måten også gjort seg kjent med alle operasjonsledere i deres distrikt. Han sier også at det må foreligge tillit innad i egen organisasjon og opp mot eksterne samvirkeaktører.

Kulturen avgjør godheten i beredskapen. Det er hvor mye kaffe vi drikker sammen, hvor mye vi kjenner hverandre, hvordan vi møtes .... Der du har mange ulike grenser, så vil ikke strukturen klare å legge grunnlaget for beredskap og samordning på samme måte som det er kulturen som avgjør kvaliteten.” (Fylkesberedskapssjef)

Som Fylkesberedskapssjef sier her er det mange ulike grenser for aktørene i et beredskapsnettverk. Eksempelvis så har noen kommuner eget brannvesen mens andre kommuner deler et interkommunalt brannvesen, og politidistrikt, helseforetak, heimevernsdistrikt og sivilforsvarsdistrikt kommer fra forskjellige sektorer og har forskjellige strukturer og geografiske grenser. Derfor blir kultur og bekjenskaper det som knytter beredskapsaktørene sammen.

Videre er ledelse noe flere informanter trekker frem som en viktig del av beredskap. Fylkesberedskapssjef mener ledelse er viktig med hensyn til prioritering av ressurser. Dersom behovet overskrider tilgjengelige ressurser, må noen med en god overordnet



situasjonsforståelse foreta en prioritering av hvor det er mest hensiktsmessig å fordele ressursene. Dette er da ut ifra hans oppfatning om at god beredskap avhenger av grad av kunnskap om hvordan en uønsket hendelse vil utvikle seg og hvordan eventuelle sektorer vil bli påvirket. Distriktssjef 1 sier videre at operative mannskaper ofte er flinke, men at det er viktig å øve og trene en kriseledelse, da en usikker ledelse vil kunne føre til usikkerhet hos de operative mannskapene på taktisk nivå.

På spørsmål om hva som må foreligge for å kunne definere en beredskap som god ble det trukket frem fallgruver som kunne føre til at beredskapen ble utilstrekkelig. Forsvarsansatt sa om dette:

Det er mange som har en beredskap som er et luftslott. Det vil si de har en uttalt beredskap og alle vet at den beredskapen er ikke reell fordi personellet og materiellet og økonomien og viljen og motivasjonen og ingenting er på plass. Planen er kanskje heller ikke på plass, sånn at i det du må rykke ut med beredskapen, så er det bare kaos. Det er et eksempel på dårlig beredskap. Eller hver gang du øver, tar du masse paper only-løsninger, eller at man trener kun de enkleste elementene av en plan og som ikke tar tid.

Det kan trekkes fra dette at beredskap er noe man må ha tiltro til og at det er en plan som er utarbeidet på et såpass godt grunnlag at den bidrar til å skape ro i en kaotisk situasjon. Beredskapen må også være reell i den forstand at den er blitt funksjonstestet på en tilstrekkelig måte.

### 5.2.1.2 Beredskapsplaner

Samtlige informanter nevner plan eller planlegging i forbindelse med beredskap. Distriktssjef 1 og 2, Prosjektleder NHØ18 og Seksjonssjef Plan/ Øving SF sier at man må ha et grunnlag i form av gode analyser i forhold til hvilken risiko man ønsker å ha en beredskap for, og at man deretter må lage et planverk for å kunne håndtere den risiko man ikke kan forebygge. Fylkesberedskapssjef viser til at enkelte forebyggende tiltak kan være svært kostnadskrevende, og at man ofte heller må akseptere risikoen. Både Distriktssjef 1, Fylkesberedskapssjef og Prosjektleder NHØ18 peker på at en plan må være enkel. Den må lages enkel, og den må være enkel å lese. Hvis beredskapsplanen er stor og komplisert, svekker dette beredskapsplanen sin kvalitet. Det trekkes også frem noen kriterier for godheten av en beredskapsplan. Prosjektleder NHØ18 sa videre:

Det at beredskapsplanen er godt implementert, at den er øvd og blir øvet og har fokus på å bygge opp en god generisk beredskap som ikke bare er tilknyttet helt spesielle hendelser, men at en evner å over tid bygge opp en beredskap for å håndtere uventede hendelser.

Distriktssjef 4 sier at man både kan bygge opp en beredskap mot hendelser som man har god empiri på og man kan bygge opp beredskap mot hendelser hvor man ikke har noe empiri i det hele tatt. Han sier også at det i en kommunal beredskapsplan ikke finnes noen spesifikk plan for hvert enkelt scenario, men at beredskapsplanen burde være generisk. En generisk plan vil blant annet kunne gi bedre forutsetninger for å lykkes i møte med en ukjent hendelse. Dog trekker Distriktssjef 4 frem bruken av tiltakskort. Disse kan være som vedlegg til en beredskapsplan, eller de kan legges inn i dataprogrammet Crisis Incident Manager (CIM), som brukes av eksempelvis Sivilforsvaret, Fylkesmannen, Politiet og mange av landets kommuner. Han påpeker at tiltakskort er ment for å få i gang momentet ved en krisehåndtering, da en plan sjelden fungerer optimalt når den settes ut i praksis. Han sier også at det generiske ideal er fremholdt i Sivilbeskyttelsesloven, og at det er en *all hazards approach*, som er motstykket til hendelsesbasert beredskap. Distriktssjef 2 sier at en hendelsesbasert beredskap kan være både farlig og dårlig, og at beredskap i Norge har vært styrt av dagsaktuelle farer.

Informanter fra alle virksomhetene sier at deres planer revideres regelmessig. Det er flere utløsende forhold som går igjen for når en beredskapsplan skal oppdateres. Distriktssjef 1, 2 og 3, Fylkesberedskapssjef og Prosjektleder NHØ18 sier at de har årlig gjennomgang av sin beredskapsplan der denne revideres og oppdateres. Distriktssjef 1 og Fylkesberedskapssjef peker også på endring i organisasjonen som forhold som fører til en oppdatering av en beredskapsplan. Endring i stillinger, ansatte som slutter eller som tiltrer og endring av telefonnummer nevnes som utløsende faktorer. Et annet forhold som vil føre til en oppdatering av beredskapsplanen, ifølge Distriktssjef 3 og Forsvarsansatt, er føringer fra et høyere hierarkisk nivå, mens Distriktssjef 1 nevner endring i trusselbildet. Et annet forhold som i større grad er gjennomgående er erfaringer gjort under eller etter hendelser og øvelser. Dette fremholdes av Distriktssjef 1 og 3, Fylkesberedskapssjef, Prosjektleder NHØ18, Forsvarsansatt, Seksjonssjef Plan/Øving SF, og Politiansatt. I tilknytning til øvelser og hendelser ser man hva som virker og ikke virker.

Distriktssjef 1 og Prosjektleder NHØ18 trekker begge frem at de ønsker å ha en beredskapsplan både digitalt, men også som en utskrift. De fremholder begge at de vil ha en

utskrift da denne kan tas med overalt og at det gjerne er i situasjoner der strøm og IKT ikke virker at man er nødt til å bruke planen i sin helhet. Samtidig sier begge at det er hensiktsmessig å ha en elektronisk utgave som man kan jobbe og gjøre oppdateringer i, og at man med en digital beredskapsplan kan søke seg opp til den informasjon man trenger siden det gjør beredskapsplanen lettere tilgjengelig der og da.

Flere informanter trekker frem at en beredskapsplan må samordnes med tilstøtende aktører. Distriktssjef 1 peker på at dersom flere aktører planlegger å bruke den samme ressursen ved en uønsket hendelse, så vil det bli et ressursunderskudd i forhold til det totale behovet. Derfor må deres planer være samordnet med øvrige beredskapsaktører i deres område. Prosjektleder NHØ18 sier at aktører innen helse må samordne seg med politiets beredskapssystem og enhetlig ledelsessystem hos brannvesenet. Man må vite om likheter og forskjeller, og dermed kunne øve inn blant annet samhandling på operativt nivå.

Fylkesmannen har som oppgave å samordne beredskapen i fylket. Fylkesberedskapssjef sier dette er en veldig krevende oppgave da det er mange aktører innenfor et fylke. Dette gjøres ved å invitere til fagdager der beredskapsaktører samles, men at man dessverre, grunnet for liten bemanning, kun evner å skrape i overflaten på Fylkesmannens oppgave med å samordne den sivile beredskapen i fylket.

Fire av informantene trekker særlig frem at beredskapsplaner også må øves. Det er flere forskjellige årsaker til dette. Seksjonssjef plan/øving SF sier at noe av det mest krevende vedrørende beredskapsplaner er at samtlige medarbeidere skal ha kunnskap om beredskapsplanen. For at den enkelte ansatte skal få et eierskap til beredskapsplanen er øvelser er svært viktig verktøy. Forsvarsansatt tilføyer at dette skjer ved øving og trening. Forsvarsansatt sier også at en tidligere generalmajor, som sjef for operasjoner ved Forsvarets operative hovedkvarter, har uttalt at all trening skal ha sitt rasjonale i det skarpe planverket. Prosjektleder NHØ18 mener det er helt essensielt at man tar utgangspunkt i beredskapsplanen når de skal øve, og ikke bare beredskapsplanen, men det er viktig å huske at det også kan være andre styrende planer som det må tas utgangspunkt i. Det nevnes som eksempel Helsedirektoratets veileder for helsetjenestens organisering på skadested.

Fylkesberedskapssjef øver sin beredskapsstab med bakgrunn i hendelser fra deres fylkes-ROS. Med bakgrunn i hendelser skissert her søker han å enten styrke eller teste beredskapen. Seksjonssjef plan/øving SF sier at man må hente ut mål fra øvelser ut ifra beredskapsplanverket. Informanten sier videre at det ikke holder å si at man skal øve

planverket, men man må spesifisere hvilke områder i planverket det er behov for å fokusere på ved den enkelte øvelse. Politiansatt mener at man sikrer at en beredskapsplan er relevant ved at man gjennomfører øvelser og evaluerer den opp mot beredskapsplanen. I denne sammenhengen er da en viktig del av øvelsesplanleggingen å lage mål som knytter øvelsen til punkter i beredskapsplanen. Videre sier Distriktssjef 4 at planer som ikke øves er av liten verdi.

Prosjektleder NHØ18 sier at de i planleggingsfasen av NHØ18 dannet seg et bilde av hva som var viktigst å øve på for at det sivile helsevesenet og Forsvaret skulle fungere sammen. For å komme frem til dette, var det ikke ved å lese beredskapsplaner. Normalt sett, dersom de skulle hatt lokale øvelser, ville de dannet seg et bilde på bakgrunn av virksomhets- og strategiplaner, samt erfaringer som de hadde fra reelle hendelser. De valgte heller ut temaområder. Alle forbedringene gikk ikke bare til beredskapsplanen. Det finnes også tiltak som kan gjøres for å øke beredskapen. Informanten trekker frem endring i utstyr, endring av mindre rutiner, så vel som store grep i en beredskapsplan. Også Forsvarsansatt sier at ikke all øving er knyttet til beredskapsplanen. Det kan være øving som er knyttet til enkeltmannsferdigheter, lagsferdigheter og troppsferdigheter. Politiansatt sier at man alltid kan øve kommunikasjon, taktikk eller andre momenter, og at dette er ting som ikke er spesifikt nevnt i en beredskapsplan, men de mer å regne som verktøy som mannskapene bruker under utøvelsen av sitt virke.

Stort sett alle informanter oppgir at de følger de nasjonale beredskapsprinsippene i det daglige. Samtidig oppgir Forsvarsansatt, Distriktssjef 1 og 3 at de under øving ikke alltid har en lik organisasjon som man ville hatt under en reell respons. Det er ulike årsaker til dette. Distriktssjef 1 sier at man har 20-30 personer inne til trening og øving om gangen, men at man ved en reell innsats i krig eller krise vil være opp mot 500 mobiliserte. På denne måten vil ledelse og administrasjon av tjenestepliktige mannskaper kunne være en langt mer krevende oppgave ved innsats i det høyere krisespekteret enn ved øvelser. Distriktssjef 3 sier dessuten at dersom han må kalle ut en fredsinnsettingsgruppe (FIG) på kort varsel, så kommer ikke alle 25 tilhørende den aktuelle FIG, men han må kanskje kalle ut personell fra tre FIGer for å få et antall personer tilsvarende en full FIG. Derfor er det ikke de 25 personene som har trent og øvd sammen som møter, men heller potensielt de 25 som var tilgjengelige ut ifra et utvalg på 75. Forsvarsansatt sier at ved hans tidligere avdeling, og Forsvaret i Norge generelt, er ikke alt personell i organisasjonen med som deltakere på samtlige øvelser. Dette grunnet at øvingsaktivitet er i konflikt med kurs eller andre tjenstlige gjøremål, sykdom eller annet

planlagt fravær. I lederstillinger løses dette gjerne ved at ledere flyttes opp eller ned i hierarkiet, mens personell med operative funksjoner forblir i sine stillinger eller flyttes ned for å opprettholde håndteringsevne på taktisk nivå. Som resultat av dette får særlig ledere erfaring fra andre tilstøtende stillinger.

## 5.2.2 Øvelser

### 5.2.2.1 Overordnet om øvelser

I intervjuets første spørsmål om øvelser ble informantene spurt om hva de ønsket å oppnå ved å gjennomføre øvelser. Flere informanter trekker her frem viktigheten av å tilrettelegge for kompetanseheving og vedlikehold av kompetanse. Distriktssjef 1, 2 og 3 trekker også frem viktigheten av øvelser som arenaer for å få trent ledelse. Dette uttrykkes fra de som særlig viktig siden godt øvde ledere vil ha en positiv effekt på personellet under dem. I forbindelse med ledelse ble det også nevnt viktigheten av å få trent ulike stabsfunksjoner og at man fikk trent på å sette krisestab.

Det trekkes også frem viktigheten av at man får testet og øvd planverk i den hensikt å avdekke forbedringspotensialer, samt å avdekke manglende plangrunnlag. Det ble fra flere informanter trukket frem viktigheten av å ha øvelser som skulle bidra til å skape trygghet. Det burde ikke være fokus på få folk til å feile, men heller tilrettelegge for at det oppsto mestring. Seksjonssjef Plan/ Øving SF trekker i denne forbindelse frem at den følelsen man sitter igjen med etter en øvelse, er den følelsen man vil møte en reell hendelse med:

For hvis du sitter igjen etter en øvelse med en følelse av at “dette mestret jeg ikke”, “dette kan jeg ikke” den dagen det smeller er startfølelsen din at “oi, nå skal jeg i gang med noe jeg ikke mestrer”, og da gjør en ikke folk god.

Informantene ble spurt om hva slags øvelser som ble gjennomført i deres organisasjon og hvilke øvingsformer det var hovedfokus på. Det trekkes her frem først en differensiering mellom begrepet øvelse og trening som anses som hensiktsmessig. Politiansatt sier i denne forbindelse at «I mange sammenhenger så trener man for å bli god på teknikker, metoder og rutiner... Også setter man dette sammen for å øve sånn for å se om dette fungerer i en større helhet». Denne uttalelsen kan videre sees i sammenheng hva Prosjektleder NHØ18 sa om utviklingen som har foregått innenfor øvingsmetodikk:

Vår historie er jo som alle andre sin historie; full satsing på fullskalaøvelser hvor vi gjorde de samme feilene om og om igjen. Vi har vært gjennom en utvikling fra det til et bevisst bruk av ulike øvelsestyper.... Vi har diskusjonsøvelser, ser at vi gjør den nødvendige samordningen både på plan- og rutinesiden. Så har vi flere ferdighetsøvelser der vi setter hva vi trenger av ferdigheter. Så har vi fullskalaøvelser.

Det vises med disse uttalelsene til at det må forekomme en definering av hva man ønsker å oppnå og at øvingsform og metodikk samsvarer med målsetningen. Tabletop trekkes frem av flere informanter som en hensiktsmessig måte å øve stabsroller og planlegging på, og fra fire informanter fremkommer det at tabletop er en hyppig brukt øvingsform. Forsvarsansatt trekker frem at tabletop ble lite benyttet sammenlignet med andre øvelser i en operativ avdeling han tidligere har vært ansatt i. Der var det mer fokus på funksjonsøvelser, men under disse øvelsen ble også stabsfunksjoner og plan- og beslutningsprosesser øvd sammen med personell på taktisk nivå. Funksjonsøvelser trekkes også frem av Prosjektleder NHØ18, som en hensiktsmessig måte å øve ambulanspersonell, som normalt opererer på taktisk nivå, da man kan repetere samme moment flere ganger.

Det ble trukket frem noen utfordringer tilknyttet til særlig øvelser av større skala. Det ble nevnt fra en informant at det var for lite personell i vedkommende sin avdeling som hadde kompetanse til å planlegge øvelser og tilrettelegge for læring på disse. Det uttrykkes at det foreligger god trening i å planlegge øvelser, en uttalelse som samsvarer med hva andre informanter også har sagt, men at det var utfordrende å lage gode øvelser. Andre utfordringer som ble nevnt i forbindelse med øvelser av større skala var den økonomiske belastningen som oppsto. Øvelser kan være en kostbar affære. Øvingsdeltakere skal lønnes, materiell og øvingsområder skal anskaffes og leies. Videre tar større øvelser tid som kan trekke øvingsdeltakerne bort fra sine primæroppgaver. Dette nevnes blant annet av Politiansatt som sier at Forsvaret er i en særstilling. Forsvaret kan gjennomføre øvelser med lengre varighet. Ansatte i politiet og andre nødetater har ikke anledning til å delta over lengre tid på øvelser, dels på grunn av den økonomiske belastningen, men også fordi politiet har en skarp funksjon som må oppfylles.

#### 5.2.2.2 Varslede og ikke-varslede øvelser

Øvelser kan gjennomføres ved at deltakende parter i en øvelse er varslet eller ikke-varslet i forkant av øvelsen. Informantene fikk derfor noen spørsmål om hva de anser som de største

bruksområdene og nytteverdiene ved varslede og ikke-varslede øvelser. Det ble avdekket at informantene har ulike syn på bruken av varslede og ikke-varslede øvelser, og at ved ikke-varslede øvelser så var det tilknyttet langt flere risikomomenter.

Fylkesberedskapssjef trekker frem at ikke-varslede øvelser kan belyse utfordringen med å få folk på jobb. Ikke-varslede øvelser skaper et overraskelsesmoment som fører til at man må vurdere delaktighet i en øvelse opp mot planlagte aktiviteter. Man får avdekket en umiddelbar ressurstilgjengelighet på personellet. Dette er derimot ikke helt realistisk fordi man gjerne vil vurdere annerledes når man vet at det er en øvelse og ikke en reell uønsket hendelse. Det trekkes frem eksempler som at man heller prioriterer å delta på et viktig møte, eller at man må hente barn i barnehagen, fremfor at man går inn i og øver sin tiltenkte funksjon ved uønskede hendelser. Uttalelsen om ressurstilgjengelighet støttes av Politiansatt som også trekker frem at du får en reell oversikt over materielltilgjengelighet, som eksempelvis tilgang på transportmidler. Forsvarsansatt trakk frem at ved ikke-varslede øvelser fikk man i større grad testet logistikkapparatet. Politiansatt sier om ikke-varslede øvelser at de gjerne kan være mer realistisk fordi man gjerne får avdekket hvorvidt den beredskapen som er beskrevet faktisk er tilgjengelig.

Ikke-varslede øvelser legger ikke opp til bred deltakelse i en planleggingsfase fordi det er få personer som skal vite om øvelsen. Videre trekker Fylkesberedskapssjefen frem at ikke-varslede øvelser bidrar til en grad av usikkerhet. Et annet skille mellom ikke-varslede øvelser og reelle hendelser er at økonomi i større grad blir tatt i betraktning når det skal øves. Det er kostbart å ha folk på jobb utenfor planlagt arbeidstid. Den økonomiske belastningen tas mindre hensyn til hvis det er en reell uønsket hendelse som krever at de ansatte jobber utenfor planlagt arbeidstid.

Distriktssjef 2 trekker fram at ikke-varslede øvelser har til hensikt å “brutalt avdekke om du har evne til å håndtere de målsetningene du har satt deg i tid og rom”. Distriktssjef 2 trekker også frem at det er en reell risiko for at man får redusert motivasjon blant deltakende personell, en uttalelse som støttes av Prosjektleder NHØ18.

Prosjektleder NHØ18 uttaler at han ikke kan nekte for at ikke-varslede øvelser har en grad av formålstjenlighet ved seg, men at det er langt større risiko tilknyttet til ikke-varslede øvelser fremfor varslede øvelser. Han trekker frem at ikke-varslede øvelser har blitt benyttet tidligere, med svært dårlige resultater, og at feil bruk av ikke-varslede øvelser kan være skadelig for beredskapsarbeidet, særlig hvor det skal være fokus på samvirke med flere

beredskapsaktører. Det er store krav til de som skal bli øvd sin modenhet og kompetanse for at ikke-varslede øvelser skal ha en effekt. Prosjektleder NHØ18 sier i forbindelse med ikke-varslede øvelser at:

...hvis man har oppnådd en modenhet og en mestring og det er siste testen man prøver på, nettopp for å gi folk en følelse av at dette klarer de også når de ikke blir varslet, at det virkelig er en alarmøvelse eller en stresstesting, da må man vite hvor en er i utviklingen. Jeg tror ikke-varslede øvelser har blitt brukt veldig feil mange ganger.

Distriktssjef 4 gir tydelig uttrykk for at det i hans avdeling ikke benyttes ikke-varslede øvelser. Læringseffekten veier ikke opp for ressursene det tar å gjennomføre slike øvelser.

Det trekkes frem fra flere av informantene at ved varslede øvelser forekommer det en større grad av tilrettelegging for læring. Distriktssjef 1 sier at øvelser varslet i forkant bidrar til at øvende parter forbereder seg. Det trenes på oppdrag, gjennomføres kompetanseheving og kontroll av ferdigheter og rutiner, fagdager m.m. Prosjektleder NHØ18 uttrykker at varslede øvelser samsvarer med metodikken de ønsker å benytte, fremfor ikke-varslede øvelser, fordi det gjør prosessen opp mot en øvelse like relevant som selve øvelsen. Varslede øvelser bidrar videre til en større grad av forutsigbarhet for deltakende personell. Materiell er blitt kontrollert og vedlikeholdt i forkant, fremfor å stå på et verksted. Deltakende personell har avtalt med personer i hjemmet om hvordan hverdagen håndteres mens de er på øvelsen, og man vet hvor lenge øvelsen skal vare. Prosjektleder NHØ18 sier i forbindelse med dette:

Selv om vi har varslede øvelser, selv om en vet hva en skal trene på, så er det en test og veldig ofte hos oss så må en ta teori på forhånd, gjerne via e-læringsprogram o.l. i oppbygningen og kompetansehevingen mot øvelsen.

Seksjonsleder Plan/ Øving SF gir uttrykk for at varslede øvelser i større grad enn ikke-varslede øvelser tilrettelegger for mestring og kompetanseheving, og uttrykker også skepsis til ikke-varslede øvelser hvor det blir mer et test-fokus. Det er enighet blant flere informanter om at det kan implementeres ikke-varslede momenter i en varslet øvelse, og at dette kan danne et godt grunnlag for læring og mestring. Dette danner også grunnlag for test av beredskap.

Distriktssjef 4 legger frem at en vesentlig forskjell mellom varslede og ikke-varslede øvelser er læringseffekten varslede øvelser gir. Videre tilrettelegger varslede øvelser i større grad for



at man blir kjent med andre samvirkeaktører, hvilket anses som meget viktig. Dette gjøres gjennom dialog og planlegging i forkant av øvelsene. Distriktssjef 4 sier her:

... for meg er det å samtale med de du skal øve sammen med på forhånd og bryte ned behov for sosiale konvensjoner, bli kjent med hverandre, hilse på hverandre og sånn, kjenne ansikt og stemme med en gang og er der sånn, det er noe av det viktigste. At man er trygg på hverandre. Det gjør man gjennom dialog på forhånd og planlegger øvelsene sammen.

### 5.2.2.3 Øvelser og beredskap

Informantene ble spurt om hva slags forhold ved beredskapen som kunne være utfordrende å få testet eller ikke testet ved varslede og ikke-varslede øvelser. Det kom frem at uavhengig av om øvelsen var varslet eller ikke-varslet, så var det alltid elementer ved beredskap som var mulig å teste. Det er derimot uenighet i hvorvidt det er riktig måte å øve på og hvilket utbytte det kan gi. Prosjektleder for NHØ18 gir uttrykk for at det nærmest ikke er noe, kanskje med unntak av å trene responstid og varslingssystemer som er hensiktsmessig å teste ved ikke-varslede øvelser. Både Forsvarsansatt og Distriktssjef 3 trekker frem at å legge inn ikke-varslede momenter i en varslet øvelse kan bidra til å trene omstillingsevne og lederskap.

Både Politiansatt og Seksjonssjef Plan/ Øving SF fremlegger muligheten for å teste kommunikasjonsplattformer og varslingssystemer og at dette vel så enkelt kan gjøres på en varslet øvelse, som ved en ikke-varslet øvelse. Seksjonssjef Plan/ Øving SF sier

Det er aldri vanskelig å få testet en øvelse med tanke på utfordringer knyttet til informasjonsdeling, kommunikasjon, til etablering av felles situasjonsforståelse....

For det handler om menneskelig samhandling og koordinering.

Det har fra flere informanter blitt eksemplifisert at samvirke og store komplekse øvelser byr på utfordringer og at jo flere bevegelige deler som involveres i øvelsen, jo mer utfordrende er det å få en tilstrekkelig situasjonsforståelse.

## 5.2.3 Evaluering

### 5.2.3.1 Overordnet om evaluering

Det fremkommer av intervjuene at det er ulike metoder for evaluering blant informantene. Det er dog noen fellestrekk. Samtlige informanter beskriver at de benytter en hot wash up i etterkant av øvelse. Dette er en evalueringsform som gjennomføres kort tid i etterkant av øvelsen i mindre grupper, hvor man går gjennom øvelsen og vurderer om øvingsmål er oppnådd. Fem av informantene benyttet seg av et nettbasert evalueringsskjema som sendes til øvingsdeltakere i etterkant av øvelsen. Øvelsene disse brukes i forbindelse med er i stor grad for tjenestepliktige i Sivilforsvaret og er av en varighet på mellom fire og tolv timer. Fylkesberedskapssjef nevner at de er ansvarlige for en månedlig sambandsøvelse der evaluering skjer i form av en kortere muntlig tilbakemelding gjennom sambandet direkte etter øvelsen, uten at dette kulminerer i noen skriftlig rapport.

Prosjektleder NHØ18 beskriver en slik systematisk tilnærming, som var gjennomgående fra planleggingsfasen til at etterarbeidet var fullført. Evaluatorene ble tidlig involvert i øvelsen og bidro til å definere øvingsmål. Dette, sammen med egne evaluatorsamlinger, tilrettela for at evaluatorene skulle ha tilstrekkelig kompetanse til å evaluere under NHØ18. Politiansatt peker også på at det i de senere år er blitt vanlig med egne samlinger for evaluatorene i forkant av store nasjonale øvelser. Han sier videre at det er nødvendig med en kompetanse innen evaluering så vel som en inngående kjennskap til fagfeltet og organisasjonen de skal evaluere innenfor. Distriktssjef 4 sier at de ikke har noen form for opplæring før interne øvelser, men at det i stor grad er basert på opparbeidet tauskunnskap hos de som skal evaluere øvelsene. Seksjonssjef Plan/ Øving SF mener at det generelt er mange som har behov for kompetanseheving innenfor evaluering.

Under NHØ18 ble det gjennomført kontinuerlig evaluering i alle faser, planlegging, gjennomføring, evaluering og etterarbeid. Funn etter øvelsen ble i første omgang analysert. Et analysearbeid som Prosjektleder NHØ18 gir uttrykk for var helt kritisk. Analysen ble deretter sendt ut til alle aktuelle aktører for verifisering. Etter at analysen var blitt gjennomlest og levert tilbake med eventuelle kommentarer, ble funn fra øvelsen definert inn i aksjonspunkter. Aksjonspunktene var kategorisert i fargekoder og rangert etter hastegrad fra at det funnene måtte utbedres umiddelbart, til innenfor en frist på to år. Prosjektleder NHØ18 trekker videre frem at det er en svært stor risiko for at evalueringer ikke blir tatt tak i etter at de er ferdigprodusert. Dette samsvarer også med uttalelser fra Fylkesberedskapssjef og

Seksjonssjef Plan/ Øving SF. Store, omfattende evalueringer er utfordrende å jobbe med, og det blir en tilleggsoppgave som skal følges opp i en ellers hektisk hverdag. Prosjektleder NHØ18 sier på bakgrunn av dette at det er svært viktig med en god forankring som ble etablert tidlig i planleggingsfasen både i ledelse og styringsgrupper. Det krever en dedikasjon og vilje til å ta tak i forbedringspunkter. Det er også nyttig og hensiktsmessig at man har en strategisk plantilnærming til det som skal utbedres og at man kategoriserer funn inn i hensiktsmessig hastegrad.

Forsvarsansatt beskriver en systematisert tilnærming til evaluering hvor man starter med å ta for seg de forhåndsdefinerte øvingsmålene. Han presiserer at øvingsmålene henger sammen med øvelsens hensikt og mål, og disse er derfor helt sentrale å ta med i evalueringen. Det benyttes i evalueringsprosessen et digitalt samarbeidsrom hvor det defineres lessons identified. Lessons identified føres deretter videre til interne ekspertgrupper bestående av avdelingens mest erfarne soldater og befal som følger opp forbedringspunktene og deretter fatter tiltak for å implementere de som lessons learned.

Seksjonssjef Plan/ Øving SF sin beskrivelse av evalueringsprosessen sammenfaller i stor grad med Prosjektleder NHØ18. Det foregår en evaluering av alle faser tilknyttet øvelsen og evaluatorene er involvert fra tidlig i planfasen. Informant fra Politiet beskriver også en slik kontinuerlig prosess. Seksjonssjef Plan/ Øving SF forklarer også at det gjennomføres evalueringskonferanser hvor det legges frem konklusjoner og hypoteser som skal danne grunnlag for diskusjon blant de aktuelle aktørene.

### 5.2.3.2 Evaluering og implementering

Informantene ble spurt om hvilke rutiner de hadde for implementering av forbedringspunkter etter evaluering og hvilke utfordringer man kunne møte på som kunne hindre eller forsinke implementering.

Det er først og fremst en bred enighet om at kvaliteten på den utarbeidede evalueringsrapporten og evalueringsmetoden som er benyttet er sentral for utviklingen av beredskap etter en øvelse. Prosessen med å evaluere er vel så viktig som sluttproduktet. Videre var det særlig tre faktorer som ble trukket frem som kunne hindre eller sinke implementering av forbedringspunkter.

De tre faktorene som ble presentert var økonomiske ressurser, tid tilgjengelig til implementering, og vilje til å gjennomføre endring.

Fire av informanter trekker frem økonomi som en utfordring til implementering. Etter at det er gjennomført en øvelse, kan det være at det er blitt avdekket mangler i tilgjengelig materiell. Det kan også være kostnadskrevende å gjennomføre kompetanseheving hvis det blir avdekket at det er nødvendig. Får man ikke tildelt økonomiske midler til utbedring, kan det være at eksisterende økonomiske ressurser må omfordeles, hvilket kan føre til at implementering går på bekostning av noe annet.

Fem av informantene trekker frem endringsvillighet som en potensiell utfordring til implementering. Et eksempel som nevnes fra Fylkesberedskapssjef er hvis det har kommet ny ledelse i en seksjon eller avdeling som er blitt evaluert, hvor ny ledelse ikke erkjenner ansvaret med å gjennomføre endringer. Forsvarsansatt sier at det må foreligge en omforent enighet innad i organisasjonen om hva og hvordan noe skal endres, for at endringen faktisk finner sted. Prosjektleder NHØ18 presiserer viktigheten av at dersom det skal forekomme endring, så må evalueringen og tiltakene til utbedring være forankret i ledelse. Seksjonsleder Plan/ Øving SF sier at det er svært viktig å få implementert læring innad i organisasjoner, og at dette kan være utfordrende når man jobber tverrsektorielt. Politiansatt trekker frem at det må forekomme dedikert oppfølging til forbedringspunktene, og Fylkesberedskapssjef ser det som hensiktsmessig å be mottakere av evalueringsrapporter om å lese bekrefte at deres forbedringspunkter er forstått.

Seks av informantene trekker frem at tid til implementering er utfordrende. Forsvarsansatt sier:

Av og til så halser vi fra øvelse til øvelse uten å rekke å implementere og gjøre endringer, fordi neste øvelse kommer om ei uke, så du rekker nesten bare å ha øvelse, kjøre oppskvær, neste øvelse, oppskvær, storøvelse, oppskvær, også skal du på noe kurs, også skal du på noe avspasering, også skal du på ferie og sånn.

Forsvarsansatt forteller at i hans forrige avdeling hadde de ansatte opp mot 80 øvingsdøgn per år, noe som genererer 2,5 avspaseringstimer per øvingsdøgn for den enkelte. 80 øvingsdøgn resulterer da i 200 timer, altså over fem uker, som må avspaseres per ansatt, i tillegg til normale feriedager og annen avspasering som opparbeides i form av overtid. Mangel på tid sammenfaller også med Seksjonssjef Plan/ Øving SF sin uttalelse om at det kommer nye hendelser og øvelser, før man har fått implementert endringer fra tidligere hendelser og

øvelser. Distriktssjef 2 trekker frem at det kan være utfordrende å implementere endring i FIG fordi det er en tjenestepliktordning og fordi man møtes få ganger i året. Distriktssjef 3 presiserer at det må settes av tid til endring og at det kan være utfordrende når man ikke har fylt opp alle stillingshjemler i avdelingen. Implementeringen tar da lengre tid. Politiansatt trekker frem at læring tar tid. Videre sier han at på individnivå så er læring jobben mot en varig endring av atferd, mens det på organisatorisk nivå skal lede til rutineendringer.

## 6 Drøfting

I dette kapitlet vil vi besvare forskningsspørsmålene som blir presentert i hvert delkapittel. Drøfting og besvarelsen på forskningsspørsmålene vil basere seg på presentert empiri og teori.

### *6.1 Hva kjennetegner en god beredskap, og i hvilken grad danner beredskapsplanen bakteppet for de øvelsene som gjennomføres?*

#### 6.1.1 Beredskapsplanarbeidet

Alexander, (2005, s. 165); Engen et al., (2016, s. 291); Perry & Lindell, (2003, s. 346); Staupe-Delgado & Kruke (2017, s. 6) pekte på beredskap som en prosess der organisasjonens beredskapsplan til enhver tid skal være oppdatert. En beredskapsplan blir derfor aldri en slutttilstand, men den skal regelmessig erstattes av en ny beredskapsplan ettersom forutsetningene for beredskapsplanen kan endre seg. Dette fremkom også av Forskrift om kommunal beredskapsplikt (2011, § 1) og Sivilbeskyttelsesloven (2010, §§ 14 & 15) som viser til at arbeid med beredskap skal foregå systematisk og at beredskapsplanen skal være oppdatert. Videre sa Forskrift om kommunal beredskapsplikt (2011, §§ 6 og 7) at beredskapsplanen skal revideres årlig og videre at beredskapsplanen skal øves annethvert år. Furevik & Olsen (2019, s. 166) anbefalte en dynamisk tilnærming vedrørende revidering og sier at planen bør revideres ved behov, ikke utelukkende basert på lovpålagt tidskrav.

Samtlige informanter ga uttrykk for at deres beredskapsplaner revideres regelmessig, da særlig på årlig basis. Imidlertid ble det også trukket frem eksempler på andre tilfeller hvor det ble gjennomført revidering, som ved at det tiltrådte nye personer i en stilling eller at telefonnummer ble endret (Distriktssjef 1; Fylkesberedskapssjef). Revidering av beredskapsplanen ble videre gjennomført som følge av føringer fra høyere hierarkiske nivåer, økonomiske årsaker, ved endringer i materiell- og ressurstilgjengelighet (Distriktssjef 3; Forsvarsansatt) og endring i risiko og trussel (Distriktssjef 1). Det ble også gjennomført endringer i beredskapsplanen som følge av funn og erfaringer etter øvelser (Distriktssjef 1; Distriktssjef 3; Fylkesberedskapssjef; Prosjektleder NHØ18; Forsvarsansatt, Seksjonssjef Plan/Øving SF; Politiansatt).

Alexander (2005, s. 162) og Perry & Lindell (2003, s. 343) viste til at en beredskapsplan må være samordnet og kompatibel med det planverket som foreligger hos tilstøtende like enheter og overordnede nivåer. Alexander (2005, s. 162) sa at et overordnet planverk utarbeidet på tvers av sektorer vil bidra til mindre usikkerhet og interessekonflikt. Perry & Lindell (2003, s. 343) og Engen et al. (2016, s. 290) pekte også at det er nødvendig med et overordnet planverk som involverer flere aktører innenfor et ansvarsområde, og at disse aktørene har samarbeidet om planprosessen. Også Forskrift om kommunal beredskapsplikt (2011, § 4) sa at en beredskapsplan skal være samordnet med tilstøtende potensielle aktører, både offentlige og private, ved en uønsket hendelse. Distriktssjef 1 trakk frem at man må være samkjørt for at ikke alle skal basere seg på å benytte samfunnets felles ressurser samtidig.

Fylkesberedskapssjef trakk frem at samordning av beredskapsplaner er viktig, men at dette var en stor utfordring, særlig i hans egenskap av å ha en samordningsfunksjon for alle sivile beredskapsaktører i en fylkeskommune, og han erkjente at dette er svært tidkrevende å få til i praksis.

Beredskapsplaner burde være generiske, slik at man får en felles tilnærming til alle typer hendelser (Alexander, 2005, s. 162; Engen et al., 2016, s. 293; Perry & Lindell, 2003, s. 345). DSB (2018b, s. 24) og Furevik & Olsen (2019, s. 163) støttet opp om dette og sa at en beredskapsplan burde legge til rette for en *all hazards approach*. Distriktssjef 4 og Prosjektleder NHØ18 pekte på dette som et viktig ideal, mens Distriktssjef 2 strakk seg til å kalle en hendelsesbasert beredskap for en potensielt dårlig og farlig beredskap. Samtidig trakk Engen et al. (2016, s. 293) frem at man også trenger en spesifikk del rettet mot forhåndsdefinerte situasjoner. Også Lunde (2019, s. 119) pekte på forhåndsdefinerte aksjonsplaner for å raskt komme i gang med en adekvat respons. Dette ble understøttet av

Distriktssjef 4 som har forhåndsdefinerte tiltakskort lagt inn i CIM da dette kan med høyere grad av sikkerhet få iverksatt handlinger ved usikkerhet og apati.

Meidell (2005, s. 91) og Lunde (2019, s.115) tok begge for seg den praktiske oppbyggingen av en beredskapsplan. En beredskapsplan må kunne brukes i meget dynamiske situasjoner, og må derfor kunne navigeres i uten tap av tid. Engen et al. (2016, s. 292) presenterte seks prinsipper som kjennetegner en god beredskapsplan, Alexander (2005) viste 18 og Perry & Lindell (2003) viste 10 prinsipper. En av fellesnevnerne blant disse er at beredskapsplanen blant annet at den må være kortfattet. Lunde (2019, s. 115) pekte på hvordan en beredskapsplan burde være strukturert, og dette er annerledes oppbygd enn hva Meidell (2005, s. 91) talte for. Det er ikke funnet noe empiri som viser viktigheten av om den administrative eller operative delen kommer først. Forskrift om kommunal beredskapsplikt (2011, §4) viste heller ikke til en spesifikk oppbygging av beredskapsplanen, men den tok for seg minimumskrav til hva en beredskapsplan må inneholde. På tross av dette fremsto Lunde (2019, s. 115) sin argumentasjon som sterkest da den begrunner at dersom den administrative delen kommer først, så vil denne kunne ta for stort fokus når planen skal benyttes i en operativ sammenheng.

Alexander (2005, s. 162), Engen et al. (2016, s. 290) og Perry & Lindell (2003, s. 343) oppfordret til å tilstrebe enkelhet i beredskapsplanen. Perry (2004, s. 65) skrev at planer som er for omfattende kun vil skape trygghet til beredskapen hos den personen som har skrevet beredskapsplanen, ikke hos aktørene som skal ta den i bruk, da planverket vil være for omfattende til å ta i bruk i praksis. Dette samsvarer med Distriktssjef 1, Fylkesberedskapssjef, og Prosjektleder NHØ18 som sa at en beredskapsplan må være enkel ettersom en stor og komplisert beredskapsplan vil svekke kvaliteten på beredskapsplanen, og dermed vanskeliggjør bruken av den som et verktøy ved en uønsket hendelse. Beredskapsplanen kan dette bli et omfattende dokument. Det bør dermed foreligge en vurdering på om det skal øves elementer av planen eller om planen skal øves i sin helhet. Fylkesberedskapssjef trakk eksempelvis frem at de hadde månedlige varslingsøvelser for å kontrollere av varslingslister og systemer virket.

Clarke og Perrow (1996, s. 1052) tok for seg beredskapsplaner som fantasidokumenter. Dette kan komme som følge av for liten kunnskap om systemet og hvordan system og subsystem fungerer under stress. Videre kunne det skyldes at disse systemene ikke er testet godt nok i en beredskapssituasjon. Dette ble også trukket frem av Engen et al. (2016, s. 293) som

tilsvarende fenomen som *symbolsk beredskap*. Dette samsvarer med Distriktssjef 4 som sa at en plan som ikke øves er verdiløs. En god beredskapsplan, enten den bygger på faktiske forutsetninger eller ikke, vil kunne bidra til å gi en form for trygghet, både utad og internt i en organisasjon. Forsvarsansatt ga uttrykk for risikoen ved at beredskap kan bli et luftslott. Med dette mente han at man ikke har tillit til beredskapen og planen som foreligger. Faktorer som ble trukket frem som bidro til beredskap som et luftslott var at det ikke var tilstrekkelig materiell eller godt nok trent personell til å håndtere de uønskede hendelsene, eller at man ikke hadde en økonomi som ville takle det å stå på beredskap.

### 6.1.2 Beredskapsprinsippene

De fire beredskapsprinsippene ansvar, nærhet, likhet og samvirke har til hensikt å omfatte alt beredskapsarbeid som gjøres (Justis- og beredskapsdepartementet, 2012, s. 39). De bidrar til en ansvarliggjøring for relevante aktører og er prinsipielle retningslinjer og føringer på hvordan beredskapsaktører skal arbeide. Prinsippene har videre som funksjon å styrke håndteringen av uønskede hendelser som krever samvirke på tvers av sektorer (Engen et al. 2016, s. 282). DSB (2016a, s. 11) sa at det er et økende behov for at samvirkeaktører finner hverandre og jobber sammen ved å utnytte hverandre sine ressurser, etter hvert som graden av kompleksitet i samfunnet øker. Distriktssjef 4 og Prosjektleder NHØ18 trakk særlig frem ansvarsprinsippet som det sterkeste prinsippet, og Distriktssjef 4 peker på at de tre andre prinsippene avleder fra ansvarsprinsippet.

Fylkesberedskapssjef viste også til at det må foreligge kunnskap om de ulike aktørene for i større grad evne å samarbeide. Alexander (2005, s. 162 og s. 165) sa at beredskapsplaner må være kompatible med tilstøtende aktørers beredskapsplaner og at beredskapsplaner bør være koordinerte med blant annet relevante sykehus, private aktører, flyplasser og industri. I tillegg til kunnskap presiserte fylkesberedskapssjef at det er helt sentralt for samvirke at felles kultur opparbeides. Han sa videre at viktigheten av at aktører treffes på tvers av sektorene kan ikke undervurderes. Organisatoriske strukturer ikke er tilstrekkelig for å tilrettelegge for godt samarbeid, men at det også må foreligge en kultur for å ville bli kjent og for å ville samarbeide. Sommer et al. (2020, s. 114) støttet oppunder dette og sier at de organisasjoner der det er gode forhold mellom medlemmene vil man i større grad komme frem til hensiktsmessige løsninger. Det fremkom også av Distriktssjef 1, 2 og 3 at nettverksbygging



er svært viktig for å ha et godt samvirke. De sa videre at det er viktig å ha tillit til de ulike aktørene.

### 6.1.3 Beredskapsplan og øvelser

Alexander (2005, s. 165; 2012, s. x), Engen et al. (2016, s. 291), Perry (2004, s. 66), Perry & Lindell (2003, s. 346) sier at beredskapsplanverket må testes og øves for å kunne vurdere om planen fungerer som tiltenkt. Det samsvarer med Sivildeskyttelsesloven (2010, § 15) vedrørende minimumskrav til kommunal beredskapsplikt om at planen skal øves jevnlig. Samtlige ni informanter viser til at det er viktig å øve beredskapsplanen. Særlig Distriktssjef 4, Forsvarsansatt og Prosjektleder NHØ18 poengterer at det er helt essensielt å ta utgangspunkt i beredskapsplanverket når man skal øve. Videre trakk Forsvarsansatt frem at planverk må øves på riktig måte, selv om det kan kreve tid og ressurser. Forsvarsansatt benytter i denne sammenhengen begrepet “paper only”-løsninger. Det innebærer at man fatter øvingstekniske løsninger på ressurser som gjerne ville eksistert og vært tilgjengelig i en ideell verden, men som reelt sett ikke foreligger eller som man ikke vil bruke tid og energi på å øve. Dette kommer også frem hos Clarke & Perrow (1996, s. 1043) som trakk frem at det var flere viktige momenter ved evakueringsplanen hos Long Island Lighting Company som, av ulike årsaker, ikke ble testet. En videre utfordring var at man ikke tok tak i og forbedret de beredskapselementene som man anså som krevende å få gjort noe med. Man øvde ikke på de krevende eller kompliserte tingene, men aksepterte heller at det forelå en risiko. Dette sammenfaller med Fylkesberedskapssjef sin uttalelse om at man aksepterte risikoen og dermed økte kostnader ved en uønsket hendelse, fremfor å legge inn tilstrekkelig nok ressurser økonomisk, personellmessig og ressursmessig til å jobbe forebyggende.

Engen et al. (2016, s. 290) og Perry & Lindell (2003, s. 345) pekte på at beredskapsplanen må være kjent i organisasjonen. Alexander (2005, s. 165) trakk frem at alle individer i organisasjonen må vite om sin rolle før organisasjonen mobiliseres. En måte å oppnå dette på er å øve beredskapsplanen (Distriktssjef 1; 2; 4; Forsvarsansatt, Fylkesberedskapssjef; Politiansatt; Seksjonssjef plan/øving SF). Gjennom å øve, bruker man beredskapsplanen i praksis. Øvelser kan også bidra til at den øvrige befolkningen får kjennskap til planen. Et krav til kommunal beredskapsplikt er å ha en plan for evakuering (Forskrift om kommunal beredskapsplikt, 2011, § 4-d). I denne sammenhengen kan varslingsystemer testes for å sikre at befolkningen får informasjon om å skulle evakuere. Dette bidrar til at befolkningen også

får kjennskap til varslingsystemet, og gjenkjenner lyden av tyfoner som uler (Alexander, 2012, s. 88). Videre kan øvelser tjene flere formål sett mot beredskapsplanen. Øvelser kan også bidra til å avdekke feil og mangler ved en beredskapsplan, både som en test, men også gjennom erfaringer man gjør seg når man tar i bruk beredskapsplanen. (Alexander, 2005, s. 165; 2012, s. x; Engen et al., 2016, s. 291; Perry, 2004, s. 66; Perry & Lindell, 2003, s. 346). Distriktssjef 1, 3, Fylkesberedskapssjef, Prosjektleder NHØ18, Forsvarsansatt, Seksjonssjef Plan/Øving SF og Politiansatt sa at beredskapsplaner danner bakteppet for en del av øvelsene som gjennomføres, men at det også gjennomføres øvelser som ikke har direkte tilknytning til planen. Øvelser er da mer knyttet til å trene spesifikke ferdigheter eller rutiner.

#### 6.1.4 Oppsummering av forskningsspørsmål om beredskap

Materiell, personell og planverk er essensielle bestanddeler for beredskap. Ved god beredskap må planverket være basert på relevante analyser for risiko og sårbarhet, og planen må bygge på den faktiske personell- og materiellsituasjonen i organisasjonen. God beredskap er en kontinuerlig prosess der en plan blir jevnlig oppdatert. En plan burde oppdateres hver gang den er blitt satt i praksis, hver gang man oppdager at omstendigheter rundt planen endres, eller minimum etter fastsatte tidsintervaller. En beredskapsplan burde være generisk for alle hendelser, og den må være kjent i hele organisasjonen og tverrsektorielt der det er hensiktsmessig. Dette oppnås i størst grad ved å trene og øve planen. God beredskap er også kjennskap til relevante tilstøtende samarbeidsaktører i forkant av en potensiell uønsket hendelse, samt opparbeidede relasjoner til disse aktørene.

All avdekket empiri taler for at man må ta utgangspunkt i planverket når man planlegger og gjennomfører øvelser. Allikevel kan det gjennomføres mindre øvelser der man ikke øver iverksetting av planverket, men at man øver spesifikke ferdigheter og teknikker som man vil kunne ha bruk for i organisasjonens beredskapsplan. Generelt er det sjeldent at man får gjennomført øvelser der man øver hele beredskapsplanen, men man må velge ut aktuelle deler av beredskapsplanen som man skal fokusere på ved øvelser. Gjennom å ta utgangspunkt i beredskapsplanen når man øver, danner man så grunnlaget for å oppdatere denne planen etter en øvelse. Hvis beredskapsplanen skal være et øyeblikksbilde av den beredskapen som foreligger, er det nødvendig å påse at det øyeblikksbildet er så nøyaktig og relevant som mulig. Øvelser kan i stor grad være en bidragsyter til å forsikre at dette oppnås.

## 6.2 *Hvordan påvirker valg av type øvelse muligheten til å vurdere beredskap?*

### 6.2.1 Øvelser, virkeområde og systematikk

Engen et al. (2016, s. 363) sa at trening innebærer å opparbeide seg enkeltmannsferdigheter som danner grunnlag for øving. DSB (2016a, s. 10) viste også til trening om utvikling av individers kunnskaper og ferdigheter, og fortsetter med at øvelser retter seg mot kunnskaper og ferdigheter i en organisasjon. Dette korrelerer også med Politiansatt sine uttalelser om at man trener for å bli god på teknikker, metoder og rutiner, for så å kunne øve og sette dette inn i en større organisatorisk ramme.

Alexander (2012, s. 88-89) skrev at øvelser er egnet til blant annet å trene beslutningstaking, spesialisering av roller, kartlegging og observering av feiltakelser og forbedring. Engen et al. (2016, s. 364) og Sommer et al. (2020, s. 190-192) viste at det i forbindelse med øvelser kan gjennomføres trening, tabletop-, spill-, funksjons-, og fullskalaøvelser. Hvordan øvelsene planlegges og gjennomføres varierer i stor grad og de ulike øvelsene har ulik grad av kompleksitet. Tiden som trengs for å gjennomføre de ulike øvingsformene og de økonomiske kostnadene knyttet til disse vil også variere. DSB (2016a, s. 11) sa at øvelser kan bidra til å øke, styrke og forbedre samvirke, kompetanse og bevissthet rundt en uønsket hendelse, samt beslutningstaking. Øvelser kan også bidra til å avdekke mangler og svakheter. Flere informanter påpekte at deres primære hensikt med øvelser er kompetanseheving. Videre ble det trukket frem av Forsvarsansatt og Seksjonssjef Plan/ Øving SF at øvelser er nyttige verktøy for å sikre at ansatte har kjennskap til beredskapsplanen. Distriktssjef 1, 2 og 3 trakk frem at øvelser er en relevant arena for å få trent ledelse.

Som det fremkom av Sivilbeskyttelsesloven § 15 skal beredskapsplanen bli øvet jevnlig (Sivilbeskyttelsesloven, 2010, § 15). Det er derimot ikke noe krav til øvingsform. Hvilket utbytte man sitter igjen med etter en øvelse avhenger blant annet av hvilken øvingsform som benyttes. Eksempelvis sa Sommer et al. (2020, s. 191) at tabletop-øvelser er godt egnet for å trene stabselementer. Dette samsvarer med uttalelser fra fire informanter, men Forsvarsansatt sa at dette var en lite brukt øvingsform i operativ avdeling. Mens fullskalaøvelser alltid gjennomføres i sanntid (DSB, 2016e, s. 8), gjennomføres derimot ikke tabletop-øvelser i det

(DSB, 2016b, s. 10). Prosjektleder NHØ18 trakk frem funksjonsøvelser som et nyttig verktøy for å trene personell på taktisk nivå. Engen et al. (2016, s. 364) og Meidell (2005, s. 176) sa at fullskalaøvelser øver alle ledd i en organisasjon i form av praktiske øvelser. Dette samsvarer med DSB (2016e, s. 8-9) som viste til at fullskalaøvelser er egnet til å øve hele beredskapsplanen, inkludert å utføre funksjoner på taktisk nivå. Basert på disse eksemplene vises det at man må ha et bevisst forhold til bruken av de ulike øvingsformene, fordi de har ulike bruksområder.

Sommer et al. (2020, s. 180) sa at det må foreligge “systematisk øvelses- og læringsarbeid” i utarbeidelsen av øvelser og øvelsesprogresjon. Sommer et al. (2020, s. 192) pekte på at fullskalaøvelser kan være et godt verktøy, men at de ikke er best egnet for å oppnå “læring og bedring av beredskapsevne”. For å best oppnå det bør man bruke riktig øvelse til riktig formål og ha en naturlig progresjon som kan ende opp i en fullskalaøvelse. Dette samsvarer med DSB (2016a, s. 21) som sa at det må analyseres hva man ønsker å oppnå med øvelsen, hvilke ferdigheter og kompetanse som skal øves, hvem som skal øve og hva øvelsens omfang skal være og at dette bidrar til å vurdere hvilken øvingsform som skal benyttes. Rapporten til NHØ18 (Helsedirektoratet, 2019, s. 6) beskrev eksempelvis en prosess i forkant av NHØ18 hvor det ble gjennomført tabletop- og funksjonsøvelser før fullskalaøvelsen for å sikre god læring i forkant av øvelsen og at det var laget et godt samarbeidsgrunnlag mellom samvirkeaktører. Prosjektleder NHØ18 sa også at det må være en systematikk knyttet til bruken av øvelser. Prosjektleder NHØ18 uttrykte erfaringer der det er blitt benyttet fullskalaøvelser på feil grunnlag, og at feil som er blitt gjort før i forbindelse med denne øvingsformen har blitt gjentatt. Det er blitt vist at fullskalaøvelser er ressurskrevende på flere måter, både økonomisk, tidsmessig og personellmessig. Det er derfor hensiktsmessig å gjøre et tilstrekkelig forarbeid i forkant av at øvelsen gjennomføres, for å tilstrebe at øvelsen gir størst grad av utbytte. Det fremkommer av dette at det er nødvendig å være bevisst på nytteverdien av hver enkelt øvingsform, og at man må ha en systematisk tilnærming til hvordan øvelsene skal benyttes. Hvis man ikke har denne bevisste tilnærmingen, kan det føre til uønskede konsekvenser og en redusert læring eller redusert evne til å avdekke de styrker og svakheter som øvelsen har til hensikt å avdekke i beredskapen.

## 6.2.2 Varslede og ikke-varslede øvelser

Løvik (2010, s. 137) pekte på at fravær av informasjon og redusert anledning til å forberede seg i forkant av en aksjon bidrar til at ikke-varslede øvelser kan ansees som mer realistisk enn varslede øvelser. Dette kan sees i lys av at uønskede hendelser kan oppstå brått og uventet. Det kan på bakgrunn av dette argumenteres for at ikke-varslede øvelser har et mer realistisk grunnlag. Øvelsens realisme er et element ved øvelser som Engen et al. (2016, s. 366) sa er hensiktsmessig. Fylkesberedskapssjef, Forsvarsansatt og Politiansatt ga alle uttrykk for at ikke-varslede øvelser er egnet der øvelsens hensikt er å være en test. Forsvarsansatt sa at de gjennomfører slike øvelser for å vedlikeholde *edgen* og undersøke om avdelingen er i stand til å løse oppdrag på svært kort varsel, eller som Distriktssjef 2 sa “brutalt avdekker om du har evne til å håndtere de målsetningene du har satt deg i tid og rom”. Politiansatt mente at de tester han har utført på sine undergitte ved ikke-varslede mobiliseringsøvelser ville gitt et annerledes resultat dersom disse øvelsene hadde blitt varslet i forkant. Politiansatt og Forsvarsansatt mener at det er logistikkapparatet hos en beredskapsaktør som i stor grad blir testet ved en ikke-varslet øvelse.

Det kan derimot argumenteres for at ikke-varslede øvelser ikke vil gi et best mulig øvingsutbytte på tross av å være mer realistisk. Løvik (2010, s. 137) sa at det vil være tilnærmet umulig å unngå at informasjon om større øvelser lekker ut. Sommer et al (2020, s. 147) beskrev øvelsens seks faser og ved større øvelser vil det være naturlig at flere folk involveres gjennom øvelsesprosessen. DSB (2016a, s. 5) presiserte at det er viktig å se læringseffekten av planlegging og evaluering så vel som selve øvelsesgjennomføringen. Ved å ha så lite folk som mulig delaktig i de ulike fasene for øvelser, er det færre som har anledning til å dra nytte av læringseffekten. Distriktssjef 4 sa at et viktig element ved øvelser er å bli kjent og samarbeide med aktørene i planleggingsfasen. Dette elementet faller bort hvis aktører ikke har anledning til å delta i forkant av øvelsen fordi de ikke vet om den.

Når det ble spurt om varslede og ikke-varslede øvelser, viste det seg at varslede øvelser var sterkt foretrukket blant informantene. Bakgrunnen for dette var hovedsakelig at man mister mange av de nyttige læringsmomentene som trekkes frem både fra informanter og fra dokumentdata (DSB, 2016a). Prosjektleder NHØ18 sa at ved ikke-varslede øvelser har man ikke anledning til å ha en like omfattende planleggingsprosess, øvingsdeltakere har ikke like god anledning til å forberede seg, og det er også redusert mulighet for en gjennomgående evaluering av øvelsens ulike faser. Også Distriktssjef 1 trakk frem at ved varslede øvelser, har

øvingsdeltakere i større grad anledning til å forberede i form av kompetansehevende tiltak. Det kom også frem fra flere informanter at ved ikke-varslede øvelser var det større risiko for at øvingsdeltakerne ikke ville oppleve mestring. Dette kan videre resultere i en redusert motivasjon og interesse for å øve. Dette samstemmer med Løvik (2010, s. 137) som sa at øvelser med urutinerte øvingsdeltakerne burde varsles i forkant, siden fravær av kompetanse i forkant av øvelsen kan bidra til redusert mestringstro. Det ble også nevnt fra Seksjonssjef Plan/ Øving SF at ved å ikke oppleve mestring på en øvelse, ble troen på egen evne til å håndtere en reell hendelse redusert. En negativ opplevelse på en øvelse kan altså føre til redusert håndteringsevne under en reell hendelse. Ikke-varslede momenter i varslede øvelser ble derimot trukket inn som et positivt bidrag i øvelser og informanter nevnte at dette ikke trengte å være vanskelig å legge til rette for.

Løvik (2010, s. 137) skrev at det kan foreligge ulike grader av kjennskap til øvelsen og at det anbefales å gi noe informasjon som arrangørene selv har kontroll over, fremfor at informasjon lekker ut, noe som er trolig vil skje ved større øvelser. Løvik (2010, s. 137) presiserte også at varslede øvelser ikke trenger å bety at all informasjon om øvelsens formål er åpen for deltakerne, men det blir gitt informasjon i forkant om at det vil forekomme en øvelse uten at det blir gitt inngående detaljer om den. Fylkesberedskapssjef ga uttrykk for at ved ikke-varslede øvelser kan det hende at man velger bort øvelsen til fordel for andre aktiviteter fordi øvelsen bryter med det som er planlagt. Ved å informere om når øvelsen gjennomføres, øker derfor sjansen for at man planlegger med å delta.

### 6.2.3 Øvingsmål

Sommer et al. (2020, s. 148) sa at mål for øvelsen kan deles inn i overordnede mål som beskriver øvelsens hensikt og delmål som mer detaljert beskriver hva som skal oppnås. Løvik (2010, s. 56) pekte på at overordnede mål kan bli for vage. Gode øvingsmål bør være spesifikke, målbare, aksepterte, realistiske og tidfestet (SMART) (Løvik, 2010, s. 57; Sommer et al. 2020, s. 148). DSB (2016a, s. 30) brukte også SMART i sitt grunndokument om øving. Utarbeidelse av øvingsmål og prosessen rundt dette vil kunne ha en direkte innvirkning på øvingsutbyttet. Fylkesberedskapssjef sa at han gjerne bruker skjønn når han utarbeider øvingsmål. Han sa også at man må ha fagkunnskap når man utvikler disse, og at man må ha kunnskap om hvordan hendelser utvikler seg eller påvirker andre sektorer. Det

fremkom av Fylkesberedskapssjef at det i stor grad ble tatt utgangspunkt i egne erfaringer og taus kunnskap i utviklingen av øvingsmål.

DSB (2016a, s. 31) skrev at det er en risiko for at delmål kan komme i konflikt med overordnede mål. Det er også en risiko for at det ved tverrsektorielle øvelser kan oppstå konflikt mellom delmålene til de ulike aktørene. Det ble trukket frem fra Distriktssjef 2 at ved store øvelser kunne øvingsmål til mindre prioriterte avdelinger bli neglisjert eller ikke øvd. Fra samme informant ble det trukket fram at de beste samvirkeøvelsene var de hvor øvingsleder ikke kun hadde fokus på egen etat eller avdeling. Det var sterkt foretrukket når øvingsleder lot alle aktører i øvelsen utspille sin funksjon og mål for øvelsen. Prosjektleder NHØ18 viste til at øvingsmål må utarbeides i samarbeid med relevante aktører, og særlig da de som har en utøvende funksjon. Det må også gjennomføres analyser basert på konsekvenser og sannsynlighet for å kunne fastsette øvingsmålene. Prosjektleder NHØ18 mente videre på at det er hensiktsmessig å utarbeide målhierarki med hovedmål, delmål, samt fellesmål for samvirkeaktører hvis dette er aktuelt.

#### 6.2.4 Oppsummering om øvelser

Det foreligger flere typer øvelser som er blitt presentert og de ulike øvelsene bidrar til ulik læring. Tabletop-øvelser eksempelvis kan bidra til trening i beslutningstaking, men man får da ikke trent taktiske elementer i sanntid. Det er ikke tvil om at øvelser er nyttig som verktøy, men det fordrer at øvelsen og øvingsformen samstemmer med det som er målet for øvelsen. I øvelser som skal trene eller teste beredskap vil det være naturlig å se til beredskapsplanen. Det er også en lovmessig plikt å øve denne. Man kan derfor påstå at beredskapsplanen bidrar til å diktere øvingsmålene. Videre så er det øvingsmålene som vil bidra til å diktere øvingstype. For å oppnå øvingsmål kan man gjennomføre både varslede og ikke-varslede øvelser. Sannsynligheten for å lykkes derimot og for å ha en helhetlig og gjennomgående arbeidsprosess i alle fasene av en øvelse med alle relevante aktører, er tilsynelatende større ved varslede øvelser. Øvingsform definert på bakgrunn av øvingsmål, som igjen er valgt ut på bakgrunn av beredskapsplanen vurderer vi derfor som svært relevant for å kunne vurdere beredskap.

## *6.3 Hvilke faktorer må foreligge for at evaluering etter øvelser skal kunne bidra til videreutvikling av beredskap?*

### 6.3.1 Evaluering og prosess

Det fremkom fra Sommer et al. (2020, s. 194) at for å oppnå god læring etter øvelse så fordrer det at man har en dedikasjon til å jobbe med evalueringsarbeid. Det trengs ledere som er villig til å avsette ressurser for at evalueringsarbeidet skal gjennomføres, og denne prosessen trenger kontinuitet og oppfølging. Dette samsvarer med DSB (2018a, s. 11) som sa at det er en forutsetning for øvelsesarbeidet at ledere engasjeres fra start. Ledelsen bør være med på å definere øvelsesbehovet, bidra i planprosessen og ha innsikt i alle fasene i øvelsen. Det kan bidra til at ledelsen har større forståelse for det ressursbehovet som er tilknyttet øvelsen. Dette samsvarer med uttalelser fra særlig Forsvarsansatt og Prosjektleder NHØ18. Forsvarsansatt beskrev et evalueringssystem som var gjennomgående fra laveste nivå til ledelsen i avdelingen. Prosjektleder NHØ18 var bestemt på at øvelser er nødt til å være forankret på ledelsesnivå for å påse at det er en gjennomgående arbeidsprosess tilknyttet til evalueringen. Politiansatt sa at det må være dedikert personell som jobber med oppfølgingspunkter etter evalueringen.

Fra Løvik (2010, s. 67) kom det frem at ikke hvem som helst kan gå inn i rollen som evaluator ettersom det krever kompetanse innenfor fagfeltet som skal øves, hvordan øvelsen gjennomføres og hvordan evalueringen skal foregå. DSB (2018a, s. 11) presiserte at det er viktig å involvere evaluatorene tidlig i planleggingsfasen for å bidra til å skape en helhetlig oversikt og forståelse, og at det er viktig at det er tilstrekkelig evalueringsressurser satt av til arbeidet. Prosjektrapporten til NHØ18 (Helsedirektoratet, 2019) beskrev en prosess som involverte personell fra taktisk, operasjonelt og strategisk nivå, og at intensjonen med dette var å gjøre øvelsen så målrettet og aktuell som mulig. Evaluatorene var med fra planleggingsfasen og bidro til å utarbeide øvingsmål, samt i evalueringen under og etter øvelsen. Prosjektleder NHØ18 mente at denne prosessen bidro til at evaluatorene hadde en særlig kjennskap til øvelsen og øvelsens formål, som bidro til å gjøre evalueringen så spisset som mulig. Dette, i tillegg til hva som kom frem fra Distriktssjef 4 og Politiansatt, viser til at personell som skal evaluere øvelser må ha kjennskap til organisasjonen og fagfeltet som skal øves, og at de må ha kjennskap til øvelsens målsetting.



Evalueringen tar utgangspunkt i øvingsmål som er forhåndsdefinert (Sommer, 2020, s. 147) og DSB (2018a, s. 8) påpekte at evaluering er en systematisk vurdering for å avgjøre om øvelsens målsettinger er oppnådd. Evalueringsmetodikken kan variere i form av observasjoner, intervju, spørreskjema med mer. Samtlige informanter forklarte at de benytter hot wash up etter øvelser. Distriktssjef 1, 3, 4 og Seksjonssjef Plan/ Øving SF beskrev at de benyttet seg av et nettbasert evalueringsprogram. Forsvarsansatt beskrev at evalueringen innebar å definere lessons identified som etter hvert ble implementert til lessons learned, slik at læring hadde funnet sted. Evalueringsarbeidet og ressursene som tilsettes evalueringsarbeidet bør også samsvare med øvelsens skala (DSB, 2016a, s. 11). Prosjektrapport NHØ18 (2019, s. 7) forklarer at det ble innhentet store mengder data etter hvert som evalueringsarbeidet pågikk. Mengden data som ble innhentet påkrevde at det ble gjort inngående analyser av informasjonen for å sikre at evalueringspunktene kunne ha en praktisk betydning for de aktørene det angikk. Samtidig trakk Fylkesberedskapssjef frem en enkel evaluering etter sine månedlige sambandsøvelser, mens Distriktssjef 3, 4 og Seksjonssjef Plan/ Øving SF viste til at de tjenesteppliktige gir tilbakemelding og evaluering gjennom internettbaserte spørreskjemaer på telefonen. Det er ulike grader av systematisering på evalueringene, og det kan synes å virke som at graden av systematikk i evalueringene varierer med mengden innsamlet data som igjen påvirkes av øvelsens størrelse og kompleksitet. Prosjektleder NHØ18 sa at en tilnærming med prioriterte aksjonspunkter og tilhørende realistiske tidskrav er helt nødvendig. Seksjonsleder Plan/ Øving SF uttrykte også viktigheten av denne typen systematisering og at samlinger med relevante aktører i etterkant av øvelser kan gi ytterligere grunnlag for diskusjon, læring og forståelse. Det er i denne sammenhengen mulighet for at det kan oppstå uenigheter fordi aktørene har på seg sine “sektorielle briller”, men at diskusjonene må tas for å kunne videreutvikle samvirke.

### 6.3.2 Evaluering, læring og implementering

FOH (1984) beskrev at læring omfatter tilegning av kunnskap, ferdigheter og holdninger. Sommer et al. (2020, s. 91) viste til at dobbelkretslæring innebærer at man evner å se utover det man isolert har tilegnet seg av læring og dermed klarer å trekke læringen inn i en systemtenkning. Denne systemtenkningen danner forutsetning for å kunne vurdere, videreutvikle og endre rammene man jobber innenfor. I forbindelse med læring ved øvelser så kan den oppstå som følge av evaluering på individ- og organisasjonsnivå. Evalueringen må

grunne ut i en rapport (Lunde, 2019, s. 337) som ifølge Sommer et al. (2020, s. 151) var håndfast i den forstand at den gir tydelig tilbakemelding på hva som virket, samt hva som burde forbedres. Videre ønsket Fylkesberedskapssjef å forsikre seg om at mottakere av evalueringsrapporter forstår innholdet i dem. DSB (2016a, s. 5) sier også at læring kan forekomme i alle øvelsens faser og at det er nødvendig å ikke glemme læringsverdien som ligger i det å planlegge og evaluere. Dette ble også påpekt av flere informanter i kapittel 6.2.2. DSB (2016a, s. 6) skriver at det krever en oppfølging for at man skal få læringsutbytte i etterkant av at evalueringen er gjennomført. Dette samsvarer med våre informanter som gir uttrykk for at evalueringsrapporter og evalueringsprosesser er viktige ledd i å oppnå læring og implementering av endring.

For å kunne gjennomføre hensiktsmessige endringer, må det også foreligge tilstrekkelig kompetanse innad i organisasjonen (Sommer et al. 2020, s. 113). Det må være kompetente fagpersoner som jobber i alle fasene av beredskapshjulet og disse fagpersonene må ha kjennskap til verktøy, metodikk, lover og regler (Engen et al. 2016, s. 287). Hvis kompetansen ikke er på plass, bør det gjennomføres rekruttering og kompetanseheving som bidrar til dette (Sommer et al., 2020, s. 113). Forsvarsansatt fortalte om et evalueringssystem der en ekspertgruppe skulle gjøre forbedringspunkter om til læring. Vedrørende beredskap og øvelse fremkom det av Alexander (2005, s. 161) og Perry & Lindell (2003, s. 336) at beredskap og øvelse er en spesialkompetanse. Det samsvarer med informanter som ga uttrykk for at den typen kompetanse er mangelfull innad i deres organisasjon. Seksjonssjef Plan/Øving SF mente at det på generelt grunnlag er mange aktører som har behov for økt kompetanse innenfor evaluering. Organisatorisk lokalisering, geografisk eller strukturelt, kan bidra til at implementering vanskeliggjøres (Sommer et al., 2020, s. 113). Seksjonsleder Plan/Øving SF trakk dette frem i forbindelse med tverrsektorielt samarbeid. Det fremstår i forbindelse med dette som svært viktig å påse at villigheten til endring og prosessen for å oppnå dette nok en gang må være forankret i alle ledd.

Fra Sommer et al. (2020, s. 110) kom det frem at implementering av endring kan forhindres på ledernivå. Dette ble også sagt av Prosjektleder NHØ18. Han sa at en forutsetning for endring og endringsvillighet foreligger i den forankringen man jobber ut ifra. For at det skal forekomme læring, må det foreligge læringsvillighet og for at det skal forekomme endring, må det forekomme endringsvillighet (Wadel, 2008, s. 25). Forsvarsansatt sa at det må være en omforent enighet rundt behovet for endring og de tiltak som skal gjennomføres. Øvelsens målsetning, metodikk og etterarbeid må være forankret hos ledelsen, aktørene og

organisasjonene som deltar (DSB, 2016a, s. 12). Er det ikke en tilstrekkelig forankring, vil det kunne bidra til en reell hindring for å kunne gjennomføre endring.

Det var særlig utfordringer knyttet til økonomi, ressurser og tid som ble trukket fram av informantene vedrørende implementering. Det kunne være manglende økonomiske ressurser til å kjøpe inn nytt materiell, manglende personell til å følge opp etterarbeid i forbindelse med en evaluering og av ulike årsaker manglende tid til å gjennomføre endring i etterkant av en øvelse. Sommer et al. (2020, s. 115) sa at knappe ressurser ofte ansees som en hindring til læring og utvikling, men sier at hovedårsaken i realiteten skyldes manglende prioriteringer og for dårlig utnyttelse av tilgjengelige ressurser. På den annen side trakk Distriktssjef 3, 4, Forsvarsansatt, Politiansatt, Prosjektleder NHØ18 og Seksjonssjef Plan/ Øving SF viste til mangel på tid til implementering som en hindring for læring og utvikling. Personell tilknyttet avdelingen til Forsvarsansatt genererer fem uker avspasering som kompensasjon for deres øvingsaktivitet, i tillegg til at 16 uker årlig benyttes til gjennomføring av øvelser. Mangel på tid var den faktoren som i størst grad gikk igjen som hindring for implementering av læring.

### 6.3.3 Oppsummering om Evaluering

For at det skal forekomme læring etter øvelser, er det nødvendig at det gjennomføres evalueringer. Hvis evalueringer ikke utføres, risikerer man at man ikke avdekker hensiktsmessige læringspunkter som kan bidra til at beredskap utvikles. Det vil også være fare for at man ikke avdekker mangler ved planverket som foreligger og aktørene som øver. Evaluering krever en systematisk tilnærming i den forstand av de som har ansvar for evalueringen også er delaktig i utarbeidelsen av øvelsen i planfasen og at de også er involvert i alle faser ellers i øvelsen. For at det skal avdekkes forbedring, er det nødvendig at evaluatorene har kjennskap til aktørene som skal øve, øvingsmålene og fagfeltet som det øves innenfor.

Evalueringen som gjennomføres må være tilpasset øvingsform og øvelsens kompleksitet. Hvis det ikke avsettes tilstrekkelig med ressurser til å klargjøre for evaluering i form av forberedelser og gjennomføring, er det igjen en risiko for at forbedringspunkter ikke blir oppdaget.

Evalueringen må bunne ut i en evalueringsrapport som har en tilstrekkelig forankring innad i organisasjonen for at endringer i henhold til evaluering implementeres, og det må tilrettelegges for at det kan forekomme en implementering. Dette gjøres gjennom å ha en

målrettet plan for hvordan endring skal forekomme ved at endringene prioriteres og at det avsettes ressurser, især tid, til endring. Hvis forholdene ligger til rette for at det gjennomføres gode evalueringer og implementering av endringer i etterkant, kan evaluering bidra til videreutvikling av beredskap.

## 7 Konklusjon

Denne oppgaven er kalt *Trent til å lykkes når bjella ringer*. At bjella ringer er et metaforisk uttrykk for at det har oppstått en uønsket hendelse som skal håndteres i henhold til beredskapsplanen sine føringer. Trent til å lykkes når bjella ringer innebærer dermed at planen er øvd og trent for at man skal lykkes i å håndtere uønskede hendelser.

Hensikten med denne studien har vært å gå i dybden på beredskapsplanens utvikling og se på den sentrale rollen øvelser har i utviklingen av den. Dette har blitt gjort ved å stille forskningsspørsmålene

1. *Hva kjennetegner en god beredskapsplan, og i hvilken grad danner beredskapsplanen bakteppet for de øvelsene som gjennomføres?*
2. *Hvordan påvirker valg av type øvelse muligheten til å vurdere beredskap?*
3. *Hvilke faktorer må foreligge for at evaluering etter øvelser skal kunne bidra til videreutvikling av beredskap?*

Forskningsspørsmålene har fungert som kompassnåler for å komme frem til en konklusjon på problemstillingen:

*Hvordan kan øvelser bidra til en kvalitetssikring og utvikling av beredskapsplanen?*

Denne studien er basert på et teoretisk grunnlag bestående av tidligere forskning og fagbøker. Empiriske dokumenter fra DSB, NHØ18 og Helsedirektoratet samt semistrukturelle dybdeintervjuer. Hovedfunnene i denne studien er som følger:

- For at øvelser skal kunne bidra til en kvalitetssikring og utvikling av beredskap fordrer det en systematikk som er gjennomgående i alle øvelsens faser, samt at øvelsen er aktualisert opp mot beredskapsplanen. Å gjennomføre trening på ferdigheter bidrar til at individet blir mer kompetent på det vedkommende skal gjøre, men det trengs øving for å sette enkeltmannsferdighetene inn i et system med andre aktører i eller utenfor egen organisasjon. Systematikken må foreligge i hvordan man øver og trener i den forstand at det må være en naturlig læringsprogresjon. Det må benyttes riktig øving for å få et ønsket utbytte. Videre må det forekomme en evaluering av øving for å avdekke hva som virker og ikke virker. Evalueringen må også ha en systematisk tilnærming i alle øvelsens faser og ikke legges til øvelser som en ettertanke. Evaluatorene bør bidra inn i planleggingsarbeidet for å få kjennskap og forståelse til øvelsens formål, øvende aktør og øvelsens mål. Øvelsen som helhet må også ha en tydelig forankring i ledelsen for å i større grad kunne lykkes når det avdekkes forbedringspunkter som krever implementering av endring.
- De fleste øvelser bør involvere en viss grad av varsling. Ved å være forberedt på at det kommer en øvelse, har man anledning til å forberede individer og organisasjoner som skal være delaktige i øvelsen i form av eksempelvis kompetanseheving og trening. Det kan derimot trekkes inn ikke-varslede elementer i en øvelse. Det kan bidra til å skape stressmomenter hos øvingsdeltakere og i større grad få testet deler av planen. Ved å trekke inn ikke-varslede elementer må man derimot være forberedt på at det foreligger en stor fallhøyde. Den primære hensikten med øvelser er å skape læring og bidra til forbedring og utvikling. Ved å tilrettelegge for øvelser hvor deltakerne feiler eller trekke inn momenter som deltakerne ikke har grunnlag for å mestre, så kan det ha en negativ innvirkning på deltakernes vilje til å øve, samt mestringstro i reelle hendelser.
- Det er et stort antall aktører som skal trå til når det forekommer en uønsket hendelse. De ulike organisasjonene har forskjellige ansvarsområder og dertil sin egen kultur, terminologi og operasjonsmønstre. I tillegg til dette har de også ulike geografiske avgrensinger. Øvelser kan bidra til at de ulike aktørene blir kjent med hverandre, skaper en samvirkearena og en mulighet til å lære av og med hverandre. Denne

samvirkearenaen kommer i tillegg til at det bør foreligge en beredskapsplan som skal samkjøre de ulike organisasjonene. Øvelser bidrar dermed til et element i samvirke som planverket ikke legger opp til. En anledning til å skape tverrsektoriell kultur og læring.

Vi mener at funnene som nå er presentert vil øke forutsetningene for å være trent til å lykkes når bjella ringer.

## 7.1 Videre forskning

Gjennom intervjuene ble det gjentatte ganger henvist til viktigheten av godt forarbeid i utarbeidelsen til en beredskapsplan. Da i form av analysearbeid som ROS. Det hadde vært interessant å se videre på den direkte påvirkningen ROS har på beredskapsplanen og hvordan dette videre påvirker øving og trening. Dette hadde blitt en større studiet enn det som er tillatt innenfor tidsperspektivet vi jobber ut ifra, men kunne blitt gjennomført ved å delta i prosesser fra ROS utarbeides, til øvelser iverksettes og evalueringer er gjennomført og tiltak implementert. En anbefaling fra forfatterne hadde vært å gjennomføre dette studiet ved å ta utgangspunkt i Fylkesberedskapsrådet ettersom dette utpekes som et svært viktig fora fra flere av våre informanter.

Videre har vi oppdaget at det i liten grad foreligger litteratur tilknyttet bruken av ikke-varslede øvelser. Det kan være aktuelt å gjennomføre eksplorerende studier med søkelys på hvordan beredskapsaktører benytter seg av ikke-varslede øvelser. Dette vil trolig være mest relevant opp mot aktører med akutte funksjoner der man i mindre grad responderer på alvorlige uønskede hendelser.

Det kan også være interessant å gjennomføre studier der man i større grad tar for seg øvelser som en arena for samordning av beredskapsplaner og å skape relasjoner til samvirkeaktører, og hvordan dette påvirker evnen til å benytte de samlede ressurser til å håndtere uønskede hendelser.

# Litteraturliste

Alexander, D. (2012). *Principles of emergency planning and management*. (6. utg.). Edinburgh: Terra Publishing.

Alexander, D. (2005). Towards the development of a standard in emergency planning. *Disaster prevention and Management*, 14(2), 158-175.  
<https://doi.org/10.1108/09653560510595164>

Arnesen, M. & Joval, K. A. (2017). *Vi lander på beina: En studie av bærebjelken i beredskap og redning* (Masteroppgave). Oslo: Trykk 24

Boin, A. & McConnel, A. (2007). Preparing for Critical Infrastructure Break downs: The Limits of Crisis Management and the Need for Resilience. *Journal for Contingency and Crisis Management*, 15(1), 50-59.

Clarke, L. & Perrow, C. (1996). Prosaic Organizational Failure. *The American Behavioral Scientist* (Beverly Hills), 39(8), 1040-1056.  
<https://doi.org/10.1177/0002764296039008008>

Danemark, B., Ekström, M., Jakobsen, L. & Karlsson, J.C. (2002). *Explaining society: An Introduction to Critical Realism in the Social Sciences* (1. utg.). Oxfordshire: Routledge.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. (2016a). *Veileder i planlegging, gjennomføring og evaluering av øvelser. Grunnbok: Introduksjon og prinsipper*. Hentet fra [https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/risiko-sarbarhet-og-beredskap/ovingsveileder/grunnbok\\_oving.pdf](https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/risiko-sarbarhet-og-beredskap/ovingsveileder/grunnbok_oving.pdf)

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. (2016b). *Veileder i planlegging, gjennomføring og evaluering av øvelser. Metodehefte: Diskusjonsøvelse*. Hentet fra <https://www.dsb.no/veiledere-handboker-og-informasjonsmaterieell/metodehefte-diskusjonsovelse/>

- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. (2016c). *Veileder i planlegging, gjennomføring og evaluering av øvelser. Metodehefte: Funksjonsøvelse*. Hentet fra <https://www.dsb.no/veiledere-handboker-og-informasjonsmaterieill/metodehefte-funksjonsovelse/>
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. (2016d). *Veileder i planlegging, gjennomføring og evaluering av øvelser. Metodehefte: Spilløvelse*. Hentet fra <https://www.dsb.no/veiledere-handboker-og-informasjonsmaterieill/metodehefte-spillovelse/>
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. (2016e). *Veileder i planlegging, gjennomføring og evaluering av øvelser. Metodehefte: Fullskalaøvelse*. Hentet fra <https://www.dsb.no/veiledere-handboker-og-informasjonsmaterieill/metodehefte-fullskala/>
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. (2018a). *Metodehefte: Evaluering av øvelser*. Hentet fra [https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/veiledere-handboker-og-informasjonsmaterieill/veiledere/metodehefte\\_evaluering\\_av\\_ovelser22.pdf](https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/veiledere-handboker-og-informasjonsmaterieill/veiledere/metodehefte_evaluering_av_ovelser22.pdf)
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. (2018b). *Veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt*. Hentet fra [veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt.pdf \(dsb.no\)](https://www.dsb.no/veileder-til-forskrift-om-kommunal-beredskapsplikt.pdf)
- Direktoratet for Samfunnssikkerhet og beredskap. (u.å.a). Om DSB. Hentet fra <https://www.dsb.no/menyartikler/om-dsb/>
- Direktoratet for Samfunnssikkerhet og beredskap. (u.å.b). Ansvarsområder og roller. Hentet fra <https://www.dsb.no/menyartikler/om-dsb/ansvarsomrader-og-roller/>
- Engen, O. A. H., Kruke, B. I., Lindøe, P. H. Olsen, K. H., Olsen, O. E. & Pettersen, K. A. (2016). *Perspektiver på Samfunnssikkerhet*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk
- Forskrift om kommunal beredskapsplikt. (2011). Forskrift om kommunal beredskapsplikt (FOR-2011-08-22-894). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2011-08-22-894>
- Forsvaret. (u.å.a). Hæren. Hentet fra <https://www.forsvaret.no/fakta/organisasjon/Haeren>
- Forsvaret. (u.å.b). Luftforsvaret. Hentet fra <https://www.forsvaret.no/fakta/organisasjon/Luftforsvaret>



- Forsvaret. (u.å.d). Om heimevernet. Hentet fra <https://www.forsvaret.no/om>
- Forsvaret. (u.å.c). Sjøforsvaret. Hentet fra <https://www.forsvaret.no/fakta/organisasjon/Sjøforsvaret>
- Forsvarsloven. (2016). Lov om verneplikt og tjeneste i Forsvaret m.m. (LOV-2016-08-12-77)  
Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2016-08-12-77>
- Furevik, Erik. (2012). *Sivilbeskyttelsesloven - En praktisk og juridisk veileder*. Oslo: Universitetsforlaget AS
- Furevik, E. & Olsen, E. (2019). *Sivilbeskyttelsesloven Lovkommentar*. Oslo: Universitetsforlaget AS
- Fylkesmannen. (2020). Beredskap. Hentet fra <https://www.fylkesmannen.no/nb/Samfunnssikkerhet-og-beredskap/Beredskap/>
- Fylkesmannen i Vestfold og Telemark. (u.å.). Samfunnssikkerhet og beredskap. Hentet fra <https://fylkesmannen.no/vestfold-og-telemark/samfunnssikkerhet-og-beredskap>
- Hansen, T. (2020, 15. juni). Fylkesmann. *Store Norske Leksikon*. Hentet fra <https://snl.no/fylkesmann>
- Instruks for DSBs koordinerende roller. (2005). Instruks for Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskaps koordinerende roller (FOR-2005-06-24-688). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2005-06-24-688>
- Jacobsen, D. I. (2018). *Hvordan gjennomføre undersøkelser. Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. (3. utg). Oslo: Cappelen Damm AS
- Jacobsen, D. I. (2010). *Forståelse, beskrivelse og forklaring. Innføring i metode for helse- og sosialfagene*. (2. utg). Oslo: Høyskoleforlaget
- Helsedirektoratet. (2019). *Prosjektrapport for Nasjonal Helseøvelse 2018*. Hentet fra [https://www.helsedirektoratet.no/rapporter/prosjektrapport-for-nasjonal-helseovelse-2018/Prosjektrapport%20for%20Nasjonal%20helse%C3%B8velse%202018.pdf/\\_attachment/inline/dd6a1221-9c72-4b9b-b38e-6a72256f9e64:5e6419f1be4aed6add41fe8a111a6934ea7ee7d5/Prosjektrapport%20for%20Nasjonal%20helse%C3%B8velse%202018.pdf](https://www.helsedirektoratet.no/rapporter/prosjektrapport-for-nasjonal-helseovelse-2018/Prosjektrapport%20for%20Nasjonal%20helse%C3%B8velse%202018.pdf/_attachment/inline/dd6a1221-9c72-4b9b-b38e-6a72256f9e64:5e6419f1be4aed6add41fe8a111a6934ea7ee7d5/Prosjektrapport%20for%20Nasjonal%20helse%C3%B8velse%202018.pdf)
- Johannessen, L. E. F., Rafoss, T. W. & Rasmussen, E. B. (2018). *Hvordan bruke teori? Nyttige verktøy i kvalitativ analyse*. Oslo: Universitetsforlaget AS

- Justis- og beredskapsdepartementet. (2012). *Samfunnssikkerhet*. (Meld. St. 29 (2011-2012)).  
Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-29-20112012/id685578/>
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2013). *Terrorberedskap*. (Meld. St. 21 (2012-2013)).  
Hentet fra  
<https://www.regjeringen.no/contentassets/8b5a910c19f04effa30afc7afeed5aa4/no/pdfs/stm201220130021000dddpdfs.pdf>
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2015). *Beskrivelse og analyse av dagens status for beredskap mot CBRNE-hendelser*. Hentet fra  
<https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/rapporter/beskrivelse-og-analyse-av-dagens-status-fir-beredskap-mot-cbrne-hendelser.pdf>
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2016). *Risiko i et trygt samfunn*. (Meld. St. 10 (2016-2017)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-10-20162017/id2523238/?ch=1>
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2020). *Samfunnssikkerhet i en usikker verden*. (Meld. St. 5 (2020-2021)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-5-20202021/id2770928/>
- Lindell, M. K. (2013). Disaster studies. *Current Sociology Review*, 61(5-6), 797-825.  
<https://doi.org/10.1177%2F0011392113484456>
- Lunde, I. K. (2019). *Praktisk krise- og beredskapsledelse: etablering av beredskap: potensialbasert beredskapsledelse: proaktiv stabsmetodikk*. Oslo: Universitetsforlaget
- Løvik, K. (2010). *Øvelse gjør mester*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Magnussen, L. I., Carlstrøm, E., Sørensen, J. L., Torgersen, G. E., Hagenes, E. F. & Kristiansen, E. (2018). Learning and usefulness stemming from collaboration in a maritime crisis management exercise in Northern Norway. *Disaster Prevention and Management*, 27(1), 129-140.
- Meidell, A. (2005) *Håndbok i arbeid med samfunnssikkerhet, krise og beredskapsplanlegging*. Oslo: Kommuneforlaget

- NESH. (2016) Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap, humaniora, juss og teologi. Oslo: Oktan Oslo AS
- NOU 2000:24. (2000). *Et sårbart samfunn — utfordringer for sikkerhets- og beredskapsarbeidet i samfunnet*. Oslo: Justis- og politidepartementet.
- Nygård, Ø. & Jacobsen, H. (2014). Disse frivillige er først ute i en krisesituasjon. *NRK*. Hentet fra: <https://www.nrk.no/nordland/disse-frivillige-er-forst-ute-1.11933896>
- Perry, R.W. & Lindell, M.K. (2003) Preparedness for emergency response. Guidelines for the emergency planning process. *Disasters* 27 (4): 336-350
- Perry, R.W. (2004). Disaster exercise outcomes for professional emergency personell and citizen volunteers. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 11(2), 64-75. <https://doi.org/10.1111/j.0966-0879.2004.00436.x>
- Rapley, T. (2001). Interviews. I C. Seale, G. Gobo, J. F. Gubrium & D. Silveman (Red.), *Qualitative Research Practice* (15-31). London: Sage Publications
- Sivilbeskyttelsesloven. (2010). Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (LOV-2010-06-25-45). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2010-06-25-45>
- Sivilforsvaret. (u.å.a). Dette er Sivilforsvaret. Hentet fra <https://www.sivilforsvaret.no/dette-er-sivilforsvaret/>
- Sivilforsvaret. (u.å.b). Kurs og opplæring. Hentet fra <https://www.sivilforsvaret.no/kurs-og-opplaring/>
- Sivilforsvaret. (u.å.c). Historien til Sivilforsvaret. Hentet fra <https://www.sivilforsvaret.no/dette-er-sivilforsvaret/historia-til-sivilforsvaret/>
- Sommer, M., Pollestad, B. & Steinnes, T. (2020) *Beredskapsøving og -læring*. Bergen: Fagbokforlaget
- Staupe-Delgado, R. & Kruke, B. I. (2017). Preparedness: Unpacking and clarifying the concept. *J Contingencies and Crisis Management*. <https://doi.org/10.1111/1468-5973.12175>

UD 3.2 *Veiledning i militær undervisning*. (1984) Oslo: Forsvarets

Overkommando/Hærstaben. Hentet fra: [Veiledning i militær undervisning \(nb.no\)](#)

Wadel, C. (2008). *En lærende organisasjon. Et mellommenneskelig perspektiv*. Kristiansand: Høyskoleforlaget AS - Norwegian Academic Press

Figurer:

Fig 1: “Beredskapshjulet” (Engen et al., 2016, s. 284)

Fig 2: “Organisering av sentral krisehåndtering ved sivile nasjonale kriser” (Justis- og beredskapsdepartementet, 2013, s. 75)

Fig 3: “Det utvidede krisebegrepet” (Engen et al., 2016, s. 286)

Fig 4: “Metodisk beredskapsplanlegging” (Alexander, 2005, s. 164)

Fig 5: “Stadier og faser i øvelsessyklusen til en øvelse” (Sommer et al., 2020, s. 147)

Fig 6: Systematisk samfunnssikkerhetsarbeid (DSB, 2018b, s. 14)

Tabeller:

Tab 1: Informantoversikt

Tab 2: Oversikt over empiriske dokumenter

# Vedlegg 1 - Intervjuguide

## Intervjuguide Masteroppgaven i Samfunnssikkerhet Universitetet i Stavanger

---

**Tema:** Beredskap, øvelser og evaluering.

**Foreløpig Problemstilling:**

*I hvilken grad bidrar varslede øvelser bidra til test av beredskap?*

**Avklaring:** Har informanten forstått temaet? Har informanten noen spørsmål til intervjuet?

**Forskerrollen:** I vår rolle er vi naturlig nok søkende etter å få besvart problemstillingen på en så tilfredsstillende måte som mulig. Vi vil være spørrende og lytte til dine uttalelser.

**Taushetsplikt:** Opplysningene som du kommer med vil kun bli benyttet i denne masteroppgaven. Hvis du ønsker det, vil alle personlige opplysninger om deg være anonyme. Hvis du vil være anonym, vil vi kun beskrive din jobbfunksjon og omtale deg som informant nr. All informasjon, lydopptak og transkribering vil bli slettet når studiet er ferdig vinteren 2020, senest første kvartal 2021..

**Opplysninger om informanten:**

Informantnummer:

Navn:

Arbeidssted og stilling:

Telefonnummer:

Mailadresse:

Dato	Møtested:	Tilhørende: Offentlig, privat sektor. Annet.

Alder:

Til 30 år	30 - 40 år	40 - 50 år	50 - 60 år	60+ år

Antall års erfaring innenfor temaet beredskap og øving:

0-5 år	6-10 år	11-15 år	16-20 år	21-25 år	26+ år

**Kan du fortelle litt om din bakgrunn og erfaring med temaet, samt litt om dine arbeidsoppgaver og ansvarsområde?**

### **BEREDSKAPSARBEID**

- I. *Hva legger du i begrepet beredskap, og hvilke faktorer er består "beredskap" av?*
  
- II. *Hvilke kriterier mener du må foreligge, for at det skal være en god beredskap? Eksempelvis kvaliteten på beredskapsplanen, at det tilrettelegges for øving og samvirke, at det er blitt testet i et relevant scenario.*
  
- III. *Hvordan sikrer dere at beredskapsplanen er relevant, og at medarbeiderne har kunnskap om hva som forventes av de i en beredskapssituasjon?*

- IV. *I hvilken grad pleier dere å ta utgangspunkt i beredskapsplanen når dere skal øve? Med øvelser i dette spørsmålet mener vi både interne øvelser i organisasjonen, samt øvelser med eksterne aktører.*
- V. *Hva slags retningslinjer har dere for å revidere deres beredskapsplanverk? Nye trusler, endring i trusselbilde, endring i ressurser/organisasjon, læring, tilførsel av nytt materiell, tidsbestemt, annet?*
- VI. *Sett at du og et annet medlem i beredskapsstaben skulle bli langvarig borte samtidig pga sykdom/annet, hvilke tiltak har dere tenkt på/øvd for å være forberedt på dette?*
- VII. *På hvilken måte implementerer dere beredskapsprinsippene Ansvar, Nærhet, Likhet og Samvirke, i utviklingen av deres beredskapsplan?*
- VIII. *Hvor trofaste er dere mot de nasjonale beredskapsprinsippene under reell respons, sammenlignet med under øvelser? Eksempelvis legger dere til rette for samvirke på øvelser, må dere bytte ut personell i organisasjonen pga kompetanse eller annet ved reelle hendelser?*

#### **ØVELSER**

- IX. *Hva ønsker dere å oppnå når dere gjennomfører øvelser?*
- X. *Hvilke typer øvelser gjennomfører dere og hvordan er fordelingen av disse? (F.eks. treninger, tabletop, fullskala øvelser, verifiseringsøvelser, ikke-varslede øvelser.)*
- XI. *Hva anser du som de mest vesentlige forskjellene mellom varslede og ikke-varslede øvelser?*
- XII. *Hvilke faktorer veier dere når dere avgjør om dere skal gjennomføre varslede eller ikke-varslede øvelser?*

- XIII. *Hender det at dere bruker varslede øvelser for å teste forhold i beredskapen, og hvilke forhold tester dere i så fall?*
- XIV. *Sett i lys av beredskap, hva slags forhold, om noen, i beredskapsplanen er vanskelig å få testet, når øvelsen er varslet? Hva er ikke vanskelig å få testet?*
- XV. *Sett i lys av beredskap, hva slags forhold, om noen, i beredskapsplanen er vanskelig å få testet, når øvelsen IKKE er varslet? Hva er ikke vanskelig å få testet?*
- XVI. *Har du noen erfaring der du/dere har lyktes med å skape uventede momenter ved varslede øvelser? I så fall hvilke*
- XVII. *Har dere noen utdanning eller retningslinjer for utarbeidelse av øvingsmål? I så fall hvilke?*
- XVIII. *Hvilke faktorer kan ødelegge/redusere utbyttet av en tilsynelatende bra fullskala øvelse med stort markørapparat og mange beredskapsaktører? Hvorfor?*
- XIX. *Hvor ofte øver dere, både internt og i samvirkeøvelser?*

#### **EVALUERING OG LÆRING**

- XX. *Hvilke rutiner har dere for evaluering av øvelser? Både responsen og selve øvelsen.*
- XXI. *Har dere noen form for intern opplæring på hvordan man skal evaluere en øvelse?*
- XXII. *Hvilke faktorer ser dere på når dere skal vurdere kvaliteten på beredskapen under/etter en øvelse. Hvordan gjennomføres datainnsamlingen underveis? Eksempel på faktorer kan være responstid, samvirke, responsikkerhet, tilgang på riktig og tilstrekkelig materiell.*



- XXIII. *Hva slags rutiner har dere vedrørende implementering av forbedringspunkter, etter gjennomført evaluering? Har du noen eksempler på materiell, rutiner eller prosedyrer som er blitt endret etter en øvelse?*
- XXIV. *Er det kvaliteten på selve evalueringen etter en øvelse eller andre faktorer som i størst grad påvirker utviklingen av beredskapen? (Andre eksempler som kan påvirke utviklingen av beredskap er villigheten til endring, organisasjonskultur, ressurser)*
- .
- XXV. *Når man finner forbedringspunkter under eller etter en øvelse:*
- a) *Hvilke utfordringer møter man på for å få implementert hensiktsmessige endringer?*
  - b) *Hvilke muligheter har man for å få implementert hensiktsmessig endring?*

Oppsummering og avslutning.

# Vedlegg 2 - Samtykkeskjema

## Forespørsel om deltakelse i forskningsprosjektet

### ”“Øvelser og beredskap”.

#### **Bakgrunn og formål**

Formålet med denne studien er å se på hvordan varslede øvelser kan bidra til test av beredskap. Den ser også på øvelser og evaluering og hvordan dette bidrar til beredskap og utvikling av beredskapsplanen.

Studien gjennomføres i forbindelse med skriving av masteroppgaven til studiet Samfunnssikkerhet, ved Universitetet i Stavanger.

Informantene består av personell som har erfaring med beredskapsplanlegging, øvingsplanlegging og gjennomføring og evaluering.

#### **Hva innebærer deltakelse i studien?**

Datainnsamlingen skjer ved intervju, som tas opp på lydfil og skrives om til tekst etter intervjuet. Ingen andre opplysninger om informanten enn det informanten oppgir i intervjuet vil bli samlet inn. Intervjuet vil ta for seg spørsmål som omhandler øvelser og beredskap.

#### **Hva skjer med informasjonen om deg?**

Det er i denne oppgaven ønskelig å kunne omtale deg med navn og stillingen du har, samt relevante erfaring og bakgrunn forut for nåværende funksjon. Vi ønsker å kunne henvise til deg med navn, stilling og organisasjonstilhørighet i teksten og litteraturlisten. Dersom dette ikke er akseptabelt, vil alle personopplysninger bli behandlet konfidensielt. Det er kun Carl Martin Andersen og Glenn-Tore Ludvigsen som vil ha tilgang til personopplysninger om deg. Alt av navn eller andre personopplysninger som kan identifisere deg som informant blir da anonymisert. Du vil da bli henvist til i teksten og litteraturlisten med nummer. Eksempelvis “informant 1”.

Masteroppgaven skal leveres inn senest 15. desember 2020. All informasjonen om deg og eventuelt lydopptak av intervju vil slettes i etterkant av fullført sensur av masteroppgave.

#### **Frivillig deltakelse**

Det er frivillig å delta i studien, og du kan når som helst trekke ditt samtykke uten å oppgi noen grunn. Dersom du trekker deg, vil alle opplysninger om deg bli slettet.

Dersom du ønsker å delta eller har spørsmål til studien er vår kontaktinformasjon:

Carl Martin Andersen

Tlf: 41226264

Email: carlmaran@gmail.com

Glenn-Tore Ludvigsen

Tlf: 400 44 558

Email: glludvigsen@hotmail.com

## **Samtykke til deltakelse i studie**

Jeg har mottatt informasjon om studien, og jeg er villig til å delta.

-----

-----

(Dato, Sted, Signatur)

## Vedlegg 3 - Statusoversikt informanter

Et fiktivt eksempel som viser hvordan det er blitt holdt oversikt over informantene og deres progresjon. Legges ved for å vise den systematiske tilnærmingen vi hadde til innhenting av empiri fra informantene.

A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
	Informanter								
	Navn	Tlf	Mail	Tilholdssted	Anmodning sendt	Status	Plattform	Gjennomført	Kommentar til intervju
1	Informant 1	xxx xx xxx	Informant1@ mail	Oslo	Sendt per mail 24.09	Transkribering sendt 29.09	Ansikt til ansikt	27.09, klokken 1400	To intervjuere tilstede
2	Informant 2	xxx xx xxx	Informant2@ mail	Bergen	Sendt per mail 27.09	Deltakelse bekreftet	Skype	03.10. klokken 1000	To intervjuere deltok. Noe utfordringer med nettverksforbindelse på intervjuer 1
3									
4									
5									
6									
7									
8									
9									

## Vedlegg 4 - Progresjonsplan

Når	Hva ble gjort	Hensikt	Oppnådd resultat
<b>Mai/Juni/ Juli</b>	Det ble avklart at vi skulle jobbe sammen som makkerpar på masteroppgaven og vi dannet oss en grov ide av hva vi ønsket oppgaven skulle ta for seg. Vi ønsket å jobbe opp mot beredskap og øvelse. Det ga oss en pekepinn på teorigrunnet som vi kunne ta utgangspunkt i. Vi begynte dermed å lese på teori om beredskap og øvelser. Arbeidsdokumentet ble opprettet.	Det var et ønske om å komme tidlig i gang med teoriinnhenting for å kunne ha et forsprang når semesteret begynte i august. Det var også et ønske for oss med innhenting av teori å kunne danne et godt grunnlag for utarbeidelse av intervjuguide, forskningsspørsmål og problemstilling, når denne prosessen ble igangsatt.	Teori vi anså som relevant ble funnet og gjennomlest. Strukturen på arbeidsdokumentet ble satt og vi kunne begynne å skrive på teorikapittelet. Første innledning til oppgaven ble skrevet og vi begynte å få en oppfatning av hva slags problemstilling vi ønsket å ta utgangspunkt i.
<b>August</b>	Første samtale med veileder ble gjennomført 19.8. Det ble her diskutert problemstilling og metodikk. Det ble utarbeidet et første utkast til intervjuguide. Det ble skrevet ytterligere på teorikapittelet med spisset retning fra veileder. Metodekapittelet ble påbegynt siden det ble avgjort at metoden skulle være kvalitativ med dybdeintervju og relevante empiriske dokumenter. Det ble avgjort å sette inn kontekstkapittel.	Intensjonen med første veiledning var å sette retning for oppgaven. Før veiledning var det en overordnet forståelse av hva oppgaven skulle dreie seg om. Beredskap og øvelse. Evaluering ble også tatt med som et relevant tema å jobbe med. Spissing av tematikken bidro til å danne en oversikt over hva slags informanter som det var ønskelig å snakke med.	Det ble utarbeidet samtykkeskjema som informantene ville få sammen med intervjuguide. Det ble sendt forespørsler om intervju til noen av informantene og det ble mottatt en tilbakemelding på hvorvidt de var interessert i å delta. Innledning ble skrevet om. Forskningsspørsmål og problemstilling ble utarbeidet.
<b>September</b>	Intervjuguide ble sendt til veileder som ga tilbakemelding på hva som burde revideres. Det ble satt en ytterligere retning for	Mye av det som ble gjort denne måneden var å definere oppgavens struktur og retning. Hensikten med dette var å komme i gang med innhenting av empiri	På bakgrunn av veiledning og ytterligere drøfting fikk vi tydeligere definert hva vi var ute etter. Det bidro til å skape en større

	<p>oppgaven ved å tydeligere definere intervjuguiden. Intervjuer ble iverksatt fra 24.09.20. Det ble gjennomført transkriberinger fortløpende etter intervjuene som ble sendt tilbake til informantene. 2. samtale med veileder ble gjennomført 27.08.</p>	<p>gjennom intervjuer, da vi var innforstått med at analyseringen av rådata ville bli en omfattende prosess. Metodekapittelet ble klargjort i den grad det var mulig uten å ha en reell prosess å gjøre rede for</p>	<p>forståelse for oppgavens intensjon og målsetning. Å tidlig komme i gang med metodekapittelet bidro til at begge forsto intervjuprosessen og kravene vi stilte til oss selv og vår prosess. Det bidro også til at vi hadde tidlig forståelse for hvordan vi rent praktisk skulle kategorisere rådatasom dannet et godt grunnlag for analysearbeid i etterkant.</p>
<b>Oktober</b>	<p>Siste intervju ble gjennomført 18.10.20 og transkribering ble levert til informanten 30.10. Det ble igangsatt kategorisering av data i et predefinert skjema. Det var en del korrespondanse mellom informanter og oss ifm transkriberingene. Enkelte informanter hadde tilbakemelding på korreksjoner i teksten, og noe tekst var ønsket fjernet i sin helhet. Dette ble etterfulgt og meldt tilbake til informanten.</p>	<p>Perioden fra 24.09 - 18.10 bar preg av intervjuer og transkribering. Det var en målsetning at alle intervjuer og transkriberinger var gjennomført innen utgangen av uke 44. Hensikten med å sende transkriberingen i retur til informant var for å få kontrollert at det ikke forelå taushetsbelagt informasjon i transkriberingen. Vi mener at dette bidro til å skape en troverdig relasjon mellom oss og informantene våre.</p>	<p>Målsetning om å være ferdig med intervjuer og transkribering innen utgangen av uke 44 ble oppnådd. Enkelte av informantene sendte tilbakemelding på at de hadde lest gjennom transkriberingen og godkjente disse med endelige endringer. De informantene som ikke svarte på at de hadde mottatt og lest gjennom transkriberingen ble ikke fulgt opp videre.</p>
<b>November</b>	<p>3. veiledning ble gjennomført torsdag 06.11. 4. veiledning ble gjennomført 19.11. Det ble diskutert hvordan skrive drøftingskapittelet og gitt tilbakemelding på at det skulle skrives et delkapittel som veileder kunne gi tilbakemelding på. Etter at første utkast til drøfting var skrevet ble det sendt i helhet til veileder 29.11 med påfølgende kommentarer mottatt</p>	<p>Hensikt med veiledningene var å få avklart hvordan drøftingen skulle gjennomføres. Det ble mottatt svar på korreksjoner fra veileder som bidro til at drøftingskapittelet ble forbedret. Hensikten med prosessen var å kunne sette teori og empiri opp mot hverandre og drøfte disse på bakgrunn av forskningsspørsmålene som var presentert.</p>	<p>Tilbakemeldingen ga grunnlag for å forbedre drøftingen som ble skrevet for å videre komme frem til en konklusjon.</p>

	<p>30.11. 25.11.20 Sendte ut empirikapittelet til alle informanter på mail. Informantene var anonymisert på nytt.</p>		
<b>Desember</b>	<p>Arbeidet med drøftingen fortsatte. Det ble mottatt tilbakemelding fra 3/9 informanter etter at empirikapittelets informantdata ble sendt ut til gjennomlesning. Informantene som vi mottok tilbakemelding fra ga uttrykk for at de var fornøyd med måten data var presentert på. Konklusjonen ble jobbet med etter at opprydding i drøftingskapittelet ble ferdigstillt. Konklusjon ble ferdigskrevet 10.12. Sammendrag og forord til øvelsen var det siste som ble skrevet og oppgaven ble ferdigstillt og levert 11.12.2020.</p>	<p>Hensikten med det omfattende arbeidet på drøftingen var å gjøre den så spisset og godt forankret i teori og empiri som mulig. Konklusjonen skulle avslutningsvis presentere våre viktigste funn og besvare problemstillingen med forslag til videre forskning.</p>	<p>Masteroppgave ble levert i henhold til tiltenk progresjonsplan 11.12.2020. Takk for oss.</p>