

Kandidatnummer: 3044

EKSAMEN MSA125 – KRISEHÅNDTERING

Oppgaver: 1 og 3

Kandidatnummer: 3044

Antall ord: 3385

Totalt antall sider: 10

Oppgave 1 a.

Rosenthal mfl. (1989) har definert en krise som «*en alvorlig trussel mot strukturer, verdier og normer i et sosialt system som under tidspress og usikkerhet gjør det nødvendig å foreta kritiske beslutninger*» (sitert i Engen et al., 2016, s. 261). Det finnes også flere definisjoner sitert i pensum (Engen et al., 2016, s. 260-261), men denne definisjonen er den som blir brukt i Engen et al. (2016) sin diskusjon kring kriser og samfunnssikkerhet. Rosenthal mfl. sin definisjon ser på en uønsket hendelse (en alvorlig trussel) som kan ramme et sosialt systems normer og verdier, samt strukturer. Dette vil si at en krise er en uønsket hendelse som medfører endring fra et samfunns normaltillstand (Engen et al., 2016). Definisjonen peker også på behovet for å foreta kritiske beslutninger da det under en krise foreligger tidspress og usikkerhet. Det er også viktig å skille mellom ulykker, kriser og katastrofer, noe man gjør ved å se på omfanget av hendelsen, samt ressursbehov og mobilisering (ibid., s. 262).

Sentrale karakteristikker av en krise er at de kommer overraskende på oss og at det gjerne ikke har skjedd før. Som påpekt i definisjonen ovenfor er det også snakk om en trussel, samt usikkerhet og manglende kontroll. I tillegg til dette er det tidspress og gjerne mange aktører (B. I. Kruke, personlig kommunikasjon, 24. august 2020). De sentrale karakteristikene av en krise åpner opp for en mulig diskusjon av hvordan man skal håndtere slike situasjoner når det er stor grad av usikkerhet i tillegg til tidspress. At Rosenthal mfl. peker på at det er en trussel mot samfunnets normer vil kunne si at samfunnet må skape seg nye normer i håndtering av situasjonen, og Schneider (1995) ser på gapet mellom de byråkratiske normene og de situasjonsbestemte normene som avgjørende for om man får en desentralisert eller sentralisert styring i situasjonen, men denne diskusjonen tilhører en annen oppgave. Det er likevel viktig å understreke at kjennetegnene ved en krise har mye å si for hvordan vi håndterer den, det er med andre ord et gjensidig forhold mellom kriser og krisehåndtering (Engen et al., 2016).

Kriser er ofte noe vi forbinder med akutt håndtering av en overraskende (uønsket) hendelse som truer det sosiale systemet. Dette kan bli sett på som den akutte krisefasen hvor man responderer på en krise, men det er også viktig å tenke at vi har en førkrisefase hvor vi forbereder oss på og forebygger krisesituasjoner. Vi har også en etterkrisefase hvor vi etter krisen må gjenopprette samfunnet, gjerne ikke til den normaltillstanden vi hadde før, men ta lærdom av krisen som har inntruffet og bygge et mer robust og resilient samfunn. Å se disse i sammenheng med hverandre blir ofte omtalt som det utvidede krisebegrepet (Olson 2000; Kruke 2012, sitert i Engen et al., 2016, s. 264).

Gundel (2005) presenterer en krisetypologi som skal gi grunnlag for bedre vitenskapelig forklaring av kriser. Her ser Gundel på om krisene er påvirkbare og forutsigbare, og klassifiseres etter i hvilken grad de er dette. Gundels klassifikasjon kommer frem til fire krisetyper; konvensjonelle kriser (lette å forutse og påvirke), uventede kriser (vanskelige å forutse, men lette å påvirke), uløselige kriser (lette å forutse, men vanskelige å påvirke) og fundamentale kriser (vanskelige å forutse og påvirke). Det er også påpekt at krisetypologien/krisematriksen er elastisk og tillater endring over tid, men dette er ikke noe Gundel selv går grundig gjennom.

En annen sentral karakteristikk ved kriser er utviklingshastighet og avslutningshastighet ('t Hart & Boin 2001, sitert i Kruke 2015). 't Hart og Boin ser på kriser utfra de to karakteristikkene enten som raskt brennende kriser, rensende kriser, lange skyggers kriser eller sent brennende kriser. Hvordan man karakteriserer krisen har mye å si for hvordan krisehåndteringen foregår (Kruke 2015).

Oppgave 1 b.

Samfunnet vårt er i stadig endring og forståelsen vår av kriser har endret seg med det.

Tidligere så man på kriser som en «act of God», noe som vil si at man trodde kriser var Guds vilje. Dette er hvert fall en sannhet for mange, men det skal ikke utelukkes at mennesker fortsatt tenker slik. Forståelsen av kriser som «act of God» er en deterministisk forståelse av krisebegrepet. Videre utviklet man forståelsen av kriser til å være noe vi mennesker skaper («act of man») og menneskelig svikt er en mye brukt forklaring på hvorfor kriser skjer i ulike deler av samfunnet. «The bad apple-theory» er heller ikke noe vi har forlatt helt, og Engen et al. (2016, s. 274) peker på at domstoler oftest dømmer mennesker som følge av handlingene begått.

«Act of society» er derimot noe som i senere tid har manifestert seg som et paradigme i forskningen på kriser. At kriser er «act of society», eller på godt norsk samfunnsskapte kriser, peker på at kriser er fordret av sammensatte årsaksforklaringer, politiske prosesser og samfunnets utviklingsprosesser (B. I. Kruke, personlig kommunikasjon, 24. august 2020). Det er pekt på at det er en økning i kompleksitet i samfunnet og at det er mange faktorer som tillater kriser å utvikle seg, og på den måten forstår vi kriser som samfunnsskapte (Engen et

al., 2016, s. 274). Dette er en annen måte å klassifisere kriser på som er mer overordnet enn det Gundel og 't Hart og Boin gjør i sine typologier.

Oppgave 1 c.

Covid-19 som rammer hele verden hardt kan sies å være en samfunnsskapt krise i den forstand at vi kan se sammensatte årsaksforklaringer, politiske prosesser og samfunnets utviklingsprosesser som grunner for krisen. Boin et al. (2020) ser i tillegg på Covid-19-pandemien som en krypende krise (a creeping crisis). En krypende krise er vanskelig å definere da de er lette å overse og vanskelige å håndtere (ibid.). Pandemien kan også plasseres i 't Hart og Boins krisetypologi som en sent brennende krise i den forstand at det kan argumenteres for at krisen sakte har manifestert seg (dette kommer jeg tilbake til) og at det termineringshastigheten er langsom. Andre vil kunne argumentere for at det er en lange skyggers krise hvor utviklingshastigheten er rask og termineringshastigheten er langsom.

Når man skal sette viruset i seg selv inn i en problem-framing kan man se på faktumet at viruset stammer fra ville dyr. Dette kan vi da se i sammenheng med et overforbruk i verden som stadig krever at vi ødelegger naturlige habitat. Det er ganske tydelig for oss nå at vi ikke har kunnskap om alt, og at noen ting ikke bør tukles for mye med. I tillegg er det stadig flere munnner å mette og alternative løsninger til hva vi anser som tradisjonelt å spise dukker opp. På denne måten kan man argumentere for at krisen sakte har manifestert seg (sent brennende krise), mens andre vil argumentere for at krisen startet i det man oppdaget viruset for et års tid siden (lange skyggers krise). Om man velger å se på viruset og pandemien som en lange skyggers krise kan man argumentere for at man har å gjøre med en såkalt sort svane, altså en hendelse som går utover hva som er forventet av en situasjon, og som har potensielle store konsekvenser (B. I. Kruke, personlig kommunikasjon, 24. august 2020). Ser man dog på krisen som en sent brennende krise kan man se for seg at man har med grå neshorn å gjøre; krisen har høy sannsynlighet og store påvirkninger, men er likevel en neglisjert trussel (ibid.). Dette ser vi også ved at DSBs risikoanalyse så på pandemi som sannsynlig.

At Covid-19 er en samfunnsskapt krise henger sammen krisetrendene vi ser i dagens samfunn. Muligens den viktigste trenden når man ser på en pandemi er transnasjonalisering/globalisering (B. I. Kruke, personlig kommunikasjon, 16. november 2020). Dette har bidratt til at viruset har spredd seg over hele verden grunnet reising, som er noe mennesker gjør i ulike sammenhenger, for eksempel knyttet til jobb og studier, men også

av andre grunner og ren turisme. Knyttet til pandemien er det også viktig å se på den økte utoverboende sårbarheten i dagens samfunn. Dette inkluderer globalisering, men ser også på befolkningstetthet og urbanisering (ibid.). I forhold til Covid-19 har dette hatt stor betydning, og at man bor tettere og i større byer har gjort at smitten har spredt seg slik den har gjort. I Norge er dette spesielt fremtredende i vår største by, Oslo. En påpekt krisetrend er også teknologisk utvikling fordrer økt kompleksitet knyttet til gjensidig avhengighet og påvirkning fra flere hold, men i tillegg til dette fordrer teknologisk utvikling også økte muligheter knyttet til hjelpemidler og samvirke mellom aktører (ibid.), noe som kan være positivt dog pandemien har fått spredt seg på den måten den har gjort.

Dog drøftingen baserer seg på om Covid-19 er en samfunnsskapt krise er det viktig å belyse at krisetrendene også fordrer økte muligheter til å håndtere nettopp denne krisen. I denne forstand trenger ikke krisetrendene som teknologisk utvikling, forvitring av staters autoritet og mediasering nødvendigvis ha en negativ konsekvens for alle. Forvitring av staters autoritet innebærer en maktforskyvning fra staten til et overnasjonalt nivå, som for eksempel EU (B. I. Kruke, personlig kommunikasjon, 16. november 2020). Et slikt samarbeid kan bety økt sikkerhet for at disse landene kan sikre seg en vaksine når den tid kommer. Dette kan igjen ha negativ konsekvens for de landene som står utenfor slike samarbeid og ikke har samme makt og gjennomslagskraft, og ikke minst økonomi, til å tilegne seg vaksinen. Mediasering kan bidra til at flere får den informasjonen om viruset som er nødvendig, dog media ikke kan dekke alt.

Det gjensidige forholdet mellom krise og krisehåndtering viser viktigheten av å ha kunnskap om en krise for å kunne tilpasse krisehåndteringen (Engen et al., 2016). Det er ikke alltid man har tilstrekkelig kunnskap, men man må likevel ta beslutninger om hva som skal gjøres. Beslutninger på en slikt mangelfullt grunnlag kan refereres til som 60-prosentbeslutninger (Kruke 2012 sitert i Engen et al., 2016, s. 313). Boin et al. (2020) påpeker at kryptende kriser er understudert i kriselitteraturen som fordrer større utfordringer for håndteringen, altså må vi ta slike 60-prosentsbeslutninger da vi hverken har nok kunnskap om utviklingen av kryptende kriser.

Det er også et politisk aspekt i denne krisen som har vært viktig for utviklingen. Olson (2000) argumenterer for at kriser må analyseres som politiske hendelser og at kriser viser den virkelige naturen til regjeringer, samt deres prioriteringer og evner. Et eksempel som kan

trekkes frem her er Kinas motvilje til å informere WHO om viruset når det først dukket opp. Et annet eksempel er den ulike evnen til å håndtere situasjonen i Norge og Sverige. Dette kan ha noe med usikkerheten og kunnskapen å gjøre, samt at Sverige har større byer og tettere befolkning enn Norge, men den norske regjeringen var uansett mer føre var enn den svenske. Dette kan også bunne i økonomi og vi ser veldig ulike prioriteringer hvis vi sammenligner Norge og Sverige.

Oppgave 3 a.

Beredskap er tett knyttet til krisehåndtering og hva man skal gjøre hvis en krise inntreffer. Engen et al. (2016, s. 280) viser til NOU 2000: 24 for definisjon av beredskap: «*tiltak for å forebygge, begrense eller håndtere uønskede ekstraordinære hendelser*». Når det kommer til beredskap er det likevel påpekt av teoretikere at det mangler en enighet mellom forskere om den konseptuelle definisjonen av beredskap, en definisjon som er basert på empirisk teori og ikke den byråkratiske hensiktsmessigheten (Staupe-Delgado & Kruke 2017). Staupe-Delgado og Kruke (2017) peker på at beredskapsforskere bør strebe etter å generere flere og bedre teorier på feltet.

Beredskap kan bli sett på som en prosess, et produkt, en aktivitet og en tilstand (B. I. Kruke, personlig kommunikasjon, 12. oktober 2020). Beredskap som en (sirkulær) prosess inkluderer fasene risikoanalyse, beredskapsanalyse, beredskapsplan, etablere beredskapsstrukturer og ressurser, respons (håndtere beredskapssituasjoner) og evaluering (B. I. Kruke, personlig kommunikasjon, 12. oktober 2020; Engen et al., 2016, s. 284). I en risikoanalyse identifiserer man farer for å etablere et risikobilde (ibid.). Dette tar man så med seg til en beredskapsanalyse som gir rammene for farene/hendelsene det skal etableres beredskap for (ytelsesrammer), samt en spesifisering av ytelseskrav til respons på de ulike farene/uønskede hendelsene (dimensjonering av beredskap) (ibid.). Videre skal beredskapsplanen inneholde beskrivelse av hvem som har ansvar for hva, hvor og når for så å kunne etablere beredskapsstrukturer og ressurser (ibid.).

Å se på beredskap som en prosess kan også sees i sammenheng med krisefasene redegjort for tidligere, nemlig den akutte krisefasen, etterkrisefasen og førkrisefasen. I førkrisefasen tenker man forberedelse og forebygging og dette har sterk tilknytning til beredskapsarbeid. I den akutte krisefasen ser vi på responsen, nemlig mobiliseringen av beredskapsorganisasjonen (håndtere beredskapssituasjoner) (Engen et al., 2016, s. 286). Staupe-Delgado og Kruke

(2017) ser på beredskapsarbeid som bidrag til brobygging mellom disse fasene, og at beredskap i praksis er respons (reaktiv resiliens). I etterkrisefasen bygger man opp igjen, samt evaluerer og tar lærdom av det som ble gjort i den akutte krisefasen. Dette tar man igjen med seg inn i en ny førkrisefase (proaktiv resiliens) og det er akademisk konsensus om at proaktive tiltak bør få større fokus i beredskapsarbeid (Staupe-Delgado & Kruke 2017). Slik er faser i beredskapsarbeid i relasjon til krisefasene sett på som en sirkulær prosess.

I Norge har vi i tillegg fire sentrale samfunnsikkerhets- og beredskapsprinsippet som arbeidet er organisert rundt, nemlig ansvar, likhet, samvirke og nærhet. Ansvarsprinsippet betyr at den myndigheten som har ansvar for noe til daglig også har ansvaret for beredskapsforberedelser, samt håndtering av kriser og katastrofer. Likhetsprinsippet går ut på at den organisasjonen under en krise skal være mest mulig lik organisasjonen slik den er til daglig.

Samvirkeprinsippet betyr at man skal sikre samvirke og et best mulig samarbeid med relevante aktører, ikke bare under krisehåndteringen, men også under forebyggingsarbeid og beredskap. Det siste prinsippet, nærhetsprinsippet, vil si at kriser skal håndteres på et lavest mulig nivå (desentralisering) da den som står nærmest en krise har de beste forutsetningene for å forstå situasjonen, samt håndtere den. (Engen et al., 2016, s. 283).

Det følger også visse kriterier for beredskapsplanleggingen, nemlig at man skal ha så korrekt kunnskap om trusselen som mulig, kunnskap om menneskelige reaksjoner og kapasiteter, planlegge for hensiktsmessig respons, sikre samvirke (også et av beredskapsprinsippene), helhetlig tilnærming og generelle prinsipper (med sikte på å håndtere flere typer trusler/uønskede hendelser), trening og øving, prosess vs. produkt og planlegging og krisehåndtering som to ulike aktiviteter (Engen et al., 2016, s. 287-292).

Oppgave 3 b.

Kriteriene og retningslinjene for beredskapsarbeid kan vi trekke med oss når vi snakker om symbolsk beredskap. Reflekterer beredskapsplanen de faktiske forholdene vi må være forberedt på? Engen et al. (2016, s. 293) skriver at «*symbolsk beredskap er beredskap som ikke reflekterer de operative realitetene*» og at dette fører til at det ikke er sammenheng mellom kart og terreng. Clarke og Perrow (1996, sitert i Engen et al., 2016, s. 293) hevder at planer som ikke reflekterer realiteten er såkalte «*fantasidokumenter*».

Man kan unngå symbolsk beredskap ved trening og øvelser som inkluderer alle relevante aktører som kan bidra til å gi feedback på beredskapsplanen (Engen et al., 2016). Øvelser er en gjennomgang av beredskapsevnen og om de er troverdige nok vil de kunne avdekke sårbarheter ved planen (Smith 2004). Det er argumentert for at øvelser har en høy kostnad, men Smith (2004) påpeker at øvelser har en lavere kostnad enn en faktisk krise.

At alle relevante aktører får trene sammen bidrar også til sikring av samvirke. Det er også viktig å se på beredskap som en kontinuerlig prosess med såkalte «levende dokumenter» og en sirkulær prosess med læring og akkumulering av menneskelig kapital gjennom nettopp trening og oppbygging av nettverk (Staupe-Delgado & Kruke 2017). Likevel vil ikke trening og øvelser være 100% lik en reell beredskapssituasjon da man må ta høyde for eventuell restrisiko man ikke kan forutse og ikke får avdekket i risikoanalysen. Dette krever improvisasjon og fleksibilitet i den faktiske situasjonen (ibid.). Viktig for å unngå symbolsk beredskap er at man ikke sier seg fornøyd med en beredskapsplan, men alltid tar høyde for den ukjente restrisikoen og ser på planen som en prosess ikke kun et sluttprodukt. I tillegg må planen være dimensjonert i henhold til ytelseskravene (Engen et al., 2016, s. 291).

Oppgave 3 c.

Det utvidede krisebegrepet er redegjort for tidligere i oppgaven, og det er tidligere i oppgaven påpekt at beredskap er tett knyttet til krisehåndtering. Drøfting av påstanden «Gode planer er ikke alene nok til å sikre en effektiv håndtering av en krise!» vil her ta utgangspunkt beredskapsfasene i relasjon til krisefasene slik det er blitt redegjort for ovenfor.

Gode planer som har blitt gjennomført i en førkrisefase vil derfor måtte være levende dokumenter og en prosess for å kunne respondere på krisen på en god måte, samt være dimensjonert i henhold til ytelseskrav. Gode planer vil ha en helhetlig tilnærming og generelle prinsipper, og det må tas høyde for restrisikoen i den forstand at det er rom for improvisasjon (Staupe-Delgado & Kruke 2017). Staupe-Delgado og Kruke (2017) ser også på at det må muliggjøres en effektiv respons både fra eksperter og lekfolk og Kruke (2015) påpeker at lekfolk kan brukes av det profesjonelle hjelpeapparatet i håndteringen av en krise.

Å ha gode planer som tar høyde for ovennevnte vil kunne sikre en *mer* effektiv håndtering av en krise enn «gode» planer som ikke tar høyde restrisiko og ikke lager rom for improvisasjon. Spørsmålet blir om hva som faktisk er nok til å sikre effektiv håndtering av en krise.

Krisehåndtering handler om å ta kritiske beslutninger under stor grad av usikkerhet (Engen et al., 2016, s. 314), og ofte er beslutningene som tas såkalte 60-prosentsbeslutninger nevnt tidligere. Engen et al. (2016, s. 314) omtaler krisehåndtering i responsfasen (den akutte krisefasen) som en test på kvaliteten og relevansen til beredskapsplanen og strukturene trent på i forkant. Det vil være et behov for tilpasning til krisen som inntreffer da det er høyst sannsynlig at den ikke inntreffer akkurat slik analysene har forutsett, og det er derfor her viktig med rom for improvisasjon. Slik improvisasjon kan bli sett på som «avvik», men dette kan være høyst nødvendig for å tilpasse seg krisen og ikke bli låst fast i beredskapsplanen om krisen utvikler seg annerledes enn forutsett. Improvisasjon og fleksibilitet vil sikre en mer resilient krisehåndtering (Staupe-Delgado & Kruke 2017).

Om man har trent mye på planene selv om krisen utvikler seg annerledes enn forutsett vil beslutningstakere gjennom kognitive prosesser kunne gjenkjenne situasjoner eller handlinger basert på erfaringer (recognition-primed decisions, RPD) (Lipshitz et al. 2001). Selv om situasjonen er ny er ikke nødvendigvis arbeidsoppgavene helt ukjente (Engen et al., 2016, s. 316). Selv om de gode planene kan inneholde rom for improvisasjon er det nødvendig at man har noen som kan improvisere, og dette er lettere om arbeidsoppgavene i situasjonen kan være gjenkjennbare basert på det man har vært gjennom tidligere både i faktiske kriser og i øvelser og trening. Weick (1993) peker også på viktigheten av improvisasjon og bricolage som et prinsipp for økt resiliens og at dette bygger på erfaring og gjenkjenningsbasert beslutningstaking. Man kan også støte på helt nye situasjoner, noe man faktisk aldri har opplevd før (jamais vu), noe som kan føre til såkalte kosmologiske episoder som krever et enda større behov for improvisasjon, eller som kan føre til panikk (Weick 1993). Herunder er også stress en avgjørende faktor hvor man kan få panikk om man bikker over punktet for optimal ytelse på den såkalte omvendte u-kurven (stressgrafen) (B. I. Kruke, personlig kommunikasjon, 2. november 2020).

Gode planer er ikke alene nok til å sikre en effektiv håndtering av en krise, vi må ta høyde for restrisiko og usikkerhet som kan måtte føre til avvik fra planen. Det er derfor viktig at man trener og øver for å kunne muliggjøre improvisasjon slik at man igjen kan unngå kosmologiske episoder. Man må også ta høyde for at mennesker reagerer ulikt og tenker ulikt i en krisesituasjon (f.eks. intuitivt og analytisk). Videre er det også viktig å nevne at befolkningen har hjelpeplikt i ulykker og kriser, jf. Straffeloven, Vegtrafikkloven og Helsepersonelloven. Samvirkeprinsippet inkluderer også befolkningen, men om de kan

Kandidatnummer: 3044

dimensjoneres for i en beredskapsplan er omdiskutert. Selv om det kanskje ikke er hensiktsmessig å inkludere de i en beredskapsplan er det de som faktisk er der når krisen inntreffer, og kan være gode bidragsytere frem til profesjonelle etater er på stedet (Kruke 2015).

Kilder:

Pensumlitteratur og forelesninger.