

Mission impossible?

**En studie av Utenriksdepartementets håndtering av
Tsunami- katastrofen**



Masteroppgave

Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap

Universitet i Bergen

Vår 2007

Lubna Jaffery Fjell

Forord:

Denne masteroppgaven er skrevet i tilknytning til forskningsprosjektet Flernivåstyring i spenningsfeltet mellom funksjonell og territoriell spesialisering ved Rokkansenteret i Bergen.

Jeg vil først og fremst takke min hovedveileder Per Læg Reid for meget konstruktiv og god veiledning gjennom hele prosessen. Jeg vil også takke Læg Reid for kontorplass ved Rokkansenteret, studentstipend og reisestøtte. Jeg vil også takke min biveileder Harald Sætren for alle innspill og tilbakemeldinger. Forskningsseminaret ”Politisk organisering og flernivåstyring” har vært et nyttig møteplass under arbeidet med masteren, og jeg vil derfor takke alle deltakere på seminaret både studenter og vitenskapelig ansatte, spesielt Anne Lise Fimreite og Kristin Rubecksen.

En stor takk går også til Utenriksdepartementet og Justisdepartementet samt tidligere Statsråd Odd Einar Dørum.

Bergen, august 2007

Lubna Jaffery Fjell

Innholdsfortegnelse:

1 INNLEDNING	5
1.1 PROBLEMSTILLING	5
1.2 TIDLIGERE FORSKNING	6
1.3 SAMFUNNMESSIG OG FAGLIG AKTUALISERING AV TEMA	7
1.4 OPPGAVENS STRUKTUR	8
2 TEORETISK RAMMEVERK	10
2.1 HVORDAN HÅNDTERER ORGANISASJONER STRESS?	10
2.2 STUDIER AV KRISE OG KRISEHÅNDTERING	11
2.3 FEM KRITISKE FASER FOR KRISEHÅNDTERING	12
2.3.2 Beslutningsfasen – Iverksetting	15
2.3.3 Meningsdannelse – Kommunikasjon	15
2.3.4 Kriseavslutning	16
2.3.4 Læring	17
2.4 INSTRUMENTELT PERSPEKTIV	18
2.5 KULTURPERSPEKTIV	19
2.6 MYTEPERSPEKTIV	21
2.7 KOBLING AV DE ULIKE FASENE OG PERSPEKTIVENE	23
2.8 AVSLUTNING	24
3 METODE	25
3.1 CASESTUDIE SOM FORSKNINGSDESIGN	25
3.2 DATAGRUNNLAG	26
3.3 DATATILGANG	27
3.4 DOKUMENTANALYSE	28
3.5 INTERVJU	28
3.6 VURDERING AV STUDIENS DATAGRUNNLAG	31
3.7 AVSLUTNING	32
4 KONTEKST OG BAKGRUNN	33
4.1 ANSVAR, LIKHET OG NÆRHET - HOVEDPRINSIPP FOR SAMFUNNSSIKKERHET	33
4.2 FLODBØLGEKATASTROFEN	34
4.3 UTENRIKSDEPARTEMENTET SOM ORGANISASJON OG Plass I SENTRALFORVALTNINGEN	35
4.3.1 Utenriksdepartementets beredskapsarbeid før flodbølgekatastrofen	36
4.3.2 Forholdet mellom Utenriksdepartementet og ambassadene – vertikal samordning	37
4.4 SENTRALE AKTØRER INNENFOR FELTET SAMFUNNSSIKKERHET	38
4.5 FORHOLDET MELLOM JUSTISDEPARTEMENTET OG UTENRIKSDEPARTEMENTET: HORISONTAL SAMORDNING	40
4.6 AVSLUTNING	41
5 KRISEHÅNDTERING I UD OG REINÅSUTVALGET	42
5.1 NEDFELLING AV ANSVAR - ANSVARSPRINSIPPET	42
5.2 ERKJENNELSE OG BESLUTNINGSTAKING: KRISEHÅNDTERING I UD	43
5.2.1 Varslingsfasen internt i UD	45

5.2.3	<i>Varslingsfasen og samordning med de andre departementene</i>	46
5.3	MENINGSDANNELSE: OPPRETTELSEN AV EVALUERINGSUTVALGET FOR FLODBØLGEKATASTROFEN: REINÅSUTVALGET	47
5.3.1	<i>Utvalgets mandat</i>	48
5.3.2	<i>Sammensetningen av utvalget</i>	49
5.3.3	<i>Reinåsutvalgets arbeid</i>	50
5.3.4	<i>Reinåsutvalgets hovedkonklusjoner</i>	51
5.4	MENINGSDANNELSE: INTERN EVALUERING I UD- GRUTLERAPPORTEN	52
5.5	REINÅSRAPPORTEN OG GRUTLERAPPORTEN EN SAMMENLIKNING	56
6	KRISEAVSLUTNING OG POLICYUTFORMING: STORTINGSMELDING NR. 37 (2004-2005) FLODBØLGEKATASTROFEN I SØR ASIA OG SENTRAL KRISEHÅNDTERING	57
6.1	HØRINGSFASEN	57
6.2	ÅPENT HØRINGSMØTE I JUSTISDEPARTEMENTET	59
6.3	SKRIFTLIGE HØRINGSUTTALELSER	60
6.4	MERKNADER FRA DIREKTORATET FOR SAMFUNNSSIKKERHET OG BEREDSKAP (DSB)	62
6.5	STORTINGSMELDING NR. 37 (2004-2005) FLODBØLGEKATASTROFEN I SØR ASIA OG SENTRAL KRISEHÅNDTERING	63
6.5.1	<i>Krisehåndtering i utlandet – Utenriksdepartementet sin rolle</i>	64
6.5.2	<i>Krisehåndtering i utlandet – Justisdepartementet sin rolle</i>	65
6.5.3	<i>Krisehåndtering på strategisk nivå – Regjeringens kriseråd og Krisestøtteenheten</i>	66
6.6	HØRING I FORSVARSKOMITEEN I STORTINGET	68
6.6.1	<i>Forsvarsdepartementet</i>	68
6.6.2	<i>Utenriksdepartementet</i>	69
6.6.3	<i>Norges Røde Kors</i>	69
6.6.4	<i>Høring med Kjell Magne Bondevik, Odd Einar Dørum og Ansgar Gabrielsen</i> ..	69
6.7	BEHANDLING AV STORTINGSMELDING NR. 37 (2004-2005) FLODBØLGEKATASTROFEN I SØR ASIA OG SENTRAL KRISEHÅNDTERING	70
6.7.1	<i>Forsvarskomiteens merknader og innstilling</i>	70
6.7.2	<i>Stortingsdebatten en politisk avslutning av krisen</i>	71
6.7	AVSLUTNING - EN SAMMENFATNING AV INNSPILL OG VEDTAK	72
7	LÆRING OG IMPLEMENTERING: NY KRISEBEREDSKAP I UTENRIKSDEPARTEMENTET	74
7.1	GRUNNLAG FOR NY KRISEBEREDSKAP I UTENRIKSDEPARTEMENTET – REINÅSRAPPORTEN, GRUTLERAPPORTEN OG STORTINGSMELDING NR. 37 (2004-2005) .	74
7.2	VEIEN TIL EN NY KRISEBEREDSKAP I UTENRIKSDEPARTEMENTET	75
7.3	NY KRISEBEREDSKAP I UTENRIKSDEPARTEMENTET EN BESKRIVELSE AV DEN STRATEGISKE OG OPERATIVE BEREDSKAPEN I UD	76
7.3.1	<i>Overordnede retningslinjer for UDs arbeide med beredskap og krisehåndtering</i>	77
7.3.2	<i>Operativ kriseinstruks en beskrivelse av UD sin operative beredskapsorganisasjon</i>	79
7.3.3	<i>Utenriksstasjonene</i>	80
7.3.4	<i>Forholdet til Justisdepartementet, Regjeringens kriseråd, krisestøtteenheten og frivillige organisasjoner</i>	82
7.6	OPPLÆRING AV ANSATTE I UD	83
7.5	STABSORGANISASJON VERSUS LINJEORGANISASJON	85
7.6	AVSLUTNING	87

8 ANALYSE	88
8.1 SAMMENLIGNING AV DE FEM FASENE OG DERES EMPIRISKE ROLLE	88
<i>8.1.1 Oppsummering</i>	94
8.2 FORTOLKNING AV ET INSTRUMENTELT PERSPEKTIV	94
8.3 KULTURELT PERSPEKTIV	97
8.4 MYTEPERSPEKTIV	100
8.6 AVSLUTNING	102
9 AVSLUTNING	103
9.1 STUDIENS HOVEDFUNN I FORHOLD TIL PROBLEMSTILLINGEN	103
9.2 SAMMENLIKNING MOT TIDLIGERE FORSKNING	105
9.3 TEORETISKE IMPLIKASJONER	106
9.4 FORVALTNINGSPOLITISKE IMPLIKASJONER	107
9.5 VIDERE FORSKNING	111
LITTERATURLISTE:	112
VEDLEGG:	118

1 Innledning

2. juledag forårsaket et jordskjelv i det indiske hav en massiv flodbølge. Flodbølgen traff kysten av Sør Asia og Øst Afrika, i alt mistet mellom 220. 000 - 300.000 mennesker livet, og rundt 1,5 millioner mennesker ble husløse. Flodbølgen traff blant annet turistområder i Thailand og på Sri Lanka, der det oppholdt seg mange vestlige turister på juleferie.

Katastrofen fikk svært mye oppmerksomhet i vestlige media, mye grunnet det store antallet turister som oppholdt seg i området da bølgen traff.

Det var om lag 4000 nordmenn som oppholdt seg i det katastroferammede området, de fleste var i Thailand på ferie, mens det også var en gruppe nordmenn som var fast bosatt i katastrofeområdet. I alt mistet 84 nordmenn livet i flodbølgekatastrofen.

Etter ansvarsprinsippet er det Utenriksdepartementet som har ansvar for nordmenn i en krisesituasjon i utlandet. Bondevik II Regjeringen og spesielt Utenriksdepartementet fikk sterk kritikk for sin håndtering av krisen. Det ble i kjølvannet av krisen opprettet et Regjerings- oppnevnt evalueringsutvalg som skulle foreta seg en uavhengig granskning av håndteringen. I forlengelse av denne granskningen ble det fremmet en stortingsmelding, Stortingsmelding 37(2004-2005) Flodbølgekatastrofen i Sør Asia og sentral krisehåndtering. Parallelt med denne prosessen arbeidet Utenriksdepartementet med å gjennomgå sin egen krise og beredskapsorganisasjon, som til slutt endte i en omorganisering og opprettelse av en ny krisestabsorganisasjon i UD.

1.1 Problemstilling

Denne oppgaven ser på prosessen fram til en ny organisering av krise og beredskapsarbeidet i Utenriksdepartementet, med siktemål å beskrive og forklare omorganiseringen. Oppgavens problemstilling er:

”Beskrive og forstå: a) krisehåndtering i Utenriksdepartementet i forbindelse med flodbølgekatastrofen. Og b) nedfelling av ny kriseberedskap og operasjonaliseringen av denne i etterkant av tsunamikatastrofen ”.

Hovedfokuset i oppgaven ligger på krisehåndtering og etablering av en ny krisestabsorganisasjon i Utenriksdepartementet. Jeg følger Utenriksdepartementet fra krisehåndteringen under tsunamikatastrofen til opprettelsen av evalueringsutvalget, behandlingen av Stortingsmelding nr 37, og til slutt etableringen av den nye krisestabsorganisasjonen i UD. Prosessen jeg studerer strekker seg omtrent et år i tid, fra 26. desember 2004 til desember 2005.

Studien er gjennomført med bruk av kvalitativ metode, det er blitt foretatt dokumentanalyse av sentrale dokumenter som evalueringsutvalget sin rapport og Stortingsmelding nr.37 (2004-2005) i tillegg til end del interne dokumenter som beskriver UD sitt arbeid med krisehåndtering. Det er blitt foretatt intervju med relevante aktører i Utenriksdepartementet og Justisdepartementet. Tidligere forskning brukes som supplement til egne data.

I studien skilles det mellom fem ulike faser som hver og en er viktig for krisehåndtering i organisasjoner. De fem fasene er; Erkjennelse, beslutningstaking, meningsdannelse, avslutning og læring. I tillegg til de fem fasene benytter jeg meg av tre teoretiske perspektiver for å studere endringsprosessen og etableringen av en ny kriseberedskap i UD. De tre perspektivene er; et instrumentelt perspektiv, et kulturelt perspektiv og et myteperspektiv. De tre perspektivene brukes som utfyllende ved at de har ulike antagelser om organisasjoner og endring. Det instrumentelle perspektivet ser på endring som et resultat av en mål- middel tankegang og begrenset rasjonalitet. Det kulturelle perspektivet legger den interne organisasjonskulturen til grunn for endring, i myteperspektivet er det omgivelsen som driver endring fram ved å utøve press på organisasjonen.

1.2 Tidligere forskning

Opgaven føyer seg inn i rekken av studier på organisasjonsendring, studien kan således fungere som et supplement til studier som tar for seg endring og omorganisering innen offentlig sektor og spesielt på departementnivå. Det som skiller denne studien fra andre studier er at den tar for seg organisasjonsendringer i Utenriksdepartementet etter en katastrofe som tsunamikatastrofen.

Det overordnede emnet som studien berører er organisering for samfunnssikkerhet. Studier på samfunnssikkerhet innenfor statsvitenskapen er et relativt nytt område. Det finnes likevel en del studier som tar for seg samme tematikk som denne studien. I boken ” *The Politics of Crisis Management, Public Leadership under Pressure* ” av Boin, t Hart, Stern og Sundelius (2005) tar forfatterne for seg lederskap i offentlige organisasjoner og hvilke utfordringer de står ovenfor i forhold til krisehåndtering. Forfatterne skisserer fem faser for krisehåndtering, som jeg benytter i denne studien. Donlad F. Kettel (2004) har i sin bok ” *System under Stress, homeland security and American politics* ” studert hvordan sentrale myndigheter i USA har i tiden etter 11.september 2001 reagert på krisehåndtering. Boken tar for seg hvordan organisasjoner i sentraladministrasjonen takler og endrer seg under stress påvirket av en krise. Det er også gjort studier på området og hvordan norske myndigheter organiserer for samfunnssikkerhet, Synnøve Serigstad i ” *Samordning og Samfunnstryggleik*, (2003) ser på omorganiseringen av sikkerhets- og beredskapsforvaltningen i Norge i perioden 1999-2002. Studien ser på hvordan de ulike aktørene innefor feltet samordner seg ser på hvilke innvirkninger terrorhandlingene 11.september 2001 hadde for organiseringen for samfunnssikkerhet i Norge. Videre har Per Læg Reid og Synnøve Serigstad (2006) berørt samme tema i artikkelen ” *Organizing for Homeland security the case of Norway.* ” Mona Christensen Brygard (2006) sin masteroppgave ” *Ny Struktur for Krisehåndtering* ” studerer beslutningsprosessen og opprettelsen av Regjeringens kriseråd og Krisestøtteenheten. Regjeringens kriseråd og krise støtteenheten ble begge opprettet i etterkant av tsunamikatastrofen, Christensen Brygard sin studie tar for seg en del av de samme prosessene jeg gjør i denne oppgaven.

1.3 Samfunnsmessig og faglig aktualisering av tema

Samfunnssikkerhet er et svært aktuelt forskningsområde av flere grunner. Terroranslaget på New York 11.september 2001 satte tema for alvor på dagsorden både politisk og forskningsmessig. Temaet samfunnssikkerhet har stor betydning for befolkningen generelt og for politikere. Etter 11. september har det vært flere terrorhandlinger og naturkatastrofer som har truet trygghetsfølelsen. Madridbomben, terroraksjonen mot London, orkanen Katrina og flodbølgekatastrofen er eksempler som viser oss på hvor sårbart samfunnet og samfunnsstrukturene er. De endringene som Utenriksdepartementet og sentraladministrasjonen for øvrig har gjennomgått i etterkant av tsunamien har både vært et forsøk på å ”rette opp gårsdagens feil” og ”et forsøk på å forberede seg på morgendagen utfordringer”. Denne studien er derfor viktig i forhold til finne ut om UD har i tråd med

intensjonen, virkelig omorganisert seg til å bli bedre på sikkerhet og beredskap. Og hvordan spiller endringen inn på prinsippene for samfunnssikkerhet? Disse to spørsmålene er interessante for samfunnet for øvrig. Det er i samfunnets interesse hvem som har ansvaret for å ivareta sikkerheten i et samfunn ved krisesituasjon og at de ulike aktørene i samfunnet er utrustet til å ivareta denne tryggheten. Forskningsmessig er det interessant å belyse hvordan ulike organisasjoner opptrer og eventuelt endrer seg i, og etter en krise. Prosjektet ”Flernivåstyring i spenningen mellom funksjonell og territoriell spesialisering ” har et spesielt fokus på samfunnssikkerhet og bidrar til å se på hvordan forvaltningsorganiseringer og ledelsesreformer og endringsprosesser påvirker samfunnet vårt. Denne oppgaven inngår som en del av dette prosjektet. Flere studier innenfor temaet samfunnssikkerhet kan bidra til å enten innskrenke eller utvide de ulike teoriens forklaringskraft, og blir dermed både viktige bidrag og årsaker teoretisk og samfunnsmessig til å studere organisering for samfunnssikkerhet.

1.4 Oppgavens struktur

I Oppgavens kapittel 2 tar jeg for meg det teoretiske rammeverket for oppgaven. Jeg skisserer fem faser som brukes klassifiserende i studien og tre teoretiske perspektiver som brukes som utfyllende og forklarende i studien. I samme kapittelet utleder jeg hvilke empiriske forventninger jeg har til de teoretiske perspektivene. I kapittel 3 går jeg i gjennom studiens metodiske rammeverk. I kapittelet redegjøres det for oppgavens design og hvilke metodiske tilnærminger jeg benytter meg av. Jeg redegjør også for studiens datagrunnlag og datagrunnlagets reliabilitet og validitet. Kontekst og bakgrunn for studien finner man i kapittel 4, her redegjør jeg for bakgrunn og hva som gjorde at UD fikk et kritisk søkelys mot seg under håndteringen av flodbølgen, i kapittelet presenteres også ulike aktører innenfor område samfunnssikkerhet som spilte en rolle under krisehåndteringen. Empirien er delt inn i tre kapitler, og presenteres i kapitlene 5, 6 og 7. I kapittel 5 går jeg igjennom UD sin krisehåndtering i forbindelse med tsunamikatastrofen samt opprettelsen av Evalueringsutvalget. I kapittel 6 redegjør jeg for arbeidet og behandlingen med Stortingsmelding nr.37 (2004-2005) Flodbølgekatastrofen i Sør Asia og sentral krisehåndtering. I siste empirikapittel, kapittel 7 redegjør jeg for den nye etablerte beredskaps og krisehåndteringsorganisasjonen i Utenriksdepartementet. I kapittel 8 analyseres de empiriske funnene i lys av de teoretiske perspektivene. I studiens siste kapittel. Kapittel 9 oppsummeres studiens hovedfunn og det konkluderes i forhold til problemstillingen. Studien

sammenlignes med tidligere forskning, og til slutt presenterer jeg teoretiske og forvaltningspolitiske implikasjoner samt forslag til videre forskning.

2 Teoretisk rammeverk

I dette kapitlet vil jeg drøfte de ulike teoretiske perspektivene og begrepene som ligger til grunn for studien. Det sentrale teoretiske rammeverket for denne studien vil være en organisasjonsteoretisk tilnærming. Jeg vil bruke tre ulike perspektiv innenfor organisasjonsteorien. De tre perspektivene er; det instrumentelle perspektiv, kulturperspektivet og myteperspektivet (Christensen, Læg Reid, Roness, Røvik 2004). Jeg vil også begrunne bruken av disse perspektivene videre i kapitlet, og bruke dem som utfyllende forklaringsperspektiver på hvordan Utenriksdepartementet reagerte under og etter tsunamien. Jeg vil også belyse ulike former for organisasjonsendringer, hvordan de blir trigget, og hvilke årsaker som ligger bak et ønske om endring. Siden studien tar for seg et tema som krise og krisehåndtering vil jeg komme inn på ulike tilnærminger og teorier på nettopp dette. Det vil i kapitlet bli gått inn på fem ulike faser som offentlige organisasjoner må igjennom ved en krise for å kunne takle den (Boin, 't Hart, Stern, Sundelius 2005). I tillegg vil jeg se på hvordan en organisasjon takler stress ved en krise og hvilke konsekvenser det har for hvordan organisasjonen organiseres (Kettl 2004). I denne studien vil jeg benytte teorien på to forskjellige måter, perspektivene vil fungere som forklarende og de fem fasene vil fungere som klassifiserende i forhold til det empiriske mangfoldet.

2.1 Hvordan håndterer organisasjoner stress?

Hvordan reagerer en organisasjon på et ytre sjokk som en terroraksjon eller naturkatastrofe, og hvilke konsekvenser har et slikt "stress" på organisasjonens utforming? Dette er sentrale problemstillinger som Donald F. Kettl reiser i boken "*System under stress, homeland security and American politics*". Kettl presenterer tre modeller for hvordan en organisasjon eller det politiske miljøet takler stresset ved endring. (Kettl 2004:118)

De tre modellene kaller han for; "incremental modell", "punctuated equilibrium modell" og "punctuated backsliding" modell. I den første modellen opplever organisasjonen et ytre sjokk som gjør at en blir utsatt for et enormt ytre stress. Stresset rokker fundamentet i organisasjonen, men alt krysspresset internt fører til er at det ikke tar lang tid før alt er tilbake til det gamle. Små endringer kan forekomme, men ikke langvarige med stor effekt, med andre ord det er ikke noe særlig endring å se.

I den andre modellen gjennomgår organisasjonen en endring som fører til en ny likevekt. Endringene skjer i form av at man f.eks kan opprette et nytt departement, endre på prioriteringer eller omorganiseringer av andre typer. Endringen i dette tilfelle er merkbar og vedvarende. I den siste modellen reagerer organisasjonen raskt og effektivt når en blir utsatt for en krise, men den vil etter en stund oppleve et tilbakefall i endringen. Den nye likevekten vil ligge i mellom de to første modellene, men likevel på et annet nivå enn før krisen.

Jeg vil benytte meg av disse modellene for å se hvordan UD har reagert på tsunamikrisen, og om endringene i organisasjonen er av en sporadisk eller mer varig karakter.

2.2 Studier av krise og krisehåndtering

Tema som krise, krisehåndtering og samfunnssikkerhet har ikke vært vanlige studieobjekter innenfor administrasjon og organisasjonsvitenskapen. Det har tidligere blitt overlatt til fagområder som økonomi. For å forstå en krise er det viktig å ikke bare se dens strukturer, men også den prosesser (Rosenthal 2003). Hva som defineres som en krise har også endret seg over tid. Terroranslaget mot New York ble ansett som en krise, og mye resurser ble satt inn i håndteringen av situasjonen. Likevel ble den amerikanske administrasjonen nærmest tatt på sengen under orkanen "Katrina". Man hadde en kriseberedskap, men bare ikke for denne *typen* kriser. Forskning rundt kriser har ofte omhandlet kriser som Tjernobylulykken, Cubakrisen og Watergate osv. Dette er kriser av en politisk eller økonomisk karakter. Forskjellen mellom politiske/økonomiske kriser og naturkatastrofer er at man kan til en viss teoretisk grad kan forberede oss til en politisk eller økonomisk krise, men man i mindre grad kan forberede seg mot en naturkatastrofe slik som Tsunamien i sør Asia var. Når man studerer en krise, er det viktige å se på krisen som en prosess; der man studerer de ulike fasene i krisen, og ser på skillet mellom normaltilstand og krisetilstand. Utenriksdepartementet sin håndtering av Tsunamikatastrofen viste at de hadde koordineringsvansker, både på vertikalt og horisontalt nivå i kriseorganisasjonen. Hvordan fungerte vertikal og horisontal koordinering innen for feltet samfunnssikkerhet?

Under katastrofen i Sør Asia viste det seg at krisen spredte seg over flere sektorer, både innenfor, i reiselivsbransjen og hos forsikringsselskapene opplevde man en krise. Det var ikke bare innenfor den offentlige sektoren. Hvordan skal man oppnå koordinasjon i organisasjoner som opplever kriser? Samordning er et sentralt tema i forhold til samfunnssikkerhet. Det gjelder å samle ulike erfaringsbakgrunner, kompetanse og ressurser med sikte på å samarbeide og løse enkelte situasjoner som organisasjoner opplever. Man skiller mellom vertikal og

horisontal samordning (Fimreite og Læg Reid 2004). Vertikal samordning handler om sektorbasert samordning noe som skjer ofte mellom stat og kommune, og mellom departement og direktorat. Horisontal samordning skjer mellom sektorer på samme nivå, som for eksempel mellom ulike departement. Under flodbølgekatastrofen viste det seg at Utenriksdepartementet hadde problemer med å samordne innsatsen sin i sitt eget departement og innsatsen på horisontalt nivå med de andre berørte departementene. Andre berørte departementer under flodbølgekatastrofen var Helse og omsorgsdepartementet og Justisdepartementet. Horisontalt måtte UD samordne med politiet gjennom Politidirektoratet og KRIPOS, i tillegg til helse og sosialdirektoratet, samt ulike reiseoperatørene. Det viser seg til tider at samordning på sentralt nivå kan være et vanskelig hinder. Dette kan ha sammenheng med utviklingen av at etater og departement har blitt mer spesialisert, som igjen har ført til at man skal passe på sitt eget domene (Fimreite og Læg Reid 2004). I *Organizing for homeland security: The case of Norway (2004)* skisserer Læg Reid og Serigstad tre ulike måter å tilnærme seg problemet samordning og krise. Den første tilnærmingen er en hierarkisk modell som er top-down organisert med en sterk politisk kontroll, som kan passe for kriser av omfang som 11.september og tsunamikatastrofen. Kriser kan utløse både en sentralisering og en desentralisering. Ved sentralisering ser man tendenser til en sterkere hierarkis struktur og ved desentralisering vil man se at den lokale autonomien står strekt. Den andre er en nettverkstilnærming, som best passer for organisasjoner som arbeider innenfor felt som endrer seg raskt og har ustabile forhold. Her vil ikke en streng hierarkisk modell fungere, men man må ha evnen og muligheten til å tilpasse seg en hver situasjon. (Læg Reid og Serigstad 2004:10)

Den siste tilnærmingen kalles for Agency –modellen. Denne befinner seg mellom de to første modellene, den er mindre hierarkisk, men samtidig ikke like fragmentert som nettverksmodellen.

Et viktig spørsmål man må stille seg er hvordan man skal forberede seg på en krise, og hvordan en organisasjon skal takle en krise?

2.3 Fem kritiske faser for krisehåndtering

I dagens samfunn opplever vi ”nye” kriser som tidligere har vært uvanlig, trussel om terror, og muligheter for sammenbrudd innenfor data og kommunikasjonsteknologi er eksempler på dette. Samtidig eksisterer det trusler om ”gamle” typer kriser som, jordskjelv, flom og andre

typer naturkatastrofer. I en krisesituasjon er det vanlig at borgerne ser til samfunnslederne, det er et krav om de gir borgerne beskyttelse og at de minimaliserer krisens omfang (Boin et al: 2005). Krisehåndtering er ikke en enkel oppgave, men en komplisert, omfattende oppgave, som ofte må håndteres på tvers av offentlig og privat sektor. Boin bruker krisehåndtering som et begrep på innbyrdes og ekstraordinære utfordringer med hensyn til ledelse og styring.

Krise som ord er noe som vi ser ofte i media, både på tv og i aviser. Man assosierer ofte ordet krise med en uønsket og uventet situasjon. Det finnes selvsagt ulike grader av kriser, noen er små med få eller ingen konsekvenser, mens andre er større og mer omfattende og kan ha tragiske utfall. En krise er en fase der det normale ikke lenger fungerer. Man kan definere krise på følgende måte;

Krise reflekterer dens subjektive natur som en konstruert trussel. Man snakker om en krise der beslutningstakere opplever en seriøs trussel mot basis strukturene eller de fundamentale verdiene og normene av et system, som under tidspress og usikre omstendigheter nødvendigjør det å ta avgjørende valg.

(Boin et al 2005:2) (egen oversettelse)

Verdien av sikkerhet og trygghet settes høyt i dagens samfunn og desto høyere denne verdien settes desto mer alvorlig oppfattets en krise. Alle kriser tar ikke liv, men det er usikkerheten og utryggheten som settes på spill og man kan oppleve en situasjon som en krise. Krisens natur kan med andre ord være svært forskjellig. Noen kriser kan i lengre tid ulme under overflaten og etter hvert utvikle seg til en krise, mens andre kriser er av "bing bang" natur. Dette er ofte naturkatastrofer som jordskjelv og tsunami. Krisehåndtering og hvordan denne utøves er ofte avhengig av krisens art og størrelse. I følge Boin et.al kan ledere forberede seg på kriser ved å se på tidligere krisehåndtering. Det viktigste er at man lærer av erfaring og at ingen kriser er like. Årsakene til kriser kan være vanskelig å identifisere, og det er ulike ting som kan utløse en krise. Det kan være både interne og eksterne forhold som spiller inn. Jeg vil nå gå inn på fem kritiske faser som offentlige organisasjoner i følge Boin må gå igjennom for å håndtere og avslutte en krise. De fem er: Erkjennelse av krisen, beslutningsfasen – iverksetting, meningsdannelse – kommunikasjon, kriseavslutning og til slutt, læring. Det er etter mitt skjønn ikke nødvendigvis et vanntett skott mellom disse fasene. Det er ikke nødvendigvis slik at der den ene fasen stopper, starter den andre. Fasene kan ha glidende overganger og det vil variere fra krise til krise hvor viktig den enkelte fasen er.

2.3.1 Erkjennelsen av krisen

Det vanligste spørsmålet som blir stilt etter en krise er om man kunne ha unngått krisen den eller om man kunne minsket konsekvensene av den. Hvorfor er det slik at beslutningstakere ikke ser at krisen kommer? Måten en krise utvikler seg kan sammenliknes med hvordan en sykdom utvikler seg. Sykdom oppstår på grunn av en svakhet i immunsystemet, der sykdommen angriper det svake leddet først, inkubasjonstiden sørger for at viruset eller bakterien føler seg hjemme, og til slutt tar sykdommen overhånd og angriper hele kroppen. Kroppen er nå syk og man kan starte kampen for å bli frisk. Dette underbygger to viktige poeng. For det første så er det nesten umulig å vite når krisen vil inntreffe. Det andre poenget er at det er først når krisen utvikler seg at man forstår dens dynamikk. Det finnes ulike årsaker til at organisasjoner ikke klarer og identifisere en krise. I offentlige organisasjoner er det ofte mangel på eksperter, og mangelen på slike eksperter kan forhindre organisasjoner til å oppdage kriser (Ibid). Det finnes også ulike årsaker til hvorfor organisasjoner mislykkes i å anerkjenne en krise. Alle organisasjoner ikke er skapt for å håndtere kriser, mye fordi de har andre prioriterte oppgaver og konsentrerer seg om disse. En annen årsak er at de med ansvar for beredskap ikke klarer å se signalene om at en krise er på vei fordi at informasjon om en mulig krise, kommer til ulike deler av en organisasjon og at denne informasjonen ikke blir delt med de som trenger det. Og i de tilfellene man lyktes i å dele viktig informasjon kan man likevel oppleve at mennesker i en og samme organisasjon "ikke snakker samme språket" og man får en krise i krisen. Før man snakker om en krise, må aktørene være enig i at det eksistere en trussel og at man må handle umiddelbart. Det må eksistere konsensus. I USA var det ikke tvil om at 11/9 var en krise, men ser man på HIV- problematikken i Afrika så tok det flere år før man anerkjente AIDS- epidemien som en krise. Kriseshåndtering er et policyområde som må slåss med andre viktige saker, og i en kamp mot disse havner ofte kriseshåndtering lavt på listen, ofte fordi man ikke ser den umiddelbare trussel.

I en krisesituasjon blir beslutningstakere utsatt for et massivt press, der de opplever stress og en overflod av informasjon som må håndteres. Graden av stress er avgjørende for hvordan og hvor raskt man anerkjenner en krise. Lite stress utløser lav motivasjon og lite handling, moderat mengde med stress utløser mer handling grunnet større motivasjon og økt årvåkenhet. Høy grad av stress fører igjen til lavere grad av motivasjon og handling (Omvendt U) (Boin et al 2005:29). Ulike mennesker i en organisasjon oppfatter krise ulikt, og ulike organisasjoner oppfatter kriser på ulike tidspunkt. Informasjonsflyten er det som er mest vanskelig for organisasjoner å håndtere. Hvem skal vite hva? Dårlig informasjonsflyt under en

krise er ikke alltid en konsekvens av en lite funksjonell organisasjon. Hvem som får og hvem som ikke får informasjon kan være svært nøye overveid med hensyn til ulike spørsmål knyttet til sikkerhet. Fasen med erkjennelse av krisen er delikat og vanskelig, man har ofte begrenset informasjon og man må fatte beslutninger svært raskt. Dette er ofte en svært vanskelig fase for mange organisasjoner. I forhold til UD vil det i denne studien være interessant å se på hvordan organisasjonen erkjente at det var en krise, og hvordan organisasjonen handlet som en konsekvens av erkjennelsen.

2.3.2 Beslutningsfasen – Iverksetting

Å ta kritiske beslutninger er en stor del av en kriseledelses oppgave, en god krisehåndtering er ikke først og fremst avhengig av at ledere tar kritiske beslutninger, men en god kriserespons er avhengig av om ledelsen klarer å koordinere og implementere beslutninger inn i krisehåndteringsnettverket (Boin et al 2005:44). Det er lederne som sitter med ansvaret i en krisesituasjon, og dersom det utvises dårlig lederskap under en krise er det lederne som blir stilt til ansvar. I land med ministerstyre er det vanlig at den ansvarlige statsråden som sitter med det konstitusjonelle ansvaret, og det er de som må gå ved mistillit. Det er likevel slik at ledere ikke tar beslutninger helt alene ofte er det fagfolk knyttet til sentrale lederne som gir råd i slike situasjoner (ibid). Å ta en beslutning i en kritisk situasjon kan ha ulike konsekvenser, og hva som er rett og galt i en slik situasjon kan av og til være vanskelig å tolke. Det er i tillegg helt umulig for en leder på toppen å ha fullstendig kontroll med alle sider ved en stor krise, og det vil derfor i mange tilfeller være naturlig at funksjonærer og mennesker uten for det sentrale regjeringsapparatet også blir inkludert i beslutningstaking. Ledere er ikke bare viktige som beslutningstakere, men også som tilretteleggere for samordning og en effektiv organisasjon. Et sentralt spørsmål i forhold til min studie blir om ledelsen i UD klarte å fatte de kritiske beslutningene og om de klarte å tilrettelegge for beslutningstaking ned over i systemet.

2.3.3 Meningsdannelse – Kommunikasjon

Med meningsdannelse menes det her, lederne sine evner til å påvirke offentlighetens forståelse av krisen. En viktig oppgave ledere har under en krise er å redusere den offentlige og den politiske usikkerheten som oppstår i kjølvannet (Boin et al 2005:69). Det handler om å fortelle den historien som skaper trygghet og forståelse og støtte for de valgene man har tatt. Politiske ledere og andre politiske aktører konkurrerer om hvem som klarer å forme offentlighetens syn på en sak. Tre faktorer er spiller en avgjørende rolle om man får til en god

krisekommunikasjon; grad av beredskap for informasjon og kommunikasjon; grad av koordinering av utgående informasjon; og grad av profesjonalisering. Hvordan var UD sin krisekommunikasjon lagt opp og hvordan formidlet de sitt budskap til offentligheten kan være med på å forklare hvordan krisen og dens håndtering ble oppfattet av offentligheten. I meningsdannelsen oppstår det et triangulert forhold mellom politikere, media og borgerne, der media ofte blir den sentrale aktøren. Media ”oppdager” ofte kriser på et tidlig tidspunkt og er aktive i sin meningsdannelse av offentligheten (Boin et al 2005:72). Dekningen av tsunamikatastrofen i norske media var massiv, NRK hadde i alt 45 ekstrasendinger og TV2 hadde i alt 52 ekstrasendinger i et tidsrom fra 26. desember til 3. januar. De norske avisene dekket krisen med både personlige beretninger fra berørte og pårørende av flodbølgekatastrofen, samt at de hadde et fokus på politikerne og embetsverkets rolle under krisehåndteringen. En god krisekommunikasjon er avhengig av at man klarer å skape en troverdighet, og de som framstår som troverdige er ofte de som får ”rett” i en sak. Et ledd i meningsdannelsen kan være å opprette offentlige utvalg. I etterkant av flodbølgekatastrofen oppnevnte Regjeringen et evalueringsutvalg. Hvilken betydning dette utvalget hadde i forhold til meningsdannelse og det offentliges oppfattelse av krisehåndteringen, er et interessant spørsmål som vil bli sett nærmere på under kapitelet som omhandler Reinåsrapporten.

2.3.4 Kriseavslutning

Det er vanskelig å definere når en krise er over (Boin et al 2005:93). Noen aktører ønsker å ”avslutte” krisen raskest mulig for å kunne gå tilbake til normaltilstanden, men andre aktører har en interesse av å dvele og opprettholde unntakstilstanden en stund til (ibid). Det er krisen art som er avgjørende for hvor raskt man får en avslutning på krisen, man kan dele kriser inn i to typer; den ”hurtig brennende krisen” og den ”langdryge krisen” (ibid). Den første type krisen kommer ofte i form av naturkatastrofer som jordskjelv, tsunami og orkaner. Krisen er intens, men er over på en relativ kort tid, og man kan gjøre noe operativt for å avslutte krisen, som å redde folk som er innesperret, behandle sårede og gjenoppbygge hus. Kriser som dette får ofte parallelt med den operative avslutningen også en politisk avslutning. ”Langdryge kriser” eksisterer ofte i politiske og sosiale arena, og de eksisterer ofte uten den operative trusselen eller motsatt man har politisk avsluttet krisen men den eksisterer fortsatt på et operativt nivå. Disse krisene kan igjen kategoriseres i tre; den ”uforståelige”(incomprehensible), den ”dårlig styrte”(mismanaged) og den ”agenda settende” (agenda setting) (Boin et al 2005:96). Eksempel på den uforståelige krisen er Palmedrapet i Sverige. Ikke nok med at en Statsminister i et av verdens fredligste land blir drept, men saken blir heller ikke oppklart.

Saken er den dag i dag et åpent sår i svensk historie. En dårlig styrt krise kjennetegnes ved at ofre i en sak ikke føler at de blir hørt eller trodd, som Rodney King saken i USA, der en farget mann ble utsatt for politivold, men der politimennene ble frikjent. Dette førte med seg voldsomme opptøyer blant den fargede befolkningen i Los Angeles. Agenda- settende kriser åpner ofte opp et vindu og gir policyutformere en mulighet til endring innenfor et område som tidligere ikke har fungert tilstrekkelig. Det er lederne som må bestemme når tidspunktet for å avslutte en krise er kommet, de må tolke når den symbolske orden er gjenopprettet og om det er det strategiske og taktiske riktige tidspunktet å avslutte krisen (Boin et al 2005: 97). Sammenfallet mellom avslutning av den operative og den politiske krisen er ofte viktig for at krisen blir avsluttet. Ansvarliggjøring er en annen viktig faktor for å få legge en krise bak seg. I denne studien blir det interessant å se på hvordan myndighetene og de andre involverte aktørene forholder seg til ønske om å avslutte krisen som Norge ble rammet av i julen 2004. Hvordan gjør de dette og er alle partene enig i at krisen er over blir sentrale spørsmål i studien.

2.3.4 Læring

Den siste fasen som offentlige organisasjoner må igjennom for å håndtere en krise er læring. Læring kommer som en naturlig konsekvens av krisen, men i hvilken grad en organisasjon lærer er avhengig av dens institusjonell kapasitet og dens motivasjon til å utnytte denne kapasiteten. Boin bruker to begreper på hvordan læring foregår i en organisasjon han kaller disse for "puzzling" og "powering" (Boin et al 2005:116). Med "puzzling" mener han en organisasjon sin evne og kapasitet til å lære, hva gikk galt, hvorfor og hva må gjøres for å unngå at det samme skjer igjen? Med "powering" menes det en organisasjons evner og kapasitet til å endre seg, og til å gjennomføre reformtiltak i kjølvannet av en krise. Det foregår tre typer læring i en organisasjon etter en krise; den erfaringsbaserte læringen; den forklaringsbaserte læringen; og den kompetanse og evnebaserte læringen (Boin et al 2005:117). Et godt lederskap under selve krisen er ikke en nødvendig forutsetning for læring etter krisen. Kriser bringer ikke bare med seg uante problemer, men også muligheter for reform, dette fordi organisasjonen oppfatter at en har vært utilstrekkelig til å takle en krise. I denne situasjonen skaper man et rom for forandring og institusjonaliserte tankemåter blir satt på prøve. UD sin kriseberedskap gjennom gikk en rekke endringer etter flodbølgekatastrofen. Hvordan og i hvor stor grad UD har vært gjennom læring etter tsunamikatastrofen er et viktig spørsmål i forhold til min problemstilling, og vil bli berørt i det siste empirikapitelet i denne oppgaven.

2.4 Instrumentelt perspektiv

Det første teoretiske perspektivet jeg vil bruke til å analysere atferden og utfallet i prosessen med å etablere ny kriseberedskap i UD, er et instrumentelt perspektiv. Et instrumentelt perspektiv vil ha en strukturell–instrumentell tilnærming på organisasjoner, og dette perspektivet identifiserer organisasjonen som et instrument eller redskap for ledelsen for å oppnå visse mål (Christensen, Lægreid, Roness, Røvik:2004), (Scott: 2003). Det er det rasjonelle som står i sentrum i og dette legger begrensninger på den enkeltes mulighet til å handle. Det er mål- middel- tankegangen som er dominerende. I denne studien blir politisk ledelse i UD og Stortinget som øverste beslutningsorgan de aktørene som med vilje og makt har anledning til å påvirke prosessen og utfallene i omorganiseringen av UD sin beredskap. Ledelsen handler i denne sammenhengen på en formålsrasjonell måte med endringer og reformer. Det som blir viktig for ledelsen blir måloppnåelse og prosessen i disse tilfellene blir styrt etter mål– middel – vurderinger. Dette betyr at de må velge løsninger som gjør at de vil få den ønskete måloppnåelsen.

Dette perspektivet kan brukes som et forklaringsverktøy på både det som skjedde under krisehåndteringen, og det som skjedde i etterkant av krisen i forhold til oppbygging av ny kriseberedskap i Utenriksdepartementet. UD bærer preg av å være en organisasjon som har en formell organisasjonsstruktur, og er et godt eksempel på hva Weber ville ha beskrevet som en byråkratisk organisasjon (Christensen et al:2004). Organisasjonen er hierarkisk, der det er en under- og overdeling mellom de ulike vertikale nivåene i organisasjonen, og selv om det er flere avdelinger i organisasjonene er de alle underlagt en politisk og administrativ ledelse. I norsk sentralforvaltning har man en sterk grad av vertikal samordning mellom de ulike departementene, noe som har sin bakgrunn i at vi har et sterkt ministerstyre. Likevel vil det være nødvendig med horisontal samordning innenfor en del felt, samfunnssikkerhet er et saksfelt som befinner seg i spenningsfeltet mellom vertikal og horisontal samordning. Samfunnssikkerhet berører flere departementsområder og ulike faginstanser som flodbølgekatastrofen viste oss. Hvordan forholder slike organisasjoner seg til endring? De behandler organisasjonsendring som et analytisk problem, man ser på en omorganisering som en styrt prosess, som ofte er initiert av ledelsen. Ledelsen i en organisasjon bruker endring som et verktøy for å få sin organisasjon inn i det sporet man ønsker slik at man kan oppnå organisasjonens mål (Roness 1997:63). Organisasjonen blir et instrument for ledelsen, der man skaper en rasjonalitet som gir grunnlag for endring utover det som ledelsene og de øvrige

medlemmene i organisasjonen kunne ha klart på egen hånd (ibid). Endringen vil først skje når en får ledere som endrer mål for organisasjonen eller at de sittende lederne endrer mål. Det vil også skje en endring i organisasjonen dersom det kommer ny kunnskap i forhold til hvilken virkning enkelte typer organisasjonsformer har. Endringen vil bli påvirket av i hvilken grad lederne oppfatter de nevnte forholdene påvirkerforholdet mellom ønsket og reel tilstand, og i hvilken grad det er mulig å redusere avstanden (Roness1997:64). Denne formen for organisasjonsendring er ofte brukt i økonomiske teorier. Det er nyttemaksimeringen som er poenget, der man kalkulerer fordelene og ulempene ved endring opp mot hverandre og velger det alternative som gir mest nytte. Hvordan sikrer lederne at organisasjonen utfører de endringene de vil, og har den måloppnåelsen de ønsker?

Empiriske implikasjoner av instrumentelt perspektiv

Jeg har forventninger om at endringene som går på Utenriksdepartementet sin kriseberedskap er en styrt prosess fra ledelsen i UD og fra andre samfunnssikkerhetsmyndigheter for øvrig. En del av de endringene og omorganiseringene kommer som en konsekvens av de beslutningene som ble fattet i behandlingen av Stortingsmelding nr 37 (2004-2005). Endringen i UD med hensyn til beredskap og krisehåndtering kan komme som en konsekvens av et ønske om måloppnåelse. Regjeringen, Stortinget og ledelsen i UD fatter vedtak og iverksetter endringer for å oppnå resultater i form av en sterkere og bedre rustet beredskap i departementet. Øvelser og opplæring kan være eksempler på to instrumentelle verktøy som iverksettes for å nå målet om styrket beredskap.

2.5 Kulturperspektiv

Kulturperspektivet har motsetning til de instrumentelle perspektivet en institusjonell tilnærming til organisasjoner. De uformelle normene og verdiene i en organisasjon er med på å forme det som kalles for organisasjonskulturen (Christensen et al:2004). Disse uformelle normene må ikke forveksles med de formelle normene som også finnes i offentlige organisasjoner. Når formelle organisasjoner slik, som Utenriksdepartementet, utvikler et sett med uformelle normer i tillegg til de formelle normene, får man en organisasjon med institusjonelle trekk(ibid). Innslag av uformelle verdier gjør kanskje en organisasjon mer kompleks, men samtidig utvikler de mekanismer som kan gjøre at de i tilfeller kan fungere som et sosial felleskap. Hva som er en "passende atferd" er den grunnleggende

handlingslogikken som er knyttet til organisasjonskultur.(Christensen et al. 2005: 50). Hva er det som er en passende handling bygger på de normene en organisasjon har utviklet. March og Olsen tar for seg nettopp dette temaet, de snakker om logikk for det passende (March og Olsen 2004). Logikk for det passende kan sees på som når individenes oppførsel blir styrt av det som oppfattes som passende. Det som blir ansett for å være passende er ofte normer og regler som blir oppfattet som de mest naturlige, forventede og legitime å følge (ibid). Individene i organisasjonen har et ønske om å følge den passende logikk fordi det er en del av deres rolleoppfatning å gjøre dette. Organisasjoner har et sett med normer som styrer atferden deres. Det kan være vanlig å handle på en måte i en organisasjon, mens det kan i en annen organisasjon være helt utenkelig å handle på samme måten. Det er ikke måloppnåelse som er drivkreftene til aktørene sine handlinger, men det er hva som er passende for en person i den stillingen å gjøre i en gitt situasjon.

Endring i slike organisasjoner vil skje hvis det skjer en endring i hva som er normen for hva som er en bestemt måte å handle på, og endringen vil være påvirket av de eksisterende rutinene.(Roness1997:76). Organisasjonene er opptatt og avhengig av omgivelsene sine, de tilpasser seg og er opptatt av hva som blir ansett som passende rasjonelt og moderne, dette ut i fra institusjonell teori, det er ikke knyttet til hva de produserer men til hvilke framgangsmåter og løsninger som er passende.(ibid). Endringen som skjer i en organisasjon kan være av ulik karakter; de kan tilpasse seg for å være mer lik andre organisasjoner, som er en slags institusjonell tilpassning; man kan gjennomføre administrative reformer, eller man kan danne en ny enhet i organisasjonen som arbeider med en ny eller spesiell oppgave (Roness 1997:76). Det som er spesielt med denne typen endring er at den vil etter en stund bli en rutine, en norm som blir fulgt fordi det forventes at det skal være slik. Når organisasjoner har faste rutiner og normer kan dette være et signal om at det finnes en spesiell organisasjonskultur som er felles for hele organisasjonen eller deler av den. Organisasjonen blir det den er både som en konsekvens av indre og ytre press.

"Kultur er noe en institusjon er" (Christensen et al 2005:54).En felles organisasjonskultur bidrar til at man handler og tenker på en spesiell måte i gitte situasjoner.

Empiriske implikasjoner av kulturperspektivet

Jeg har forventninger om at organisasjonskulturen har noe å si for hvordan Utenriksdepartementet handlet under flodbølgekatastrofen. Organisasjonsendringen i Utenriksdepartementet kan være et resultat av at det var en forventning både internt og eksternt om at en endring måtte skje i forhold til UD sin krise og beredskapsstruktur. Institusjonelle teorier peker på at endringer i en organisasjon vil i første omgang være små og skrittvis, og at man vil søke å løse problemene innenfor den allerede etablerte organisasjonsstrukturen. Nye løsninger vil først og fremst ta utgangspunkt i det kjente, og det er ikke før en organisasjon står ovenfor en krise der man ikke leverer etter forventningene man vil søke etter nye organisasjonsformer (March og Olsen 1989).

2.6 Myteperspektiv

Myteperspektivet tar utgangspunkt i at omgivelsene setter sitt preg på organisasjonene. Perspektivet kan plasseres innenfor det som blir omtalt som den nyinstitusjonelle skolen (Christensen et al. 2005:66). Myteperspektivet er også kjent som omgivelsesperspektivet i litteraturen. Perspektivet konsentrerer seg om normene, verdiene og de ulike mytene som er i bevegelse i organisasjonenes omgivelser (Meyer og Rowan 1977). Organisasjonene må forholde seg til sine omgivelser og eksisterer i en kontekst sammen med andre organisasjoner som de er under gjensidig påvirkning av. Perspektivet tar utgangspunkt i at organisasjoner er et åpent system, med dette menes det at organisasjoner er i stadig interaksjon med omgivelsene sine og at de derfor er under en gjensidig påvirkning av hverandre. Denne gjensidige påvirkningen av hverandre kan føre til en endring av den institusjonelle identiteten. I omgivelsesperspektivet møter organisasjoner en forventning om hvordan de burde være (Christensen et al. 2005:66). Organisasjonene tilpasser seg ofte denne forventningen, og framstår utad slik det forventes av en, og det skjer en dekontekstualisering av organisasjonen. Myte blir i denne sammenhengen de sosialt skapte normene i de institusjonelle omgivelsene til en organisasjon (ibid). Røvik skriver også om dette der han beskriver formelle organisasjoner og deres kontekst på følgende måte: *"Formelle organisasjoner befinner seg i institusjonelle omgivelser der de konfronteres med sosialt skapte normer og konvensjoner for hvordan den enkelte organisasjon til en hver tid bør være utformet"* (Røvik 1998:36). I dette perspektivet søker organisasjonene aksept fra sine omgivelser, men når ikke denne aksepten eksisterer ønsker man å foreta en organisasjonsendring som er et resultat av drivkrefter fra omgivelsene sine. Omorganiseringer vil altså forekomme i organisasjoner når

organisasjonsformen ikke er i samsvar med de vilkårene omgivelsene setter (Roness: 1997:82).

Tsunamikatastrofen pekte på sider ved UD sin krise og beredskap som ikke fungerte. Politikere, ansatte i UD, og deler av befolkningen, kan betraktes som drivkrefter i omgivelsene som var med på å sette i gang en prosess som førte til en organisasjonsendring i Utenriksdepartementet. Noen organisasjoner vil i tilfeller der omgivelsene er drivkrefter for endring endre seg raskt, mens andre vil bruke lenger tid. Endringstakten til organisasjonen vil være avgjørende for hvilken læring organisasjonen og omgivelsene gjør (Roness 1997:84). Offentlige organisasjoner er i større grad blitt opptatt av å passe på sitt rykte ovenfor andre samfunnsaktører i sine omgivelser. De ønsker å reflektere det som andre organisasjoner representerer, og kunne speile seg i samme speilbilde som andre. Denne årsaken gjør at enkelte ”organisasjonsoppskrifter” blir institusjonaliserte (Røvik:1998). Gode organisasjonsoppskrifter er ettertraktet og forbindes med suksess, måloppnåelse og anerkjennelse fra andre. Det er de organisasjonsoppskriftene som blir populære får ofte en spredningskraft fordi de blir oppfattet som vellykkete og fordi de benyttes av organisasjoner som har høy legitimitet (ibid). Legitimitet kan være en av årsakene til at organisasjoner ønsker å tilpasses seg i forhold til omgivelsenes normer og verdier. Meyer og Rowan beskriver dette nærmere:

”...because these building blocks are considered proper, adequate, rational and necessary, organizations must incorporate them to avoid illegitimacy” (Meyer og Rowan 1977: 345).

Organisasjoners tilpasningsevne og søken etter legitimitet kan være et uttrykk for et ønske om overlevelse, og legitimitet kan styrke organisasjonens anseelse i omgivelsene:

”...the organization becomes, in a word legitimate, and it uses its legitimacy to strengthen its support and secure its survival” (Meyer og Rowan 1977:349).

Empiriske implikasjoner av myteperspektivet

Jeg har en forventning om at en del av de foretatte endringene har skjedd som et resultat av et ønske om reel endring og effektivitet, men at en del av endringen kan også ha forekommet som rent symbolske handlinger ovenfor sine omgivelser. Et ønske om aksept fra andre

organisasjoner UD liker å sammenlikne seg med, kan også ha vært en drivkraft for endring. Jeg har forventninger til at den nye organiseringen i UD er påvirket av sine omgivelser og at UD har ”jaktet” på gode organisasjonsoppskrifter som kan ha dannet grunnlag for den organiseringen av samfunnssikkerhetsfeltet som eksisterer i Utenriksdepartementet i dag.

2.7 Kobling av de ulike fasene og perspektivene

Jeg har til nå i kapitelet redegjort for hvilke teoretiske perspektiv jeg vil bruke i studien min, i tillegg har jeg pekt på fem sentrale faser offentlige organisasjoner må igjennom får å takle en krise. Jeg har forsøkt å sammenfatte de ulike perspektivene og fasene i en tabell. Denne tabellen er et forsøk på å gi en oversikt over de forventningene jeg har til de ulike fasene og hvilken teoretiske perspektiver jeg forventer gjør seg gjeldene for hver fase.

Perspektiv/Fase	Erkjennelse	Beslutningstaking	Meningsdannelse	Avslutning	Læring
Instrumentell	X			X	X
Kultur	X	X	X		
Myte			X	X	X

Tabell 2.1

I Erkjennelsesfasen har jeg en forventning om at det instrumentelle perspektivet vil ha en forklaringskraft i forhold til når og hvordan UD erkjente krisen. Den hierarkiske organisasjonskulturen var nok en faktor som påvirket denne fasen og prosessen. UD sine varslingsrutiner la på mange måter opp til at erkjennelsen av krisen skulle skje gradvis og starte på bunnen og bevege seg oppover i organisasjonen, og det var de som satt i toppen av UD som hadde fullmakt til å si; ”dette er en krise”. I Beslutningstakingsfasen har jeg en forventning og kulturperspektivet hadde en forklaringskraft. Organisasjonskulturen kan ha spilt rolle i forhold til beslutningstaking med samme argument som i erkjennelsesfasen. UD er en hierarkisk organisasjon og beslutninger kan ikke tas av alle, de må ofte klareres på et høyere nivå. I meningsdannelsesfasen har jeg forventninger til at to av de teoretiske perspektivene kan ha forklaringskraft. Kulturperspektivet påvirker fasen fordi måten UD håndterte media og taklet henvendelser fra pårørende var også et resultat av organisasjonskulturen. UD sitt informasjonssystem er bygget opp rundt at man har en talsperson som uttaler seg på veggen av Utenriksministeren og etaten. Myteperspektivet kan ha en forklaringskraft i forhold til UD sitt informasjonsarbeid. Det eksisterte en forventning om informasjon fra flere ulike aktører noe som UD ikke kunne overse. I forhold til avslutningsfasen har jeg en forventning om at instrumentelt perspektiv og myteperspektivet

har en forklaringskraft. Det instrumentelle perspektivet kan gi oss forklaringer på avslutningsfasen. Når Stortinget behandlet Stortingsmeldingen om krisehåndtering la politikerne en del føringer på hvilke endringer UD måtte foreta seg i sin egen organisasjon. For at beredskapen skulle sikres handles det av både UD og Stortinget på en formålsrasjonell måte. Myteperspektivet kan gi oss en forklaring fordi ønsket om en avslutning av krisen kan også være et resultat som et press fra sine omgivelser og andre organisasjoner, som i dette tilfelle ha vært andre departement. I tillegg så er det viktig for en organisasjon å ha aksept fra andre organisasjoner og andre aktører i samfunnet, det var nødvendig for UD å avslutte krisen slik at de kunne få denne aksepten. I den siste fasen, læring kan et instrumentelt perspektiv og et myteperspektiv også gi en forklaringskraft. Læringen i UD kan på mange måter sees på som en formålsrasjonell handling. Det kan være en oppfattelse i organisasjonen at hvis man trener og øver så vil man unngå lignende kriser i framtiden. Myteperspektivet spiller inn i forhold til hvordan UD vil bli sett på av andre organisasjoner de kan sammenligne seg med. Å ha en godt utrustet beredskapsorganisasjon kan være viktig når man skal speile seg i andre organisasjoner, i tillegg så var det etter tsunamien en forventning om at UD skulle endre seg og utvikle en bedre og sterkere beredskapsorganisasjon.

2.8 Avslutning

Jeg har i dette kapitlet redegjort for hvordan jeg skal benytte meg av de ulike teoretiske perspektivene samt hvordan jeg kan knytte disse til det empiriske materiale i denne studien. Jeg har i tillegg presentert fem kritiske faser som offentlige organisasjoner må igjennom for å håndtere og avslutte en krise, og hvordan jeg vil bruke disse på fasen fra tsunamien traff og til man fikk på plass en ny kriseberedskap i UD. Til slutt har jeg benyttet meg av tre ulike modeller som beskriver og forklarer hvordan en organisasjon reagerer på ytre stress, og hvilke konsekvenser det har for organisasjonen. Alle disse teoretiske perspektivene og modellene vil jeg benytte meg av i analysen når teorien møter empirien.

3 Metode

I dette kapitlet vil jeg drøfte de metodiske tilnærmingene og de metodiske valgene jeg har gjort i studien og hvilke erfaringer jeg har høstet under arbeidet.

Jeg vil ta for meg de ulike metodiske valgene jeg har benyttet meg for å kunne svare på problemstillingen og de sentrale spørsmålene for min studie av krisehåndtering av tsunamien i norsk UD.

3.1 Casestudie som forskningsdesign

Case for studien min er som nevnt krisehåndtering og det norske Utenriksdepartementet. Oppgaven har et spesielt fokus på krisehåndteringen under tsunamien og utvikling av ny kriseberedskap i etterkant av tsunamien. Hva er en casestudie, og hvordan definerer man en casestudie? Robert K. Yin er kanskje den mest brukte forfatteren når det kommer til casestudier. I følge Yin er det tre ting som kjennetegner en casestudie. For det første så et ofte caset man studerer et samtidig fenomen, for det andre der det er vanskelig å skille fenomenet man studerer fra dens kontekst, med dette mener Yin at konteksten er en stor del av studie (Yin 1993). Det siste han peker på er at man ikke kan støtte seg til en datakilde eller en innsamlingsmetode, men man må støtte opp studien med flere data og metoder. Studien min faller inn under alle disse tre kategoriene. Tsunamikatastrofen og reorganiseringen av UD sin krisehåndtering skjedde nylig, dermed så er fenomenet samtidig. Det er tsunamien og det som skjer i umiddelbar etterkant med hensyn til krisehåndtering som er konteksten i min studie, hvor konteksten slutter er ikke entydig i min studie. I studien min bruker jeg flere datakilder og metoder, både intervju og dokumentanalyse er blitt brukt. De faktorene jeg nå har nevnt støtter opp under at studien min av krisehåndtering i UD er en case studie.

Det finnes både fordeler og ulemper ved å bruke cases studie som forskningsstrategi.(Gerring 2007). Fordelen kan være en av de tre kjennetegnene ved en case studie, det at man benytter seg av et mangfold av datakilder. Et mangfold av datakilder kan bidra til at man får en god og effektiv arbeidssituasjon. Man står friere i forhold til innsamling av data og kan supplere de ulike datakildene, istedenfor å være avhengig av en eneste datakilde som kan være tilfelle i kvantitative studier. Flere datakilder kan også gi et bredere grunnlag for tolking av data.

Ulempen ved bruk av case studie kan være at det gir lite rom for generaliseringer slik som det er vanlig at kvantitative studier kan bidra til (Grønmo 1996).

3.2 Datagrunnlag

Siden jeg har valgt casestudie som forskningsstrategi for denne oppgaven kan konsekvensen være at jeg får store datamengder, siden jeg går til ulike kilder i arbeidet med studien. På den ene siden kan store datamengder kan bety at jeg kan få bred og kunnskap om saksfeltet, også til dels mye detaljkunnskaper. På den andre siden kan mye data gjøre at det blir vanskeligere å holde oversikt over mengden informasjon.

Datagrunnlag for denne studien er dokument og intervju. Hovedtyngden av data jeg har er ulike dokumenter. Intervju er brukt som supplerende data, intervjuene gir en subjektiv beskrivelse av hendelser og prosesser som studien berører. Ved å bruke ulike typer datakilder kan man vurdere de opp mot hverandre og få et klarere bilde av hvor pålitelig kildene er.

Datagrunnlaget for studien er basert på følgende kilder:

- Intervju med sentrale personer i Utenriksdepartementet som har vært involvert i omorganiseringen av UD sin kriseberedskap, og som er i dag i nøkkelposisjoner med hensyn til kriseberedskap i UD.
- Intervju med sentrale personer i Justisdepartementet sin Rednings og beredskapsavdeling som har arbeidet med relevante dokumenter som omhandels i denne studien.
- Intervju med tidligere Justisminister Odd Einar Dørum, som var sentral under krisehåndteringen av tsunamien og i forhold til politikktutforming i etterkant.
- 26.12 Rapport fra det Regjeringsoppnevnte evalueringsutvalget i forbindelse med flodbølgekatastrofen i Sør Asia, kjent som Reinåsutvalget.
- Stortingsmelding nr 37(2004-2005) om flodbølgekatastrofen i Sør Asia og sentral krisehåndtering.

- Innstilling fra forsvarskomiteen (Inst. S. nr 265 (2004-2005) om flodbølgekatastrofen i Sør Asia og sentral krisehåndtering.

- Referat fra åpen høring i forbindelse med behandling av Stortingsmelding nr 37 om flodbølgekatastrofen i Sør Asia og sentral krisehåndtering.

- Referat fra stortingsdebatten i forbindelse med behandling av Stortingsmelding nr 37 om flodbølgekatastrofen i Sør Asia og sentral krisehåndtering.

- Arkivmateriale fra Justisdepartementet

- Dokumenter fra Utenriksdepartementet som omhandler deres nye kriseberedskap

3.3 Datatilgang

De første henvendelsene med hensyn til innsyn i dokumenter og intervjuavtaler med sentrale personer gikk ut i mars 2006. Jeg fikk svar fra Utenriksdepartementet i slutten av mai 2006, da fikk jeg tilsendt de dokumentene som de mente best beskrev deres nye kriseberedskap.

Justisdepartementet besvarte min henvendelse i midten av juni 2006, jeg fikk av departementet tilsendt de dokumentene de hadde knyttet til tsunamien som de mente de kunne frigi. De dokumentene jeg ikke fikk tilgang til var intervjumateriale som Reinåsutvalget samlet inn under sitt arbeid samt de ulike utkastene til Stortingsmelding nr 37. Begrunnelsen for avslaget med hensyn til Reinåsutvalget sin rapport ble forklart med at det er praksis at arkivmateriale fra offentlige granskningsrapporter blir unntatt offentligheten i 20 år. Det som var interessant for min studie var den delen av intervjumateriale som inneholdt samtaler med tjenestemenn i UD, selv om jeg ikke fikk tilgang til dette mener jeg at studien ikke er svekket av den grunn siden jeg har fått intervjuet tjenestemenn som var med under krisehåndteringen av tsunamien.

I svarene fra departementene ble jeg også tildelt en kontaktperson som jeg kunne bruke i mitt videre arbeid og med hensyn til nærmere avtaler i forbindelse med intervju av enkeltpersoner. Jeg hadde en samtale med hver av mine kontaktpersoner i Oslo ca en måned før jeg reiste over igjen for å foreta intervjuene. I disse samtalene presenterte jeg studien og svarte på spørsmål som kontaktpersonene måtte ha i forbindelse med mitt arbeid. Dette mener jeg var viktig slik at man fikk etablert et tillitsforhold, disse møtene var svært nyttige siden jeg fikk

både tilgang på dokumenter jeg ikke hadde hatt tidligere, og det var lettere for kontaktpersonene å finne informanter som kunne bidra i konstruktivt til studien. Underveis i studien byttet kontaktpersonen min i Utenriksdepartementet jobb, jeg fikk i den forbindelsen en ny kontaktperson som jeg har hatt kontakt med via e-post.

3.4 Dokumentanalyse

Som tidligere nevnt så er hovedkildene i min studie ulike dokumenter. Det er nødvendig får at jeg skal kunne besvare problemstillingen min at jeg bruker relevante offentlige dokumenter som tar for seg prosessen fra flodbølgen inntraff til man fikk på plass en ny kriseberedskap i UD. Thagaard skriver at dokumentanalyser skiller seg fra annen data en har samlet inn, fordi dokumenter man benytter in en dokumentanalyse er skrevet med et annet formål en det som det brukes til i for eksempel en studie.(Thagaard 2003:59) I tillegg til de offentlige dokumentene jeg har nevnt jeg bruker så har jeg til tider støttet meg på ulike avisartikler, som belyser sider av temaet som ikke kommer fram i de offentlige dokumentene.

Det finnes både fordeler og ulemper når en bruker offentlige dokumenter i en studie. Fordelene er at offentlige dokumenter kan studeres flere ganger de forandres ikke, dokumentene er presise og de dekker store områder av et tema. Dokumentene kan bidra til å øke forståelsen av den politiske prosessen med å få på plass en ny kriseberedskap, noe som kan leses blant annet i Storingmeldingen jeg bruker i min studie. Ulempen kan være at dokumentene kan være skrevet med en foruinnatthet, grunnet de ulike innspillene i forbindelse med en rapport eller stortingmelding, det kan også være selve tidspunktet og miljøet dokumenter blir skrevet i som kan gjøre at de ikke blir objektive. (Yin 2003). Både fordelene og ulempene ved å bruke dokumenter som er skrevet i et annet øyemed enn til forskning er noe som jeg må ta med i betraktningen i det arbeidet jeg gjør.

3.5 Intervju

Jeg har foretatt intervju som supplement til dokumentanalysene jeg har gjort i denne studien. Intervju kan være et nyttig supplement ved at i en intervjusituasjon kan man få tilgang på informasjon som ikke finnes i ulike dokument, intervju kan også bidra til at man får en mer utfyllende informasjon og forklaring av ulike sider i en studie. Intervju skjer i et samspill mellom intervjuer og informant, det er viktig at intervjuer får svar på det som er viktig for ens studie(Tahgaard 2003:85), men det er også viktig å være lydhør for andre tema og annen informasjon som informanten skulle komme med under intervjuet (ibid). Selv om jeg på

forhånd hadde laget intervjuguide, der jeg hadde bestemt meg for hvilke spørsmål jeg skulle stille, og hvilke tema jeg skulle innom, var jeg likevel åpen for ny informasjon som informantene kunne komme med. Det er også viktig at man som intervjuer er flink til å følge opp med spørsmål som ikke nødvendigvis står i intervjuguiden, både fordi at intervjuer ikke alltid svarer på det en blir spurt om, men også fordi dette det kan komme opp informasjon som kan være nyttig for studien men som man ikke på forhånd har klart å plukke opp.

Jeg har benyttet meg av den metoden som Thagaard vil kalle for kvalitativt forskningsintervju (Thagaard 2003:85), det vil si at intervjuene har en delvis strukturert tilnærming. Jeg vil omtale de personene jeg har intervjuet som informanter. Fordelen av å bruke intervju som data er at man får muligheten til å få bekreftet eller avkreftet funn man har gjort i de ulike dokumentene man bruker i studien, dette vil være en styrke for analyseprosessen som kommer senere i studien. Ulempen ved å foreta seg intervju er at det kan være en tidkrevende prosess, både i forhold til at en må kanskje reise bort for å foreta de, og det at en må bruke tid på å transkribere dataene før en kan benytte seg av dem. Jeg besluttet å foreta intervju fordi jeg mente det ville styrke studien, til tross for at det var en tidkrevende prosess.

Jeg intervjuet i alt ni personer. Fire av informantene mine arbeider i Utenriksdepartementet, disse ble valgt ut i fra en liste med navn jeg fikk tilsendt fra min kontaktperson. Navnene på listen omfattet i alt seks navn på personer som hadde vært og er sentrale med UD sitt krisearbeid. I tillegg har jeg stilt en del spørsmål til den siste kontaktpersonen jeg hadde i UD, de svarene jeg fikk i den forbindelsen var svært nyttige og danner derfor også grunnlag for det empiriske materialet. De fire neste informantene mine kommer fra Justisdepartementet, jeg valgte å ha informanter fra Justisdepartementet fordi departementet og spesielt redings- og beredskapsavdelingen var involvert under tsunamikatastrofen og i utarbeidelse av Stortingsmelding nr 37. Kontaktpersonen min i Justisdepartementet hjalp meg med å komme fram til de sentrale personene som kunne være av interesse å intervju. Den siste informanten min er tidligere justisminister Odd Einar Dørum, jeg valgte å intervju Dørum i etterkant av de åtte første intervjuene, begrunnelsen vil jeg komme tilbake til senere i dette kapittelet.

Alle intervjuene ble foretatt i Oslo og i lokalene til henholdsvis Utenriksdepartementet og Justisdepartementet og på Stortinget.

I Utenriksdepartementet ble alle intervjuene tatt opp på bånd, informantene mine samtykket i dette de hadde da også fått forespørsel om dette på forhånd. Alle intervjuene med unntak av

ett ble foretatt på informantenes kontor, det siste intervjuet ble foretatt i UD sin kantine etter informantens eget ønske. En av informantene mine i UD er førstekonsulent de tre andre er avdelingsdirektører. Da jeg hadde transkribert intervjuene ble disse sendt til informantene til gjennomlesing, samtlige informanter ønsket å bli anonymisert, dette er blitt gjort. Alle informantene mine med unntak av Odd Einar Dørum er anonymisert, ved at jeg har kodet de med hvert sitt tall fra 1-10, informantene er nummerert i tilfeldig rekkefølge og det har ingen sammenheng med hvor de er oppført i informantlisten. Ved å anonymisere informantene i UD kan jeg i større grad bruke det som kom fram i intervjuene. Informantene mine i UD hadde nok ikke snakket så fritt og åpent rundt et så sensitivt tema hvis de ikke hadde blitt anonymisert. Jeg opplevde tekniske problemer under et av intervjuene mine, jeg måtte ta en del av spørsmålene på nytt over telefon da jeg kom hjem. Intervjuene i UD var svært nyttige og berikende, for den videre analyseprosessen av studien min.

Intervjuprosessen i Justisdepartementet bød på en del hindringer. Jeg hadde avtalt intervjuene mine i JD samme uken jeg skulle intervjuer i UD. Dagen før jeg reiste ble to av intervjuene avlyst grunnet annen møteaktivitet. Jeg klarte likevel å få til nye avtaler samme uken. Jeg hadde i likhet med UD sendt over en temaguide, slik at de kunne forberede seg på hvilke tema jeg ville berøre, sammen med en forespørsel om mulighet for opptak. Jeg hadde også avtalt at en og en informant skulle intervjues. Da jeg kom til den første avtalen, måtte jeg stå og vente en god stund, da jeg ble hentet ble det forklart at informanten ikke hadde fått beskjed om tidspunktet og at jeg måtte intervjuer vedkommende og en annen sammen. Jeg var ikke forberedt på en gruppeintervju situasjon men jeg innså at jeg måtte gjøre det beste ut av det. Da vi satt oss ned ble det stilt spørsmål ved opptaksutstyret og det at jeg hadde med meg spørsmål på et ark. Jeg forklarte at dette skulle de ha fått informasjon om noe de sa de ikke hadde gjort. Vi ble likevel enige om at jeg kunne ta opp intervjuet. Jeg følte de forholdene jeg har nevnt gjorde at intervjusituasjonen ikke ble optimal verken for meg som intervjuer og for informantene. Selve intervjuet ble preget av at informantene i UD var lite villige til å gå inn på det jeg spurte om med begrunnelsen av at de var byråkrater og var satt til å forvalte vedtak ikke mene noe om det. De ønsket ikke å uttale seg om enkelte sider til tross for lovnad om anonymitet. Da jeg kom til min andre avtale i Justisdepartementet ble jeg fortalt at jeg måtte ta de to siste intervjuene også i lag, de to siste informantene ønsket ikke at jeg tok opp intervjuet, med bakgrunn i dette noterte jeg under møtet og skrev en rapport i etterkant. Med erfaringer fra første intervju hadde jeg tilpasset en del av spørsmålene mine slik at jeg kanskje kunne få noe mer ut av denne samtalen enn den første. Jeg fikk i denne runden mer

informasjon enn jeg fikk under første intervjuet. Det faktum at Justisdepartementet ikke ønsket å uttale seg om en del tema som var viktig for min studie kan sees på som en mangel ved min studie. Men jeg mener den mangelen ikke er av vesentlig grad, da det er først og fremst Utenriksdepartementet sin rolle jeg berører i min oppgave. For å bøte på de få svarene jeg fikk fra Justisdepartementet besluttet jeg å ta kontakt med tidligere statsråd Odd Einar Dørum. Tanken var at han som politiker stod mye friere enn byråkrater i JD til å uttale seg om saken. Jeg fikk til en avtale med han i mars 2007, og fikk mye nyttig kunnskap og informasjon jeg benytter meg av i mitt andre empirikapittel som omhandler Stortingsmelding nr 37 om flodbølgekatastrofen i Sør Asia. Dørum var velvillig og åpen og snakket fritt rundt de tema jeg ønsket å berøre.

Ved de tilfellene det har vært uklarheter og spørsmål rundt hva informantene mine har sagt har jeg hatt mulighet til å ta kontakt på e-post for avklaring. Dette har fungert bra og alle informantene har vært velvillig under arbeidet.

3.6 Vurdering av studiens datagrunnlag

For å vurdere studiens kvalitet og om en har svart på det en sier en skal studere er validitet og reliabilitet sentrale begrep. Et annet ord for validitet er gyldighet og et annet ord for reliabilitet er pålitelighet (Ringdal 2001:166).

Validiteten av en studie forteller oss om man har studert det man sier man skal studere, om man har besvart problemstillingen man skisserer i begynnelsen av studien. Mens reliabilitet er et spørsmål om empiri er validitet i tillegg et spørsmål om teoretisk vurdering.(ibid). Validiteten avgjøres om en har gjennom de metodiske valgene og strategiske avveiningene klart å beskrive, forklare og besvare det fenomenet en studerer. I hvilken grad en studie er valid er en skjønnsmessig vurdering. For å ivareta at man har validitet er det viktig at man bruker flere datakilder. Det er brukt flere datakilder i denne studien sammen med at informantene mine har fått mulighet til å lese igjennom intervjuene jeg har transkribert. Ved gjennomlesing har informantene mine hatt muligheten til å komme med bemerkninger i form av videre forklaring eller korrigerings. Jeg har også hatt kontakt gjennom e-post med mine informanter og kontaktpersoner slik at jeg har kunnet kontakte dem med spørsmål som har dukket opp under veis. Til tross for at jeg underveis i intervjuprosessen oppdaget at informantene mine i Justisdepartementet har vært tilbakeholdne med å besvare enkelte av

mine spørsmål, mener jeg at de forholdene jeg nå har nevnt har vært med på å styrke studiens validitet

Det er viktig at en studie er gyldig, men det er også viktig at den er pålitelig og *reliabiliteten* forteller oss noe om dette. Hvis en studie har høy reliabilitet, vil det si at man kan etterprøve studien ved å foreta seg det samme undersøkelsesopplegget på et senere tidspunkt, reliabilitet er der man opplever et samsvar mellom de to datainnsamlingene på de ulike tidspunktene. For at en studie skal være repliserbar er det viktig at en dokumenterer grundig det arbeidet man har gjort under datainnsamlingen. Jeg har tidligere beskrevet hvordan de intervjuene jeg foretok meg ble tatt opp med opptaksutstyr, dette for å ivareta nøyaktigheten, i tillegg så siterer jeg de informantene jeg har fått tillatelse av i teksten. Det at en del av informantene ikke ønsket å bli direkte sitert, kan svekke studiens reliabilitet, men jeg mener jeg unngår dette ved at jeg likevel skildrer ting som kom fram i intervju uten å tilkjenne gi informantene og avsløre deres identitet. De dokumentene jeg bruker i studien er nøyaktig referert til og det kan etterprøves.

3.7 Avslutning

Jeg har i dette kapitlet redegjort for de metodiske tilnærmingene og valgene jeg har benyttet meg av i studien. Jeg har gått igjennom intervjuprosessen og de ulike dokumentene som er benyttet i oppgaven. Til slutt i kapitlet har jeg redegjort for oppgavens validitet og reliabilitet.

4 Kontekst og bakgrunn

Dette kapittelet er ment som en innføring og presentasjon av temaet og bakgrunnen for oppgaven, og siktemålet er å gi en bedre forståelse av oppgavens tematikk.

I kapittelet vil jeg gå inn på bakgrunn og kontekst for oppgaven. Jeg vil gå inn på Tsunamien som krise og hvilke aktører som ble involvert i håndteringen av flodbølgekatastrofen. Jeg vil og belyse UD som organisasjon og deres forhold til andre sentrale aktører innenfor feltet samfunnssikkerhet og beredskap. Jeg vil også gå inn på de ulike hovedprinsippene for samfunnssikkerhet, som vi opererer etter i Norge.

4.1 Ansvar, Likhet og Nærhet - Hovedprinsipp for samfunnssikkerhet

Det er tre hovedprinsipp som man arbeider etter for å ivareta samfunnssikkerheten i Norge.¹ Det første er *Ansvarsprinsippet* som betyr at den som har ansvar i en normalsituasjon også har et ansvar i tilfelle ekstraordinære hendelser. Dette vil si at UD som har ansvaret for nordmenn i utlandet i en normalsituasjon også har ansvaret i en eventuell krisesituasjon. Utenriksdepartementet ble dermed bakgrunn i ansvarsprinsippet utpekt som lederdepartement under flodbølgekatastrofen. Det andre prinsippet man opererer med er *Likhetsprinsippet*. Likehetsprinsippet tar utgangspunkt i at man i en krisesituasjon skal i størst mulig grad benytte seg av en organisasjon som er lik i en normalsituasjon. *Nærhetsprinsippet* betyr at kriser skal håndteres på et lavest mulig nivå, med dette menes det laveste forvaltningsnivå. Det finnes også et fjerde prinsipp som kalles for samvirkeprinsippet. Dette prinsippet skal regulere forholdet mellom det offentlige aktørene og de private aktørene som handler innenfor området samfunnssikkerhet.²

På Justisdepartementet sine hjemmesider står det følgende om sentral krisehåndtering:

”Det enkelte departement er ansvarlig for beredskapsforberedelser og krisehåndtering innenfor sine forvaltningsområder og for å sørge for aktuell samordning med andre ansvarlige departementer. I krisehåndteringen på nasjonalt nivå er det den aktuelle situasjonen som avgjør ledelsen og organiseringen av sentrale krisehåndteringen. Dersom det

¹ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/tema/Samfunnssikkerhet-og-beredskap/Strukturen-for-krisehandtering-i-Norge.html?id=448375>

² <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/NOUer/2006/NOU-2006-6/13.html?id=157592>

oppstår en situasjon hvor det er usikkert hvem som er hovedansvarlig departement vil Justisdepartementet ta de nødvendige initiativ for å sikre en effektiv samordning av krisehåndtering på nasjonalt nivå. Hvis det skulle oppstå uenighet om hvem som har hovedansvaret for krisehåndteringen avgjøres saken av Regjeringen.”³

Alle departement er pålagt å utarbeide både varslingsinstrukser og beredskapsplaner for eventuelle kriser. I tillegg er de pålagt å foreta seg øvelser på krisehåndtering. Disse instruksene og planene skal inn til Justis og politidepartementet for godkjenning. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) gjennomfører tilsyn av departementene på området som angår samfunnssikkerhet og beredskap.

4.2 Flodbølgekatastrofen

Flodbølgen etter jordskjelvet på Sumatra i julen 2004, viste både internasjonale og norske myndigheter hvor sårbare man blir i en krisesituasjon.

Utenriksdepartementet ble varslet om flodbølgen rundt 40 minutter etter at den inntraff, 0510 norsk tid. Tjue minutter senere varslet UD Ambassaden i Bangkok om katastrofen. Katastrofens omfang gjorde at situasjonen ble opplevd som svært kaotisk og uoversiktlig for mange av de involverte, både hjemme i Norge og i Thailand. Det er Utenriksdepartementet som har ansvar for nordmenn som oppholdet seg i utlandet, og etter ansvarsprinsippet er det også UD som har ansvar for nordmenn i en krisesituasjon i utlandet. Utenriksdepartementet ble dermed ”eier” av krisen i sør Asia. Regjeringen og da spesielt Utenriksdepartementet fikk rettet krass kritikk mot seg i dagene etter at flodbølgekatastrofen var et faktum. Kritikken gikk på at myndighetene ikke hadde oversikt over krisens omfang og at tiltakene ble iverksatt alt for sent.

³ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/tema/Samfunnssikkerhet-og-beredskap.html?id=87075>

4.3 Utenriksdepartementet som organisasjon og plass i sentralforvaltningen

Utenriksdepartementet i dag er i stor grad organisert og tuftet på i utenriksordningen som ble vedtatt i 1922. Neumann og Leira skriver i boken ” Aktiv og avventende” at; ”UD fikk sin nåværende form i 1922. Den var en kopi av svensk UD. Lite har endret seg siden den gangen. Heller ikke ideen om at UD er noe helt spesielt i norsk forvaltning.” (Neumann og Leira 2005). Utenriksdepartementet er på mange måter et departement i særstilling. UD er det eneste departementet som har en egen inntaksordning, aspiranttjenesten. Aspirantordningen i Utenriksdepartementet er en ordning som har hatt som mål å rekruttere folk til toppstillinger i departementet. Ordningen ble opprettet i 1922, men fungerte ikke før etter 2.verdenskrig, da det ble lagt opp til at staten skulle bidra gjennom stipend til aspirantene, det ble også besluttet at man skulle ha en utsiling før man begynte på aspirantkurset. I 1946 ble det satt ned et utvalg ”reformutvalget” som skulle gå igjennom ulike sider ved aspirantutdannelsen, flere av anbefalingen i fra reformutvalget praktiseres den dag i dag i departementet. Kjønnsmessig har UD vært en mannsbastion, den første kvinnelige aspiranten i UD var Gudrun Martius hun fullførte aspirantkurset i 1939. I perioden 1958 til 1963 var det i alt 291 søkere til aspirantkurset, av de femti som ble tatt opp var bare to kvinner. Det var ikke før 1970- tallet at det store kvinneinnrykket i UD kom (ibid). Likevel gikk det over tretti år før det var flere kvinner enn menn på et aspirantkurs i UD.

Arbeiderpartiet satt med makten i store deler av både etterkrigstiden og mellomkrigstiden, de satte sitt preg på departementets utvikling med hensyn til utenrikspolitiske prioriteringer og hvordan UD ble organisert. Sikkerhetspolitikk og medlemskap i EEC/EF var sentrale spørsmål som ble prioritert i første periode etter 2.verdenskrig (ibid). Bistandspolitikken var en annen side ved utenrikspolitikken som ble prioritert, likevel var ikke bistandspolitikken særlig godt representert i UD sin organisasjon. Norsk Utviklingshjelp ble opprettet i 1962, denne organisasjonen er forløperen til Direktoratet for utviklingshjelp, NORAD. Og det var først etter opprettelsen av Norsk utviklingshjelp at UD fikk en egen avdeling som arbeidet med bistandssaker.

Globaliseringens inntog på 1970-tallet merket UD ved blant annet en sterk vekst i fagområder og antall ansatte, internasjonaliseringen i dag merkes ved at blant annet flere nordmenn oppholder seg i utlandet både permanent og midlertidig. Utenriksdepartementet er et

departement som har nytt å ha høy status både innad i den norske forvaltningen, og utad fra andre lands utenriksdepartementer. Halvard Leira uttaler i intervju i tidsskriftet ”Stat og Styring” at; ”UD derfor alltid har likt å se seg selv som et slags sjefsdepartement, som skal koordinere de andre departementene. Men denne dobbeltrollen mellom ute og hjemme har iblant også gitt UD en slags schizofreni” (Stat og Styring 2/2007).

Strukturene i UD er over 100 år etter opprettelsen fortsatt ganske uforandret, det har vært flere forøk på reformer uten at disse har lyktes særlig. Reformene har i stor grad gått i forhold til administrativ organisering som antall avdelinger og navn. Reformene har ikke lyktes å endre måten departementet arbeider og hvordan man definerer ledelse. Blant de største utfordringen UD i dag har er at de mangler en klart definert strategisk ledergruppe der politisk ledelse sammen med avdelingsledere kan utvikle mål og prioriteringer for UD. Siden det er uklare skiller mellom strategisk og operativ ledelse drives ofte saksbehandlingen i departementet helt til topps.

UD er i dag en organisasjon på omlag 1400 ansatte fordelt på 740 ansatte i departementet, 660 av de ansatte tjenestegjør i ved utenriksstasjonene sammen med 880 lokalt ansatte. Utenriksdepartementet er personellmessig det største departementet i norsk sentraladministrasjon.

4.3.1 Utenriksdepartementets beredskapsarbeid før flodbølgekatastrofen

Utenriksdepartementet er et departement som tidligere ikke har rendyrket og opparbeidet seg kunnskap på feltet som angår sikkerhet og beredskap dette har vært et område som i stor grad har vært dominert av departement som Justisdepartementet, helse og omsorgsdepartementet og Forsvarsdepartementet. Likevel har Utenriksdepartementet vært på lik linje med de andre departementene pålagt og forpliktet til å utarbeide beredskapsplaner for eventuelle katastrofer eller kriser. Denne forpliktelsen er nedfelt i Kongelig resolusjon av 3.november 2000. Utenriksdepartementet hadde før tsunamien en del planverktøy som ble benyttet i krisesituasjoner. Den viktigste planen som ble benyttet var Instruks for saksbehandlervakten. Saksbehandlervakten er UD's døgnkontinuerlige vaktordning, som inntil tsunamikatastrofen ble betjent av aspiranter. Instruksen for saksbehandlervakten inneholdt blant annet en varslingsplan som ble benyttet ved alvorlige hendelser og ulykker.⁴ Departementet hadde i

⁴ Instruksen finnes ikke lenger på internett, denne ble fjernet etter at UD fikk en ny beredskapsordning. Instruksen ligger derfor som vedlegg til oppgaven

tillegg en beredskapsmappe og diverse andre planer og instruksjoner angående beredskap. Blant disse planene fant man en rammeplan fra UD som utenriksstasjonene skulle bruke ved utarbeidelse av egne planer ved krise og evakuering. I 2001 og i 2004 sendte DSB ut et spørreskjema til departementene i tråd med rapporteringsplikten i kongelig resolusjon av 3.november 2000. Utenriksdepartementenes svar i forhold til om personellet i departementet var øvet i med hensyn til krisesituasjoner lød som følger:

*”Det er ikke spesielt øvet eget personell i krise- og informasjonsbehandling de siste årene. Det kan i midlertidig nevnes at store deler av departementet har krisebehandling som sin daglige oppgave.”*⁵

Svaret fra UD var en henvisning til de mange saker som omhandler nordmenn i utlandet som opplever små og store personlige kriser, eksempelvis; tap av pass; ran og voldtekt.

Justisdepartementet og DSB godtok svarene fra UD og hadde ingen merknader til hvordan departementet hadde organisert sitt beredskapsarbeid.

Sekretariatet for sikkerhet og beredskap hadde før tsunamien ansvar for beredskapsarbeidet til departementet. Seksjonen var underlagt tidligere administrativ avdeling.

4.3.2 Forholdet mellom Utenriksdepartementet og ambassadene – vertikal samordning

Å få til en god koordinering og et godt samarbeid mellom Utenriksdepartementet hjemme i Norge og de mange utenriksstasjonene kan by på problemer. Den fysiske avstanden, lite kunnskap om lokale forhold og teknologi kan være hindringer. Utenriksdepartementets planverk for beredskapsarbeidet før tsunamien inneholdt også planer for de ulike utenriksstasjonene. Det eksisterte en sikkerhetskåp som var utarbeidet for å gi personell som var utstasjonert en innføring i alle sider som berørte sikkerheten ved kanselliet, samt den tidligere nevnte rammeplan for utenriksstasjoner. Ambassaden i Thailand hadde en evakueringsplan som var basert nettopp på UD's rammeplan for utenriksstasjoner. Det viste seg under tsunamien at denne planen ikke var anvendbar i situasjonen.⁶ Etter bombingene på

⁵ Evalueringsutvalgets rapport side 47

⁶ Evalueringsutvalgets rapport side 48

Bali i 2002, henvendte ambassaden i Bangkok seg til UD hjemme for å utarbeide en egen plan for større ulykker og/eller terroranslag. Arbeidet med å starte et slikt arbeid var ikke igangsatt da tsunamien traff Thailand desember 2004. Bare et par måneder før flodbølgekatastrofen var et faktum skrev ambassaden et brev til UD i Oslo der de ba UD om å utnevne direktøren ved Phuket International Hospital til honorær konsul på Phuket. Den anmodningen hadde ambassaden ikke fått noe svar på da katastrofen traff. Disse eksemplene på manglende kommunikasjon tydeliggjør på mange måter at det kan være svært vanskelig å få til vertikal samordning.

4.4 Sentrale aktører innenfor feltet samfunnssikkerhet

Under store kriser er det ofte et behov for at flere aktører samordner seg for at en krise skal bli håndtert på en best mulig måte. De tre prinsippene for samfunnssikkerhet legges til grunn for krisehåndtering, men i de tilfellene der et sektordepartement eller enkelte virksomheter ikke klarer å håndtere kriser alene og de ulike interessene må sees i sammenheng er det viktig å iverksette samordnings- og koordineringstiltak. Denne samordningsrollen har tradisjonelt sett blitt lagt til Justisdepartementet som har vært samordningsdepartementet i forhold til samfunnssikkerhet. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap ble opprette som et eget direktorat i 2003. Det eksisterer også en organisasjon for håndtering av kriser og ulykker rundt omkring i landets kommuner og fylker. Det lokale nivået ivaretar nærhetsprinsippet. Jeg vil i denne oppgaven ikke gå inn på dette leddet i forvaltningen i forhold til samfunnssikkerhet, da problemstillingen, min er rette mot de sentrale myndighetene.

Justisdepartementet

Av kongelig resolusjon den 16.september 1994 ble Justisdepartementet tillagt samordningsansvaret for den sivile beredskapen. Før den tid var det kun ansvarsprinsippet som var gjeldene, i tillegg fantes det et koordineringsråd for sivilt beredskap. (Serigstad 2003). Justisdepartementet ble opprettet i 1818 og har hatt lovarbeid, domstoler, politi og kriminalomsorg som politiske kjerneområder. Sivilt beredskap blir således et nytt politisk område for Justisdepartementet. Den sivile beredskapen ble først organisert etter 2.verdens krig, og ble da lagt under politiavdelingen under siviltjenestekontoret. Siviltjenestekontoret fikk ansvar for Sivilforsvaret, de vernepliktige sivilarbeiderne, redningstjenesten og flyhavari. Senere i 1970 da Direktoratet for sivilt beredskap ble opprettete, ble et nytt kontor kalt for beredskapskontoret opprettet, og lagt inn under administrativ avdeling i Justisdepartementet. I

1996 ble det opprettet en egen avdeling som skulle ha ansvar for den sivile beredskapen samt egne beredskapssaker, avdelingen fikk navnet rednings- og beredskapsavdelingen.(ibid) Rednings og beredskapsavdelingen har ansvar for hovedredningsentralene, siviltjenesteadministrasjonene og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, avdelingen har det overordnede fag- og samordningsansvaret for redningstjenesten. Samordning- og tilsynsansvar for beredskapsplanleggingen i departementene samt for den interne sikkerheten er også lagt til rednings og beredskapsavdelingen.⁷ Hvis det i en krisesituasjon skulle oppstå tvil om hvilket departement har ansvaret for krisehåndteringen, er det justisdepartementet som tar over ansvaret til regjeringen har avklart situasjonen. Justisdepartementet skal også kunne ta et samordningsansvar ved behov, der ingen andre departement tar ansvar (NOU 2000:24).

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB)

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap ble opprettet 1.september 2003.⁸ Direktoratet kom som en konsekvens av sårbarhetsutvalgets arbeid og den påfølgende Stortingsmeldingen. Stortingsmelding nr. 17 (2001-2002) Samfunnssikkerhet, veien til et mindre sårbart samfunn inneholdt blant annet et forslag om å samle beredskaps og sikkerhetsfeltet i et direktorat. Willoch- utvalget som utarbeidet NOU 2000:24 Et sårbart samfunn, fremmet i utgangspunktet et forslag om et ”innenriksdepartement” som skulle håndtere hele sikkerhets- og beredskapsfeltet, men høringene og behandlingen i Stortinget resulterte i et slags kompromiss forslag som gav Justisdepartementet mer myndighet i forhold til samordning, og et nytt direktorat med spesielt ansvar for samfunnssikkerhet. Da det nye direktoratet ble opprettet besluttet man å implementere to eksisterende direktorat i den nye organiseringen, de to direktoratene var Direktoratet for Sivilt beredskap og Direktoratet for el-sikkerhet med unntak av den næringsrettede delen av direktoratet (Serigstad 2003). DSB er underlagt Justisdepartementets myndighet og har ansvar for å foreta tilsyn av sikkerhets og beredskaps arbeide til departementene. I tillegg til dette har direktoratet en mengede oppgaver som omfatter blant annet informasjonsarbeid og produktsikkerhet (www.dsb.no).

⁷ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dep/org.html?id=487>

⁸ http://dsb.no/article.asp?ArticleID=1218&Rightmenu=H_Om_DSB&leftmenu=Forsiden

Helse og omsorgsdepartementet (HOD)

Helse og omsorgsdepartementet er et av de departementene som er svært sentrale med hensyn til de sentrale myndighetenes beredskaps arbeid. HOD har ansvar for innbyggernes helseberedskap, i krise og krigstid. Helseberedskapen består blant annet av smittevernberedskap, næringsmiddel og drikkevannberedskap og beredskap med hensyn til krisepsykiatri.⁹ Departementet har et bredt ansvarsområde, både i forhold til sentral krisehåndtering, og krisehåndtering på lokalt og regionalt plan. Helse og omsorgsdepartementet har et overordnet ansvar for helsesektoren og for samordning av informasjon og tiltak i forhold til andre departementer. Under HOD ligger det en rekke fag og myndighetsorganer som sammen med tjenester lokalt og regionalt ivaretar den utøvende beredskapen innenfor feltet. Helse og omsorgsdepartementet vil i ulike krisesituasjoner være aktuell som lederdepartement, dette med bakgrunn i at HOD er et departement med et stort ansvarsområde både i forhold til blant annet matsikkerhet og atomsikkerhet, men også fordi de samordner aktører på ulike forvaltningsnivå i forhold til samfunnssikkerhet.

4.5 Forholdet mellom Justisdepartementet og Utenriksdepartementet: horisontal samordning

Justisdepartementet er som nevnt det departementet som har i oppgave å samordne beredskapsarbeidet i departementene. Dette samordningsansvaret er nedfelt i en to kongelige resolusjoner, Kongelig resolusjon av 16.september 1994 og Kongelig resolusjon av 3.november 2000. I tillegg fastsatte Justisdepartementet i 1999 prinsipper for samordning på sentralt nivå under kriser og i katastrofer i ferd. I samordningsprinsippene fremgår det at hvert enkelt departement har ansvar for samordning med andre berørte departementer for å sikre en effektiv krisehåndtering innefor sine virksomhetsområder. I de tilfellene der det foreligger usikkerhet omkring hvilket departement som bør være ansvarlig for å samordne skal det avklares med Justisdepartementet.

Kongelig resolusjon av 3.november 2000 *Instruks om innføring av internkontroll med det sivile beredskapsarbeidet i departementene*, hadde som formål å innføre en systematisk metode, som kunne gjøre det lettere for departementene å sikre en god kvalitet på

⁹ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/hod/tema/Helseberedskap.html?id=1122>

beredskapsarbeidet. Denne resolusjonen slo fast at det er hvert enkelt fagdepartement som er ansvarlig for egen beredskap både i forhold til sivile og sikkerhetspolitiske kriser. Videre skal departementene avgi rapport med 2 års mellomrom til Justisdepartementet, rapporten skal inneholde status for beredskapsarbeidet. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) fikk tillagt oppfølgings og tilsynsansvaret av departementene.

4.6 Avslutning

Jeg har i dette kapitlet har jeg gitt en presentasjon av de ulike prinsippene for samfunnssikkerhet i forvaltningen. Videre har jeg gitt en presentasjon av de ulike aktørene innenfor feltet samfunnssikkerhet, og hvilken rolle de ulike aktørene spiller. Jeg har lagt vekt på Utenriksdepartementet som organisasjon, og deres ansvar innefor sikkerhet og beredskap ved en krisesituasjon.

5 Krisehåndtering i UD og Reinåsutvalget

Jeg vil i dette kapitlet ta for meg krisehåndteringen som var i UD i forbindelse med tsunamikatastrofen i sør Asia. Jeg vil belyse ulike sider ved håndteringen både her hjemme Norge og ute og da spesielt håndteringen av katastrofen i Thailand. Som det var rettet et spesielt fokus på grunnet det store antallet nordmenn som ble berørt av tsunamien. Jeg vil også ta for meg opprettelsen av evalueringsutvalget for flodbølgekatastrofen i Sør-Asia, også kjent som Reinåsutvalget. Jeg vil gå igjennom utvalgets mandat, utvalgets sammensetning, og de hovedkonklusjonene utvalget la fram ved endt arbeid. Jeg vil også se på den interne evalueringen UD foretok seg parallelt med arbeidet som evalueringsutvalget gjorde. Den interne evalueringen av UD er nedfelt i en rapport skrevet av ambassadøren til Japan, Åge Grutle. Til slutt i dette kapitlet vil jeg foreta meg en sammenlikning av de to nevnte rapportene.

5.1 Nedfelling av ansvar - ansvarsprinsippet

Siden det er UD som har ansvar for nordmenn i krisesituasjoner i utlandet. Ble det Utenriksdepartementet, som fikk håndteringen av krisen som hovedansvar. Dette er nedfelt i ansvarsprinsippet i forhold til samfunnssikkerhet som ble stadfestet i Stortingsmelding nr 17.(2001-2002). og i Stortingsmelding nr 39.(2003-2004). I Lov om Utenriksstjenesten av 13.desember 2002 punkt tre står det:

”Å gi bistand til norske statsborgere i utlandet, herunder bistand i forbindelse med straffeforfølgning, ulykker, sykdom og dødsfall.

Utenriksstjenestens oppgaver ivaretas av utenriksstasjonene og det regjeringsdepartement som Kongen bestemmer. Vedkommende departement forvalter utenriksstjenestens virksomhet og påser at lover og forskrifter blir overholdt.

I Instruks for Utenriksstjenesten av samme dato som loven, er det nærmere definert hvordan UD skal håndtere kriser i utlandet. I instruksens kapittel 8, §§ 14 står det:

”§ 14. Ulykke og sykdom.

Får utenriksstasjon kjennskap til at person som er bosatt i Norge er blitt utsatt for alvorlig ulykke eller sykdom under midlertidig opphold i utlandet, skal stasjonen yte nødvendig hjelp og snarest underrette pårørende og Utenriksdepartementet”.

I norske pass finner man også en påskrift som ber nordmenn i utlandet om å kontakte nærmeste utenriksstasjon ved en krise.

5.2 Erkjennelse og beslutningstaking: Krisehåndtering i UD

I julen 2004 oppholdt det seg flere tusen nordmenn i Thailand, og det nøyaktige antallet på hvor mange som befant seg i katastrofeområdet har ikke norske myndigheter lyktes og tallfeste. Dette var muligens et av de verst tenkelige tidspunktene for når en krise kunne inntreffe. Kombinasjonen med mange nordmenn på ferie konsentrert på et sted, sammen med juleferieavvikling hjemme og på ambassadene rundt omkring, gjorde muligens krisearbeidet enda vanskeligere enn forutsett. En av de største utfordringene med hensyn til kriseberedskap er det nye verdensbilde med nordmenn på reise. Mennesker reiser mer enn før, og de reiser til nye steder som for få år siden var utenkelig som feriemål. Hvert år er det om lag 1,4 millioner nordmenn som ferierer utenfor landets grenser. Det er sjelden at folk på reise ser nødvendigheten av å registrere seg ved den norske ambassaden i det landet de besøker og det er sjelden UD går ut med råd om å registrere seg ved ambassadene.

Utenriksdepartementet opplevde massiv kritikk for sin håndtering, både gjennom media, fra politikere og i rapporten fra det Regjerings oppnevnte evalueringsutvalget. De første timene i UD etter at katastrofen ble allmenn kjent, ble preget av at det nesten var umulig å få kontakt med UD. Det var liten telefonkapasitet og mange av de pårørende ble ikke møtt med noe svar de første timene og den første dagen av krisen. Det gikk ett døgn før UD valgte å ha et telefonnummer som pårørende kunne ringe til, før dette hadde UD operert med fem ulike nummer som man kunne ringe inn til.

Et annet problem var registreringen av antall savnede. Det ble pekt på at det ikke var teknisk gode løsninger på hvordan man skulle registrere savnede. Det viste seg at man skrev ned navn på savnede på papir i begynnelsen, men etter hvert ble det tatt initiativ til å lage en database i programmet Word. Dette fungerte likevel ikke slik man hadde tenkt seg. I UD prøvde man flere ganger å lage systemer som gjorde at flere kunne registreres og at listene lettere kunne oppdateres. Kripos og Utenriksdepartementet kom sammen 2.juledag, de diskuterte at både UD og Kripos fikk melding om savnede, UD og Kripos utvekslet listene de hadde. Likevel fortsatte begge instansene å registrere savnede på hver sin måte. Svikt i systemet er noe som blir påpekt i intervju med informanter i UD, en av informantene beskrev situasjonen med at det var et primært fravær av et system for krisehåndtering. Og uten et system sammen med

erfaring/øvelse er det vanskelig og lyktes (Informant 5). Den samme informanten mente at ledelsen gjorde så godt som de kunne, men led under den samme mangelen på system, og at de manglet trening og erfaring for denne type katastrofer.(Informant 5). En annen informant beskrev at UD hadde en beredskap i den forstand at man hadde en veldig handlekraftig departementsråd, og som var i stand til å håndtere det meste, men at i tilfellet med tsunamien så ble krisen for stor (Informant 4). Dette ble videre beskrevet da informanten fortalte om vaktordningen med døgnkontinuerlig vakt som likevel ikke fungerte siden systemet ikke var bygd for å håndtere noe på det nivået flodbølgekatastrofen var (Informant 4).

Det gikk enda to dager før man bestemte seg for å benytte seg av programmet FileMaker Pro, som var kjøpt inn for å benytte seg av i krisesituasjoner. Dette er et program som flere saksbehandlere kan benytte seg av samtidig.¹⁰

Antallet på savnede og omkommende som ble oppgitt sprikte fra dag til dag, og dette skapte stor usikkerhet og frykt blant pårørende og befolkningen for øvrig. Det første tallet på antall døde som ble oppgitt var 13, og det høyeste tallet man fikk opplyst over mulige omkomne var på over 1000. Dette tallet kom fram i en samtale mellom daværende statsminister Kjell Magne Bondevik og programleder, Viggo Johansen hadde på programmet RedaksjonEN den 31.desember. Listene over antall savnede og omkomne ble gjenstand for mye diskusjon i dagene etter flodbølgen, og kritikken om at Utenriksdepartementet og Regjeringen ikke hadde kontroll på listene økte. På spørsmål om hva som opplevdes som mest problematisk under krisehåndteringen her hjemme svarer en av mine informanter i UD, at hjemme var det med listene som var mest problematisk, det å sende folk ned med en liste på 2000 navn var en umulighet. Det at man ikke klarte å beslutte med en gang om man skulle legge ut listene og be folk ringe inn, og det faktum at det var flere dobbelregistreringer, gjorde at det hele ble en veldig vanskelig sak for hele departementet.

Onsdag den 29. desember ble man enige om at UD skulle overføre registreringsansvaret til Kripos. Dagen etter ble listene og registreringsansvaret ført over til Kripos. 3.januar, tre dager senere, ble den første listen med savnede og antatt døde offentliggjort av Justisdepartementet.

¹⁰ <http://www.dagbladet.no/nyheter/2005/04/20/429373.html>

Denne listen inneholdt 275 savnede og 16 antall omkomne. Etter kun få timer korrigererte myndighetene listen ved å halvere antall savnede.¹¹

Hjemmeapparatet til UD hadde i hovedsak i oppgave å motta, systematisere og distribuere informasjon til det offentlige. De hadde også ansvar for å fatte beslutninger innefor sitt ansvarsområde. Katastrofens art gjorde at det var viktig å ha fokus på to steder. UD måtte koordinere arbeidet sitt i Norge med arbeidet som skjedde i katastrofeområdet.

I dagene etter katastrofen besluttet Utenriksdepartementet å styrke ambassaden i Thailand. I alt ble ambassaden styrket med elleve personer de tre første dagene

De fleste norske utenriksstasjoner er små, og har ofte få utsendinger fra Norge, enkelte ambassader er styrket ved å ha lokale ansatte.

Alle som reiste fra Norge til katastrofeområdet meldte seg frivillig, og ingen av dem hadde blitt beordret ditt. Til tross for at det var på plass mannskap fra Norge så tidlig etter katastrofen var det mangler ved tilstedeværelsen. Det hele gikk rett og slett for raskt, for ingen av dem som reiste fikk med seg kommunikasjonsutstyr, bortsett fra mobiltelefon og ingen fra IKT-siden reiste i den første runden. Det var også tilfeller der ambassaden ikke var klar over at det var folk på vei ned før de stod i døråpningen. Dagen etter flodbølgen traff, ble det opprettet et midlertidig ambassadekontor i en korridor på Phuket International Hospital.

UD benyttet seg av de mange frivillige organisasjonene som befant seg i kriseområdet. Norske forretningsfolk stilte også opp og mange av de som hadde blitt rammet av flodbølgen stilte selv opp som frivillige.¹²

5.2.1 Varslingsfasen internt i UD

UD sin døgnkontinuerlige bemanning også, kalt saksbehandlervakten i UD, ble i fem-tiden på morgenen den 26. desember klar over at Sør-Asia var blitt rammet av et kraftig jordskjelv med påfølgende flodbølge. I henhold til varslingsrutinene av 17. september 2004, kan den

¹¹ Evalueringsutvalget etter flodbølgekatastrofen sin rapport side 29.

¹² <http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Ryddemappe/423827/423828/423872/423873/423886/Intern-evaluering-av-Utenriksdepartementets-handtering-av-flodbolgekatastrofen-i-Asia.html?id=424614>

vakthavende saksbehandler kalle inn forsterkninger ved behov, og disse blir innkalt etter en liste i henhold til den nevnte varslingsrutine. Sammen med varslingsrutinene forelå det en varslingsinstruks. Evalueringsutvalget konkluderte ned at saksbehandleren i UD fulgte den eksisterende varslingsinstruks.¹³ Etter at UD sin fungerende pressetalskvinne ble kontaktet i syv tiden, fulgte saksbehandleren som var på vakt den videre varslingsinstruks. Rommet som saksbehandleren disponerer var et lite kontor med en data, telefon, tv og sofa og annet nødvendig utstyr for en person som var på døgnvakt. Da fungerende ekspedisjonssjef for Regionavdelingen, ankom ble flere kontor i nærheten av saksbehandleren tatt i bruk. Disse tilhørte i utgangspunktet sikkerhetspolitisk avdeling men stod ledige grunnet helligdag. I UD sin 6.etasje var det to rom som er utstyrt til å ta i bruk i en krisesituasjon, men disse ble ikke tatt i bruk før den 27. desember på ettermiddagen da de var ryddet og klargjort for bruk. Rundt klokken 11, 2. juledag var det 8 tjenestemenn i arbeid. Noen var blitt innkalt etter varslingsinstruks og andre hadde meldt seg frivillig. Da Utenriksråden ankom UD klokken 10:30 ble det første avdelingsmøte avholdt, og her ble det fastslått at fungerende ekspedisjonssjefen i Regionavdelingen skulle ha det operative ansvaret. Det var Utenriksråden, Bjarne Lindstrøm, som informerte daværende Utenriksminister Jan Petersen om katastrofen. Det samme ble Regjeringsråden som igjen varslet Statsminister Kjell Magne Bondevik. Samme dag ble det avholdt flere møter mellom de som var involvert i arbeidet med krisehåndteringen i UD.

5.2.3 Varslingsfasen og samordning med de andre departementene

Selv om Utenriksdepartementet var lederdepartementet under krisen var det en nødvendighet for UD å koordinere og samordne de ulike oppgavene de stod ovenfor. Utenriksdepartementet har en varslingsinstruks som går igjennom varslingsrutinene til UD ved alvorlige hendelser som naturkatastrofer. Punkt 1.1 tar for seg varsling av departementets ledelse samt andre etater. Det forelå på tsunamienes tidspunkt ikke noe annet planverk som gikk igjennom hvilke etater som skulle ta et spesielt initiativ hvis det oppstod en katastrofe i utlandet med mange nordmenn involvert. Det forelå heller ikke et planverk som tok for seg hvordan de ulike departementene og etatene skulle samordne seg ved en slik situasjon. I Stortingsmelding nr 17. (2001-2002) og i Stortingsmelding nr 39.(2003-2004) behandlet man prinsippene for ansvarsfordeling i krisesituasjoner, og det var disse prinsippene som lå til grunn for krisehåndteringen under tsunamien. Som tidligere nevnt så var det ansvarsprinsippet som ble

¹³ Evalueringsutvalget etter flodbølgekatastrofen sin rapport side 58.

gjeldene i denne situasjonen, men krisens omfang gjorde at det var en nødvendighet for UD og å trekke inn andre departement og etater som hadde kunnskap og infrastruktur som kunne brukes i krisesituasjonen. I varslingsinstruksen av 17.september 2004 står det følgende:

”Dersom hendelsen også angår andre departementer, må det avklares med ekspedisjonssjefen i den primært berørte avdeling, eller Utenriksråden, hvorvidt ett eller flere av disse departementene skal varsels”.

Andre departement og etater som ble berørt av katastrofen i Sør-Asia var, Helse- og omsorgsdepartementet,(HOD), Sosial- og helsedirektoratet,(SHdir) Statsministerens kontor, (SMK), Justisdepartementet, (JD), Politidirektoratet, (POD), Kripis og Forsvaret.

Det første koordineringsmøtet ble først avholdt dagen etter flodbølgen inntraff. Etter det første møtet anmodet SHdir, Forsvaret til å iverksette transportavtalen med SAS Braatens, den såkalte Medevac-avtalen. På kvelden den samme dagen etablerte SHdir et mottaksapparat på Gardermoen. Det ble i dagene etter avholdt flere koordineringsmøter, i Reinåsutvalgets rapport kommer det fram at det ikke ble skrevet referat fra møtene, og at det ikke finnes noen oversikt over hvem som deltok på møtene. De berørte ambassadene ble ikke koblet opp til koordineringsmøtene. Fra politisk hold var det en eller flere statsråder som deltok. 3.januar ble koordineringsansvaret overført til HOD samtidig som man bestemte seg for å sette ned et evalueringsutvalg.

5.3 Meningsdannelse: Opprettelsen av evalueringsutvalget for flodbølgekatastrofen: Reinåsutvalget

Etter hvert som katastrofens omfang ble kjent og vokste, steg det en misnøye i forhold til hvordan regjeringen hadde håndtert krisen. Det ble stilt krav fra politikere og pårørende om at man skulle ha en uavhengig granskning av UD sin rolle med hensyn til krisehåndteringen. Tre uker etter flodbølgen traff Sør- Asia ble det ved Kongelig Resolusjon av 14.januar 2005 opprettet et evalueringsutvalg som skulle evaluere arbeidet med katastrofen i Sør-Asia. Den kongelige resolusjonen ble fremmet av Justisdepartementet i denne står det følgende:

”Den menneskelige tragedie flodbølgen 26.desember 2004, medførte, har stilt norske myndigheter ovenfor ekstraordinære utfordringer. Det skal foretas en evaluering av arbeidet som er gjort fra norsk side i forbindelse med denne katastrofen.

Formålet med gjennomgange er å lære av erfaringer, slik at man i fremtiden står bedre rustet til å møte lignende situasjoner, samt evaluere myndighetsutøvelse til regjering, departementer, politi og andre offentlige etater.”¹⁴

¹⁴ Evalueringsutvalget etter flodbølgekatastrofen sin rapport side 177

Utvalget blir ofte omtalt som Reinåsutvalget. Utvalget la inn visse avgrensninger i arbeidet i forhold til tidsrammen evalueringen skulle gjelde og hva som skulle behandles. Reinåsutvalget konsentrerte seg om de to første ukene etter katastrofen og den delen av myndighetenes arbeid som kom i medias søkelys. Med andre ord Utenriksdepartementet og Regjeringen sin håndtering. Både mandat, sammensetning og tidsfrist ble diskutert sammen med de parlamentariske lederne på Stortinget (St.meld.nr 37(2004-2005):10).

Evalueringsutvalget fikk en frist til 20.april 2005 med å ferdigstille sitt arbeid. Tre måneder er en uvanlig kort frist i forhold til offentlige utredninger, men det var et ønske både i fra Regjeringen og den politiske opposisjonen, å få evalueringen ferdig så raskt som mulig. Partene ønsket å få saken ut av verden før man gikk til Sttingsvalg, og dette var en sak ingen av partiene ikke ville ha ferdig behandlet midt i en valgkamp. Et annet viktig argument for å få behandlet saken raskt var at man ønsket å få på plass en forbedret krisehåndtering. Ikke minst fra de ansatte i UD var det et ønske om å få rapporten raskt på bordet. De hadde i lenger tid levd med et negativ fokus på deres rolle i forhold til krisehåndtering, og det var et behov i organisasjonen for og sett et punktum rundt denne traumatiske affæren. En av mine informanter i UD uttrykker at Reinåsutvalget var en effektiv måte på å legge hele tsunamien bak seg, det var en traumatisk opplevelse for UD, men også for det norske folk og var derfor et viktig trekk (Informant 2)

5.3.1 Utvalgets mandat

Utvalget fikk i mandatet i oppgave å se nærmere på de ulike sidene ved krisehåndteringen både, i fra Utenriksdepartementet sin side og de andre som var involvert i krisehåndteringen. Mandatet til utvalget var svært omfattende og de stod svært fritt i forhold til å kunne innhente opplysninger fra ulike instanser, og de fikk også mulighet til å kunne foreslå tiltak på strukturelle endringer dersom evalueringen viste det var behov for dette.

I mandatet til Reinåsutvalget står det blant annet følgende:

”Utvalget skal evaluere norske myndigheters håndtering av flodbølgekatastrofen i Sør-Asia. Utvalget skal kartlegge hendelsesforløpet og vurdere gjennomføringen av myndighetenes og andres krisehåndteringsarbeid både sentralt, lokalt og i de flodbølgerammede områdene. I denne sammenheng bes utvalget blant annet se nærmere på: den innledende fasen, inklusive varsling evakuering av nordmenn fra de katastroferammede områdene, ivaretagelse av skadde og pårørende registrering av savnede og omkomne berørte departementers håndtering av den aktuelle katastrofen og samarbeidet mellom departementene samarbeidet mellom

departementer, etater og organisasjoner mv. som deltok i arbeidet presse- og informasjonshåndtering”¹⁵

De fleste av mine informanter i Utenriksdepartementet gir uttrykk for i intervju at de synes at mandatet som evalueringsutvalget fikk var ”greit”(Informantene 2 og 5). Informanter i Justisdepartementets uttrykker i intervju at de har ”ingen formening” om mandatet som ble gitt til evalueringsutvalget for flodbølgekatastrofen (Informantene 1 og 6). Det kommer fram av Stortingsmelding nr 37.(2004-2005) at mandatet var blitt drøftet mellom de parlamentariske lederne, men diskusjonene rundt mandatet var ikke fri for uenigheter. Et av punktene som var gjenstand for diskusjon var om utvalget skulle ha som et av to hovedformål å granske Regjeringens innsats under katastrofen. Regjeringen Bondevik la fram et utkast til mandat der Regjeringens rolle kun var ett av flere punkt, i tillegg var dette punktet tatt med langt nede i selve mandatet. Opposisjonen med Jens Stoltenberg i spissen krevde at dette skulle være et sentralt punkt, og dette var noe de også fikk, med etter en del tautrekking mot regjeringen Bondevik.¹⁶

5.3.2 Sammensetningen av utvalget

Evalueringsutvalget bestod av i alt syv medlemmer, fire menn og tre kvinner. Og utvalgets leder ble styreleder i Hydro, Jan Reinås. Opposisjonen ønsket derimot en annen leder av evalueringsutvalget, Morten Wetland daværende direktør for europeiske spørsmål i Statskraft. Opposisjonen sin kandidat fikk mye oppmerksomhet, spesielt siden han tidligere selv hadde vært ansatt i UD, og jobbet tett opp mot Utenriksråd Bjarne Lindstrøm. Men en angivelig personkonflikt gjorde at Wetland valgte å søke permisjon fra jobben sin i UD.¹⁷

Regjering og opposisjon kom til en slags enighet, og Jan Reinås ble som sagt leder av utvalget. Men Morten Wetland ble likevel med som en av utvalgets øvrige medlemmer. Flere av mine informanter i UD peker på at det var problematisk at Wetland fikk en plass i evalueringsutvalget. De fleste informantene mente at det at man valgte å ha eksterne folk til å ta en gjennomgang av UD var naturlig. En av informantene mente at å ha Morten Wetland i

¹⁵ Evalueringsutvalget etter flodbølgekatastrofen sin rapport, mandat side 7.

¹⁶ <http://www.vg.no/pub/vgart.hbs?artid=102317>

¹⁷ <http://www.vg.no/pub/vgart.hbs?artid=102229>

utvalget ble feil siden han halvveis kom fra UD (Informant 4). En av informantene mine pekte på at det lå en åpenbart maktkamp i sammensetningen av utvalget (Informant 5).

Professor i Offentlig rett, Eivind Smith, uttalte etter offentliggjøringen av utvalgets medlemmer seg kritisk ikke bare til oppnevningen av Wetland, men han var også kritisk til at informasjonssjefen i SAS Braathens, Siri Mesingseth ble en del av utvalget. Han mente at man kunne stille spørsmål ved utvalgets uavhengighet, når man hadde med to personer som arbeidet eller hadde arbeidet med områder og personer som kunne bli gjenstand for granskning og kritikk.¹⁸

Utvalgets øvrige medlemmer bestod av Truls Fyhn, politimester i Troms politidistrikt, Rita Engh Heflo, administrasjonskonsulent ved Ullevål universitetssykehus, Torunn Laupsa, personalsjef i Den norske kirke og Harald Sunde, Generalmajor i Forsvarsdepartementet.

5.3.3 Reinåsutvalgets arbeid

Arbeidet til evalueringsutvalget foregikk over en relativ kort, men intens periode. De hadde som nevnt kun tre måneder til rådighet til å evaluere en av de største katastrofene nordmenn har opplevd i utlandet. En viktig del av utvalget sitt arbeid var å holde samtaler og møter med ulike berørte parter i katastrofen. De hadde samtaler med rundt 80 mennesker som enten hadde opplevd flodbølgekatastrofen på nært hånd, eller hadde vært pårørende. Utvalget avholdt en rekke møter med interessegruppen som ble dannet etter flodbølgen, Nasjonal støttegruppe for flodbølgekatastrofen, og utvalget avholdt også intervju med embets- og tjenestemenn som hadde vært sentrale i krisehåndteringen. Embets- og tjenestemennene som ble intervjuet kom fra de sentrale departementene i forhold til krisehåndtering, som Utenriksdepartementet, Statsministerens kontor og Justisdepartementet. I tillegg ble tjenestemenn fra sentrale direktorat og ambassadene i Bangkok, Colombo og Jakarta intervjuet. Alt i alt intervjuet utvalget 100 personer i ulike stillinger i sentraladministrasjonen. Utvalget avholdt også møter med andre aktører som hadde vært involvert i krisehåndteringen. De avholdt møter med blant annet reiselivsnæringen og turoperatører som hadde reiser til Thailand. Utvalget hadde også samtaler med frivillige organisasjoner som hadde vært involvert i hjelpearbeidet. Reinåsutvalget foretok seg en ukes lang befaring til Sør Asia der de

¹⁸ <http://www.aftenposten.no/nyheter/uriks/flodbolgen/article948760.ece>

var og besøkte ulike steder som var berørt av katastrofen. Også her foretok utvalget seg samtaler med personer som hadde vært sentrale i krisearbeidet. I Thailand var de i møte med personell fra både ambassaden i Bangkok og Jakarta. Utvalget besøkte også det norsk etablerte pårørende -senteret på Phuket.

Utvalgets sekretariat ble ledet av firmaet Terramar AS. Terramar er et konsulentselskap som på sin egen hjemmeside skriver de at ”de er et av landets ledende konsulentselskap innen prosjektledelse.”¹⁹ Konsulentselskapets oppgaver var knytte til administrative oppgaver som planlegging og oppfølging. Ved siden av det administrative sekretariatet ble det bygget opp et faglig sekretariat som bestod av tre jurister.

5.3.4 Reinåsutvalgets hovedkonklusjoner

Reinsåutvalget overleverte rapporten sin til Regjeringen ved Justisministeren den 20. april 2005.

Utvalget la fram en del hovedkonklusjoner sammen med en del anbefalinger, de la fram disse anbefalingene med bakgrunn i sitt mandat som gav utvalget muligheten for dette. Utvalget konkluderer med at UD sin håndtering var svak, og led under betydelige mangler. De andre etatene går derimot fri, konklusjonen er at de i store trekk utførte sine oppgaver forsvarlig.

Reinåsutvalget konkluderte med at det hadde vært en svikt i forhold til koordinering og samordning. Utvalget skriver i sin hovedkonklusjon side 8:

”Utvalget kan ikke se at de som satt på strategisk nivå hadde en god nok forståelse av helhetsbilde av situasjonen i katastrofeområdet som kunne danne grunnlag for en felles, tverrdepartemental innsats”.

Den manglende telefonkapasiteten og den svake tekniske beredskapen får også slakt. Utvalget konkluderer med at det er politiet som skulle hatt ansvaret med å registrere de savnede fra første stund. Utvalget pekte på at det var en mangel på øvelse og beredskapsplaner både hjemme og ved utenriksstasjonene. Informanter i UD er delt i synet på hovedkonklusjonene til evalueringsutvalget. En av informantene slutter seg til hovedkonklusjonene til tross for at vedkommende påpeker at de finnes åpenbare faktafeil i rapporten (Informant 4). En av de andre informantene mener at utvalget kommer med relevante konklusjoner, men at rapporten bærer preg av hvilke forventninger det var blant folket om at UD burde slaktes (Informant 5). I

¹⁹ <http://www.terramar.no/Internet/InterWeb.nsf/wLUMain/Hovedside?Opendocument>

forhold til kritikken som blir utøvd ovenfor de som var ute i felten mener informanten at Reinåsutvalget viser liten forståelse for kompleksiteten og omfanget av katastrofen, og at det er lagt til grunn urimelige forventninger til hva som er mulig å få til i en situasjon som var rett etter flodbølgen inntraff (ibid).

Til slutt i utvalgets hovedkonklusjoner poengteres det at det var mange enkelt personer og frivillige som gjorde en stor innsats, og at hovedkonklusjonen er ikke ment som en nedvurdering av denne innsatsen. Utvalget fremmer fire konkrete anbefalinger som går på hvordan en krisehåndteringsorganisasjon skal organiseres;

”1) En strategisk ledelse som skal ivareta den politiske og strategiske ledelsen av krisehåndteringsarbeidet. Det strategiske ansvaret plasseres hos en gruppe bestående av Utenriksråden og departementsrådene i Justisdepartementet (JD) og Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) som kjerne

2) En operativ ledelse som legges til politidirektøren som øverste ansvarlig. En operativ leder under politidirektøren har ansvar for planverket og for å lede det operative arbeidet fra Norge.

3) En uttrykkningsenhet for ledelse i katastrofeområdet.

4) Utenriksstasjonene som har ansvaret for krisehåndtering inntil uttrykkningsenheten er på plass. Deretter hard e en støttefunksjon for uttrykkningsenheten i tillegg til sine konsulære tjenester og andre myndighetsoppgaver.”

Alle disse punktene ble gjenstand for diskusjon i Stortingsmeldingen som kom i etterkant, men spesielt et punkt skapte harme i Utenriksdepartementet. Punkt 2 om operativledelse, var i realiteten et forslag som innebar å ta ifra UD ansvaret for nordmenn i utlandet ved en krisesituasjon. En av mine informanter tar nettopp dette punktet opp i samtale med meg, der vedkommende gir uttrykk for at når man i UD tok opp dette bestemte punktet med Jan Reinås, fikk man tilbakemeldning på at dette bare var en strøtanke fra utvalgets side og ikke var ment som et konkret forslag, man syntes at det var svært overraskende at en formann av et evalueringsutvalg betegnet forslaget fra utvalget som en strøtanke (Informant 2).

5.4 Meningsdannelse: Intern evaluering i UD- Grutlerapporten

Tokyo-ambassadør Åge Grutle ble i begynnelsen av januar 2005 hjemkalt for å foreta seg en intern evakuering av UD sin håndtering av flodbølgekatastrofen. Åge Grutle var ikke selv involvert i noen sider av UD sin krisehåndtering. Daværende Utenriksminister Jan Petersen understrekte ovenfor TV 2;

”at den interne evalueringen ikke skulle ta brodden av den offentlige granskningen av hvordan norske myndigheter totalt sett har håndtert katastrofen”.

Den interne evalueringen av UD sin innstats under tsunamien blir ofte omtalt som ”Grutlerapporten” etter, ambassadør Åge Grutle som foretok seg evalueringen.

Rapporten er en 18 sider lang evaluering av UD sin innsats, den tok for seg kun UD sin innsats og vurderte sider ved denne, både hjemme og ute apparatet ble gransket i denne rapporten. Grutle hadde samtaler med rundt 140 tjenestemenn i UD i forbindelse med sitt arbeid, i tillegg hadde han samtaler med lokalt ansatte ved ambassadene i Bangkok og Colombo. I innledningen gjøres det greie for at rapporten ikke er en evaluering som følger strenge faglige kriterier, og at det er en svært intern evaluering på flere måter; det er utenriksstjenesten som blir evaluert, det er UD sine ansatte som har gitt innspill til rapporten og rapporten er også utført av en av UD sine egne embetsmenn. Grutle skriver i innledningen at formålet med rapporten er å trekke lærdommer av håndteringen og at rapporten sitt hovedformål ikke er å frikjenne, rise eller rose noen av de involverte. Rapporten omhandler først og fremst den første fasen av UD sin håndtering, den tar for seg det arbeidet som ble gjort fram til Kripos overtok listeføringen og fram til koordineringsansvaret ble overført til Helse og omsorgsdepartementet.(HOD) og man bestemte seg for og sette ned et evalueringsutvalg.

Utenriksdepartementet har et planverk som er utarbeidet med tanke på at det skal brukes av utenriksstasjonen ved krisesituasjoner, denne kalles for *”Generalplan for utenriksstasjonenes krise og evakueringsbistand til nordmenn i utlandet i lokale/internasjonale krise og katastrofesituasjoner”*. Grutle omtaler denne planen i sin rapport, men konkluderer med at generalplanen er et lite hensiktsmessig dokument å bruke i en krisesituasjon. Dette fordi Generalplanen er lite tilpasset katastrofer som tsunamien, den er utarbeidet med tanke på militærkriser, der norske borgere oppsøker ambassaden og ikke der ambassaden drar ut i felten. Grutle påpeker at det er et generelt inntrykk at det er vanskelig å holde fokus på utarbeidelse og oppdatering av beredskapsopplegget til UD. UD er en organisasjon med et stort arbeidspress og mange oppgaver. Krisehåndtering er ikke en av UD sine primæroppgaver og organisasjonen har ikke hatt tilstrekkelig fokus kriseberedskap i sitt daglige virke. Grutlerapporten konkluderte på lik linje med Reinårsrapporten at den jobben som saksbehandlervakten gjorde etter at krisen var et faktum var god etter omstendighetene og de forholdene som var til stede. Grutle mener at saksbehandlervakten er et viktig verktøy i UD sitt varslingsystem i forhold til krisehåndtering, men det ert viktig å huske at ordningen

er sårbar og at det er viktig med forbedringer både på teknisk og personelt nivå og oppgraderinger for at saksbehandlervakten skal fungere optimalt. I Rapporten foreslås der en del konkrete tiltak som kan gjøre varslingsfasen mer effektiv. Det ble i rapporten blant annet foreslått at man skulle samlokalisere den eksisterende saksbehandlervakten med det operative kriserommet til UD.

Under punktet som omhandler ambassaden i Bangkok skriver Grutle at:

”Mitt hovedinntrykk er at ambassaden i Bangkok, gitt omstendighetene og tross åpenbare feil og mangler, skilte seg godt fra oppgaven.”

Likevel kommer det fram i rapporten at det var mange som hadde behov for hjelp som ikke fikk den hjelpen de trengte, spesielt i krisens førte fase. De ansatte ved ambassaden kom seg raskt på jobb til tross for at det var ferie, men det blir påpekt at de frivillige som var med i krisehåndteringen etterlyste en mer *”robust og tilgjengelig ledelse”*. I motsetning til de tekniske utfordringene med hensyn til registrering som UD slet med hjemme kommer det fram i Grutle sin rapport at man fikk relativt raskt på plass en database som kunne benyttes av alle. Grutle mener at departementet hjemme også burde på et tidligere tidspunkt gått over til å bruke en flerbruksdatabase som man gjorde i Bangkok. Grutle mente også at samordningen mellom de to databasene kom i gang for sent. Rapporten går igjennom hvordan krisen ble håndtert ved de stasjonene som ble hardest rammet av katastrofen, og hvordan man taklet krisen ulikt ved de forskjellige stedene. Ambassaden i Colombo kom ut av krisen med nesten uten noe særlig kritikk for hvordan de hadde arbeidet den pressete situasjonen etter flodbølgen, hvordan kan det ha seg at en stasjon tilsynelatende takler en krise på en meget tilfredsstillende måte, mens en annen ikke klarer det? Grutle beskriver håndteringen i Colombo som enklere til tross for at det var her det var flest nordmenn som var involvert og berørt av krisen. Håndteringen av enklere og bedre utført grunnet at Sri Lanka er et mindre land med en større utenriksstasjon, i tillegg har stasjonen en bistandsportefølje som gjorde at man feltmessig var bedre rustet til å dra ut i felten. Ambassaden i Colombo var i stor grad selvhjulpen, mens ambassaden i Bangkok var avhengig av et operativt samspill med departementet hjemme. Grutle peker på at det er viktig å ikke sammenlikne innsatsen ved de ulike stasjonene, da dette ikke ville være rettferdig, formålet til Grutle har med gjennomgangen av de ulike berørte stasjonene er å trekke lærdom.

Det går det igjen i rapporten at det skortet en del på den teknologiske siden. Hadde man hatt på plass gode dataverktøy og satellitt-telefoner kunne en del av arbeidet gå smidigere. For liten telefonkapasitet hos UD hjemme karakteriseres av Grutle som historien om beredskapen

som nesten var der, og listeføringen beskrives som en oppgave grunnet omfanget ble ”overveldende stor”.

Grutle konkluderer likevel med at det ikke er mangel på overordnet ledelse i departementet i håndteringen av krisen, men det betyr ikke at ledelsen av krisen var tilstrekkelig eller optimal. Mangel på beredskap og spesialisering hadde følger for hvordan krisen ble ledet. Ledelsen av krisesenteret beskrives på flere områder som underdimensjonert, de fleste av lederne var opptatt i møter eller med andre oppgaver. Mange av fotfolket i UD visste enten ikke hvem som var leder eller hvilken funksjon de ulike lederne hadde.

Grutle konkluderer også med at UD hadde et system som kunne takle kriser, men bare ikke for det omfanget som tsunamien var. I Rapporten står det; ”*det apparat og opplegg som ble etablert for den operative håndteringen av krisen ville etter alt å dømme være tilstrekkelig for å håndtere kriser som UD inntil flodbølgekatastrofen hadde hatt erfaring med.*” Grutle mener med andre ord at det var en ledelse og den gjorde så godt den kunne etter de forutsetningene man hadde, men at det var krisens uventede omgang som skapte problemer for UD. Som anbefalinger foreslår Grutle at det settes i gang et sterkere samarbeid med politiet med hensyn til registrering og andre aspekter ved beredskap og krisehåndtering der det vil falle seg naturlig å samarbeide. Det er viktig at UD styrker sine utenriksstasjoner sin kompetanse på krisehåndtering men også bidrar til teknisk oppgradering. Grutle mener det er viktig at det er et departementansvar og ikke et avdelingsansvar når en krise av tsunamien omfang rammer. Han skriver også at dette må også gjelde for utenriksstasjonene og at ”*kriseberedskap må være et ambassadeansvar, ikke et sektoransvar.*”

Helt avslutningsvis berører rapporten den kritikken som kom opp i kjølvannet av krisen, omhandler kritikken i to; den generelle kritikken mot UD, og den konkrete kritikken som kom fram fra pårørende og andre aktører som gikk på selve håndteringen av krisen. Grutle skriver at hans inntrykk er at ”*flere av de som deltok i førstelinjen i departementet mener at deler av den sist nevnte kritikken var berettiget.*”. Det kommer også fram at flere mente det var riktig å avvise debatten rundt det temaet under selve krisen, men at ledelsen kunne likevel ha vært mer lydhør ovenfor kritikken som kom fram. Alt i alt konkluderes det med at UD ikke hadde et tilstrekkelig apparat som kunne takle en katastrofe av det omfanget tsunamien var;

”*Generelt og spissformulert er det min vurdering at utenriktjenesten ikke var godt nok forberedt på en krise av flodbølgekatastrofens omfang og karakter og at dette, tross ekstraordinær innstats på alle plan medfører betydelige svakheter i håndteringen av krisen*”.

5.5 Reinårsrapporten og Grutlerrapporten en sammenlikning

Jeg vil her prøve å gjøre en sammenlikning av de to rapportene som er en del av den fasen som kalles for meningsdannelsesfasen. Begge rapportene er viktige for å beskrive og forstå kriseberedskapen under flodbølgekatastrofen. De omtaler begge hendelsesforløp som omhandler håndtering av krisen både av hjemmeapparatet og av utenriksstasjonene. Reinårsrapporten er et dokument som er blitt brukt og direkte sitert i det videre arbeidet med kriseberedskap blant annet i den påfølgende stortingsmeldingen, dette er en naturlig konsekvens da utvalget ble oppnevnt ved Kongelig resolusjon og var det offisielle evalueringsutvalget etter flodbølgen.

Grutlerrapporten er på sin side en intern evaluering og er ikke gitt plass i andre offisielle dokumenter som omtaler krisen. Arbeidet med begge rapportene startet i januar 2005. det ble fra tidligere statsråd, Jan Petersen uttrykt et ønske om at det var viktig for UD å få avklart hvordan man hadde taklet de ulike sidene ved katastrofearbeidet. Det var en enighet om at når ambassadør Grutle var ferdig med granskningen så skulle denne levers til Reinåsutvalget, som et supplement til sitt arbeid. Utvalget mottok rapporten vel en og en halv måned før de la fram sin egen rapport.²⁰

Tematisk berører rapporten mye av det samme, men det er tre forhold som er viktig å nevne i forhold til Grutlerrapporten, den berører kun UD sin rolle under krisehåndteringen, og den er basert kun på innspill fra UD sine egne ansatte, i tillegg er rapporten utført av en av UD sine egen, dette legger helt klart begrensninger på rapporten sammenliknet med en uavhengig rapport slik som Reinåsutvalget. Begge rapportene er svært og til dels kritisk til sider ved krisehåndteringen utført av UD. Hovedkonklusjonene i rapportene peker i stor grad i samme retning, det er et lavt teknologisk nivå i organisasjonen, og at det var mangler ved personalledelsen og ved organisering av arbeidet. Det må nevnes at Reinåsutvalget er langt mer krassere i språket og i større grad ”slakter” UD sin håndtering og da spesielt ledelsen sin forståelse av situasjonen. Grutle rapporten er også kritisk men den er skrevet med et langt mer diplomatisk språk, og det er tydelig at man ikke ønsker å fordele skyld, slik som det kan virke når man leser Reinårsrapporten sine hovedkonklusjoner.

²⁰ <http://www.vg.no/pub/vgart.hbs?artid=103213>

6 Kriseavslutning og Policyutforming: Stortingsmelding nr. 37 (2004-2005) Flodbølgekatastrofen i Sør Asia og sentral krisehåndtering

Jeg vil i dette kapittelet ta for meg Stortingsmelding nr. 37 om flodbølgekatastrofen i Sør Asia og sentral krisehåndtering. Denne Stortingsmeldingen kom som en konsekvens av arbeidet til Evalueringsutvalget for flodbølgekatastrofen, og Stortingsmeldingen ble behandlet i plenum den 13.juni 2005. I forkant ble det avholdt høringsmøter med de ulike høringsinstansene, og det ble også avholdt en åpen høring. I dette kapittelet vil jeg gå inn på debatten som var under de ulike høringsmøtene, og under selve behandlingen i Stortinget. I tillegg vil jeg gå inn på de forslagene og anbefalingen som ble vedtatt i Stortingsmeldingen.

6.1 Høringsfasen

Høringsbrevet fra Justisdepartementet gikk ut den 21.april 2005,²¹ dagen etter at rapporten fra evalueringsutvalget ble offentliggjort. Det ble i brevet satt en frist innsending av høringsuttalelser til 2.mai. Reinårsrapporten ble i alt sendt ut til 23²² aktuelle organisasjoner og aktører som ble nevnt i evalueringsrapporten. Av disse 23 var det i alt syv som sendte inn skriftlige uttalelser. I tillegg til de 23 høringsinstansene deltok andre berørte departementer og andre sentrale aktører med utarbeidelse av meldingen. Deres merknader er ikke tatt med i selve meldingen, men de ligger ved meldingen som uttrykte vedlegg. Jeg har gjennom forespørsel til Justisdepartementet fått tilgang til noen av disse merknadene. En av den mest sentrale merknaden kommer fra Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), og denne vil jeg gå nærmere inn på senere i dette kapitelet. I høringsbrevet blir det også berammet et åpent høringsmøte i slutten av april, der det møtte total 12 personer som representerte i alt åtte organisasjoner. Det ble i tillegg avholdte en åpen høring over to dager, i Stortinget, av Forsvarskomiteen. Det er blitt tidligere nevnt i oppgaven at det var et sterkt ønske å få behandlet saken i vårsesjonen. Det var en enighet mellom de parlamentariske lederne på Stortinget at man skulle gjøre det på denne måten, men spørsmålet er om den korte tidshorizonten påvirket arbeidet. Det ser ut som det er spor av at den korte behandlingstiden

²¹ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/hoeringer/hoeringsdok/2005/Rapport-fra-evaluering-utvalget-etter-fl/1.html?id=98187>

²² Se vedlegg for oversikt over de ulike høringsinstansene

har hatt noe å si i forhold til kvantiteten. Dette kan en se ut i fra antall innkomne uttalelser og antall frammøte på høringsmøtet kan være et resultat av at man har hatt en relativ kort tid på å komme med innspill. På spørsmål om den korte tidsfristen har hatt noe å si på, om ikke kvaliteten, men for innholdet i meldingen, svarer tidligere statsråd Odd Einar Dørum følgende;

”.. Man kan alltid stille spørsmål om det kunne blitt bedre tid. Jeg tror at måten Stortingsmeldingen ble mottatt på av alle parter var et uttrykk for at man uten å omskrive noe som helst og uten å bortforklare noe som helst, åpent erkjente det som hadde skjedd, og var villig til å lære..”

Myndighetene i Norge la seg på en linje som gav uttrykk for et ønske om å få avsluttet den politiske krisen rundt flodbølgekatastrofen på en relativ hurtig måte. Dette med hensyn til både de direkte berørte, pårørende, embetsverket og det politiske miljøet. De ulike landene som var berørt av katastrofen valgte ulike måter å håndtere den politiske krisen som oppstod som en konsekvens av den operative krisen. I Sverige har prosessen med å få en avslutning på den politiske krisen tatt betraktelig lenger tid, og det kommer stadige fram nye opplysninger som gjør det vanskelig for det svenske samfunn å legge krisen bak seg.²³ På spørsmål om hva Dørum mener om den svenske håndteringen sammenlignet med den norske, svarer han i intervju;

”Jeg vet ikke hva svenskene har fått med seg av organisatoriske endringer. I Norge er vi ikke ukjent med å jobbe tett, konsentrert og intens, det er en tradisjon vi har(...) Klart det skaper en veldig forpliktelse for å være nøyaktig. Det skaper en veldig evne og vilje til å improvisere slik at du må være villig til å høre folk på litt utradisjonelle måter. Her ble det jo brukt møter som et eksempel.”

Flere av mine informanter i UD gir uttrykk for at det var fornuftig at man fikk både Reinåsutvalget sin rapport og Stortingsmeldingen hurtig fram til en politisk behandling. Slik a kunne man legge bråket bak seg og konsentrere seg om de endringene man hadde foretatt og de endringene man ønsket å iverksette i departementet.

I høringsrunden i forbindelse med fremleggingen av Evalueringsutvalget sin rapport og utarbeidelsen med Stortingsmeldingen ble det lagt opp til flere møter med ulike sentrale aktører. Slike høringer og møter skal bidra til å øke forståelsen for en sak, og gi de ulike

²³ <http://www.dagbladet.no/nyheter/2006/02/24/458874.html>

partene i en sak mulighet til å uttale seg og fremme sine standpunkt. Det er viktig å poengtere at høringsfasen kan deles i to runder; der den første runden omfatter det åpne høringsmøte og de skriftlige uttalelsene; og den andre runden omfatter åpen høring i forsvarskomiteen. Høringsuttalelsene som kommer i den første runden tar for seg Evalueringsutvalget sine konklusjoner og anbefalinger og hvilke vurderinger utvalget har gjort av de enkelte aktørers innsats. Den andre runden går i større grad inn på selve Stortingsmeldingen og de forslagene den tar opp. De mest sentrale aktørene er berørte Statsråder og andre sentrale organisasjoner som Røde Kors.

6.2 Åpent høringsmøte i Justisdepartementet

Det åpne høringsmøtet ble avholdt i Justisdepartementet den 28.april 2005. Jeg har fått opplyst av min kontaktperson i Justisdepartementet at det kun er blitt laget et internt referat fra møtet, og at det er derfor ikke blitt journalført. Referatet fra høringsmøtet kan derfor ikke finnes ved søk på www.regjeringen.no. Jeg har likevel fått tilgang til referatet gjennom min kontaktperson i departementet, og vil bruke dette under dette avsnittet.

De som deltok på høringsmøtet var; *Sjømannskirken, Norsk Folkehjelp, Tamils ressurs- og veiledningssenter, Kirkens Nødhjelp, Norge Røde Kors, Airline Management AS, Nasjonal Støttegruppe etter Flodbølgekatastrofen og Kanal 24*. I referatet fra møtet er deltakernes synspunkter gjengitt i korte trekk. Det er stort sett de samme som møtte til høringsmøte og som gav skriftlige høringsuttalelser. Det er en del av det samme som går igjen i begge høringsinnspillene, men de skriftlige høringsuttalelsene går selvsagt mer i dybden og en del av de går inn på rent strukturelle forslag, noe som jeg vil komme inn på senere i kapitlet. De fleste organisasjonene på høringsmøtet hadde betraktninger rundt sider ved krisehåndteringen som de selv hadde vært direkte berørt av. Uttalelsene gikk i retning av i hvilken grad de ulike aktørene var fornøyd med Evalueringsutvalget sitt arbeid, noe som de fleste aktørene var. Ut over dette tok de opp ting som de enten mente var utelatt fra rapporten eller ting de mente ikke kom godt nok fram. Blant høringsinstansene var det kun Røde Kors som til en viss grad gikk inn på spørsmål som dreide seg om framtidig organisering av den sentrale kriseberedskapen (Brygard:2006). På høringsmøte kom de med innspill på hvordan man kunne involvere de frivillige i krisesituasjoner; de mente at det var viktig og riktig at rapporten skilte mellom operativ og strategisk ledelse. Videre foreslo de at det i den operative

enheten burde være en liaison som representerte de frivillige organisasjonene. De pekte på viktigheten av å involvere de frivillige organisasjonene som har kriseekspertise, og store nettverk som kan benyttes i en krise. En av mine informanter i UD mener at det kan bli oppfattet som problematisk at UD integrerer de frivillige organisasjoner i UD sin beredskap. I mange tilfeller gir UD økonomisk bistand til end del frivillige organisasjoner, og det kan sees på som sammenblanding av roller. Men informanten min mener det er i orden å ha et samarbeid med Sjømannskirkene, slik at man bruker de opparbeidede strukturene som finnes (Informant 4).

Under det åpne høringsmøte viste Sjømannskirken til tidligere vedtatte intensjoner der ”... *Sjømannskirkene sin stedlige kompetanse skulle bygges på i forhold til kriseberedskapen i UD*”.²⁴ Sjømannskirken mente under det åpne høringsmøtet at den kompetansen og de mulighetene kirken hadde, ikke i god nok grad ble utnyttet under krisearbeidet.

6.3 Skriftlige høringsuttalelser

Det kom inn syv skriftlige høringsuttalelser til arbeidet med Stortingsmeldingen, seks av disse var de samme som deltok i den åpne høringen. OrkidèEkspresen og Det Norske Misjonsselskapet var aktører som ikke deltok på den åpne høringen, men som sendte inn skriftlig høringsuttalelser. Arline Management AS sendte inn høringsuttalelse til rapporten, og deltok også på møtet, men ble ikke tilskrevet i høringsbrevet. Deres merknader er likevel referert til i Stortingsmeldingen. Som under det åpne høringsmøtet uttalte de fleste instansene at de stort sett var fornøyd med rapporten fra Evalueringsutvalget, og de var svært opptatt av hvordan utvalget oppfatter dem eller hvordan deres plass skulle være i en krisesituasjon.

Nasjonal Støttegruppe etter flodbølgekatastrofen så på Reinåsutvalget sin rapport som en slags oppreisning, og følte at de ble i større grad tatt på alvor etter at rapporten er blitt lagt fram. De pekte også på viktigheten av at pårørende i større grad bør bli sett på som en ressurs i krisesituasjoner. *Norges Røde Kors* brukte sin høringsuttalelse først og fremst til å kommentere rapportens strategiske anbefalinger, og bemerket at det var viktig at de frivillige organisasjonene blir representert i en ny krisehåndteringsorganisasjon på samme måte som de er representert på alle nivåer i den norske redningstjenesten. Videre pekte Røde Kors på at det

²⁴ Fra referatet til det åpne høringsmøte i Justisdepartementet 28.april 2005

var viktig å ivareta ansvarsprinsippet, men at det måtte være rom for at man inkludere andre som har kompetanse i arbeidet. I tillegg var det viktig for dem at det i en framtidig krisehåndteringsstruktur ble skilt mellom den operative og strategiske ledelsen. Til slutt i sin uttalelse poengterer Røde Kors ” .. at det overordnede ansvaret for statlig krisehåndtering bør og skal ligge hos Regjeringen”.²⁵

Det Norske Misjonsselskap ønsker å inngå en enkel samarbeidsavtale med UD, som de har utarbeidet, der det ved en eventuell framtidig krise vil regulere deres tiltak. Misjonsselskapet peker også på viktigheten av å ha et samarbeid med de frivillige organisasjonene, og at det lages rutiner for oppfølging a personell som er ute i felten under en katastrofe.

Norsk Folkehjelp mener at rapporten er et viktig bidrag i forhold til hvordan den framtidige kriseberedskapen skal være. Norsk folkehjelp uttaler at deres samarbeid med UD ” ... forløp uproblematisk og uten forsinkelser”. De peker i uttalelsen sin at det er viktig å ta i bruk den kompetansen de frivillige organisasjonene har i forhold til tekniske løsninger og infrastruktur.

OrkidèEkpressen påpekte i sin høringsuttalelse at Reinåsutvalget kun omtaler charterflyselskapene og ikke ruteflyselskap som OrkidèEkpressen, og at UD ikke tok kontakt med dem. Selskapet laget på eget initiativ en liste over deres gjester i det berørte området, de synes det var problematisk at mediene var unyansert i forhold til dekningen og det ikke kom fram at turister i andre deler av Thailand var uberørt, OrkidèEkpressen mener at UD kunne ha pålagt media å ta dette forholdet med i dekningen av katastrofen.

Sjømannskirken mener at det er viktig å få etablert et nasjonalt kriseberedskapsteam som kan koordinere arbeidet med de aktuelle aktørene. De vil at alle utenriksstasjoner skal gjennomgå sine beredskapsrutiner, de peker på at det er blitt gjort mange forsøk på å få til et samarbeid med norske myndigheter uten å lykkes, de foreslo i sin høringsuttalelse å gjøre noe med dette ”... *Sjømannskirkens lokale daglige leder får en formell tilnytning til den aktuelle Utenriksstasjonen*”.

²⁵ Fra Røde kors sin høringsuttalelse, gjengitt i Stortingsmelding nr. 37 (2004-2005)

Arline Management AS mener at det ikke er vedtatt noe beredskapsplaner av verken Storting eller Regjering, og at det derfor blir feil av utvalget å kritisere manglende beredskap når forutsetningen for en slik beredskap ikke er vedtatt. De foreslår i sin uttalelse organisatoriske endringer for flyplasstransportkapasitet.

Det er tydelig at de ulike høringsinstansene er opptatt av hvordan man skal få til en beredskapsordning der man i større grad kan integrere de frivillige organisasjonene i arbeidet. Selv om noen av instansene er kritisk til enkelte deler av rapporten, mener de at utvalget har gjort en god jobb, og at det er et viktig dokument for det videre arbeidet. Det er kun til en viss grad Røde Kors som kommer med konkrete strukturelle forslag til hvordan man på en bedre måte, kan organisere framtidens kriseberedskap.

6.4 Merknader fra Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB)

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) startet arbeidet med merknaden sin samtidig som Evalueringsutvalget arbeidet med rapporten sin (Brygard:2006). Merknaden fra DSB er ikke gjengitt i selve Stortingsmeldingen, men er likevel et viktig bidrag til arbeidet med meldingen. De hadde et tett samarbeid med Justisdepartementet og Regjeringen underveis med arbeidet sitt (Brygard 2006:53). DSB bemerket at rapporten fra Evalueringsutvalget var grundig, og at den samstemte med DSB sine egne vurderinger. Direktoratet poengterte at det ikke burde foretas endringer med hensyn til prinsippene for norsk krisehåndtering, det vil si at man skulle bevare ansvars-, likhets-, og nærhetsprinsippet som grunnpilarer. I merknaden konkretiserte DSB i stor grad de forslagene som Reinårsrapporten fremmer siden disse forslagene i utgangspunktet var ”*svært vide og generelle*” (Brygard 2006:54), DSB var enig i opprettelsen av Regjeringens kriseråd med den endring at også regjeringsråden og departementsråden fra Forsvarsdepartementet ble inkludert. De foreslo også at man skulle organisere de ulike departementenes kriseberedskap i stabsorganisasjoner, men at man i tillegg skulle opprette en egen krisestøtteenhet som skulle være underlagt Justisdepartementet. Tanken til DSB var at denne enheten skulle være overordnet og tas i bruk av de ulike departementene ved eventuelle kriser. Enheten skulle bidra til samordning og samarbeid mellom berørte instanser, og støtteenheten var tiltenkt som i navnet en støttefunksjon og den skulle ikke ta over oppgaver som lå hos andre faginstanser (Brygard 2006:54). I forhold til UD og hvordan departementet skulle organisere sin beredskap

hadde DSB klare formeninger om hvordan dette burde organiseres. De la vekt på at UD måtte;

”styrke sitt beredskapsarbeid ved å utarbeide hensiktsmessige planverk basert på risiko- og sårbarhetsanalyser og scenariotilnærming; etablere øve og evaluere en hensiktsmessig kriseorganisasjon basert på suksesskriteriene for krisehåndtering med et særlig fokus på etablering av Krisestab, Informasjonsstab og Kriseledelse” (Internt notat fra DSB til Justisdepartementet).

Når en leser den ferdige Stortingsmeldingen er det tydelig at innspillene fra fagdirektoratet har vært en viktig premissleverandør for utforming av de ulike forslagene til Stortingsmelding. Tidligere Justisminister Odd Einar Dørum var også en sentral aktør i arbeidet med meldingen, (Brygard 45:2006). Dørum gir i intervju uttrykk for at han følte et spesielt ansvar med arbeidet med meldingen, både fordi han i sin tid satte ned Willoch utvalget, og i lengre tid hadde vært opptatt av at Norge måtte være forberedt på uventede kriser. Rollen hans som Justisminister under katastrofen gjorde også at han følte stort ansvar, både grunnet den situasjonen landet var i, og fordi Justisdepartementet hadde et beredskapsansvar.

6.5 Stortingsmelding nr. 37 (2004-2005) Flodbølgekatastrofen i Sør Asia og sentral krisehåndtering

Som nevnt så fremmet Regjeringen denne Stortingsmeldingen etter at det såkalte Reinåsutvalget hadde avgitt innstilling. Det lå et sterkt ønske om å få en hurtig behandling av saken, grunnet sakens natur og omfang. Meldingen er delt inn i åtte kapitler som tar for seg ulike sider ved den norske krisehåndteringen under tsunamien. Stortingsmeldingen drøfter rollen og ansvaret til både Justisdepartementet, Utenriksdepartementet, Forsvardepartementet og Helse og omsorgsdepartementet, samt forholdet til andre sentrale faginstanser. Meldingen tar også for seg diskusjonen rundt samordning og krisehåndtering på ulike nivå. I tillegg tar meldingen opp tema som omhandler tiltak for pårørende og berørte av katastrofen, og en beskrivelse av nordmenn på reisefot og hvilke konsekvenser det har for beredskapsarbeidet her hjemme i Norge. Stortingsmeldingen kommer med en rekke forslag for styrking av krisehåndteringen i Utenriksdepartementet, både operativt og strategisk, og samordning med andre etater og organisasjoner. I tillegg foreslo Regjeringen å oppnevne et Regjeringens

kriseråd og en krisestøtteenhet som skulle ligge til Justisdepartementet. På spørsmål i forhold til om det forelå et annet fokus fra UD i forhold til andre aktører på hva meldingen skulle inneholde, svarer en av informantene mine at det nok lå en klar målsetting fra UD sin side å beholde ansvaret for krisehåndteringen i Utlandet der nordmenn er berørt, og dermed få anledning til å rette opp feilen fra i går (Informant 5). Fra Justisdepartementet ble det sagt at ulike interesser i forhold til utarbeidelsen av en stortingsmelding ikke bør sees på som en konflikt, men som en diskusjon rundt faglige tilnærminger (Informant 1).

6.5.1 Krisehåndtering i utlandet – Utenriksdepartementet sin rolle

I forhold til utenriksstasjonene ble det foreslått en del tiltak; Regjeringen foreslo at det skulle foretas en full gjennomgang av utenriksstasjonene sine krise- og evakueringsplaner. I tillegg ble det foreslått at stasjonene skulle oppgraderes teknisk med blant annet mobile satellitt-telefoner der det var et behov for dette, og at man skulle ha rutiner for kriseøvelser. I forhold til de frivillige organisasjonene står det at ” *Samarbeidet med de frivillige organisasjoner styrkes*”.²⁶ Videre står det i meldingen at ved å få til et tettere og mer systematisk samarbeid vil man få til en mer effektiv og bedre koordinering av norsk innsats i situasjoner som krever det. Det vises til at Utenriksdepartementet har startet samtaler med blant annet Sjømannskirken og en del andre organisasjoner og aktører og at dette samarbeidet skal bli videreført ved å arrangere regelmessige møter.

Det blir i meldingen foreslått at det opprettes en utrykningsenhet i UD som skal bistå utenriksstasjonene ved en krise, og sammensetningen av denne enheten vil være avhengig av krisens art og omfang. Denne enheten skal være på plass innen fem timer fra krisen er varslet og skal bli sendt ut dersom ambassadøren eller departementet mener det er på sin plass.

Kriseledelse i UD blir i meldingen delt i to, Regjeringen deler den i strategisk og operativ ledelse i tråd med forslag fra Reinåsutvalget, DSB og Norges Røde Kors. Den strategiske ledelsen blir foreslått skal bestå av utenriksråden, de tre assisterende utenriksrådene og leder av administrativ avdeling sammen med lederne av de mest berørte avdelingene. Justisdepartementet, Helse og omsorgsdepartementet og Forsvarsdepartementet skal også være en del av den strategiske ledelsen. Den operative ledelsen ble foreslått skulle legges til en krisestab. I forslaget står det at krisestaben skal være på plass innen en time, denne staben skal stå for intern og ekstern informasjon, analyse av situasjonen, og tekniske og

²⁶ Det vises her til Stortingsmelding nr 37(2004-2005), det gjelder også videre under dette punktet.

administrative støttefunksjoner. Det legges opp til en liaisonordning fra de andre departementene og at departementet benytter seg av krisestøtteenheten ved behov. Saksbehandlervakten ble styrket i forslaget ved at man gikk fra ordningen med hvilende vakt til en ordning med våken vakt. I tillegg ble merknadene fra Reinåsutvalget i forhold til tekniske oppgraderinger tatt inn, man styrket den datatekniske siden, samt at det skulle bli umiddelbart opprettet en tett samarbeid med politiet ved framtidige kriser slik at registreringen av savnede ville gå smidigere og raskere.

6.5.2 Krisehåndtering i utlandet – Justisdepartementet sin rolle

I meldingen ble det pekt på den sentrale samordningsfunksjonen Justisdepartementet har i krisesituasjoner, og at departementet har ansvar for hovedtyngden av de nasjonale rednings- og beredskapsressursene. Det ble videre foreslått;

”.. særskilte situasjoner av omfattende og kompleks karakter, og hvor det er behov for innsats fra en rekke nasjonale aktører, kan det bli nødvendig å overføre ansvaret for å koordinere håndteringen til et annet departement enn Utenriksdepartementet”.

Det ble da videre foreslått av Justisdepartementet med den kompetansen de har vil være det naturlige departementet å overføre lederansvaret til. Med dette imøtekom Regjeringen til en viss grad forslaget fra Reinåsutvalget om å legge det operative ansvaret for kriser til Politidirektoratet. Selv om Regjeringen ikke rører ansvarsprinsippet i meldingen legger de opp til en mulighet der man kan skifte lederdepartement ved spesielle tilfeller, dette skal da godkjennes av Stasministeren i samråd med andre berørte statsråder og etter anbefaling av Regjeringens Kriseråd. Det ble også lagt opp til en teknisk oppgradering av Justisdepartementet sine krisehåndterings lokaler. I Stortingsmeldingen delte Regjeringen Evalueringsutvalget sin vurdering av hvordan listeføringen over de savnede hadde bestått av mange unødige feil. Politidirektoratet får i meldingen ansvaret for listeføring av savnede ved store kriser, UD som har ansvaret for nordmenn i Utlandet vil naturlig nok få meldinger om savnede, det ble foreslått å lage et system som gjør at en kan koble UD sitt system opp mot politiet og motsatt.

6.5.3 Krisehåndtering på strategisk nivå – Regjeringens kriseråd og Krisestøtteenheten

I Stortingsmeldingen om sentral krisehåndtering tar Regjeringen opp igjen forslaget som ble fremmet av Sårbarhetsutvalget (NOU 2000:24 Et sårbart samfunn), der man foreslo å etablere en egen enhet for forbrede og håndtering av kriser. I forslaget lå det at enheten skulle ha faste lokaler og oppdaterte tekniske løsninger, og at den skulle være bemannet av eksperter på krisehåndtering supplert av representanter fra relevante departement. Med utgangspunkt i dette forslaget fremmet Regjeringen tre tiltak på strategisk nivå som framtidig krisehåndtering skal basere seg på;

”- Forsterket krisekoordinering gjennom opprettelsen av Regjeringens kriseråd

- Presisering og klargjøring av ansvaret for krisestyring i lederdepartementet

(det departement som er mest berørt av krisen)

- Etablering av ny krisestøtteenhet som skal bidra med støttefunksjoner til lederdepartementet og Regjeringens kriseråd i deres krisehåndtering.”

Reinåsutvalget foreslo at det skulle opprettes en gruppe som skulle ha ansvar for krisehåndtering på strategisk nivå og at denne gruppen skulle ledes av Utenriksråden og departementsrådene i justisdepartementet og helse og omsorgsdepartementet, videre foreslo utvalget at det i normalsituasjoner skulle være Justisdepartementet som skulle ha ansvaret. I stortingsmeldingen ble dette forslaget konkretiser og Regjeringens kriseråd skulle bestå av følgende faste medlemmer: regjeringsråden ved Statsministeren sitt kontor, departementsrådene ved Justisdepartementet, Forsvarsdepartementet og Helse og omsorgsdepartementet og i tillegg utenriksråden fra Utenriksdepartementet. Det ble i meldingen lagt opp til at man kunne utvide rådet hvis det inntreffer kriser som berører andre departement. Regjeringens kriseråd skal ledes av lederdepartementet og bygger med dette videre på ansvarsprinsippene for krisehåndtering. Oppgaven til rådet er å koordinere mellom berørte departementer og skaffe beslutnings grunnlag fra Regjeringen. Regjeringens kriseråd består av embetsverket, men det konstitusjonelle ansvaret ligger hos statsrådene i hvert enkelt departement. Utpeking av lederdepartement skal i følge meldingen være styr etter ansvarsprinsippet, utpeking av lederdepartement skal ikke gå på bekostning av det konstitusjonelle ansvaret til hvert enkelt departement, de skal fortsatt ha ansvaret for sine

saksområder. Krisens karakter, hvem som har mest informasjon og best tilgang til informasjon om krisen samt hvem som har de riktige virkemidlene for å håndtere krisen vil være med i vurderingen av hvem som blir lederdepartement. Lederdepartementet skal lede og samordne krisehåndtering i de involverte departementene, og vil der det er nødvendig kunne hente kompetanse og støtte fra krisestøtteenheten.

Krisestøtteenheten sin hovedoppgave i følge Stortingsmeldingen er å ” .. *understøtte departementsfellesskapet og spesielt lederdepartementet under kriser.*”

Det er beskrevet i meldingen hvordan enheten sine lokaler må legges til regjeringskvartalet og at det er viktig at lederdepartementet kan benytte seg av lokalene under

en krise, og at man kan benytte lokalene som samordningslokaler under en krise, men bruk av lokalene er ikke en forutsetning for hjelp fra enheten. De skal kunne bistå med blant annet teknisk ekspertise og informasjonsbehandling fra lederdepartementet sine lokaler. Krisestøtteenheten vil ikke berøre ansvarsprinsippet siden den ikke overtar eller berører sektoransvar eller linjeansvar. Krisestøtteenheten ble lagt inn under Justisdepartementet med den begrunnelsen at de har en betydelig oversikt over redings og beredskapsarbeidet og at de har en samordningsfunksjon. Tilsynsrollen til JD trekkes også fram som en begrunnelse, siden departementet gjennom dette ansvaret har en betydelig kompetanse og oversikt over saksfeltet.

Stortingsmelding nr 37(2004-2005) flodbølgekatastrofen i Sør -Asia og sentralkrisehåndtering tar til seg en god del av de anbefalingene Reinåsutvalget kom med i sin rapport samtidig så konkretiseres og tilpasses en del av forslagene slik at de kan passe inn i en hensiktsmessig organisering av en større krisebereidkapsorganisasjon.

6.6 Høring i Forsvarskomiteen i Stortinget

Stortingsmeldingen ble oversendt til Stortinget den 27.mai og den ble referert til i Stortinget den 31.mai.

Etter at Regjeringen la fram Stortingsmeldingen ble den sendt til Forsvarskomiteen til behandling. Det var en diskusjon i forkant om den skulle sendes til kontroll og konstitusjonskomiteen, det ble likevel enighet om at Forsvarskomiteen skulle få den, men at komiteens merknader og innstilling skulle oversendes til Kontroll og konstitusjonskomiteen for kommentarer.

Forsvarskomiteen berammet en åpen høring i forbindelse med behandlingen av meldingen, denne høringen ble avholdt den fredag den 3.juni og med fortsettelse mandag den 6.juni. Det er sjelden Stortinget avholder møter fredag kveld og mandag morgen, men grunnet den korte tidsfristen var dette noe alle parter gikk med på. Høringen i komiteen ble delt i to, i første del av høringen møtte Forsvarsdepartementet, Utenriksdepartementet og Norges Røde Kors. I den andre delen av høringen møtte Statsminister Kjell Magne Bondevik, statsråd Odd Einar Dørum og statsråd Ansgar Gabrielsen. Komiteen hadde invitert representanter fra støttegruppen for de pårørende og berørte av katastrofen, de valgte ikke å delta i høringen men valgte isteden å følge høringen som tilhører. Høringsmøtene ble ledet av komiteens leder Marit Nybakk (AP), og saksordfører for saken var Kjetil Bjørklund (SV). Høringene ble delt inn i tre bolker, det en del sentrale spørsmål ble stilt. Første bolken tok opp; hva skjedde? Og hva ligger i Reinåsutvalget, den andre bolken var knyttet til nordmenn i utlandet og den tredje og siste bolken var knyttet til eventuelle endringer av krisehåndteringen i Norge.²⁷

6.6.1 Forsvarsdepartementet

Fra Forsvarsdepartementet (FD) møtte statsråd Kristin Krohn Devold, statssekretær Bård Glad Pedersen, kontreadmiral Jan Reksten og ekspedisjonssjef Svein Efstad. Forsvarsdepartementet var et av de departementene som gikk klar i Evalueringsutvalget sin rapport. Under høringen med forsvarsdepartementet var det spørsmål rundt det sivil- militære samarbeidet som var mest sentrale, og om omstillingen i forsvaret hadde noe si på rutinene forsvaret har i forhold til kriser. Statsråden svarte i komiteen at omstillingene hadde vært med

²⁷ Referanse til punkt 6.6 er referatet fra åpen høring i Stortinget.
<http://www.stortinget.no/hoering/komite/2004-2005/h050603.htm>

på styrke kriseberedskapen i FD, og at samarbeidet mellom det militæret og sivile gikk for seg svært godt og at det var en hensiktsmessig måte og organisere seg innenfor en del felt.

6.6.2 Utenriksdepartementet

Fra Utenriksdepartementet møtte statsråd Jan Petersen, statssekretær Sylvi Graham, assisterende utenriksråd Jørg W Bronebakk og avdelingsdirektør Øystein Bø.

Det ble i komiteen fra flere hold stilt spørsmål ved hvorfor ikke UD var bedre forberedt på en katastrofe av det omfanget som tsunaimien var, og om det ikke var gjort noe arbeid i departementet etter terroranslagene mot New York og Madrid. Jan Petersen svarte at de nevnte terroranslagene ikke stilte departementet ovenfor utfordringer det ikke kunne ha håndtert, men at departementet ikke var rustet til å håndtere flodbølgekatastrofen, og at det hadde kommet fram kritikk mot de på dette punktet var noe de aksepterte og erkjente. På spørsmål om UD var blitt bedret med hensyn til beredskap og om de var i stand til å takle en eventuell ny katastrofe, svarte Petersen at arbeidet med en forsterket beredskap hadde startet ganske umiddelbart etter man så at ting ikke fungerte, og at etter hvert som UD fikk anledning til å implementere de nye planene vil de stå rustet til å takle en ny krise. I forhold til de frivilliges innsats sa Petersen at det var viktig at de nye planene som ble utarbeidet tok høyde for å inkludere de norske ressursene som finnes i et område.

6.6.3 Norges Røde Kors

Fra Norges Røde Kors møtte generalsekretær Jonas Gahr Støre og rådgiver Mina Gerhardsen. Under høringen med Røde Kors ble det satt et spesielt fokus på de frivilliges rolle og spesielt Røde Kors sin rolle i Norge, og i det internasjonale samfunnet. Det ble stilt en del spørsmål om de anbefalingen Røde Kors hadde kom med i sin høringsuttalelse som gikk på deling av kriseberedskapen i en strategisk og en operativ del.

6.6.4 Høring med Kjell Magne Bondevik, Odd Einar Dørum og Ansgar Gabrielsen

Den siste bolken av høringen ble avholdt mandag de 6.juni der møtte Kjell Magne Bondevik, Odd Einar Dørum og Ansgar Gabrielsen, de tre statsrådene møtte med bisittere fra sine respektive departement og i tillegg møtte Direktør i DSB Jon A. Lea.

Statsminister Kjell Magne Bondevik si i sin innledning til komiteen at

”.. Ansvaret for myndighetenes håndtering av flodbølgekatastrofen lå hos Regjeringen”.

Videre beklaget Statsministeren at mange hadde blitt påført unødige belastninger ved at de feilaktig hadde blitt ført opp på myndighetens liste over savnede. Bondevik brukte innledningen sin til å snakke en del om opprettelsen av Regjeringens kriseråd og krisestøtteenheten., og at det var viktig å trekke lærdom av hendelsen. Statsråd Odd Einar Dørum brukte sin innledning til å snakke om viktigheten av å være forberedt, og at det ble man kun gjennom øvelse, han framla noen eksempler til scenarioer som kan berøre nordmenn i utlandet. Statsråd Ansgar Gabrielsen ønsket ikke å si noe innledningsvis. Spørsmålene fra komiteen dreide seg om hvilken rolle de ulike departementene spilte under katastrofen og hvordan man skulle fordele ansvaret ved en eventuell ny katastrofe. Forholdet mellom justissektoren og de andre sektorene samt hvilket ansvar Statsministerens kontor hadde og skulle ha.

6.7 Behandling av Stortingsmelding nr. 37 (2004-2005) Flodbølgekatastrofen i Sør Asia og sentral krisehåndtering

Stortingsmeldingen ble behandlet av Stortinget i møte den 13.juni 2005. Utkast til innstilling ble sendt til Kontroll- og konstitusjonskomiteen den 9. juni for innhente av merknader, komiteen hadde ingen ytterligere kommentarer til innstillingen fra forsvarskomiteen.²⁸

Forsvarskomiteen avla en enstemmig innstilling men unntak for et punkt, komiteens mindretall bestående av Fremskrittspartiet og Senterpartiet hadde følgende forslag:

*”Stortinget ber Regjeringen om å samle kriserådets ledelse under Statsministerens kontor”.*²⁹

6.7.1 Forsvarskomiteens merknader og innstilling

I komiteens merknader ble det lagt vekt på at det var Utenriksdepartementet som fikk mest kritikk av Evalueringsutvalget samt at det ble stilt spørsmål ved hvorfor ikke Statsministerens Kontor(SMK) ikke i større grad bidro til samhandling og koordinasjon. Videre står det i merknaden:

²⁸ <http://www.stortinget.no/inns/2004/200405-265-003.html>

²⁹ <http://www.stortinget.no/inns/2004/200405-265-004.html>

”Komiteen mener at flodbølgekatastrofen viste at Norge verken hadde strukturer eller rutiner til å håndtere en krise av dette format”.

De fleste merknadene fra komiteen var enstemmige, det er avgitt dissens til merknader spesielt som omhandler kapittel 7 i Stortingsmeldingen, krisehåndtering på strategisk nivå. Jamfør mindretallsinnstillingen fra Fremskrittspartiet og Senterpartiet om at kriserådets ledelse skulle legges til SMK, partiene mente at det var et lite egnet system at lederansvaret varierte de mente at en fast ledelse av rådet burde sikres og at det burde være SMK. Komiteens flertall med unntak av Høyre og KrF merket seg den kritikken kulturen i UD fikk av Evalueringsutvalget. Det var kun Fremskrittspartiet som uttrykte bekymring over at Stortingsmeldingen ble behandlet over et kort tidsrom. Representanter fra partiet fremmet i komiteen forslag om å utsette deler av meldingen til høsten 2005, uten å få flertall for dette.

6.7.2 Stortingsdebatten en politisk avslutning av krisen

Under debatten i Stortinget tok 13 representanter ordet i tillegg til statsrådene Petersen, Dørum og Gabrielsen. Debatten var i stor grad fri fra partipolitiske konflikter det var som i komiteen også på Stortinget bred enighet i behandlingen av meldingen. Mye av det som ble tatt opp i debatten omhandlet ønske om en styrket beredskap og et ønske om læring gjennom øvelser. Naturlig nok så hadde man i debatten et tilbakeblikk på katastrofen som utløste en krise på beredskapsfeltet i Norge, men debatten var i stor grad preget av et ønske om å se fram over, og forslagene for en framtidig organisering ble betydelig vektlagt i debatten. Saksordfører Kjetil Bjørklund(SV) sa i debatten:

”Denne saken blir behandlet i rekordhastighet i Stortinget- eller i alle fall raskt. Det har to fordeler. For det første får vi på plass en forbedret krisehåndtering før det har gått for lang tid, og for det andre får vi en helhetlig behandling av både hendelsesforløpet og tiltakene i sammenheng”.

Det største problemet i forhold til krisehåndtering kan på mange måter være selve prosessen med å få avsluttet krisen. Med katastrofer og kriser følger det ofte en del uante konsekvenser som ført kommer til overflaten etter selve krisen er avsluttet, eksempel på slike konsekvenser kan være traumer hos berørte, pårørende og hjelpearbeidere ute i felten. Samtidig som en krise bringer med seg nye utfordringer gir også kriser politikere og policyutformere

muligheter.(Boin: 2005:92). Prosessen i Norge var i stor grad preget av en enighet om at man var villig til å fordele ansvar og komme fram til en enighet som gjorde at man stod sterkere rustet til å håndtere en eventuell lignende krise i framtiden. Mye av kritikken ble rettet mot embetsverket i departementet selv om en del av kritikken av implisitt ment for den politiske ledelsen spesielt i UD og SMK. Det ble også uttrykt en viss grad av mistillit av opposisjonen, men det var ingen i opposisjonen som var villige til å kaste Regjeringen et halvt år før et Stortingsvalg. Disse faktorene i lag med katastrofens art gjorde at krisen kan kalles en såkalt "fast burning crises"(Boin 2005: 93-94). Denne type krise oppstår ofte i kjølvannet av en naturkatastrofe og opptrer som en slags katalysator for endringer i en organisasjon, noe som på mange måter var tilfellet i Norge. Man hadde i den samme Stortingsperioden behandlet en Stortingsmelding som omhandlet Samfunnssikkerhet og sivilt - militært samarbeid (St melding nr. 39(2003-2004)), uten at man hadde fremmet tiltak som gikk innenfor saksfeltet som omhandlet beredskap for nordmenn i utlandet, det ser ut som om det måtte til en "fast burning crisis" for å få til endringer på et felt som omhandler krise og beredskap.

6.7 Avslutning - en sammenfatning av innspill og vedtak

Det ble i prosessen fremmet mange forslag og de ulike aktørene hadde i enkelte tilfeller ulikt fokus på hva som var sentral og viktig for en fremtidig krisehåndtering. Jeg har prøvd å sammenfatte disse i e tabell, der jeg har tatt for meg tre ulike tema; Ansvar, samordning og de frivilliges rolle. Man ser ut i fra tabellen at et av de mest sentrale forslagene fra Reinåsutvalget om å flytte ansvaret for krisehåndtering ved store kriser i utlandet til politiet ikke ble vedtatt. Samordning er et tema som går igjen. Det endelige vedtaket i forhold til samordning ble til slutt at man opprettet en krisestøtteenhet, som ble underlagt Justisdepartementet samt et Regjeringens kriseråd som skal koordinere ved store kriser. De frivillige organisasjonenes rolle er også sentral i prosessen. De frivilliges rolle ble berørt av alle aktørene, og det ble til slutt kun vedtatt intensjoner om et styrket samarbeid, og ikke noen konkrete vedtak om hvordan de frivillige organisasjonenes innsats skulle inkorporeres.

De ulike dokumentene:	Tematikk:		
	Ansvar for kriser i utlandet	Samordning	De Frivillige organisasjoners rolle
Reinårsrapporten	Foreslo å overføre ansvaret ved store internasjonale kriser fra UD til Politidirektoratet	Ville styrke Justisdepartementets rolle som samordner og gir POD mer myndighet	Beskriver de frivillige organisasjonenes rolle under håndteringen, men fremmer ingen konkrete tiltak.
Grutlerapporten	Fastslo at UD også i framtiden burde ved lignende kriser være lederdepartement. Men at den strategiske og operative ledelsen måtte styrkes	Rapporten vurderer kun UD sin håndtering og går derfor kun inn på samordning mellom UD og utenriksstasjonene og mener dette er et område som må styrkes	Foreslo å inkorporere samarbeidet med de frivillige i beredskapsplanene til ambassadene
Høring	Lite innspill i forhold til denne tematikken. Ble poengtert fra flere av deltakerne at skillet mellom strategisk og operativ ledelse burde styrkes	Mange av de frivillige organisasjonene foreslår en liasionordning der de frivillige organisasjonene blir representert. Rødekors mente det var viktig å opprettholde ansvarsprinsippet, men at det måtte være rom for å inkludere andre som hadde kompetanse.	De frivillige organisasjonen og spesielt sjømannskirken foreslo at samarbeidet måtte formaliseres
Stortingsmelding	Foreslo at UD skulle fortsatt ha ansvaret for kriser i utlandet.	Meldingen fremmet forslag om å opprette to nye enheter som kunne forsterke samordningen ved store kriser. De to nye enhetene var Regjeringens kriseråd og krisestøtteenheten.	Foreslo et mer tettere og systematisert samarbeid ved de enkelte utenriksstasjonene
Behandling av meldingen i Stortinget	Det samme som forslaget i Stortingsmeldingen	Det samme som forslaget i Stortingsmeldingen	De samme som forslaget i Stortingsmeldingen

Tabell 6.1

7 Læring og implementering: Ny kriseberedskap i Utenriksdepartementet

I dette kapitlet vil jeg gjøre rede for de endringen Utenriksdepartementet foretok seg i etterkant av flodbølgekatastrofen. De endringene jeg berører, går på den delen av organisasjonen som arbeider med krise og beredskap. Hoveddokumentene som beskriver den nye beredskapen er først og fremst to interne dokumenter som blir presentert i dette kapitlet. De to dokumentene er; ”Overordnede retningslinjer for UDs arbeid med beredskap og krisehåndtering”; og ”Operativ kriseinstruks”. ”Intro beredskap UDs krisehåndteringskonsept” er et annet dokument som blir brukt til å forklare deler av beredskapsorganiseringen i departementet. Jeg bruker i tillegg intervjudata samt informasjon fra e-postkorrespondanse til å supplere beskrivelsen av den nye organiseringen. Jeg vil i kapitlet også se på hvilken måte departementet har organisert krisestaben og hvordan forholdet mellom stabsorganisasjon og linjeorganisasjon fungerer.

7.1 Grunnlag for ny kriseberedskap i Utenriksdepartementet – Reinårsrapporten, Grutlerapporten og Stortingsmelding nr. 37 (2004-2005)

Det ble tidlig klart for Utenriksdepartementet at de måtte ruste opp beredskapen med hensyn til krisehåndtering. En av mine informanter i UD sa under intervju at det ble tidlig klart for dem hva som var svakhetene ved systemet og at de fikk på plass en del endringer bare etter et par dager (Informant 2). Som en konsekvens av det sterke fokuset som ble rettet mot myndighetenes håndtering av krisen, ble det som nevnt satt i gang en politisk prosess som skulle se på alle sider av håndteringen. Det er de tre dokumentene, Reinårsrapporten, Grutlerapporten og Stortingsmelding nr 37.(2004-2005) som formelt danner grunnlaget for den nye kriseberedskapen i Utenriksdepartementet og opprettelsen av Regjeringens kriseråd og krisestøtteenheten. Disse dokumentene har jeg redegjort for i de to foregående kapitlene. Hvert av dokumentene hadde sin spesielle funksjon i prosessen med å avslutte krisen og få en ny plan for sentral krisehåndtering. Reinårsrapporten er den offisielle granskningen som ble nedsatt av Regjeringen, denne rapporten var en evaluering av de sentrale myndigheters og da spesielt UD sin innsats ukene etter at flodbølgen traff. Evalueringen la et sterkt grunnlag for meningsdannelsen blant pårørende, berørte, politikere og befolkningen øvrig. Samme evaluering dannet grunnlaget for den påfølgende Stortingsmeldingen om flodbølgekatastrofen

i Sør Asia og sentral krisehåndtering. Utenriksdepartementet foretok en intern evaluering av deres egen innstats fram til koordineringsansvaret ble overført til Helse og omsorgsdepartementet (HOD), denne evalueringen munnet ut i Grutlerapporten. Denne interne evalueringen blir av informanter i UD løftet fram som et svært sentralt dokument for deres videre arbeid med kriseberedskapen i departementet. En av mine informanter uttalte at det som kom fram i den interne evalueringen ble veldig sterkt vektlagt, da de utformet organisasjonen i etterkant av tsunamien (Informant 2). I Stortingsmelding nr. 37(2004-2005) ble mange av de forslagene som lå i evalueringsutvalget sin rapport konkretisert og tilpasset for en revidert beredskap i UD og i andre berørte instanser. Informanter i UD et tvetydige i forhold til hvor viktig meldingen var i forbindelse med den nye organiseringen. En av mine informanter sa at meldingen var viktig for selve prosessen, og at den gav de ulike aktørene innenfor feltet prinsipielle avklaringer i forhold til deres rolle (Informant 2). Samme informant mente at stortingsmeldingen var et godt redskap for hvordan man skulle forholde seg til andre aktører under en krise (ibid). En annen informant i Utenriksdepartementet gir uttrykk for at Stortingsmeldingen ikke har vært voldsomt viktig for UD sitt arbeid med ny kriseberedskap (Informant 4).

7.2 Veien til en ny kriseberedskap i Utenriksdepartementet

Proessen fram til dagens kriseberedskap i UD startet formelt med nedsetningen av Evalueringsutvalget, men det var likevel en administrativ prosess som foregikk parallelt med den politiske prosessen. Prosessen i Departementet blir betegnet som en selvransakelse av en av mine informanter (Informant 10).

Som en av mine informanter pekte på så begynte UD å iverksette en del tiltak bare et par dager etter at krisen var et faktum (Informant 2). Da Grutlerapporten ble framlagt i midten av mars 2005 offentliggjorde Jan Petersen og UD de til da iverksatte tiltakene, samtidig med en tiltakspakke med en oversikt over de tiltakene som ville bli iverksatt. Grutle foreslo i sin rapport en del tiltak og alle disse ble inkludert i tiltakspakken.³⁰ I mars 2005 hadde UD opprettet et feltkriseteam som bestod av åtte ulike personer med ulik erfaringsbakgrunn. Dette kriseteamet skulle være klar på kun fem timers varsel til å reise ut og bistå utenriksstasjoner som ble berørt av en krise. Departementet satte i gang en styrking av det tekniske nivået i

³⁰ http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-II/Utenriksdepartementet/233243/234464/uds_handtering_av_flodbolgekatastrofen-evaluering.html?id=258529

organisasjonen, dette var som nevnt et av de punktene UD møtte mest kritikk. I alt 12 utenriksstasjoner meldte inn i etterkant av flodbølgekatastrofen et behov for styrking av beredskapssambandet, departementet lovde at dette skulle komme på plass. Utenriksdepartementet startet også på denne tiden å rekruttere medarbeidere til en mer omfattende beredskapsordning. Utenriksdepartementet rekrutterte om lag 50 personer som på kort tid kunne inngå i en eventuell framtidig krisestab. Fra 4.april 2005 gikk Utenriksdepartementet vekk fra ordningen med å ha en hvilende vakt i saksbehandlervakten til å ha en ”våkenvakt”. Det var vanlig før tsunamien, at aspiranter og andre medarbeidere på lavt nivå i organisasjonen bemannet saksbehandlervakten. En av de første endringene som kom på plass etter katastrofen var at ordningen ble utvidet og omfattet også embetspersoner og seniorrådgivere i organisasjonen.³¹ Det ble også svært tidlig etter katastrofen satt i verk tiltak som gikk på bedre tekniske løsninger med hensyn til registrering og varsling. Alle disse tiltakene tyder på at Utenriksdepartementet gjennom de erfaringene de høstet under krisen, valgte å sette i gang en del strakstiltak i organisasjonen. Disse strakstiltakene ble iverksatt både før man hadde fått en operativ og politisk avslutning på krisen. En av informantene i UD sa at de gjorde ingen endringer i det beredskapssystemet de allerede hadde fått på plass etter tsunamien, etter at Reinåsrapporten kom. De fleste forslagene var allerede implementert, med andre ord de fleste forslagene til Reinåsutvalget representerte ikke noe nytt (Informant 2). Man kan si at det skjer en erfaringsbasert læring i organisasjonen som ikke venter på de politiske prosessene Det kan virke som om læringsfasen ikke nødvendigvis kommer helt til slutt i en krisehåndtering, men at den skjer samtidig som krisen utvikler seg og at det er en kontinuerlig prosess.

7.3 Ny kriseberedskap i Utenriksdepartementet en beskrivelse av den strategiske og operative beredskapen i UD

Selv om Utenriksdepartementet straks etter flodbølgekatastrofen begynte en prosess med å endre sin egen organisasjon, er endring en kontinuerlig prosess. Da jeg var og intervjuet ansatte i UD, hadde de nettopp blitt enige om og oppdaterer og revidere planverket på en del områder. Organisasjoner får tilgang til ny kunnskap og erfarer nye ting sammen med dette oppstår det ny læring. I dette underkapitlet vil jeg beskrive Utenriksdepartementet sin organisasjon med hensyn til kriseberedskap. UD har i etterkant av flodbølgekatastrofen

³¹ http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-II/Utenriksdepartementet/233243/234464/uds_handtering_av_flodbolgekatastrofen-evaluering.html?id=258529

utarbeidet et eget planverk som benyttes i en krisesituasjon. Dette planverket kan deles inn på følgende måte; man har de overordnede retningslinjene som blir kalt for kriseinstruksverket, og man har den operative kriseinstruksen som beskriver hva hver enkelte i krisestaben skal gjøre.

7.3.1 Overordnede retningslinjer for UD's arbeide med beredskap og krisehåndtering

Dette dokumentet er delt inn i ti kapitler og tar for seg alle sider ved departementets *"..beredskap og respons ved kriser hvor norske borgere er eller kan bli involverte"* (Internt dokument UD 1).³²

Dokumentet tar ikke for seg håndtering av rent utenriks og sikkerhetspolitiske kriser. I dokumentet beskrives de ulike ansvarslinjene og nøkkelfunksjonene ved departementets håndtering. I tillegg er dokumentet en klargjøring av utenriksdepartementet sine oppgaver og organisering i forhold til andre departementer og etater. Utenriksdepartementet definerer hva de mener med krise i dette dokumentet. Med krise mener Utenriksdepartementet:

"En krise er en alvorlig saksutvikling eller hendelse i utlandet hvor norske borgere og / eller norske interesser er berørt, eller kan bli berørt og som er mer omfattende, eller potensielt mer omfattende, enn de hendelser Utenriksdepartementet eller den / de aktuelle utenriksstasjoner (er)er oppsatt til å håndtere i sitt daglige virke"

I de overordnede retningslinjene er det skissert opp ti mulige scenario, der nordmenn eller norske interesser kan bli berørt. De ti scenarioene er som følger;

- *Naturkatastrofer i områder med norske fastboende eller turister*
- *Epidemier i områder med norske fastboende, turister eller annen tilstedeværelse*
- *Større ulykker knyttet til norsk virksomhet eller virksomhet der nordmenn er involvert*
- *Kjernefysiske hendelser eller trussel om bruk av ABC våpen*
- *Politisk uro som reduserer sikkerheten for nordmenn i området*
- *Terrorangrep/gisseltaking som involverer norske interesser eller norske statsborgere*
- *Kapring av skip eller fly*
- *Forlis*
- *Omfattende kriminell aktivitet rettet mot norske interesser eller norske statsborgere*
- *Trusler eller angrep mot UD eller norsk utenriksstasjon*

³² Internt dokument UD1 er et dokument som beskriver de overordnede retningslinjene for UD's arbeid med beredskap og krisehåndtering.

Begrepet krise blir videre i dokumentet brukt som et fellesbegrep for den type situasjoner som er skissert ovenfor. Krisehåndteringen i UD baseres på føre- var prinsippet, og alle hendelser som kan føre til en krise skal i følge planverket til UD overvåkes nøye, og at det blir mobilisert tilstrekkelig med resurser i krisens første fase.

Utenriksdepartementet legger i planverket ansvaret for at all personell i beredkapsorganisasjonen skal ha grunnleggende opplæring til sekretariatet for sikkerhet og beredskap.³³ Departementet legger opp til en stabsorganisering av kriseorganisasjonen sin, denne organiseringen vil jeg komme tilbake til senere. Krisestaben sin funksjon og oppgave blir i denne planen definert. Krisestab skal settes når nordmenn eller norske interesser kan bli eller er truet. Dette er en vurdering som må bli tatt i hvert enkelt tilfelle. En informant i UD sier at departementet har utviklet et system som kan vurdere når man bør iverksette stab, men det er viktig at terskelen for å sette stab ikke blir for høy (informant 8).

Krisehåndteringsorganisasjonen til UD består av den politiske ledelsen, Utenriksråden og en forsterket ledergruppe(Strategisk ledelse), Krisestaben (Operativ ledelse og samordning), og den eller de involverte utenriksstasjoner (Internt dokument UD 1).

Den strategiske ledelsen består av foruten Utenriksråden av assisterende utenriksråd for politiske saker, ekspedisjonssjef fra Service og publikumsavdelingen(tidligere administrativ avdeling), ekspedisjonssjefen fra rettsavdelingen, ekspedisjonssjef fra berørt geografisk avdeling og samt ekspedisjonssjef fra andre berørte avdelinger. I forhold til ansvarsfordeling står det følgende i UD sitt planverk; *”Strategisk ledelse har det overordnede ansvaret for håndtering av krise, herunder overordnede prioriteringer og vurderinger av spørsmål med åpenbare politiske aspekter eller politiske konsekvenser”* (Internt dokument UD 1). Det er også den strategiske ledelsen sin oppgave å vurdere resursbehovet til krisestaben og sørge for at de får de nødvendige resurser tilgjengelig. *”Det er kun Utenriksråden som kan formelt beslutte å sette krisestab”*(Internt dokument UD 2),³⁴ men krisestabssjefen har likevel fullmakt til å ”kalle inn troppene”, og starte forberedelsene for en mulig krise i fullskala. Krisestabssjefen skal sammen med sitt vaktlag fortløpende vurdere situasjonen og gi sine vurderinger til videre til Utenriksråden, ved å gjøre dette ivaretar de i følge UD ” *moderat*

³³ Sekretariat for sikkerhet og beredskap lå tidligere under administrativ avdeling, etter at UD fikk en ny organisasjonsstruktur ligger sekretariatet under Service og publikumsavdelingen. Administrativt avdeling ble i den nye organisasjonsstrukturen ”lagt ned”. Parallelt med omorganisering av UD sinn krise og beredkapsorganisasjon pågikk det også en omorganisering av resten av departementet.

³⁴ Med internt dokument UD 2 menes ”Intro beredskap UDs krisehåndteringskonsept”.

overreaksjon”, de er klar for en krise men også klar for en ”nedskalering” avhengig av hvilken beslutning som fattes (Internt dokument UD 2). Utenriksdepartementet har i sitt planverk definert klart hvem det er som har ansvar på strategisk og operativt nivå. Det som er annerledes i UD i dag er at iverksetning av krisestaben ikke er avhengig av enkeltpersoner enten navnlig eller stillingsmessig i linjeorganisasjonen, slik de var før tsunamien. I dag er det et vaktlag som opererer og de har klare definerte oppgaver i forhold til hva som skal gjøres. Likevel bærer ordningen preg av at posisjon og stilling betyr noe, da det kun er Utenriksråden som kan bestemme om det skal settes stab. I planene fra Utenriksdepartementet går det fram som jeg har nevnt at det er en dialog mellom det strategiske og operative, men det overordnede ansvaret ligger og blir på det strategiske nivået, hos Utenriksråden.

7.3.2 Operativ kriseinstruks en beskrivelse av UD sin operative beredskapsorganisasjon

En av de viktigste organisatoriske endringene departementet har innført etter tsunamien er å opprette en stabsorganisasjon som trer i verk ved alvorlige kriser.” *Krisestab skal etableres ved alvorlige hendelser i utlandet når norske borgere eller norske interesser er berørt eller kan bli berørt. Krisestaben er ansvarlig for operativ håndtering av departementets innsats*” (Internt dokument UD 1).

Inntil det bestemmes om det skal iverksettes krisestab er det den berørte og ansvarlige linjeleder som må sørge for at de nødvendige tiltakene settes i verk for å håndtere en eventuell krise. Den ansvarlige linjelederen skal sammen med vakthavende krisestabssjef overvåke situasjonen hvis de finner behov for å styrke beredskapen skal dette legges fram for ekspedisjonssjefen i Service og publikumsavdelingen for avgjørelse ³⁵

(Internt dokument UD 3). Fra operativ side er det krisestabssjefen som deltar på møtene med strategisk ledelse, stabssjefen har i oppgave å oppdatere, gi situasjonsrapporter, analyser og gi anbefalinger for det videre arbeidet. De er krisestabssjefen som har ansvaret for den operative håndteringen av krisen når krisestab settes. Den operative ledelsen består av, krisestabssjef, sekretariatsleder(operasjonsleder), analysesjef, info/web medarbeider, leder for publikumstjenester, sambands/ IKT ansvarlig, utrykningsenhets leder(URE), og URE medarbeider(ibid). Den operative kriseorganisasjonen er lagt opp ved at de har fire vaktlag med de åtte forskjellige funksjonene som jeg har tidligere nevnt. Alle har vakt en uke i måneden og disse har en times oppmøteplikt i vaktuken sin. Utrykningsenheten skal være klar for utreise til et eventuelt katastrofested innen fem timer fra de er varslet.

³⁵ Internt dokument UD 3 er den ”operative kriseinstruksen”.

Det dokumentet som best beskriver de ulike stabsfunksjonene kalles for ”operativ kriseinstruks”, dette dokumentet gir en detaljert og skjematisk oversikt over hvilke funksjoner de ulike rollene skal ha ved en krise. Denne organiseringen blir trukket fram som viktig for den nye måten å tenke beredskap på i UD, det er en hurtighet i etableringen av staben og konseptet er kjent og vedlikeholdes. Stabsorganiseringen har i tillegg legitimitet i egen organisasjon (Informant 10). Staben består av øvrig av frivillig øvet personell som går inn i en såkalt ”pool”, som blir innkalt etter behov. Det er kompetansen til den enkelte som er avgjørende for om de blir innkalt. Beredskapspoolen varierer i antall fordi det er vanlig med en del avgang grunnet rullering blant annet i forbindelse med utreise og hjemkallelse av personell ved utenriksstasjonene. I skrivende stund er det rundt 70 personer som er tilknyttet beredskapspoolen. De som er en del av beredskapspoolen har gått et kurs i regi av UD som kalles for ”Grunnkurs i krisehåndtering”, tilbud om dette kurset går ut ca fire ganger i året, etter endt kurs kan de ansatte melde seg som frivillig i beredskapspoolen.

7.3.3 Utenriksstasjonene

I de overordnede retningslinjene for krisehåndtering i UD er også utenriksstasjonene sin rolle beskrevet. Hovedoppgavene til utenriksstasjonene beskrives å være:

- *Utarbeide krise og evakueringsplaner og iverksette andre forberedende tiltak for å legge forholdene best mulig til rette for eventuell evakueringsbistand og annen krisehjelp til nordmenn i utlandet ved ulykker, kriser og katastrofer*
- *Gi råd og anvisninger til norske borgere i utlandet om hvordan de bør forberede seg på og forholde seg i krise og katastrofesituasjoner*
- *Gi berørte nordmenn ute opplysninger og vurderinger om den aktuelle situasjonen, herunder muligheten for evakueringsbistand og annen krisehjelp*
- *Tilrå evakuering dersom situasjonen tilsier det*
- *Organisere og gjennomføre særskilte evakueringstransport i den utstrekning slike tiltak er påkrevd*
- *Gi nordmenn i utlandet annen rimelig praktisk hjelp og bistand de trenger ved kriser og katastrofer*
- *Koordinere og lede eventuelle hjelpeoperasjoner fra norske myndigheter på stedet i forhold til nordmenn som måtte være rammet av kriser og katastrofer*
- *Bidra til rask og pålitelig informasjon til pårørende og media om den aktuelle situasjonen og om situasjonen til nordmenn i det aktuelle området (Internt dokument UD 1).*

Apparatet "hjemme" i Utenriksdepartementet skal kunne bidra med tilstrekkelig øvet personell og teknisk utstyr slik at katastrofen blir håndtert på en effektiv måte.

Dette punktet følges opp i den operative kriseinstruksen der man legger opp til en egen utrykningsenhet som skal bistå utenriksstasjonene ved katastrofer. Foruten for teamleder av utrykningsenheten består gruppen av informasjonsansvarlig og sambandsansvarlig, teamet kan i tilfeller bli styrket med medarbeidere fra beredskapspoolen som har relevant kompetanse enten i form av faglig eller regional kompetanse. Det er videre blitt stilt krav til den enkelte utenriksstasjon skal ha oppdaterte kriseplaner og at stasjonen kan bli kontaktet 24 timer i døgnet ved en krisesituasjon.

Det er stasjonssjefen som ansvarliggjøres for at utenriksstasjonene har et oppdatert planverk; *"Stasjonssjef har ansvaret for at den lokale kriseplanen, og lokale evakueringsplaner til enhver tid er oppdatert og i samsvar med UD's retningslinjer for krisehåndtering"* (Internt dokument UD 1, side 5). I spesielle tilfeller og i de tilfellene der det ikke eksisterer en fagstasjon vil utrykningsenhetens leder kunne tillegges det overordnede ansvaret for den lokale krisehåndteringen (ibid). I de overordnede retningslinjene for UD's arbeid med beredskap og krisehåndtering stilles det krav til at stasjonene skal ha rutiner for både nordmenn som er fastboende og besøkende skal ha mulighet for å registrere seg ved ambassaden. Etter tsunamien besluttet UD å utarbeide oppdaterte risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS) for de landene der Norge har utenriksstasjoner og for de landene der Norge har et betydelig nærvær. Utkastene til ROS skal sendes til Sekretariatet for sikkerhet og beredskap og den ansvarlige geografiske seksjonen innen 1.januar hvert år. Utenriksdepartementet tilbyr et "utreisekurs" til alle sine ansatte som skal reise ut til en stasjon. Utreisekurset omfatter flere moduler og beredskap er bare en av disse. Beredskapsdelen går over fire dager og tar for seg tema som; hva som skaper beredskap og hva som avgjør kvaliteten på beredskapen, øving, bruk av krisehåndteringssystemet og psykologiske reaksjoner for å nevne noen. Denne delen av kurset blir holdt av både interne og eksterne forelesere. Øvelse er et viktig moment som blir trekt fram av flere av informanter. En av dem forteller at det har vært veldig viktig å reise ut på stasjonene og holde øvelser både med tanke på å gå igjennom de ulike kriseplanene, men også for praktisk øving og evaluering i etterkant (Informant 8). Det er viktig for apparatet hjemme og apparatet ute å snakke sammen og sette fokus på at det er mye som kan gjøres i forkant av en krise, dette kan gjøres ved at en kartlegger det nasjonale apparatet. Det er en viktighet at de som er utstasjonert har forståelse for situasjonen på stedet men det er viktig at de hjemme og forstår hvordan ting

skjer. Ser man på flodbølgekatastrofen så var det apparatet hjemme som sviktet, de fem som var i Thailand gjorde så godt som de kunne, det var kontakten hjem som sviktet og dette er en stor utfordring for UD (Informant 8). Ved utenriksstasjonene skal det gjennomføres ”.. *minst en årlig øvelse i krisehåndtering*” (Internt dokument UD 1). Det er sekretariatet for sikkerhet og beredskap som har fått ansvaret for å utarbeide et treningsopplegg for stasjonene (ibid). I den operative kriseinstruksen står ”*Alle som skal tjenestegjøre på utenriksstasjoner skal ha gjennomgått kurs i krisehåndtering*” (Internt dokument UD 2). Utenriksstasjonene er ikke bare blitt styrket på den strategiske siden, de har også blitt oppgradert på den operative og den tekniske siden, ved blant annet at alle utenriksstasjoner skal ha minst to satellittelefoner slik at man kan kommunisere med departementet i Oslo.³⁶

7.3.4 Forholdet til Justisdepartementet, Regjeringens kriseråd, krisestøtteenheten og frivillige organisasjoner

Forholdet mellom et lederdepartement og Justisdepartementet, Regjeringens kriseråd og krisestøtteenheten er nærmere beskrevet i Stortingsmelding nr 37 om flodbølgekatastrofen i Sør Asia. Jeg har gått inn på dette forholdet i kapitel 6 i denne studien. Utenriksdepartementet innførte i etterkant av tsunamien en liaisonordning mellom seg og andre sentrale departement. Denne ordningen omfatter et samarbeid mellom Utenriksdepartementet, Politidirektoratet(POD), Forsvardepartementet og Sosial- og helsedirektoratet. Politidirektoratet og Sosial- og helsedirektoratet kan stille som en del av utrykningsteamet hvis det skulle være nødvendig, disse to kan også i lag med Justisdepartementet gå inn i strategisk ledelse i UD dersom det skulle være behov for dette. Politiet og Helse og omsorgsdepartementet (HOD) har begge spesielle oppgaver som er knyttet til en krise i utlandet disse er også nedfelt i planverket som UD benytter ved en krise. Politiet har ansvaret for registrering av savnede, liaisonordningen er svært viktig på dette området, en av informantene understreker viktigheten av å ha KRIPOS tilstede i UD når man begynner å registrere mange savnede (Informant 8).

Om liaisonordningen sier den samme informanten at dette var en ordning man fikk på plass svært tidlig og at ordningen har fungert svært bra, og at det ble svært tydelig under Libanonkrisen³⁷ (Informant 8). Helse og omsorgsdepartementet har i en krise der UD er

³⁶ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/aktuelt/nyheter/2005/Status-UDs-beredskap.html?id=439904>

³⁷ Libanonkrisen fant sted sommeren 2006, og ligger utenfor det tidsrommet denne studien strekker seg utover.

lederdepartement ansvar for å etablere støttetiltak for mulige pårørende, det er UD sin krisestab sin oppgave å ta kontakt med HOD slik at de nødvendige tiltakene iverksettes (Internt dokument UD 1). Det er flere av mine informanter som skryter av samarbeidet man har fått til. Samarbeidet er veldig bra, og når det trengs folk fra de andre departementene gir vi bare beskjed og det mobiliseres straks³⁸ (Informant 2).

Et annet området norske myndigheter fikk mye kritikk for under og etter håndteringen av tsunamikatastrofen var hvordan de forholdt seg til de frivillige organisasjonene og til de andre departementene og aktørene som var berørt av krisen. I etterkant av tsunamien har departementet holdt jevnlig kontakt med sjømannskirken i krisehåndteringssammenheng. De har blant annet deltatt som observatører og ressurspersoner i krisestab og ved øvelser, departementet har også brukt forelesere fra Sjømannskirken til sitt grunnkurs i krisehåndtering og til "uttreisekurset" sitt (Informant 10). UD har ikke inngått noen formell avtale med Sjømannskirken slik det ble bedt om i høringsuttalelsene, men de er likevel blitt inkorporert i det arbeidet UD gjør med hensyn til beredskap. Dette blir bekreftet av en av mine informanter som sier at, det er naturlig at de utenriksstasjonene som ligger slik at det fins en sjømannskirke i nærheten har kontakt med disse (Informant 10). Tidligere utenriksminister Jan Petersen sa i juni 2005 til Sjømannskirkens generalforsamling at "*Min holdning er klar: Sjømannskirken bør ha en tydelig rolle i UD's og utenriksstasjonenes beredskaps- og katastrofearbeid. For å få til dette best mulig må vi også gjennomgå og styrke vårt daglige samarbeid.*"³⁹ Denne holdningen er fulgt opp av departementet da det tette samarbeidet ikke har forsvunnet etter en "naturlig topp" rundt flodbølgekatastrofen, men også eksisterer nesten tre år senere.

7.6 Opplæring av ansatte i UD

Flodbølgekatastrofen viste at kunnskap om beredskap og krisehåndtering var noe som i stor grad var tilknyttet posisjon og stilling og at det var hierarkiske betingelser for hvem som ble en del av beredskapsapparatet og hvilke funksjoner man fikk. Det er fortsatt slik i UD at det er de som har lang fartstid som har sentrale oppgaver i krisestaben, og den strategiske ledelsen består bare av embetsmenn på et svært høyt nivå i organisasjonen. Men som en forandring fra før flodbølgekatastrofen så er det langt flere som er involvert i arbeidet med beredskap og krisehåndtering i UD. Departementet har i etterkant av katastrofen startet opp et omfattende

³⁸ Basert på erfaringer fra Libanonkrisen sommeren 2006

³⁹ http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-II/Utenriksdepartementet/265100/269185/ud_og_sjomannskirken_sammen_om.html?id=270071

kursopplegg for sine ansatte. Kursopplegget består av flere kurs, de her et eget grunnkurs, de har et spesialiserings/funksjonskurs, ett sikkerhets og beredskapskurs for sikkerhetsledere ved utenriksstasjonene og utreise kurs. De ulike kursene tar for seg ulike elementer ved UD sin krisehåndtering. Det er først og fremst gjennom grunnkurset UD rekrutterer medarbeidere som kan stå i beredskapspollen. Det er frivillig etter kurset om man ønsker å melde seg til beredskapspoolen, og hvis man melder seg som frivillig innebærer det at man blir innkalt umiddelbart etter at stab settes (Informant 10). Det er i dag flere som har gått grunnkurset enn de som står oppført som frivillige, flere av disse melder seg selv hvis behovet skulle oppstå (ibid). En annen informant sier at målsetningen er å få hele UD til å gjennomføre krisehåndteringskurs, men at utfordringen er å få folk i en travel hverdag til å prioritere det. Mange synes nok at krisehåndtering er noe spennende, men at det er de som er i høyere posisjoner som ikke prioriterer det, og det kan da bli vanskelig for dem som jobber i en seksjon å få fri i ti dager for å gå på grunnkurset. (Informant 8).

Øvelse og opplæring blir karakterisert som to svært viktige elementer i den nye beredskapen til UD. I et internt notat fra UD, som ble skrevet kort tid etter tsunamien, står det: *”Opplæring og øvelse av den frivillige poolen vil være bærebjelken i UDs kriseberedskap den første tiden. I utgangspunktet legges det opp til at man tre ganger i året har todagers opplærings og øvelsestilbud til staben, alternativt at noe opplæring tas spredt over året i tillegg til jevnlig øvelser. I tillegg bør interessante medarbeidere tilbys spesialkurs fra tid til annen. Med UDs rotasjon vil denne gruppen også gradvis bidra til kompetanseheving på stasjonene. Videre er det laget et eget opplæringstilbud for stasjonssjefer”*.⁴⁰ Man har også etter tsunamien fulgt denne modellen og UD har utviklet sitt grunnkurs og tilpasset det til å passe den beredskapsorganisasjonen de i dag har bygd opp. Kursene har utviklet seg, i begynnelsen ble kursene avholdt av eksterne forelesere nå i dag er de så å si 100 % drevet og utviklet av interne krefter (Informant 10). Departementet benytter seg av eksterne forelesere på noen bolker under spesielle kurs, dette kan være folk med spesialkompetanse som for eksempel; psykolog; prest; eller KRIPOS (ibid). Grunnkurset som UD tilbyr har tre hovedmålsetninger, for det første skal de som deltar på kurset lære seg å forstå UD sin krisestabsorganisasjon, hvilke funksjoner som eksisterer og hvordan disse samhandler. Den andre målsetningen er at de som deltar skal lære seg å bruke det elektroniske krisehåndteringskurset. Den siste

⁴⁰ Dette notatet fikk jeg tilgang til gjennom Utenriksdepartementet, det er et internt notat som har vært publisert på UD sin intranett side.

målsetningen er at kurset skal motivere folk til å stille som frivillige i beredskapspollen (Informant 10.)

Kommunikasjon var også en side ved håndteringen som UD ble kraftig kritisert av både media og pårørende. I stortingsmelding nr 37(2004-2005) ble det vedtatt at departementet skulle utvikle en egen overordnet plan for krisekommunikasjon. Departementet har utarbeidet slik plan. Denne planen omfatter mediarbeid, informasjon til berørte og pårørende, intern kommunikasjon i utenriktjenesten og kommunikasjon med andre departement og ikke statlige aktører.⁴¹ UD sin pressevakt har en annen vaktordning enn krisestaben har, og inngår derfor ikke organisatorisk i krisestaben. De har likevel en plass der, og kan komme og gå som den vil, dette fordi pressevakten tidvis vil ha behov for å bruke mye tid sammen med departementets strategiske ledelse og fronte media. De gangene pressevakten virker i lag med krisestaben, samlokaliseres vedkommende med info/web funksjonen, disse vil ha et løpende samarbeid enten pressevakten er fysisk tilstede i kriserommet eller ei (Informant 10). Opplæring av de ansatte i UD har vært en svært sentral oppgave i etablering av den nye kriseberedskapen, og UD har på mange måter oppnådd målsetningen om at beredskap skal settes på dagsorden. De har oppfylt målene de satte seg i den operative instruksjonen om ha minimum 50 ansatte i beredskapspollen, og alle de som reiser til utenriksstasjonene går gjennom et utreisekurs som legger vekt på beredskap og krisehåndtering samt at det avholdes øvelser på alle utenriksstasjonene.

7.5 Stabsorganisasjon versus linjeorganisasjon

Utenriksdepartementet har besluttet å organisere krise og beredskapsorganisasjonen sin i en stabsorganisasjon. Stabsorganisasjonen er organisert med faste vaktlag og faste ”stillinger” som har faste oppgaver ved en eventuell krise. Prosessen med å komme fram til den meste hensiktsmessige organiseringen bar preg av å være en prosess av selvransakelse (Informant 10). I linjeorganisasjonen besluttet man å lage en egen avdeling som ble kalt ”Sekretariat for sikkerhet og beredskap”. Dette sekretariatet skapte et fast holdepunkt i linjeorganisasjonen i forhold til spørsmål knyttet til sikkerhet og beredskap. Parallelt med denne omorganiseringen gjennomførte UD en rundreise til store konsern, utenlandske departement og kontaktet fagkonsulenter i beredskapsorganisering med det formålet å finne

⁴¹ http://www.fylkesmannen.no/fmt_fagomrade.asp?tgid=2496&gid=2530&amid=1272125&

en "best practice" for organisering av en kriseorganisasjon som passet for Utenriksdepartementet. Resultatet av denne prosessen ble det som er dagens krisestabsorganisering, denne organiseringen kom på plass sommeren 2005.(ibid). Den nye ordningen skiller seg på en del punkter i forhold til den "gamle" organiseringen. Det er alltid et vaktlag som står klar, og det er denne vaktfunksjonen som gjør at man kan starte opp med en gang og ikke "vente" på enkeltpersoner. Alle vet hva de skal gjøre gjennom konkrete stillingsbeskrivelser eller tiltakskort. Departementet har oppdatert og oppgradert de tekniske sidene slik at man har gode hjelpemidler og gode lokaler (ibid). Men det er likevel ikke slik at linjeorganisasjonen ikke er med på krisehåndtering i departementet. Stabsorganisasjonen er avhengig av kompetanse, som kun de som er i linjen kan tilføre. Det som en stabsorganisering gjør er at man samler krisen på et operasjonelt nivå i en "unity of command". Dette betyr at man tilfører krisestabssjefen resurser fra linjen. Ved å samle krisehåndteringen i stab kan man slippe rivaliseringer mellom de ulike linjeseksjonene i departementet av typen; "det er min krise"; "det er ikke min krise"(ibid).

Likevel byr en stabsorganisering på en del problemer, linjeorganisasjonen skal bistå og tilføre staben resurser og kunnskap på de områdene det trengs, dette kan være i form av analytiske kunnskaper eller språk for å nevne noen. Dette behovet for bistand kan "tappe" linjeorganisasjonen, dette gjelder da spesielt avdelinger som kan være tungt belastet fra før av grunnet andre problemstillinger og hendelser i regionen. En av informantene peker nettopp på denne utfordringen; i forbindelse med Libanonkrisen ble det tydelig, dette er jo en seksjon som er svært belastet fra før av og vi måtte være fordikting med å ikke "tappe" seksjonen. Et annet problem som oppstår når man har stabsorganisering er når skal vi levere krisen "tilbake" til linjen og avslutte stab. Når man avslutter stab så mister man det kontaktnettverket man har opp mot de andre departementene, en løsning på dette kan være slik man gjorde under Libanonkrisen, man avsluttet stab, men fortsatte å ha morgenmøter med de ulike liaisonene, man innfører en slags hybridversjon (Informant 8). En av de største utfordringene er om man avslutter stab og går over til linje for tidlig. Kommunikasjon og overlevering av informasjon i denne overgangen er også en utfordring både for de som er i stabsorganisasjonen og det som er i linjeorganisasjonen (ibid). En av mine andre informanter peker på at det er en pragmatisk vurdering av hvordan man organiserer seg og bruker ressursene under en krise, men at det viktigste må være at organisasjonen er fleksibel og har folk som kan håndtere operative utfordringer (Informant 2). Selv om stabsorganisasjonen har en sentral rolle i UD sitt beredskap og krisehåndteringsarbeid er linjeorganisasjonen svært

viktig for beredskapsarbeidet i UD. I 2005-2006 hadde sekretariatet for sikkerhet og beredskap linjeansvaret for beredskapsarbeidet i departementet, mens det var konsulatseksjonen som hadde ansvaret med øving og opplæring av beredskap for utenriksstasjonene. Disse to seksjonene ble ved årsskiftet 2006/2007 slått sammen til en seksjon; seksjon for publikumstjenester og sikkerhet (Informant 10).

7.6 Avslutning

Jeg har i dette kapitlet forsøkt å gi en oversikt og beskrivelse av dagens kriseberedskap i UD. Dette kapitlet viser at UD har vært igjennom en tildes svært omfattende endring på organiseringen av området beredskap og krisehåndtering, samtidig som har de valgt å beholde elementer av den ordningen som var før. Det planverket som blir beskrevet i dette dokumentet er det siste tilgjengelige oppdaterte, som jeg har fått tilgang til. Planverket i UD er under konstant revidering, og det kan derfor foreligge visse endringer på enkelte områder av organiseringen når dette leses. Likevel er denne framstillingen viktig for beskrivelsen av dagens kriseberedskap i departementet, siden strukturene for organiseringen er fastlagt.

8 Analyse

Formålet med denne studien er å beskrive og forklare Utenriksdepartementet sin håndtering av flodbølgekatastrofen, og den påfølgende prosessen med endring av Utenriksdepartementet sin beredskap og krisehåndteringsorganisasjon. Denne studien avgrenser seg til tidsrommet 2.juledag 2004 da tsunamien traff Sør Asia, til desember 2005 da Utenriksdepartementet hadde fått etablert en ny krisestabsorganisasjon. I dette kapitlet vil jeg vil jeg foreta meg en helhetlig analyse og oppsummering av de empiriske funnene som det er blitt gjort greie for i de tre empirikapitlene. Jeg vil benytte meg av de tre teoretiske perspektivene jeg har redegjort for i teorikapitlet; instrument; kultur; og omgivelse for å forklare de endringene som har funnet sted i det tidsrommet denne studien strekker seg over. Jeg vil også benytte meg av de fem fasene organisasjoner går igjennom ved krisehåndtering som også er skissert i teorikapitlet

8.1 Sammenligning av de fem fasene og deres empiriske rolle

Jeg vil nå ta for meg de tre empiriske kapitlene og sammenligne Boin sine fem faser som organisasjoner går igjennom for å avslutte en krise (Boin et al 2005). Jeg vil se på hvordan de ulike fasene spilte en rolle i krisehåndteringen under tsunamien, og hvilken av de fem fasene hadde mer betydning enn andre i forhold til kriseavslutning.

Jeg har i denne studien sett på hvordan Utenriksdepartementet håndterte flodbølgekatastrofen. Jeg har i studien delt inn det empiriske materialet i tre deler, den første delen tar for seg hvordan UD håndterte selve tsunamikatastrofen og opprettelsen av evalueringsutvalget. Den andre empiriske delen i studien tar for seg Stortingsmelding nr.37 (2004-2005) om flodbølgekatastrofen i Sør Asia, og til slutt tar studien for seg læring og implementering av ny kriseberedskap. De fem fasene; erkjennelse av krisen, beslutningsfasen – iverksetting, meningsdannelse – kommunikasjon, kriseavslutning og til slutt, læring er blitt benyttet i denne studien for å se på hvordan UD håndterte flodbølgekatastrofen. Jeg har tidligere i oppgaven poengtert at det nødvendigvis ikke er et vanntett skille mellom når man går over fra den ene fasen over til den andre, og enkelte av fasene glir over i hverandre. Dette er noe jeg vil ta for meg når jeg går igjennom de ulike fasene og deres betydning i forhold til UD sin håndtering.

Jeg har i første del av studien sett på UD sin krisehåndtering og det Regjerings oppnevnte evalueringsutvalget sitt arbeid. I denne delen av studien har jeg benyttet meg av; erkjennelse; beslutningstaking og meningsdannelse som faser UD som organisasjon går igjennom i første del av krisehåndteringen. Å erkjenne krisen er selvsagt et sentralt element i krisehåndtering, og blir dermed en av de sentrale fasene. De første dagene etter at Tsunamien traff gjorde det klart at UD på mange måter ikke var rustet til å håndtere en katastrofe av det omfanget tsunamien var, to av mine informanter bekrefter dette i intervju (Informant 4 og 5 jamfør kapitel 4). Pårørende og berørte prøvde å komme i kontakt med UD uten å lykkes mange av de kom til en telefonsvarer. Dette skjedde tidlig i krisen og også kanskje på et av de mest kritiske tidspunktene. De som var involvert i katastrofen gjorde det som var mest å naturlig; de henvendte seg til myndighetene for hjelp og veiledning, men de ble møtt med liten eller alt for sen respons. UD valgte første et døgn etter at krisen var et faktum å opprette ett telefonnummer som pårørende og berørte kunne ringe inn for å få gi og få informasjon.

Det kan være mange årsaker til at erkjennelsesfasen gikk sakte i UD. Den fysiske avstanden til krisen, det faktum at flodbølgen traff flere tusen kilometer fra Oslo kan være en forklaring. UD har som jeg tidligere har gått inn på bestemte varslingsrutiner når en krise inntreffer, varslingen og hvordan denne foregikk var med på å danne grunnlag for når, og hvordan UD erkjente at flodbølgekatastrofen var en krise (Boin et al 2005) underbygger to sentrale poeng i som er viktige i forhold til fasen der organisasjoner erkjenner en krise. For det første så er det nesten umulig å vite når en krise vil inntreffe og for det andre, det er først når krisen utvikler seg at man kan forstå krisens dynamikk. (ibid). Tsunamien var en krise som var vanskelig å forutse og krisen var svært ødeleggende for infrastruktur i området og kommunikasjon ut fra området gikk sakte. Likevel var det etter kort tid lett å forstå at dette var en stor humanitær krise som hadde og ville ha store konsekvenser for de berørte. Siden Utenriksdepartementet var i tidsrommet tsunamien traff, ikke dimensjonert for å håndtere en slik krise, bar erkjennelsen av krisen preg av dette.

En sterk ledelse er en viktig forutsetning for en sterk og god krisehåndtering. Under flodbølgekatastrofen viste daværende utenriksminister Jan Petersen seg første gang i offentligheten på en pressekonferanse, som ble avholdt ettermiddagen dagen etter krisen var en realitet. Det ble i tiden etter tsunamien stilt spørsmål ved både det politiske og administrative lederskapet i Utenriksdepartementet. I den påfølgende rapporten fra det Regjerings oppnevnte evalueringsutvalget og i den interne evalueringsrapporten fra

Utenriksdepartementet var ledelse et av de punktene som begge utvalg pekte seg ut som en av de faktorene som gjorde at håndteringen ble som den ble. Reinåsutvalget kaller de første dagene av krisehåndteringen for den innledende fasen. De konkluderer i sin rapport at de som satt på strategisk nivå i departementet kan ikke ha hatt en forståelse av helhetsbilde av situasjonen i katastrofeområdet (26.12 Evalueringsutvalget sin rapport etter flodbølgekatastrofen i Sør Asia).

Grutle- rapporten på sin side konkluderer med at det ikke var mangel på en helhetlig ledelse, men at den ledelsen som var, var underdimensjonert for krisen. Utenriksdepartementet erkjente at flodbølgen var en krise, men etter min mening kom erkjennelsen for seint til at man klarte å skape en følelse av ro for de involverte partene, og denne usikkerheten preget en del av de første dagene av krisehåndteringen.

Beslutningstaking kommer som en konsekvens av at en organisasjon erkjenner at det er en krise. I denne studien mener jeg at fasen med beslutningstaking ikke skjedde isolert etter at man hadde erkjent at det var en krise, men at mye av beslutningstakingen skjedde parallelt med erkjennelsesfasen. Utenriksdepartementet som organisasjon og ledelsen i UD var i timene og dagene etter tsunamien utsatt for et massivt press som beslutningstakere. Selv om det konstitusjonelle ansvaret ligger hos Utenriksministeren, og beslutningstaking ofte er forbundet med politisk ledelse var embetsverket i høy grad involvert i de ulike beslutningene som UD tok under håndteringen under av tsunamien. Utenriksråd Bjarne Lindstrøm blir av en av mine informanter beskrevet som svært handelkraftig (Informant 4). Under krsiehåndteringen i UD ble en del beslutninger tatt før Utenriksministeren ankom departementet. Dette var beslutninger som dreide seg om tekniske løsninger som hvilke kontorer man skulle frigjøre og hvem som skulle ha det strategiske ansvaret for håndteringen i departementet. Men det var en spesiell beslutning eller ”ikke beslutning” som fikk veldig stor oppmerksomhet under flodbølgekatastrofen. Listeføringen av de savnede i UD ble som flere av mine informanter har sagt en av de vanskeligste sakene for UD under krisen. Utenriksdepartementet ble i Reinåsrapporten kritisert for ikke å ha overført ansvaret for registrering av de savnede til politiet ved KRIPOS på et tidligere tidspunkt. KRIPOS begynte å få meldinger om nordemnn i katastrofeområdet tidlig på ettermiddagen den 26. desember, og var da i kontakt med UD og utvekslet lister men fortsatte likevel og registrere de savnede på hver sin måte. Håndteringen av listeføringen kan karakteriseres som en ” non decision”, som er i følge Boin defineres som beslutninger som ikke tas, beslutninger som ikke avgjør, og

beslutninger om å ikke handle. Alle disse "non decisions" er for en ledelse strategiske unnvikelse av valgmuligheter under en krise(ibid). Beslutningstaking er en viktig prosess i krisehåndtering, noen avgjørelser blir viktigere enn andre, I dagene etter at tsunamien traff hadde Utenriksdepartementet flere koordineringsmøter med andre departement og instanser, det ble på et slikt koordineringsmøte den 29. desember avgjort at ansvaret for listeføring skulle bli overført til Justisdepartementet. Beslutningen om overføring av listeansvaret ble av ulike aktører ved flere anledninger tatt opp i de tidligere koordineringsmøtene, blant annet av assisterende politidirektør, men ble da avvist av Utenriksråden i UD (26.12 Rapport fra evalueringsutvalget for flodbølgekatastrofen i Sør Asia). Dette viser at det eksisterte en konflikt i forhold til hvem som skulle ha ansvaret, i dette tilfellet ble denne konflikten paralyserende i forhold til beslutningsprosessen.

Å forme folks forståelse og bygge politisk støtte for sin politikk kalles for meningsdannelse (Boin et al 2005). Meningsdannelse er en fase som i hovedsak handler om krisekommunikasjon. Spørsmålet i forhold til denne fasen blir om Utenriksdepartementet klarte å redusere den offentlige og politiske uroen og usikkerheten som oppstod rundt håndteringen av flodbølgekatastrofen. I denne prosessen konkurrerer politiske ledere og andre politiske aktører om å forme offentligheten sitt syn på krisen (ibid). Media spilte en svært sentral rolle i forhold til meningsdannelse under krisehåndteringen av tsunamien. De ulike mediene var veldig aktive i "rulle opp" ulike sider ved krisehåndteringen til Regjeringen. I følge Boin med flere er det tre faktorer som er avgjørende når man skal fastslå effektiviteten til en Regjerings krisekommunikasjon. Det er grad av beredskap, grad av koordinering av utgående informasjon og grad av profesjonalisering. Utenriksdepartementet sin kommunikasjon under tsunamien var organisert rundt at det var en talsperson som uttalte seg på vegne av etaten og Utenriksministeren. UD valgte å dele henvendelsene fra media mellom UD sin pressetalskvinne og en av informasjonsrådgiverne i departementet., pressetalskvinnen svarte på henvendelsene fra pressen via sin telefon fra der hun var på juleferie og kom ikke til UD før et par dager etter den 26.desember. Reinåsutvalget kritiserte at pressetalskvinnen ikke var å finne på kontoret den 26.desember samtidig som de berømmet innsatsen til informasjonsrådgiveren som var tilstede i departementet. I forhold til graden av beredskap UD hadde på kommunikasjonsfronten vil jeg si denne var bra, de var tilgjengelige og svarte på henvendelser og gav ut det de hadde av informasjon, til tross for at den første informasjonen som gikk ut var sparsommelig og begrenset grunnet vanskelighetene med kommunikasjon til katastrofeområdet. Det har blitt bekreftet fra andre journalister og mediefolk at UD sine

pressetalspersoner stilte opp (26.12 rapport fra evalueringsutvalget for flodbølgekatastrofen i Sør Asia). Det som skapte problemer for UD i denne fasen var at både utenriksministeren og Statsministeren var ute på hver sin kant og gav anslag på hvor mange nordmenn en forventet var omkomne. Begge anslagene var langt over det endelige tallet over omkomne. Beslutningen med å gå ut med disse tallene var noe som ble fattet i felleskap med andre sentrale personer i departementet, og viser at beslutningstaking og meningsdannelse ikke kan fristilles fra hverandre (ibid). UD avholdt i alt syv pressekonferanser og i alt ble det sendt ut 19 pressemeldinger i tidsrommet 26. desember 2004 til 7. januar 2005. Likevel mislyktes de på flere punkter i forhold til å skape ro blant offentligheten, media styrte i all hovedsak meningsdannelsen og gav et inntrykk av at Utenriksdepartementet ikke klarte å håndtere krisen.

Opposisjonspolitikere på Stortinget var også ute og kritiserte regjeringen for håndteringen. Hvis det ikke hadde vært et valgår er det mulig at kritikken hadde gått enda lengre enn den gjorde, men grunnet den korte tiden til Stortingsvalget det var ingen som var interessert i å felle Regjeringen på saken. Den voksende kritikken gjorde at Regjeringen opprettede ved Kongelig resolusjon av 14. januar 2005 å opprette et evalueringsutvalg som skulle uavhengig gå igjennom krisehåndteringen. Jeg ser på denne opprettelsen som en måte for Regjeringen å ta "kontroll" over meningsdannelsen, ved å opprette utvalget klarte de til en viss grad å de skape ro rundt den videre håndteringen Utenriksdepartementet var nok klar over hva som ventet de i evalueringsrapporten, og tok dermed også et annet grep rundt meningsdannelsen, og det var ved å foreta seg en intern granskning av departementet sin håndtering. Den interne evalueringen, Grutlerapporten ble lagt fram kort tid før Reinåsutvalget sin rapport ble offentliggjort, og kan ha fungert som en "brannslukker" i forhold til de punktene som Reinåsutvalget utøvde mest kritikk ovenfor.

Stortingsmelding nr 37.(2004-2005) kom som en følge av evalueringsutvalget sitt arbeid og ble fremmet med bakgrunn i evalueringsutvalget sitt arbeid. Denne Stortingsmeldingen kan sees på som et steg i avslutning av krisen. Stortingsmeldingen ble behandlet i Stortinget den 13. juni 2005. Hele prosessen med arbeidet med Stortingsmeldingen foregikk svært hurtig sammenlignet med det som er vanlig prosedyre i forhold til stortingsmeldinger. Det var to hovedårsaker til at man valgte å fremme en Stortingsmelding så raskt, det første årsaken var ønsket om å legge saken bak seg, den andre begrunnelsen var at man ikke ønsket å "ta med seg saken" inn i Stortingsvalget. Disse årsakene har i intervju blitt bekreftet av flere av mine

informanter og er også beskrevet i selve Stortingsmeldingen. Å få Stortingsmeldingen behandlet ville skape endelig ro rundt Utenriksdepartementet og de ville få muligheten til å konsentrere seg om de endringene som UD trengte for å iverksette en bedre beredskap. Når man avslutter en krise er det viktig å ha sammenfall i avslutningen i av både den politiske og den operative krisen (Boin et al 2005). Tsunamikatastrofen var det man kan kalle en "fast burning crises", den var intens men over på en relativ kort tid. Utenriksdepartementet handlet operativt for å avslutte krisen. Dette skjedde gjennom ulike handlinger som, å frakte nordmenn ut av katastrofeområdet, opprette pårørende senter og andre handlinger som håndterte den operative krisen. Parallelt med den operative krisen som Utenriksdepartementet håndterte i Sør Asia foregikk den politiske krisen der Stortingsmelding nr 37. kan sees på som en avslutning av den politiske krisen. Regjeringen la opp til flere runder med høringer, både i møteform og i form av skriftlig uttalelser fra ulike berørte parter. Høringsfristen var svært kort men det blir framholdt av muntlige kilder at dette ikke forringet kvaliteten på høringsuttalelsene, og på utarbeidelse av stortingsmeldingen. Behandlingen i Stortinget var preget av konsensus, dette kan leses av både debatten i Stortinget og vedtaket som til slutt ble fattet. På operativ side var alle med unntak av en av de omkomne nordmennene i funnet på det tidspunktet Stortingsmeldingen ble vedtatt, og kan da si at det i stor grad var sammenfall i avslutning av den operative og den politiske krisen da meldingen ble behandlet.

Siste fase i krisehåndtering er i følge Boin læring (ibid). Utenriksdepartementet iverksatte tidlig i krisehåndteringen nye tiltak og endret på en del ting de så ikke fungerte. Informanter har sagt i intervju at de på mange måter startet implementeringen av en ny kriseberedskap før de formelle vedtakene i Stortinget hadde blitt fattet (Informant 2). Læring kommer som en naturlig reaksjon på en krise, men det er organisasjonens institusjonelle kapasitet som er avgjørende for i hvilken grad en organisasjon lærer. Utenriksdepartementet har i tiden etter tsunamikatastrofen gått igjennom tildels svært dramatiske organisatoriske endringer på beredskapsfeltet. Denne evnen til å gjennomgå endringer av en stor art vitner om at Utenriksdepartementet har en stor institusjonell kapasitet og at motivasjonen for å gjennomgå endring har vært tilstede. Det er tydelig at det har foregått en erfaringsbasert læring i organisasjonen og at tsunamikatastrofen har utløst en mulighet for reform innad i UD. De institusjonelle tankemåtene som eksisterte i UD før flodbølgekatastrofen, ble satt på prøve i dagene og ukene etter 26.12.05, og departementet innså at endring og læring var en nødvendighet. Det er ikke bare internt i UD man har gått gjennom en fase med læring, dette er en fase som også har pågått eksternt på horisontalt nivå. Den nyetablerte krisestøtteenheten er

et eksempel på dette. Krisestøtteenheten er underlagt Justisdepartementet, og skal bistå departementene med blant annet analyser og situasjonsrapporter, de ulike departementenes ansvar ligger likevel fast og styres av det konstitusjonelle ansvaret. Læring er en kontinuerlig prosess og kan ikke skilles av som en fase som dukker opp til slutt i en krisehåndtering. Læring skjer og oppstår nesten umiddelbart når en ser at noe ikke fungerer, slik som det var i tilfellet med tsunamikatastrofen. Læringen som skjer etter at krisen er avsluttet har klart sterkere gjennomslag, siden den skjer i en tid der ting har fått lagt seg og organisasjonen kan ta et steg tilbake og evaluerer sin egen innsats. Kettl sine modeller om hvordan organisasjoner takler stress underbygger dette (Kettl 2003). Han viser at organisasjoner som opplever kriser reagerer ulikt, noen opplever drastiske endringer og oppnår en ny likevekt, andre blir paralyisert i krisesituasjonene og er ikke i stand til å endre på noe. UD og de endringene som pågikk etter flodbølgen kan i forhold til Kettl sin modell klassifiseres som en organisasjon som opplever en ny likevekt etter en krise. Denne likevekten kan bestå av at man eksempelvis oppretter et nytt departement eller en ny enhet.

8.1.1 Oppsummering

Jeg har nå gått igjennom de empiriske hendelsene og hvordan de har forholdt seg til de fem fasene; erkjennelse av krisen, beslutningsfasen – iverksetting, meningsdannelse – kommunikasjon, kriseavslutning og læring. Jeg har vist at de fem fasene spiller en rolle i forhold til krisehåndtering, og at de ikke er et vanntett skille mellom de ulike fasene, men at det eksisterer glidende overganger.

8.2 Fortolkning av et instrumentelt perspektiv

I denne studien brukes et instrumentelt perspektiv for å se i hvilken grad mål og rasjonell kalkulasjon og bergrenset rasjonalitet har vært avgjørende for de organisasjonsendringer som har skjedd i Utenriksdepartementet etter flodbølgekatastrofen. Jeg forventer at endringene som har skjedd i UD har komt som en konsekvens av et ønske om måloppnåelse i forhold til en økt beredskap i departementet. Jeg har forventinger til at endringene i Utenriksdepartementet sin kriseberedskapsorganisasjon kommer som en konsekvens, av en styrt proses fra politisk og administrativ ledelse i UD og andre politiske aktører. Jeg forventer at departementet har valgt formålsrasjonelle alternativ for å nå sine mål, basert på en begrenset oversikt over tilgjengelige alternativ. Jeg forventer at de endringene om et foretatt i UD sin krisehåndteringsorganisasjon er tatt med et bevisst ønske om å utvikle en formell struktur, som kan ivareta de ønskede endringene i UD.

Jeg har forventninger til at Utenriksdepartementet organiseres hierarkisk og byråkratisk, og at departementet oppnår sine mål gjennom struktur og rutiner.

Analyse

Det instrumentelle perspektivet brukes til å forklare de beslutningene som ble tatt under krisehåndteringen av tsunamien. Jeg bruker også perspektivet til å forklare de endringene som er foretatt i UD. Perspektivet legger opp til en mål-middel tankegang, og perspektivet identifiserer Utenriksdepartementet som et redskap for å få igjennom endringer på områder innenfor sikkerhets og beredskapsarbeidet i sentral administrasjonen. Utenriksdepartementet sin erkjennelse av at tsunamien i Sør Asia var en krise bærer preg av at det instrumentelle perspektivet har en forklaringskraft. Det var hierarkiske strukturer som en rolle når man innså og sa offentlig at tsunamien var en krise. UD sine varslingsrutiner var lagt opp på en måte som gjorde at man varslet de som lå nederst på "rangstigen" først, og at de som hadde beslutningsmakt ble kalt inn på et tidspunkt som i ettertid viste seg å være for sent. Det var ikke før embetsmenn på høyt nivå og politisk ledelse erkjente at tsunamien var en krise at det ble iverksatt krisehåndteringstiltak. Et av de første tiltakene som ble iverksatt var gikk ut å justere en del av de ordningene UD hadde for krisehåndtering. Saksbehandlervakten i UD var en av de første tingene som ble endret på. UD gikk vekk fra ordningen med en hvilende vakt til å innføre en ordning med våken vakt. Ordningen ble også utvidet til å gjelde embetsmenn på høyere nivå i organisasjonen i motsetning til tidligere da ordningen i hovedsak gjaldt aspiranter og tjenestemenn på lavere nivå i organisasjonen. Da UD erkjente at tsunamien var en krise kunne de iverksette og ta beslutninger innenfor ulike områder. Beslutningstaking under krisehåndteringen av flodbølgen, er en fase der det instrumentelle perspektivet har forklaringskraft. De fleste beslutninger av viktig karakter ble under flodbølgekatastrofen tatt av administrativ og politisk ledelse i UD og representerer en hierarkiskvariant av det instrumentelle perspektivet. Beslutninger i et departement som UD kan ikke fattes av hvem som helst, og beslutninger skal ofte klareres i flere ledd før en kan være hensiktsmessig i en "normalsituasjon", men kan i en krisesituasjon føre til handlingslammelse og dårlig håndtering. I etterkant av tsunamien ble UD beskyldt for å ha en hierarkisk struktur, og for være en organisasjon med en autoritær og fryktbasert lederstil.⁴² Det ble spekulert om denne måten å "drive" organisasjonen hadde noe å si for hvordan UD håndterte krisen.

⁴² http://www.kommunikasjon.no/view_article.asp?id=112

Det ble i ukene etter flodbølgekatastrofen et krav fra befolkningen og opposisjonspolitikere å ha en uavhengig granskning. Informanter har i intervju pekt på at det var på mange måter nødvendighet med en slik evaluering og at det var på sin plass å sette ned et utvalg som Reinåsutvalget. Opprettelsen av Reinåsutvalget kan peke i retning av en rasjonell kalkulasjon. Regjeringen kan ha valgt å opprette et slikt utvalg med den hensikt å dempe støyen, og skape ro rundt regjeringens og utenriksdepartementet sin håndtering. I tiden før opprettelsen av utvalget, og i tiden utvalget var i arbeidet, ble norske myndigheter også kritisert for å ikke være lydhøre og ta kritikk for sin håndtering. Regjeringen og Utenriksdepartementet ble flere ganger konfrontert med spørsmål som gikk direkte på Regjeringen sin håndtering, men unngikk å svare direkte på spørsmål som kunne svekke UD og Regjeringens troverdighet i forhold til håndteringen. Opprettelsen av evalueringsutvalget kan ha vært en strategi fra Regjeringens side, der de imøtegikk kritikken, ved å opprette et utvalg, men innrømte ikke noen svakheter ved håndteringen før etter utvalget la fram sin innstilling.

Som tidligere nevnt så kan opprettelsen av et slikt utvalg også ha vært en del av meningsdannelsen, Regjeringen tok et grep i forhold til hvilken "historie" de ville fortelle. Mens Reinåsutvalget ble opprettet av Regjeringen, så ble den interne granskningen også kjent som Grutlerapporten initiert og utpekt av Jan Petersen og UD. Det ble av Jan Petersen argumentert med, at det var nødvendig med en intern granskning som utelukkende kunne se på Utenriksdepartementet sin håndtering. Grutlerapporten er enda et eksempel på meningsdannelse, men i dette tilfelle er den initiert av UD og ikke Regjeringen. Den interne evalueringen tyder på rasjonell kalkulering fra UD sin side. Det ble i Reinåsutvalget sin rapport slått fast at det var UD og spesielt UD sin administrative ledelse som sviktet under tsunamikatastrofen, dette kan ha vært noe som ledelsen i UD forutså, og opprettelsen av et "eget" granskningsutvalg kan ha vært et trekk for å "demme" opp mot kritikken en ventet.

Reinåsutvalget sin dom var så knusende i kritikken av UD at det lå i kortene at departementet måtte foreta seg endringer. Regjeringen fulgte opp og konkretiserte en del av Reinåsutvalget sine vurderinger i utarbeidelsen av Stortingsmeldingen. I forkant av behandlingen av Stortingsmeldingen ble det avholdt flere høringer både i regi av Regjeringen og i regi av Stortingskomiteen. I disse høringene ble ulike aktører hørt, blant annet frivillige organisasjoner. Høringsprosessen peker i en retning av at det eksisterer et grunnlag av forhandlingsvarianten av det instrumentelle perspektivet. Det var viktig for regjeringen og spesielt Utenriksdepartementet etter flodbølgekatastrofen å gå i dialog med andre aktører og

berørte av katastrofen. End del av forslagene, som blant annet omhandler styrking av samarbeidet med de frivillige organisasjonene er et eksempel på dette.

Arbeidet med Stortingsmeldingen var en kort og intens prosess. Det blir av flere kilder argumentert med at dette var en riktig avgjørelse og at det var viktig å legge opp arbeidet slik for at man kunne legge saken bak seg og avslutte krisen. Arbeidet med å få fram Stortingsmeldingen så raskt kan forklares med en mål- middel tankegang. Prosessen med å få meldingen fram var også preget av en topptung innflytelse. Odd Einar Dørum som på tidspunktet var Justisminister har selv i intervju gitt inntrykk av at han følte et spesielt ansvar for arbeidet med meldingen, både som Justisminister og fordi han også tidligere har vært opptatt av området samfunnssikkerhet. Selv om meldingen ble som med alle andre meldinger utformet og skrevet av embetsverket, var den politiske ledelsen sterkt representert i arbeidet.

Det ble i tiden etter flodbølgekatastrofen klart for UD at endringer måtte skje i departementet, slik at de kunne stå rustet til å håndtere lignende kriser i framtiden. Departementet startet tidlig med en selvransakelse i forhold til hva de kunne gjøre. Jeg har i denne studien vist at det har skjedd en omfattende læring i UD i etterkant av tsunamikatastrofen. De ansatte har fått tilbud om krisehåndteringskurs og man har opprettet en ny organisering som skal håndtere kriser der UD er lederdepartement. Ved å utvikle organisasjonen og tilføre den kunnskap vil departementet kanskje i framtiden unngå dårlig håndtering av eventuelle kriser, læring blir dermed en rasjonell handling med et bestemt formål. Det ble i tiden etter tsunamien uttrykt et ønske om endring både fra "fotfolk" og ledere i organisasjonen. Da Jonas Gahr Støre ble utnevnt som ny Utenriksminister etter valget i 2005 gikk også han ut med lovnader om å reformere UD. En kan si at den læringen og de endringene som har skjedd innenfor sikkerhet og beredskapsområdet i UD representerer en forhandlingsvariant av det instrumentelle perspektivet.

8.3 Kulturelt perspektiv

Jeg bruker i denne studien et kulturelt perspektiv for å se i hvilken grad organisasjonskultur kan forklare hvordan Utenriksdepartementet handlet under tsunamikatastrofen. Jeg har forventninger til at Utenriksdepartementet utover den formelle strukturen, har en egen institusjonell identitet i form av uformelle normer, verdier og roller. Jeg forventer at organisasjonskulturen i Utenriksdepartementet påvirket de ansattes atferd og handlinger under krisehåndteringen av flodbølgen. Jeg har en forventning om at de handlingene og valgene som

ble tatt under krisehåndteringen skjedde som et resultat av hva som ble ansett som passende i UD som organisasjon. Jeg har også forventning om at endringene i etterkant av tsunamikatastrofen kom som en konsekvens av hva som ble ansett som passende å gjøre av UD. Jeg har forventninger om at endringen i Utenriksdepartementet har blitt tilpasset seg over tid, men at en god del av endringene er av vedvarende karakter. Jeg har forventninger til at det eksisterer en sti-avhengighet i Utenriksdepartementet og at det eksisterer en robust etatskultur og tradisjon i departementet.

Analyse

Kulturperspektivet tar utgangspunkt i å forklare handlinger og endring i et lys av organisasjonskulturen, og med de normer, verdier, tradisjoner og identitet som følger med organisasjonen. Organisasjonskulturen i UD spilte en rolle i forhold til hvordan de både erkjente krisen, hvordan de tok beslutninger under krisen og hvordan de taklet meningsdannelse under tsunamien. UD sin organisasjonskultur gjorde seg svært gjeldene i håndteringen, og denne organisasjonskulturen fikk sterk kritikk i tiden etter flodbølgekatastrofen. Det ble en nødvendighet for UD å endre seg i tråd med de forventningene som oppstod i kjølvannet av krisen.

Det var i tiden etter katastrofen framholdt fra Jan Petersen at det var katastrofen sitt omfang som gjorde at UD ikke klarte å håndtere krisen effektivt. Flere av mine informanter har i intervju gitt uttrykk for at krisens omfang var med på å gjøre håndteringen vanskelig for UD, og at systemet sviktet, samtidig peker informanter på at UD sin organisasjonskultur spilte inn i forhold til hvordan departementet taklet krisen. Et av de største problemene UD opplevde var samhandling og samordning med andre departement og aktører som var involvert i krisen. Utenriksdepartementet fikk sterk kritikk for rot med listeføringen av de savnede, og for at de ikke overlot ansvaret for registrering av de savnede over til politiet på et tidligere tidspunkt. Saken med listene tyder på at det lå en viss prestisje i saken, og at UD ikke var villig til å gi fra seg ansvaret uten videre, de ville vise at de var eiere av krisen og at de klarte å håndtere denne. Det teknologiske nivået i organisasjonen er en annen side av håndteringen som ble kraftig kritisert. UD viste på mange områder en lav teknologisk kapasitet, både med hensyn til telefoner, internett og satellitt utstyr. Det har i UD over lang tid eksistert en institusjonell treghet i UD som blant annet Neumann og Leira 2005 beskriver i sin bok "Aktiv og

”Avventende”. Denne institusjonelle tregheten kom klart til syne i forhold til UD sin håndtering.

I tillegg til denne institusjonelle tregheten kom det fram at flere ansatte i UD hadde vært svært usikre på hvordan de skulle handle under krisen, dette skyldtes i følge Reinåsutvalget at ansatte i UD opplevde lederstilen i departementet som autoritær og fryktbasert. Utenriksdepartementet er en stor organisasjon med egne normer og verdier, og blir av enkelte karakterisert som en lukket eliteinstitusjon, og det forventes i organisasjonen at man skal handle på en spesiell måte som er i tråd med den etablerte organisasjonskulturen, man skal gjøre det som blir ansett som passende. UD er en institusjon som har egne normer og verdier og strukturer man forventer skal følges av organisasjonens medlemmer. Etatskulturen der de ulike posisjonene er avgjørende for hvilken myndighet og makt man har. Posisjonen en innehar både begrenser og gir muligheter i forhold til utførelse av ens oppgaver. Det eksisterer en forventning og et press i UD om at man skal gå igjennom denne ”institusjonelle skolen” og organisasjonskulturen gir lite rom for å bryte ut og ta andre avgjørelser enn det som blir sett på det vanlige og passende. Reinårsrapporten konkluderte med at ansatte i departementet vegret seg får å gjøre ting som kunne få represalier i etterkant. Det har av i informanter blitt påpekt at det er viktig i en slik krise som tsunamien var at man har vide fullmakter, som gjør det mulig for ansatte å handle fornuftig i en krisesituasjon. Utenriksdepartementet har hatt tradisjon for et sterkt kulturelt hierarki, og til og med små beslutninger men nesten ikke noen innvirkning har vært kjent for å ha blitt behandlet på øverste ledelseshold (Neumann og Leira 2005). Departementet har ikke på en god måte klart å skille mellom strategisk og operativ ledelse, noe som har ført med seg unødvendige store mengder med byråkrati og uklare og usikre arbeidsforhold for de ansatte.

Den krasse kritikken fra evalueringsutvalget kom som en overraskelse på opposisjonen, man hadde forventet en del kritikk, men at den skulle være så kras hadde man ikke ventet.⁴³ Opposisjonen lot Regjeringen være i fred til granskningen var ferdig. Men den store kritikken fra opposisjonen uteble. Det ble riktignok utøvd kritikk men det var ingen som forlangte at Petersen eller andre i Regjeringen måtte gå. Under behandlingen av Stortingsmeldingen var det heller ikke mye konflikt å se, det var en enstemmig innstilling med unntak av et punkt, som omhandlet hvem som skulle ha hovedansvaret ved krisesituasjoner. Denne konsensusen

⁴³ <http://www.dagbladet.no/nyheter/2005/04/23/429607.html>

kan ha flere forklaringer. Krisens art og omfang kan være en forklaring, sakens natur gjorde det ikke ble naturlig for opposisjonen å spille politisk mynt på saken. Det ville være upassende å kjøre en politisk konfliktlinje på en slik tragisk hendelse i norsk politikk.

Man skulle hatt forventninger til at UD som en tungrodd lukket organisasjons, hadde manglet evner til endring og læring. Og hvis man hadde sett spor av endring så ville de kanskje være små eller umerkelige. Denne studien har vist at Utenriksdepartementet har brutt sti-avhengigheten. UD gjør ikke det som alltid har blitt gjort, men innfører et nytt system for krisehåndtering som ikke ligner på noe de har hatt før. Den nye organiseringen i UD tyder på en organisasjon som har en stor institusjonell kapasitet og evne til å endre seg. En krise som tsunamien kan selvsagt ha hatt en utløsende effekt på UD sin evne til å endre seg. Det må understrekes at det her ikke snakkes om hele UD, denne studien har kun sett på den delen av organisasjonen som fokuserer på sikkerhet og beredskap. Rapporter⁴⁴ og skriverier i media⁴⁵ fra den senere tid (mai 2007), tyder på at det fortsatt eksisterer en institusjonell treghet og sti-avhengighet i store deler av Utenriksdepartementet.

8.4 Myteperspektiv

Jeg vil bruke et institusjonelt myteperspektiv på å belyse hvordan og i hvilken grad omgivelsene har hatt innvirkning og kan forklare endringen som har skjedd i Utenriksdepartementet. Jeg forventer at endringen i Utenriksdepartementet har komt som en konsekvens av at det har vært et krav hos omgivelsene. Ved å innføre endringer og tilpasse seg omgivelsene sine, har jeg forventninger om at UD søker anerkjennelse og aksept fra andre aktører. Jeg forventer at omgivelsen har påvirket endringene og den utviklingen av UD sitt arbeid med beredskap og krisehåndtering. Ved å gjennomføre endringer innenfor feltet krise og beredskapshåndtering søker Utenriksdepartementet legitimitet hos sine omgivelser og denne legitimiteten vurderes etter omgivelsenes mål og forventninger. Jeg har forventninger til at endringene som har skjedd i UD kan være endringer av både symbolsks karakter og endringer av praksis.

⁴⁴ <http://www.aftenposten.no/nyheter/uriks/article1835546.ece>

⁴⁵ <http://www.dn.no/forsiden/politikkSamfunn/article1115225.ece?WT.svl=sistenyheter>

Analyse

Jeg har i teorikapitlet skissert at jeg har forventninger til at myteperspektivet spiller en større rolle i de tre siste fasene av krisehåndteringen; meningsdannelse; avslutning og læring.

Som jeg tidligere har nevnt så var opprettelsen av Reinåsutvalget på mange måter et grep Regjeringen tok for å skape ro. Opprettelsen av utvalget kan også plasseres innenfor et myte og omgivelsesperspektiv. Omgivelsene hadde en forventning og et krav om at man måtte ha en uavhengig granskning. Da Regjeringen valgte å sette ned et evalueringsutvalg tilpasset de seg sine omgivelser og gjorde det som ble forventet av dem. Ved å fremme en egen Stortingsmelding etter at evalueringsutvalget hadde avgitt sin innstilling er også en handling som kan forklares ut i fra et myteperspektiv. Det var en forventning hos opposisjonspolitikere, hos berørte og pårørende at det måtte fattes vedtak om endring og oppgradering av arbeidet med krisehåndtering hos norske myndigheter. Flere av forslagene i Stortingsmeldingen innebar endringer av eksisterende organisasjonsstrukturer og opprettelse av nye strukturer innenfor feltet sikkerhet og beredskap. Opprettelsen av Regjeringens kriseråd og den nye krisestøtteenheten var nye organisatoriske forslag som ble fremmet i meldingen. Begge forslagene kan sees på som en tilpasning av omgivelsene. Regjeringens kriseråd og krisestøtteenheten ble opprettet som et svar på kritikken som ble utøvd etter tsunamien, den nye organiseringen var viktig for Regjeringen å vise at de kunne tilpasse seg, tenke nytt og forbedre seg. Det er vanskelig å si om endringene er kun symbolske da de to enhetene ikke er blitt satt på prøve etter at de ble vedtatt og opprettet. For Regjeringen og UD var det særlig viktig at prosessen med evalueringsutvalget og Stortingsmeldingen var legitimitets-skapende med bakgrunn i den ramsalte kritikken myndighetene hadde fått i forbindelse med håndteringen av tsunamien.

De endringer i Utenriksdepartementet har foretatt i på sikkerhets og beredskapsfeltet kan sees på som et resultat og produkt av organisasjonsoppskrifter som eksisterer i UD sine omgivelser. Selve prosessen med å få på plass en ny krise og beredskapsorganisasjon i UD ble startet allerede før de formelle vedtakene ble fattet. Prosessen var preget av et sterkt ønske om å finne en best mulig organisasjon som kunne takle en eventuelt lignende krise i fremtiden. Jakten på slike "best practices" foregikk ved å avholde besøk i ulike land og ved store internasjonale selskap som har et godt utviklet system for beredskap og krisehåndtering. Denne prosessen vitner om at myteperspektivet spilte en sentral rolle.

Samfunnssikkerhetsfeltet er i en global utvikling. Det var på mange måter naturlig for UD å se til andre land og store selskaper som allerede hadde opparbeidet seg legitimitet på området, når de skulle utforme en ny organisasjon. Den legitimiteten som eksisterte i andre organisasjoner søkte UD å oppnå ved å etterligne gode organisasjonsoppskrifter. Ved å oppnå en slik legitimitet sørger UD for å "overleve", og bevarer sitt rykte som en organisasjon som kan håndtere kriser (Meyer og Rowan 1977) Endringene som har skjedd i UD sitt sikkerhets og beredskapsarbeid etter tsunamien er omfattende, og det kan drøftes om denne er av symbolsk karakter eller om endringen har en mer praktisk virkning på UD sitt arbeid. Informanter har pekt på at UD som organisasjon taklet situasjonen i Libanon sommeren 2006 svært bra, og at det var den første prøvelsen som viste at det nye systemet virket. Selv om UD har vært igjennom krisesituasjoner i utlandet etter tsunamien vil det med tiden vise om den nye organisasjonen er blitt institusjonalisert, og at det har oppstått en ny likevekt i organisasjonen.

8.6 Avslutning

Jag har i dette kapittelet foretatt meg en helhetlig analyse av det empiriske materialet mitt, jeg har analysert empirien opp mot de tre teoretiske perspektivene og de fem fasene. Analysen av studien viser at ulike hendelser kan forklares i flere perspektiv, selv om enkelte perspektiv gjør seg mer gjeldene i visse faser av studien. Det som er det mest interessante funnet i studien er at forventningen om en institusjonell treghet og sti-avhengighet i forhold til kulturperspektivet skulle påvirke endringene i UD, innfrir ikke. Studien viser at UD klarer å bryte denne sti-avhengigheten, og innfører omfattende endringer. Både det instrumentelle og myteperspektivet påvirker læringsfasen i Utenriksdepartementet. Andre funn av interesse er at det i behandlingen av Stortingsmeldingen var preget av enighet og at det var lite interessehevning fra opposisjonen sin side i prosessen.

9 Avslutning

I dette kapitlet presenteres studiens hovedfunn opp mot problemstillingen til studien. Funnene blir også sammenlignet og satt opp mot annen relevant forskning innenfor området samfunnssikkerhet. Jeg vil belyse teoretiske implikasjoner der jeg ser på teoribruken og på hvilke andre teoretiske innfallsvinkler og tilnærminger jeg kunne ha benyttet i denne studien. Jeg vil også se på de forvaltningspolitiske implikasjonene, og hvilke implikasjoner organisasjonsendringene i UD har i forhold til krisehåndtering og samfunnssikkerhet. Til slutt i kapitlet redegjør jeg for andre interessante innfallsvinkler og problemstillinger som jeg ikke har berørt i denne studien, men som kan danne grunnlag for videre forskning.

9.1 Studiens hovedfunn i forhold til problemstillingen

Problemstilling for denne studien har vært:

”Beskrive og forstå: a) krisehåndtering i Utenriksdepartementet i forbindelse med flodbølgekatastrofen. Og b) nedfelling av ny kriseberedskap og operasjonaliseringen av denne i etterkant av tsunamikatastrofen ”.

Studien viser at Utenriksdepartementet har gjennomgått en betraktelig organisatorisk endring etter tsunamien. Jeg har i denne studien fulgt Utenriksdepartementet fra tsunamien traff den 2.juledag 2004, til etableringen av en ny kriseberedskapsorganisasjon i 2005. Under håndteringen av flodbølgekatastrofen viste det seg at departementet opplevde flere problemer med hensyn til kommunikasjon, iverksetting og implementering av tiltak med hensyn til en effektiv krisehåndtering.

En god og effektiv krisehåndtering er avhengig av hvordan man takler de første timene etter krisen inntreffer. Erkjennelsesfasen gikk for sakte i UD, og dette medførte at de ikke klarte å treffe viktig og avgjørende beslutninger som kunne ha gjort håndteringen lettere for departementet og for de berørte ambassadene. Håndteringen viste også at det var en kamp i forhold til meningsdannelse. Regjeringen opprettet et offentlig evalueringsutvalg som fikk i oppgave å vurdere alle sidene ved myndighetens håndtering av flodbølgekatastrofen. Utvalget ble opprettet etter press fra berørte, pårørende og opposisjonspolitikere på Stortinget, men

også interne krefter i Regjeringen var pådrivere. Blant annet daværende Justisminister Odd Einar Dørum mente at en granskning var et fornuftig virkemiddel med hensyn til å få en avslutning av krisen. Utenriksdepartementet som lederdepartement under krisen opplevde naturlig nok mest kritikk i forhold til myndighetens håndtering. Selv om Regjeringen iverksatte en offentlig granskning besluttet Utenriksdepartementet å foreta seg en egen granskning. Den interne UD- granskningen ble av flere aktører oppfattet som en motrapport til det offentlige oppnevnte evalueringsutvalget, og som et bevisst trekk for å dempe kritikken mot departementet. Formen og språket i de to evalueringene var svært forskjellige, men på tross av dette var konklusjonene svært like. Begge rapportene konkluderte med at det var store mangler ved Utenriksdepartementets krisehåndtering.

I evalueringene kom det flere ulike forslag til tiltak. Parallelt med evalueringsutvalget hadde UD startet et arbeid med å etablere en ny beredskap. I Stortingsmelding nr.37 (2004-2005) om flodbølgekatastrofen og sentral krisehåndtering ble flere av forslagene i høringsrundene strukturert og de ble endelig vedtatt av Stortinget. Reinåsutvalgets forslag om å overføre krisehåndteringsansvaret til politiet ved store katastrofer ble ikke fulgt opp. Derimot vedtok man en ytterligere styrking av Justisdepartementets rolle ved å opprette en krisestøtteenhet i tillegg til at man opprettet et Regjeringen kriseråd som skal tre sammen ved store kriser. Dette viser at Regjeringen og Stortinget vegrer seg for å endre etablerte strukturer i sentraladministrasjonen og at man tyr til såkalte hybridmodeller. I stedet for endring av det etablerte velger man heller å opprette noe nytt, som i dette tilfelle ble krisestøtteenheten.

Utenriksdepartementet på sin side viste seg noe overraskende med utgangspunkt i et kulturperspektiv å være en svært lærervillig organisasjon med en stor institusjonell kapasitet til endring. Departementet har gått fra å være en organisasjon med en dårlig utviklet krise- og beredskapsorganisasjon til å bli en organisasjon som tar beredskapsarbeidet svært alvorlig. UD har klart å omorganisere beredskapsarbeidet sitt og også fått en svært stor del av organisasjonen til å forstå den nye måten å tenke beredskap i sikkerhet i Utenriksdepartementet. Det som gjenstår å se er om institusjonelle kapasiteten med hensyn til krisehåndtering vedvarer, kun en eventuell en stor ny krise kan gi svar på dette.

9.2 Sammenlikning mot tidligere forskning

Som jeg nevnte i innledningskapittelet så er feltet samfunnssikkerhet enda et område som er lite forsket på inne samfunnsvitenskapen. Det eksisterer likevel en del arbeid det vil være naturlig å sammenligne denne studien mot. I boken ”The Politics of Crisis Management, Public Leadership under Pressure” av Boin, t Hart, Stern og Sundelius (2005) tar forfatterne for seg lederskap i offentlige organisasjoner og hvilke utfordringer de står ovenfor i forhold til krisehåndtering. Forfatterne skisserer fem faser for krisehåndtering som alle organisasjoner må igjennom for å få til en god og effektiv krisehåndtering. Studien min støtter opp under at disse fem fasene er relevante for å få en god krisehåndtering, men enkelte av fasene spiller en mer sentral rolle enn andre, og man vil vektlegge enkelte faser mer ut i fra krisens natur. Studien min har også vist at enkelte av fasene har glidende overganger og at det dermed ikke eksisterer et vanntett skille mellom fasene.

Donlad F. Kettel (2004) har i sin bok ”System under Stress, homeland security and American politics” studert hvordan sentrale myndigheter i USA har i tiden etter 11.september 2001 reagert på krisehåndtering. Boken tar for seg hvordan organisasjoner i sentraladministrasjonen takler og endrer seg under stress påvirket av en krise. Han skriver at etter en krise vil organisasjoner endre seg etter tre modeller. I den første modellen rokker stresset etter en krise fundamentet i organisasjonen, men alt krysspresset internt fører til er at det ikke tar lang tid før alt er tilbake til det gamle. I den andre modellen gjennomgår organisasjonen en endring som førere til en ny likevekt. I den siste modellen reagerer organisasjonen raskt og effektivt når en blir utsatt for en krise, men den vil etter en stund oppleve et tilbakefall i endringen. Studien min støtter opp under disse funnene. Utenriksdepartementet kan så langt som studien min ser plasseres i den andre modellen, UD opprettet en ny beredskapsorganisasjon i tillegg til at man fikk to nye enheter henholdsvis Regjeringens kriseråd og krisestøtteenheten som ble opprettet som en forsterking av arbeidet med samfunnssikkerhet.

Det er også gjort studier på området og hvordan norske myndigheter organiserer for samfunnssikkerhet, Synnøve Serigstad (2003) sin studie ”Samordning og Samfunnstryggleik”, ser på omorganiseringen av sikkerhets- og beredskapsforvaltningen i Norge i perioden 1999-2002. Hun ser på hvordan de ulike aktørene innefor feltet samordner seg, og på hvilke innvirkninger terrorhandlingene 11.september 2001 hadde for organiseringen for samfunnssikkerhet i Norge. Videre har Per Lægreid og Synnøve Serigstad (2006) berørt samme tema i artikkelen Organizing for Homeland security the case of Norway.

Begge disse studiene går inn på hvordan man har organisert norsk forvaltning av oppgaver knyttet til samfunnssikkerhet. Serigstad og Lægreid konkluderer med at terrorhandlingen 11. september 2001 hadde lite å si for arbeidet med samfunnssikkerhet i forbindelse med Stortingsmeldning nr 17 (2001-2002). De konkluderte også med at man velger en kompromiss løsning ved å opprette et nytt direktorat, istedenfor å fastsette ansvaret for samfunnssikkerhet i et departement. Studien min viser at selv om det var ønsket i retning av å ta fra UD ansvaret og overføre dette til justissektoren, rant det likevel bare ut i sand. Men gikk inn på enda en kompromissløsning ved å blant annet opprette Regjeringens kriseråd og krisestøtteenheten.

Mona Christensen Brygard (2006) sin masteroppgave "Ny Struktur for Krisehåndtering" studerer beslutningsprosessen og opprettelsen av Regjeringens kriseråd og Krisestøtteenheten. Regjeringens kriseråd og krisestøtteenheten ble begge opprettet i etterkant av tsunamikatastrofen, Christensen Brygard sin studie tar for seg en del av de samme prosessene jeg gjør i denne oppgaven.

9.3 Teoretiske implikasjoner

I denne studien har jeg valgt å benytte meg av en utfyllende teori, dette for å forklare, beskrive og forstå krisehåndtering og etablering av ny beredskap i UD. Jeg har brukt en utfyllende teoristrategi med bakgrunn i at problematikken for studien er sammensatt og kompleks. Fordelen med å bruke ulike teoretiske perspektiv er at det vil gi en bred og god forståelse av prosessen. De tre perspektivene har ulike forklaringer og innfallsvinkler i forhold til krisehåndteringen og organisasjonsendring i Utenriksdepartementet. Det instrumentelle perspektivet forklarer håndteringen og endringen ut i fra bevisste strategiske valg fra ledelsen. Kulturperspektivet forklarer UD sin handlemåte i fra kultur, tradisjon og identitet. Myteperspektivet forklarer utviklingen i forhold til de forventninger som eksisterer i omgivelsene og de rammer og normer som omgivelsene setter. Ved å bruke disse tre perspektivene har jeg kunne presentere et helhetlig bilde av håndteringen og prosessen fram til en ny kriseberedskap i UD. De ulike perspektivene har utfylt hverandre på en tjenelig og hensiktsmessig måte.

En alternativ strategi for teoribruk er en avskjermig eller konkurrerende bruk av teori (Roness 1997). Når en bruker avskjerming som et teoretisk grunnlag avgrensner man mulighetene til å benytte seg kun av en teoretisk tilnærming eller ett perspektiv. Ved å kun for eksempel

benytte meg av et instrumentelt perspektiv, kunne det ha ført til en ensidig fremstilling og forståelse av den prosessen Utenriksdepartementet har vært igjennom. Hvis jeg hadde benyttet meg av en konkurrerende strategi ville jeg ha testet de ulike teoretiske perspektivenes forklaringskraft opp mot hverandre i en søken etter å finne det teoretiske perspektivet med mest forklaringskraft.

Jeg kunne også i denne studien benyttet meg av en strømningstankegang som en teoretisk innfallsvinkel. Strømningstankegang ser på beslutningsprosesser som en møteplass for fire uavhengige strømninger (Choen, March og Olsen 1972). I strømningstankegangen finner man en strøm av beslutningssituasjoner, problemer, løsninger og deltakere. Ulike beslutningssituasjoner kan derfor bli møteplasser for de fire overnevnte strømningene. For å få kjennskap til de ulike deltakerne i prosessen er det viktig å se på aktiveringsprosessen. Aktiveringsprosessen ser på hvorfor de ulike deltakerne deltar, forhold mellom de ulike deltakerne og stabiliteten til deltakelsen. Når jeg har benyttet tre teoretiske perspektiv i forhold til denne studien har jeg lagt opp til at problemet i studien altså UD søker løsningen. I en strømningstankegang kan det også være slik, men defineringsprosessen kan også være en arena der løsningen søker problemet. Utenriksdepartementets kultur og organisasjon har flere ganger under ulike stastråder vært et omdiskutert tema. Tsunamikatastrofen virket som en utløsende faktor på organisasjonsendring i UD, og ved å bruke en strømningstankegang kunne ved å se på defineringsprosessen ha påvist hvilken rolle de ulike deltakeren spilte med hensyn til endringen, og hvilke ulike løsningsoppfatninger og målsetninger som knyttes til prosessen.

9.4 Forvaltningspolitiske implikasjoner

Tsunamikatastrofen fikk store ringvirkninger for hvordan Utenriksdepartementet organiserer sin eget sikkerhets- og beredskapsarbeid. Katastrofen fikk også innvirkning på samarbeidet mellom UD og Justisdepartementet og andre aktører innefor feltet som for eksempel sjømannskirken. Katastrofen gav norske myndigheter og den norske befolkningen en vekker i forhold til hvor sårbare en er ovenfor kriser og katastrofer. Flodbølgekatastrofen påførte Utenriksdepartementet som en organisasjon et stort sjokk og en av de naturlige konsekvensene av dette var ønsket om endring. Flodbølgekatastrofen har vært med på å øke bevisstheten rundt spørsmål som dreier seg om beredskap, og er fortsatt i dag et sentralt spørsmål som myndighetene både i Utenriksdepartementet og i Justisdepartementet setter høyt på dagsorden.

Så langt dataene mine rekker har endringen som har blitt utført i forhold til beredskapsarbeidet i UD vist seg til nå å ha vært effektiv. Organisasjonen fikk testet ut den nye måten å arbeide på blant annet under bombingene i London i 2005 og under Libanonkrisen sommeren 2006. Likevel er det umulig å fastslå om en organisasjon er virkelig forberedt, en kan være det i teoretisk forstand, men det er katastrofens omfang og natur som vil avgjøre om man klarer å håndtere katastrofen på en tilfredsstillende måte.

Krise- og katastrofehåndtering er et tema som til stadighet blir aktualisert, nå sist i forbindelse med munn- og klovsyke utbruddet i England (august 2007). Det stadige kravet om å organisere seg mot kriser og være beredt i en hver situasjon krever svært mye av organisasjoner som ikke arbeider med krisehåndtering til daglig og som ikke har krisehåndtering som sin primæroppgave. Denne sterke fokuset på krisehåndtering reiser en del viktige spørsmål i forhold til hvor langt er departement som Utenriksdepartementet skal strekke seg i forhold til å sette samfunnssikkerhet på dagsorden. Utenriksdepartementet og alle de andre departementene har sine spesielle fagområder de har å forvalte. Samfunnssikkerhet er en oppgave de har fått som et ”tillegg”, det er selvsagt et tema som er mer sentral for enkelte departement enn andre, likevel er det ingen departement som har samfunnssikkerhet som sin primæroppgave. Den måten man har valgt å organisere sentralforvaltningen i forhold til samfunnssikkerhet kan bety at oppgaven vil bli tatt seriøst av de departement og aktører som har en nærhet til tema og som i det daglige opererer innefor et felt der samfunnssikkerhet er sentralt. Og at de departementene som ser på samfunnssikkerhet som en mer perifer oppgave velger å legge den til side. Spørsmålet blir om man da burde heller organisere samfunnssikkerhetsfeltet i et departement slik som sårbarhetsutvalget i sin tid foreslo.

Samfunnssikkerhet er ikke et enkelt område å forvalte og det er komplekst og stort, i Norge har man valgt å organisere en del av arbeidet etter tre hovedprinsipp; ansvar; nærhet og likhet. De ulike prinsippene for samfunnssikkerhet danner på mange måter en bærebjelke for hvordan forvaltningen er organisert i forhold til sikkerhet og beredskap. Viktigheten av å ivareta prinsippene ansvar, nærhet og likhet har vært sentral i de fleste kongelige resolusjoner og stortingsmeldinger som omhandler samfunnssikkerhet. Ansvarsprinsippet blir på mange måter løftet fram som selve hovedprinsippet for organisering av samfunnssikkerhet, en av de viktigste årsakene til dette er den sterke faglige autonomien som de ulike departementene har hatt. Kriser og katastrofer som omhandler et departements fagområde vil gjøre at det berørte

fagdepartementet i hovedsak blir utpekt som lederdepartement under krisen. I behandlingen av Stortingsmelding nr 37.(2004-2005) ble ansvarsprinsippet fastslått, det står:

”Valg av lederdepartement er basert på ansvarsprinsippet.” (Stortingsmelding nr. 37(2004-2005) side 31).

Videre beskrives de ulike kriteriene som legges til grunn for valget av lederdepartementet. Det poengteres også i Stortingsmeldingen at opprettelsen av krisestøtteenheten skal ikke endre på ansvarsprinsippet, men at den skal fungere som et supplement i krisehåndteringsarbeidet. Justisdepartementet har gjennom ulike kongelige resolusjoner og stortingsmeldinger og siste i behandlingen av Stortingsmelding nr.37 (2004-2005) fått styrket sitt samordningsansvar. I forhold til Justisdepartementets samordningsrolle står det følgende under hovedprinsipp for krisehåndtering:

”Det vil kunne oppstå kriser eller alvorlig svikt i samfunnskritiske funksjoner som den enkelte virksomhet eller sektordepartement ikke kan håndtere alene, og hvor ulike sektorer og interesser må ses i sammenheng. Behovet for en helhetlig og samordnet krisehåndtering går imidlertid ikke på tvers av nevnte prinsipper for krisehåndtering.”⁴⁶

Spørsmålet blir om styrkingen av Justisdepartementets rolle som samordner og det faktum at man må se på krisens natur og omfang for å avgjøre hvem som i virkeligheten har ansvaret svekker ansvarsprinsippet. Ansvarsprinsippet kommer under press når det eksisterer et krav om horisontal samordning. Under tsunamikatastrofen ble UD etter ansvarsprinsippet utpekt som lederdepartement, men det ble flere ganger diskutert både offentlig og i kulissene om man skulle overføre ansvaret til et annet departement. Helse- og omsorgsdepartementet tok over ansvaret for krisehåndteringen da de fleste nordmenn var komt tilbake til Norge, begrunnelsen av at de HOD hadde den mest relevante kompetansen og det beste utbygde apparatet med hensyn til håndteringen av situasjonen de berørte og pårørende befant seg i. Statsministerens kontor (SMK) er en annen mulig løsning i forhold til ansvar og samordning. SMK ble kritisert for at de ikke var sterkere involvert under krisehåndtering og enkelte av aktørene mente at det ville være naturlig å legge ansvaret for håndtering av slike store kriser nettopp til SMK. Ansvarsprinsippet er det sterkeste av de tre prinsippene og selv om det utfordres vil det bestå med de forskjellige departementenes autonomi.

⁴⁶ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/tema/Samfunnssikkerhet-og-beredskap/Strukturen-for-krisehandtering-i-Norge.html?id=448375>

Likhetsprinsippet tar utgangspunkt i at den daglige organiseringen og organisasjonen skal være mest mulig lik ved håndtering av en krise. Dette prinsippet blir i virkeligheten utfordret i en krisesituasjon, og det er ikke nødvendigvis slik at likhet er en forutsetning for en effektiv krisehåndtering. Håndteringen under flodbølgekatastrofen viste at det var et behov for en radikal organisasjonsendring i Utenriksdepartementet. Utenriksdepartementet har i tiden etter flodbølgen utviklet en stabsorganisasjon som går ved siden av linje organisasjonen til UD. Selv om stabsorganisasjonen fungerer også når det ikke er kriser ved at de ulike funksjonene i staben besettes av ansatte som har vakt en uke hver, blir det ikke stab satt før en krise inntreffer. Når krisen inntreffer settes der stab ved at Utenriksråden gir fullmakt, når dette skjer aktiveres en organisasjon som eksisterer på siden av den daglige organisasjonen. Ulike ansatte i departementet får andre funksjoner som ikke finnes UD sitt daglige arbeid og en del av hierarkiet hvikes ut. Likehetsprinsippet kan ha blitt valgt som et av tre prinsipp både av kulturelle og instrumentelle årsaker. Instrumentelle begrunnelser kan ha vært besparelse av tid og økonomiske ressurser. Av kulturelle årsaker kan man finne en sti-avhengighets begrunnelse, det har alltid vært slikt derfor har man fortsatt med det. Den nye stabsorganiseringen i UD tyder på at likhetsprinsippet ikke nødvendigvis er den beste og mest tjenelige måten og organiserer en organisasjon med hensyn til sikkerhet og beredskap.

Nærhetsprinsippet tar utgangspunkt i at det er den delen av organisasjonen som er operativt nærmest krisesituasjonen skal håndtere krisen, det vil si at krisen skal håndteres på lavest mulig nivå. Selv om departementene har ansvar for å håndtere kriser innenfor sitt ansvarsområde betyr det ikke at den operative håndteringen av akutte kriser skal skje på departementsnivå. Under de fleste departement finnes det operative nivåer som er godt trent til å utføre krisehåndtering. Utenriksdepartementet befinner seg i en spesiell stilling da det er de som har det operative ansvaret for sine utenriksstasjoner. Dette medfører for UD at de må ta ansvaret for å iverksette krisehåndteringsansvar spesielt i de første timene av en krise, departementet må også utvise en spesiell bevissthet knyttet til å skille mellom strategiske og operative oppgaver. Det er tydelig at også nærhetsprinsippet settes på prøve i forhold til hvordan UD er organisert med hensyn til samfunnssikkerhet.

9.5 Videre forskning

Denne studien har tatt for Utenriksdepartementets håndtering av tsunamien i 2004, og den påfølgende organisasjonsendringen som skjedde i forhold til krisehåndteringsarbeidet i departementet. Etter tsunamien skjedde det lignende prosesser i andre land som vi kan sammenligne oss med. Det kan være interessant i et komparativt perspektiv å sammenligne krisehåndteringen i Norge og Sverige, og se på likheter og forskjeller i forhold til prosessen som foregikk underveis og i etterkant av flodbølgen. Hvorfor har håndteringen med flodbølgekatastrofen utviklet seg til å bli en politisk krise i Sverige, men ikke i Norge? Denne oppgaven strekker seg tidsmessig i fra 2.juledag 2004 til desember 2005, og tar ikke for seg håndteringen av London bombingene i 2005 og krisen i Libanon i 2006. En studie av Utenriksdepartementets håndtering av Libanon-krisen kan være av interesse da den kan fortelle oss om mer om den nyetablerte krisestabsorganisasjonen i departementet.

Jeg har tatt for meg Utenriksdepartementet som organisasjon med et spesielt fokus på samfunnssikkerhet, parallelt med omorganiseringen av krise og beredskapsorganisasjonen til UD foregikk det en bredere diskusjon om hele UD som organisasjon. Denne studien har vist at det har eksistert en villighet til forandring i forhold til beredskapsarbeidet. Interne rapporter og medieoppslag tyder på at om organisering og endring av UD som helhet ikke er like lett. Det vil i den sammenhengen være interessant å se på hvorfor organisasjonsendring i UD er problematisk og vanskelig å få til, på noen områder, mens det på andre kan være relativt lett.

I forhold til samfunnssikkerhet i et internasjonalt perspektiv vil det være interessant å se på i hvilken grad internasjonale prosesser som for eksempel i EU og NATO på området samfunnssikkerhet har en innvirkning på måten vi forvalter feltet samfunnssikkerhet.

Litteraturliste:

Boin Arjen, t Hart Paul, Stern Eric og Sundelius Bengt (2005) *The Politics of Crisis Management public leadership under pressure* New York: Cambridge University Press

Brygård, Christensen Mona (2006) *Ny struktur for krisehåndtering*: Masteroppgave i statsvitenskap Universitetet i Oslo

Christensen Tom, Egeberg Morten, Larsen O. Helge, Lægreid Per, Roness G. Paul (2002) *Forvaltning og politikk* Oslo: Universitetsforlaget

Christensen Tom, Lægreid Per, Roness G. Paul, Røvik Kjell Arne (2004) *Organisasjonsteori for offentlig sektor* Oslo: Universitetsforlaget

Creswell, John W. (2003) *Research design. Qualitative, Quantitative and Mixed Methods Approach*. London: Sage Publications, Inc.

Cohen, Michael D, March, James G, Olsen, Johan P (1972) A garbage can model of Organizational Choice, *Administrative Science Quarterly*, Vol. 17, No 1., pp 1-25

Creswell, John W. (1994): *Research Design*. London: Sage Publications, Inc.

Egeberg, Morten (1984) *Organisasjonsutforming i Offentlig Virksomhet* Oslo: Aschehoug/ Tanum - Norli

Fimreite, Anne Lise og Per Lægreid (2004): "Statlig samordning, spesialisering og lokalt selvstyre". I NOU 2005:6. *Samspill og Tillit*, vedlegg 4.

Gerring, John (2007): "Case study research: principles and practices" Cambridge : Cambridge University Press

Grønmo, Sigmund (2004): *Samfunnsvitenskapelige metoder* Bergen: Fagbokforlaget

- Holme, Idar Magne, Solvang, Krohn Bernt (2003): *Metodevalg og metodebruk* Oslo: Tano Aschehoug
- Jacobsen, Dag Ingvar (2004): *Organisasjonsendringer og endringsledelse*, Bergen: Fagbokforlaget.
- Kettl, Donald.F (2003): “Contingent Coordination: Practical and Theoretical Puzzles for Homeland Security”, *American Review for Public Administration*, 33(September): 253-277.
- Kettl, Donald .F (2004): *System under stress, homeland security and American politics*, Washington:CQ Press
- Læg Reid, Per, Serigstad, Synnøve (2006): “Organizing for Homeland security the case of Norway”, *Journal of Management Studies*, vol.43 no. 6:1395-1413
- March, James G, Olsen, Johan P: (1989) *Rediscovering insitutions*: New York: The Free Press
- March, J.G, og Olsen, J.P: (2004) The logic of appropriateness : *ARENA Center of European Studies, working papers 04/09*
- Meyer. J.W, Rowan, B (1977): “Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony”, *American Journal of Sociology*,(83):340-363.
- Neumann, Iver, B, Halvard, Leira (2005) *Aktiv og avventende* Oslo: Pax Forlag
- Ringdal, Kristen.(2001):*Enhet og Mangfold*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Roness, Paul G. (1997): *Organisasjonsendringar*, Bergen: Fagbokforlaget.
- Rosenthal, Uriel (2003): September 11: Public administration and the study of crises and crisis management, *Administration & Society* Vol 35.No2 Sage publications: 129-143
- Ryen, Anne (2002) *Det kvalitative intervjuet fra vitenskapsteori til feltarbeid* Bergen: Fagbokforlaget

Røvik, Kjell Arne (1992): *Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkningen ved tusenårsskiftet*. Bergen: Fagbokforlaget

Serigstad, Synnøve (2003): *Samordning og samfunnstryggleik* Bergen, Hovedfagsoppgave i Administrasjon og organisasjonsvitenskap ved Universitet i Bergen

Scott, Richard W (1995) *Institutions and Organizations* Thousand Oaks California: Sage Publications

Scott, Richard W (2003): *Organizations. Rational, Natural and open systems*, New Jersey: Prentice Hall

Thagaard, Tove (2002): *Systematikk og innlevelse*. Bergen: Fagbokforlaget.

Yin, Robert K. (2003): *Case Study Research. Design and Methods*, Thousand Oaks London, New Delhi: Sage publications

Tidsskrift

Stat og styring tidsskrift for politikk og forvaltning 2/2007/17.årgang

Offentlige dokumenter

Kongelig resolusjon av 16. september 1994 Om Justisdepartementets samordningsfunksjon på beredskapssektoren og om rådet for sivilt beredskap.

Kongelig resolusjon av 3. november 2000 Om Instruks om innføring av internkontroll med det sivile beredskapsarbeidet i departementene

26.12: Rapport fra Evalueringsutvalget for Flodbølgekatastrofen i Sør Asia (Reinårsrapporten)

Intern evaluering av Utenriksdepartementet sin håndtering av flodbølgekatastrofen i Asia
(Grutlerrapporten)

NOU 2005:6 Samspill og tillit

NOU 2000:24 Et sårbart samfunn

NOU 2006: 6 Når sikkerheten er viktigst

St.meld. nr 17(2001-2002). Samfunnssikkerhet, veien til et mindre sårbart samfunn

St meld.nr.37 (2004-2005). Flodbølgekatastrofen i Sør Asia og sentral krisehåndtering

Høringsbrev i forbindelse med offentliggjøring av Evalueringsutvalgets rapport

Referat fra åpen høring vedrørende Flodbølgekatastrofen i Sør Asia og sentral krisehåndtering
(St.meld.nr.37(2004-2005)), 3. og 6. juni 2005

Innst.S.nr.265(2004-2005) Innstilling fra forsvarskomiteen om flodbølgekatastrofen i Sør
Asia og sentral krisehåndtering

Referat fra Stortingsdebatten 13.juni 2005 vedrørende innstilling fra forsvarskomiteen om
flodbølgekatastrofen i Sør Asia og sentral krisehåndtering. (Inst.S.nr.265(2004-2005), jf.
St.meld.nr.37(2004-2005))

Ikke offentlige dokument

Overordnede retningslinjer for UD's arbeide med beredskap og krisehåndtering

Operativ Kriseinstruks for Utenriksdepartementet

L-1 Intro beredskap UD's krisehåndteringskonsept

Merknader fra DSB til rapport fra Evalueringsutvalget etter flodbølgekatastrofen

Referat fra høringsmøte om Evalueringsutvalget sin rapport 28.april 2005

Internettkilder

www.regjeringen.no

<http://www.evalueringsutvalget.no/> 03.08.07

<http://www.bt.no/innenriks/article217477.ece> 03.08.07

http://odin.dep.no/ud/norsk/aktuelt/taler/minister_a/032171-210085/dok-bn.html 03.08.07

http://odin.dep.no/fd/norsk/aktuelt/taler/politisk_ledelse/010051-090020/dok-bn.html
03.08.07

<http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Ryddemappe/423827/423828/423872/423873/423886/Intern-evaluering-av-Utenriksdepartementets-handtering-av-flodbolgekatastrofen-i-Asia.html?id=424614> 03.08.07

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/tema/Samfunnssikkerhet-og-beredskap.html?id=87075>
03.08.07

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dep/org.html?id=487> 03.08.07

<http://www.dagbladet.no/nyheter/2005/04/20/429373.html>03.08.07

<http://www.vg.no/pub/vgart.hbs?artid=102317> 03.08.07

<http://www.vg.no/pub/vgart.hbs?artid=102229> 03.08.07

<http://www.aftenposten.no/nyheter/uriks/flodbolgen/article948760.ece> 03.08.07

<http://www.terramar.no/Internet/InterWeb.nsf/wLUMain/Hovedside?Opendocument> 03.08.07

<http://www.vg.no/pub/vgart.hbs?artid=103213> 03.08.07

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/hoeringer/hoeringsdok/2005/Rapport-fra-evalueringsutvalget-etter-fl/1.html?id=98187> 03.08.07

<http://www.dagbladet.no/nyheter/2006/02/24/458874.html> 03.08.07

<http://www.stortinget.no/hoering/komite/2004-2005/h050603.htm>03.08.07

<http://www.stortinget.no/inns/2004/200405-265-003.html> 03.08.07

<http://www.stortinget.no/inns/2004/200405-265-004.html> 03.08.07

http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-II/Utenriksdepartementet/233243/234464/uds_handtering_av_flodbolgekatastrofen-evaluering.html?id=258529 03.08.07

http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-II/Utenriksdepartementet/265100/269185/ud_og_sjomannskirken_sammen_om.html?id=270071 03.08.07

<http://www.fylkesmannen.no/fagom.aspx?m=2530&amid=1272125> 03.08.07

http://www.kommunikasjon.no/view_article.asp?id=112 03.08.07

<http://www.dagbladet.no/nyheter/2005/04/23/429607.html> 03.08.07

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/NOUer/2006/NOU-2006-6/13.html?id=157592>
03.08.07

<http://www.dn.no/forsiden/politikkSamfunn/article1115225.ece?WT.svl=sistenyheter>
03.08.07

<http://www.aftenposten.no/nyheter/uriks/article1835546.ece> 03.08.07

Vedlegg:

Vedlegg I

Oversikt over informantene

Nils Ragnar Kamsvåg, avdelingsdirektør i avdeling for Europa og handel, seksjon for vest-Balkan i Utenriksdepartementet. Ble hjemkalt under flodbølgekatastrofen for å bygge opp UD sin nye kriseberedskap. Han er en av krisestabssjefene i UD sin nye kriseorganisasjon.

Dato for intervju: 24/11/06. Sted: Oslo

Kåre Stormark, avdelingsdirektør i avdeling for regionale spørsmål og utvikling, seksjon for sørlige og vestlige Afrika i Utenriksdepartementet. Var en av de som ble sendt ned til Thailand for å styrke ambassaden, han var også formann i NTL i UD under katastrofen. Er sentral i krisestabsorganisasjonen til Utenriksdepartementet.

Dato for intervju: 27/11/06. Sted: Oslo

Jan Grevstad, avdelingsdirektør i avdeling for sikkerhet og nærområder, seksjon for eksportkontroll i Utenriksdepartementet. Var under flodbølgekatastrofen leder av Akademikerne i UD. ER sentral i krisestabsorganisasjonen til Utenriksdepartementet.

Dato for intervju: 28/11/07. Sted: Oslo

Mari Owren, førstekonsulent i avdeling for Europa og handel, seksjon for EØS i Utenriksdepartementet. Ansatt siden mai 2005 og ble da ansatt som førstekonsulent i sekretariat for sikkerhet og beredskap.

Dato for intervju: 29/11/06. Sted: Oslo

Knut Anders Moi, avdelingsdirektør og **Janne Karlsen**, rådgiver i Rednings og beredskapsavdelingen i Justisdepartementet.

Dato for intervju 27/11/06. Sted: Oslo

Mette K. Strangerhaugen, ekspedisjonssjef og **Bente Husby**, rådgiver i Rednings og beredskapsavdelingen i Justisdepartementet.

Dato for intervju 30/11/06. Sted: Oslo

Odd Einar Dørum, Stortingsrepresentant for Venstre. Tidligere Statsråd og Justisminister under flodbølgekatastrofen.

Dato for intervju 19/03/07. Sted: Oslo

Nils Petter Herland, Rådgiver i Serviceavdelingen, i seksjon for publikumstjenester og sikkerhet fram til juni 2007.

Dato for intervju: Spørsmål stilt via epost ved flere anledninger

Vedlegg II

Eksempel på intervjuguide

Som det ble gjort greie for i kapittel 3, har jeg i denne studien benyttet meg av flere typer intervjuguider. Jeg har benyttet meg av en type for de ansatte i Utenriksdepartementet og en type for de ansatte i Justisdepartementet. I tillegg benyttet jeg meg av en egen intervjuguide i intervjuet med Odd Einar Dørum. Intervjuguidene ble ikke fulgt slavisk, da det ble stilt oppfølgings spørsmål underveis, og det tilfelle at intervjuene som ble stilt ble tilpasset i forhold til den rollen og stillingen respondenten hadde.

Spørsmål til de ansatte i Utenriksdepartementet

Ansattes bakgrunn:

1. Hva er ditt navn?
2. Nåværende stilling?
3. Eventuell tidligere stilling under Tsunamikatastrofen?
4. Hvor lenge har du arbeidet i Utenriksdepartementet?
5. Har du gått aspirantkurset i Utenriksdepartementet?

Tsunamikatastrofen:

6. Når ble du varslet om Tsunamikatastrofen?
7. Når innså du at dette var en stor katastrofe også sett med norske øyne?
8. Hvilken rolle hadde du under krisehåndteringen av tsunamien?
9. Hva var det mest problematiske under krisehåndteringen?
10. Hva tror du skyldtes at krisehåndteringen ble som den ble? Var det svikt i systemet, ledelsen eller ukulturen som mange snakket om som var årsaken?

Opprettelsen av Reinåsutvalget:

11. Hva synes du om nedsettingen av Reinåsutvalget?
12. Hva synes du om mandatet til utvalget?
13. Hva synes du om hovedkonklusjonene og anbefalingene utvalget kom med?
14. Tok man innover seg de anbefalingene og konklusjonene utvalget kom med?

15. Synes du Utenriksdepartementet ble urettferdig behandlet i Reinåsutvalget sin rapport?

Stortingsmelding nr.37 om sentral krisehåndtering:

16. Hva synes du om fokuset i Stortingsmeldingen?

17. Hadde Utenriksdepartementet et annet fokus enn de andre involverte departementene i utarbeidelsen med Stortingsmeldingen?

18. Hva synes du om at det kom en Stortingsmelding om sentral krisehåndtering så raskt etter tsunamikatastrofen?

19. Stortingsmeldingen havnet til slutt i Forsvarskomiteen på Stortinget, men det var en diskusjon i forkant om den skulle i Kontroll og konstitusjonskomiteen eller i Justiskomiteen, hvilke synspunkter har du på dette?

20. Hvor viktig har Stortingsmelding nr 37 vært i arbeidet med dagens kriseberedskap i Utenriksdepartementet?

Ny kriseberedskap:

21. Hva er hovedplanverket som UD bruker i dag i forhold til håndtering av kriser?

22. Har dere et skille mellom varslingsinstruksjer og beredskapsplaner?

23. Hvordan koordinerer dere krisearbeidet med utenriksstasjonene?

24. På hvilke måte koordineres krisearbeidet i UD i dag?

25. Er det vanskelig og måtte forholde seg til flere departement og ulike instanser i dette arbeidet?

26. Er beredskapssystemet til UD i dag dimensjonert for en krise som tsunamien?

27. Mener du fokuset på krisehåndtering i Utenriksdepartementet var sterkere rett etter tsunamikatastrofen enn det den er i dag?

28. Mener du at det er en byråkratisk eller en organisasjon som er løst organisert som er best rustet til å takle en krise?

Vedlegg III

Høringsinstansene

- Apollo
- Den norske kirke i utlandet – Sjømannskirken
- Den norske lægeforening
- Det Norske Misjonsselskap
- Europeiske forsikring
- Flyktninghjelpen
- FORUT
- Gjensidige Nor Forsikring
- Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon
- Kirkens Nødhjelp
- Leger uten grenser
- My Travel Group
- Nasjonal Støttegruppe etter Flodbølgekatastrofen
- Norges Røde Kors
- Norsk Folkehjelp
- Norsk tamilsk helseorganisasjon
- OrkidéEkspressen
- Redd Barna
- SAS Braathens
- Star tour
- Tamilsk ressurs- og veiledningscenter
- UNICEF Norge
- Vesta