

Stian Kristoffer Aker

Masteravhandling
Ansvars- og likhetsprinsippet – Et prinsipielt
kaos?

MPA – Master i offentlig ledelse og styring

2018

Samtykker til tilgjengeliggjøring i digitalt arkiv Brage JA NEI

Innhold

Innledning	4
1. Bakgrunn for studiet - Samfunnssikkerhet og beredskap i offentlig sektor	7
1.1 Samfunnssikkerhet	8
1.2 Grunnleggende prinsipper for samfunnssikkerhetsarbeidet	15
1.3 Sentral krisehåndtering – Hva er en krise og hvem har definisjonsmakten?.....	19
1.4 Samordning	22
1.5 Disposisjon	24
2. Teori – Et organisasjonsteoretisk perspektiv	25
2.1 Det instrumentelle perspektiv.....	26
2.2 Kulturperspektivet – Institusjonaliserte organisasjoner	27
2.3 Myteperspektivet – den ny-institusjonelle skole	29
3. Metode – Kvalitativ dokumentanalyse	32
3.1 Reliabilitet og validitet	35
3.2 Datagrunnlag – Instruks, stortingsmelding og rapporter	37
4. Analyse og drøfting	39
4.1 Ansvarsprinsippet i et organisasjonsteoretisk perspektiv	39
4.2 Likhetsprinsippet i et organisasjonsteoretisk perspektiv	42
4.3 Samsvarende og motstående faktorer	45
4.4 Samfunnssikkerhetsinstruksen og regjeringens mål for å styrke samordning	47
5. Konklusjon	50
Litteraturliste	54

Innledning

Avhandlingen omhandler de styrende prinsippene for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i offentlig sektor i Norge. Forskningsspørsmålet og problemstillingen i avhandlingen er utarbeidet med mål om å tolke og vurdere ansvars- og likhetsprinsippet på sentralt nivå i den offentlige forvaltningen fra et organisasjonsteoretisk perspektiv. Hvordan kan prinsippene tolkes og hvilke teoretiske perspektiver legger grunnlaget for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap? Hypotesen er at det er ulike fortolkninger og at prinsippene kan komplisere samordning av departementenes arbeid med beredskap og samfunnssikkerhet. Spørsmålet er om prinsippene kan virke mot sin hensikt, en tydelig ansvarsfordeling og organisering.

Utgangspunktet for problemstillingen er at prinsippene kan tolkes ulikt i organisasjonene, det vil si at det ikke er en felles virkelighetsoppfatning. Arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap er av tverrsektoriell karakter og det vil i mange tilfeller utfordre ansvarsprinsippet. Videre har hver enkelt sektor eller hvert styringsnivå ulik organisering og utgangspunkt, er ideen om et likhetsprinsipp holdbar? En offentlig sektor med en byråkratisk struktur som utgangspunkt kan være utfordrende ved krisehåndtering, der omstillingsevne og improvisasjon kan være en styrke. Valg av organisasjonsform kan derfor variere i arbeidet med beredskap og krisehåndtering. Spørsmålet er derfor om prinsippene er anvendelige for de ulike styringsnivåene og om det er lik forståelse og anvendelse av prinsippene i arbeidet med samfunnssikkerhet i offentlig sektor.

Problemstilling

*Samfunnssikkerhet som tverrsektorielt arbeidsfelt –
Gir ansvars- og likhetsprinsippet et godt grunnlag
for samordning av arbeidet med samfunnssikkerhet
og beredskap?*

Ansvars-, likhets-, nærhets- og samvirkeprinsippet legger grunnlaget for organiseringen av offentlig sektor i beredskapsarbeidet, både før, under og etter en krise. Alle nivåer, fra kommune til departement, organiserer sin kriseberedskap og kriseorganisasjon i henhold til de fire prinsippene.

Jeg har valgt å avgrense forskningsspørsmålet ved å fokusere på samordning av departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap. Videre har jeg valgt å analysere ansvars- og likhetsprinsippet grunnet prinsippenes avgjørende betydning for organiseringen av beredskapsarbeidet, samt betydningen for ansvarsfordeling. Nærhets- og samvirkeprinsippet vil også beskrives, men analysen legger til grunn at det er grunnleggende utfordringer i ansvars- og likhetsprinsippet som medfører utfordringer for tverrsektoriell samordning på samfunnssikkerhets- og beredskapsfeltet.

Teorigrunnlaget er organisasjonsteoretisk, med tre hovedperspektiver. Det instrumentelle perspektiv, det kulturelle perspektiv og myteperspektivet. I analyse- og drøftingsdelen av avhandlingen vil jeg ved hjelp av en dokumentanalyse tolke ansvars- og likhetsprinsippet med utgangspunkt i de tre perspektivene.

Ideen om samfunnssikkerhet som en *wicked issue*, gråsoneproblematikk, er viktig for å skape forståelse for hvordan prinsippene kan være en kompliserende faktor i arbeidet med samfunnssikkerhet. Samfunnssikkerhet som konsept eller fenomen er også viktig å beskrive for å skape forståelse for bruk av prinsippene. I teorikapittelet vil jeg redegjøre for aktuelle aspekter ved de tre organisasjonsteoretiske perspektivene og hvordan de påvirker analysen i avhandlingen.

I arbeidet med problemstillingen har jeg valgt å gjøre en kvalitativ analyse av utvalgte sentrale dokumenter. Stortingsmelding nr.10 fra Justis- og beredskapsdepartementet – *Risiko i et trygt samfunn* (2016-2017) og *Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet* (Samfunnssikkerhetsinstruksen, 2017). I analysen vil jeg vurdere utfordringer og styrker ved det organisasjonsteoretiske tolkningsrommet som ligger i bruken av prinsippene for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. Jeg har valgt kvalitativ dokumentanalyse som verktøy for å tolke innholdet i dokumentene og kategorisere ideene basert på de tre organisasjonsteoretiske perspektivene: instrumentelt, institusjonelt og ny-institusjonelt. De tre perspektivene vil belyse styrker og svakheter ved ulike fortolkninger og samtidig kontekstualisere problemstillingen.

Avhandlingens tema er valgt med bakgrunn i utviklingen på samfunnssikkerhetsfeltet etter terrorhandlingene i Oslo og på Utøya den 22.juli 2011. Det er nylig publisert en rapport fra forskningsprosjektet NEXUS, som ser på utviklingen i beredskapsarbeidet etter 22.juli. «Vi finner få tegn til at samordningsproblemet er løst. Et nytt samvirkeprinsipp er innført, men vi kan ikke se at dette i seg selv er tilstrekkelig til at ressursene skal finne hverandre.

Samordning knyttet til forebyggende arbeid mellom ulike etater og forvaltningsnivå har det største forbedringspotensialet»(Albrechtsen et al., 2017). Avhandlingens aktualitet styrkes ved at det i 2017 ble presentert en ny stortingsmelding, *Risiko i et trygt samfunn*, og en ny *Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap*. Jeg håper at en organisasjonsteoretisk analyse og tolkning av ansvars- og likhetsprinsippet kan tilføre et nytt perspektiv på utfordringene med samordning og ansvarsfordeling på samfunnssikkerhetsfeltet. Hvordan kan den nye samfunnssikkerhetsinstruksen tolkes fra et organisasjonsteoretisk perspektiv og hvilken utvikling ser vi når det gjelder samordning av arbeidet med samfunnssikkerhet?

Jeg vil innledningsvis beskrive organiseringen av samfunnssikkerhet og beredskap i et eget kapittel for å tydeliggjøre bakgrunnen for avhandlingen. Det er nødvendig å operasjonalisere gjengående begreper og samtidig skape en felles forståelse for analysegrunnlaget.

1. Bakgrunn for studiet - Samfunnssikkerhet og beredskap i offentlig sektor

I dette kapittelet redegjøres det for organiseringen av og arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i offentlig sektor. Jeg har valgt å begrense avhandlingen og problemstillingen til sentralt nivå i den offentlige forvaltningen ved å fokusere på departementenes organisering og instruksene som ligger til grunn for deres arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap. Jeg vil som et supplement til instruksene også se på deler av den nye stortingsmelding, *Risiko i et trygt samfunn* (Meld. St. 10 2016-2017). En del av arbeidet med samfunnssikkerhet innebærer krisehåndtering og sentral krisehåndtering vil beskrives i dette kapittelet. Begrepene samfunnssikkerhet og krisehåndtering vil i avhandlingen nyttes ulikt, det er viktig å påpeke at krisehåndtering brukes når det er praktisk håndtering av en gitt beredskapshendelse. Begrepet samfunnssikkerhet omhandler hele feltet og trenger ikke medføre faktisk håndtering av en krise, begrepet er mer konseptuelt og omfatter forebyggende arbeid, risikoanalyser og verdispørsmål, i tillegg til myndighetenes evne til å håndtere beredskapshendelser.

For å kunne ta stilling til forskningsspørsmålet i avhandlingen er det nødvendig å kontekstualisere og avklare bruken av en rekke begreper. Hva er samfunnssikkerhet og hvordan defineres begrepet i dokumentasjonen som ligger til grunn for analysen? Hva er et prinsipp og hvilken betydning har det for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap? Når kan vi si at vi som samfunn står overfor en krise, hvor ligger definisjonsmakten og hva er en krise? Dette er noen spørsmål som det er nødvendig å ta stilling til og forklare for at analysen i avhandlingen har en kontekstuell ramme som kan forstås. I arbeidet med å definere og forklare konteksten og begrepene har jeg lagt til grunn stortingsmeldinger som omhandler samfunnssikkerhet, instruksene som er fastsatt ved kongelig resolusjon og litteratur fra et hovedsakelig organisasjonsteoretisk perspektiv. Jeg støtter meg i stor grad på boken *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering* (Fimreite, Lango, Lægreid & Rykkja, 2011) i dette kapittelet og videre som et grunnlag for analyse- og drøftingskapittelet.

Ansvars-, likhets-, nærhets-, og samvirkeprinsippet vil redegjøres for i dette kapittelet. Spørsmålene som tas opp i problemstillingen og som er grunnlaget for analysen av ansvars- og likhetsprinsippet belyses. Begrensninger og operasjonalisering i avhandlingen er avgjørende for å kunne gjøre en analyse på et så stort felt som samfunnssikkerhet, derfor er kapittelet inndelt i temaer og det vil redegjøres for begrensingsvalg.

1.1 Samfunnssikkerhet

Samfunnssikkerhet er et begrep og et fenomen som dekker et bredt felt, det omfatter samtlige nivåer og sektorer i den offentlige forvaltningen. Det vil si at alle departementer har et konstitusjonelt ansvar for å følge opp utviklingen og arbeidet med samfunnssikkerhet i egen sektor. Departementene følger en instruks for arbeidet, Samfunnssikkerhetsinstruksen, som beskriver ansvarsforhold og organiseringen av sentral krisehåndtering. Samfunnssikkerhet er et samlebegrep som omfatter både forebyggende arbeid og krisehåndtering. Et spørsmål som tas stilling til i analysedelen av avhandlingen er om vi kan skille de ulike fasene i arbeidet og om prinsippene bør gjelde for alt arbeid innen samfunnssikkerhet? En av de største utfordringene med begrepet samfunnssikkerhet er at det gjelder i hele spekteret fra sikkerhetspolitisk krise og krig til naturhendelser som flom- og skredfare. En definisjon av begrepet har vist seg vanskelig å utforme, men Justis- og beredskapsdepartementet har i den siste stortingsmeldingen om samfunnssikkerhet, *Risiko i et trygt samfunn* (2016-2017), definert begrepet samfunnssikkerhet slik:

Samfunnets evne til å verne seg mot og håndtere hendelser som truer grunnleggende verdier og funksjoner og setter liv og helse i fare. Slike hendelser kan være utløst av naturen, være et utslag av tekniske eller menneskelige feil eller bevisste handlinger.

(2016-2017, s. 19)

I avhandlingen legges det også til grunn at arbeidet med samfunnssikkerhet kan ses som en *wicked issue*, gråsoneproblematikk, eller som gjenstridige problemer. Det betyr at ansvaret for samfunnssikkerhet er sektorovergripende, noe som kan medføre utfordringer ved fordeling av oppgaver og ansvar. «I de siste årene har politikere, forskere og byråkrater pekt på framveksten av det vi har valgt å kalle gjenstridige problemer. Kjennetegnet på slike problemer er blant annet at de involverer flere sektorer og at det er vanskelig å dele opp

problemene i ansvarsområder. De berørte sektorene har gjerne ulik problemforståelse, og årsaksforhold kan være uklare og til dels ukjente» (Difi, 2014, s. 1).

Jeg har valgt å ta med oversikten over samfunnskritiske funksjoner og ansvarsfordeling for å vise hvor komplekst arbeidet med samfunnssikkerhet er. Den gir en oversikt over hvor mange aktører det er bare på departements- og direktoratsnivå, samt private aktører som følges opp av departementene og direktoratene. Det som også er viktig å merke seg er at en beredskapshendelse ofte berører flere samfunnskritiske funksjoner og områder, som for eksempel ved ekstremvær. Ved ekstremvær kan både elektronisk kommunikasjonsnett, kraftforsyning, transport, redningstjeneste, helse og omsorg, natur og miljø være områder som berøres. En opprømsing som fortsatt ikke trenger å være komplett når det gjelder hendelser med ekstremvær. Oversikten vil brukes videre i avhandlingen som grunnlag for eksempler på arbeidsområder og sektorinndeling i arbeidet med samfunnssikkerhet.

I oversikten ser vi at det er 8 departementer som er definert som et hovedansvarlig departement for samfunnskritiske funksjoner og områder. Noen av disse er også ansvarlig for flere områder, i tillegg til at de er definert som et departement med delansvar på andre områder. Denne kompleksiteten i arbeidet med samfunnssikkerhet utfordrer ansvars- og likhetsprinsippet ved at samordning må kunne styres med utgangspunkt i en virkelighetsoppfatning som kan deles av samtlige aktører. Noe vi skal se kan være vanskelig sett fra et organisasjonsteoretisk perspektiv.

Justis- og beredskapsdepartement har ansvar for å ha en totaloversikt over utviklingen og oppfølgingen av samfunnskritiske funksjoner. JDs samordningsrolle er styrket i den nye instruksen og det omfatter både forebyggende arbeid og krisehåndtering.

Samfunnskritiske funksjoner og områder	Hovedansvarlig departement	Utøvende virksomheter/forvaltningsnivåer	Øvrige departementer med ansvar
<i>Elektronisk kommunikasjonsnett og -tjenester (Ekom)</i>	SD	Nasjonalt kommunikasjonsmyndighet (Nkom), Direktoratet for nødkommunikasjon(DNK), Forsvaret, ekomtilbydere	JD, FD
<i>IKT-sikkerhet i sivil sektor</i>	JD	Nasjonalt sikkerhetsmyndighet (NSM), NorSis, Datatilsynet, Nkom, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), eiere av kritisk viktige IKT-systemer, digitale registre og arkiver, Direktoratet for IKT og forvaltning (Difi), Politiet	SD, KMD, øvrige departementer
<i>Satellittbasert kommunikasjon og navigasjon</i>	SD	Norsk romsenter, Kystverket, Nkom, Statens kartverk	JD, NFD, KMD
<i>Kraftforsyning</i>	OED	Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE), Kraftforsynings beredskapsorganisasjon (KBO), Statnett SF, Statkraft, fjernvarmeselskaper, kraft- og nettselskaper, DSB, Meteorologisk institutt	JD, KD
<i>Vann- og avløp</i>	HOD	Mattilsynet, Helsedirektoratet (Hdir), Statens helsetilsyn, Nasjonalt folkehelseinstitutt, Miljødirektoratet, Statens strålevern, vannverkseiere (offentlige og private vannverk), fylkesmennene, kommunene	KLD, LMD
<i>Forsyningsikkerhet</i>	NFD ¹	Landbruksdirektoratet, Fiskeridirektoratet, DSB, Petroleumstilsynet (Ptil), matvareneringene, drivstoffneringene, bygg- og anleggsbransjen, transportbransjen, fylkesmennene, kommunene, Forsvaret	LMD, SD, HOD, ASD, JD, FD, OED
<i>Transport</i>	SD	Statens vegvesen, Avinor, Jernbaneverket, Luftfartstilsynet, Kystverket, Statens jernbanetilsyn, Sjøfartsdirektoratet, havnevesen, Norges rederiforbund, Meteorologisk institutt, DSB, fylkeskommuner, kommuner, transportaktører	NFD, KD, JD
<i>Finansiell stabilitet</i>	FIN	Norges Bank, Finanstilsynet, finansinstitusjoner, banker	
<i>Helse og omsorg</i>	HOD	Statens helsetilsyn, Hdir, Nasjonalt folkehelseinstitutt, Direktoratet for e-helse, Statens strålevern, Statens legemiddelverk, Nasjonalt institutt for ernærings- og sjømatforskning, Mattilsynet, Vitenskapskomiteen for mattrygghet, Veterinærinstituttet, Arbeids- og velferdsetaten (NAV), Norsk helsenett SF, DSB, Sivilforsvaret, de regionale helseforetakene, helseforetakene, fylkesmennene, kommunene, Forsvaret	ASD, LMD, NFD, JD, FD
<i>Lov og orden</i>	JD	Politidirektoratet(POD)/politiet, Politiets sikkerhetstjeneste (PST), DSB, Sivilrettsforvaltningen, Riksadvokaten, Kriminalomsorgsdirektoratet, Domstolsadministrasjonen, Datatilsynet, Utlendingsdirektoratet (UDI), Toll- og avgiftsdirektoratet/tollvesenet, Forsvaret	FIN, FD, KMD, HOD
<i>Redningstjeneste</i>	JD	Hovedredningssentralen (HRS), POD, politiet, DSB, Sivilforsvaret, Hdir, de regionale helseforetakene, helseforetakene, Forsvaret, Norges sikkerhetsorganisasjon (NSO)/ industrivern, DNK, Avinor, redningshelikoptertjenesten, luftambulansetjenesten, fylkesmennene, kommunene, frivillige organisasjoner	FD, HOD, SD
<i>Styring og kriseledelse</i>	JD	POD, politiet, PST, DSB, NSM, Hdir, Statens strålevern, Forsvaret, Norsk rikskringkasting (NRK), Statens Kartverk, øvrige etater, fylkesmennene, kommunene	SMK, UD, FD, HOD, KUD, KMD, øvrige departementer
<i>Forsvar</i>	FD	Forsvaret, NSM, Forsvarets forskningsinstitutt, Forsvarsbygg,	JD, SD, OED, NFD, HOD, UD

Samfunnskritiske funksjoner og områder	Hovedansvarlig departement	Utøvende virksomheter/forvaltningsnivåer	Øvrige departementer med ansvar
		Forsvarsmateriell	
Natur og miljø	KLD	Fiskeridirektoratet, Kystverket, Miljødirektoratet, Meteorologisk institutt, NVE, Norges geologiske undersøkelser (NGU), Ptil, Norsk Polarinstitutt, Statens strålevern, Landbruksdirektoratet, Norsk institutt for bioøkonomi, Nasjonalt institutt for ernærings- og sjømatforskning, Havforskningsinstituttet, Mattilsynet, Veterinærinstituttet, DSB, Forsvaret, fylkesmennene, kommunene	NFD, SD, OED, KD, ASD, LMD, JD, HOD, FD

(Stortingsmelding nr.10, *Risiko i et trygt samfunn*, Justis- og beredskapsdepartementet, 2016-2017)

Et eksempel på en beredskapshendelse som utfordrer flere kritiske områder kan som nevnt være ekstremvær. Liv, helse og kritisk infrastruktur kan ved ekstremvær settes i fare. Det er ved en slik hendelse mange sektorer som blir påvirket. Samordning horisontalt mellom departementene på sentralt nivå og vertikalt mellom nivåene i hver enkelt sektor er utfordrende.

«Flernivåstyring fører til økt kompleksitet, bl.a. fordi den stiller tradisjonelle ansvarsrelasjoner og styrings- samordningsbestrebelsler overfor nye utfordringer. Kriser og samfunnsikkerhetsspørsmål kan gå på tvers av grensene mellom offentlig og privat sektor, og de kan ramme flere land, flere departementsområder og flere forvaltningsnivåer»(Fimreite et al., 2011, s. 25-26). Hvordan tas dette stilling til i den nye instruksen og hvordan omtales utfordringene med samordning i den siste stortingsmeldingen fra Justis- og beredskapsdepartementet, *Risiko i et trygt samfunn* (2016-2017)?

I rapporten fra 22.juli kommisjonen nevnes følgende i forbindelse med forventninger som er skapt i arbeidet med samfunnsikkerhet:

«Hver statsråd er konstitusjonelt ansvarlig overfor Stortinget for at sikkerhet og beredskap er ivaretatt innenfor dennes ansvarssektor. Sikkerhets- og beredskapsarbeid krever imidlertid utstrakt samarbeid mellom sektorene, og blant annet på grunn av erfaringer fra tidligere kriser og øvelser er det gjennom snart 20 år gjennomført viktige endringer for å styrke arbeidet på tvers» (Gjørsv, 2012, s. 76)

Utviklingen på samfunnsikkerhetsområdet er viktig for å beskrive konteksten og diskursen denne avhandlingen er en del av. Jeg har ikke utarbeidet en komplett oversikt over utviklingen

på samfunnssikkerhetsfeltet, men her er noen viktige endringer som er beskrevet i 22. juli-kommisjonens rapport (Gjørsv, 2012, s. 77):

- JDs samordningsrolle er opprettet og deretter styrket gjennom organisatoriske endringer og tre resolusjoner
- Den sentrale krisehåndteringen er styrket gjennom opprettelse av Kriserådet i 2005, opprettelse av Krisestøtteenheten i 2006, og ved opprettelse av departementenes samordningsråd for samfunnssikkerhet i 2007
- Sivilbeskyttelsesloven fra 2010 medførte at kommunene ble pålagt å utarbeide helhetlige sikkerhets- og sårbarhetsanalyser og utarbeide beredskapsplaner på bakgrunn av disse
- I tillegg til dette har det vært nedsatt flere utvalg og skrevet en rekke stortingsmeldinger knyttet til samfunnssikkerhet og beredskap
- Sårbarhetsutvalget og Infrastrukturutvalget peker begge på viktige tiltak og prioriteringer for å styrke myndighetenes evne til å håndtere en krise

«Samlet viser dette at myndigheten gjennom organisatoriske forhold, lovbestemmelser og resolusjoner, utvalgsarbeid, stortingsmeldinger og revisjoner har viet stor oppmerksomhet til sikkerhets- og beredskapsspørsmål. Samtidig er de konkrete målsettingene ikke like tydelig artikulert» (Gjørsv, 2012, s. 77) Dette er endringer og tiltak som ble iverksatt før 2011 og terrorhandlingene i Oslo og på Utøya.

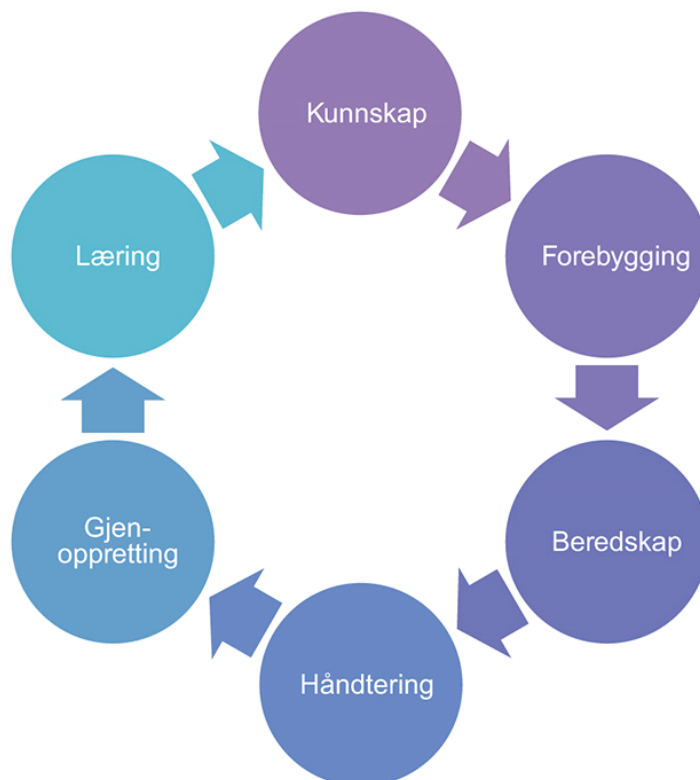
I årene etter 2011 har utviklingen på samfunnssikkerhetsfeltet fått stor oppmerksomhet og arbeidet med de anbefalte oppfølgingspunktene som ble gitt departementene etter 22. juli-kommisjonens rapport er fullført, under gjennomføring eller anses som et kontinuerlig pågående arbeid. (Meld. St. 10, 2016-2017, s. 187-189) I arbeidet med denne avhandlingen er det anbefalinger for departementene og direktoratene, det nasjonale nivået, som er mest aktuelt. Fra et organisasjonsteoretisk perspektiv er disse anbefalingene utfordrende. Videre i avhandlingen er det interessant å se hvordan den nye samfunnssikkerhetsinstruksen og ansvars- og likhetsprinsippet samsvarer med gitte anbefalinger, spesielt med tanke på samordning.

Her er noen av anbefalingene fra 22. juli-kommisjonens rapport som er fulgt opp de siste 6-7 årene:

- Ledere på alle nivåer i forvaltningen må systematisk arbeide med å styrke egne og organisasjonens grunnleggende holdninger og kultur knyttet til risikoerkjennelse, gjennomføringsevne, samhandling, IKT-utnyttelse, og resultatorientert lederskap (Kontinuerlig arbeid)
- Regjeringens sikkerhetsutvalg og Kriserådet bør ha jevnlige møter for å orientere seg om utviklingen i det samlede trussel- og risikobildet og sikre god samhandling og respons i lys av utfordringene som avtegner seg. Lederne for PST, E-tjenesten, NSM og DSB, samt forsvarssjefen, politidirektøren og politimesteren i Oslo bør delta (Gjennomført)
- Justis- og beredskapsdepartementet må sette resultatorientert arbeid med sikkerhet og beredskap høyere på sin agenda, etablere en systematisk arbeidsform rundt sitt samordningsansvar og styrke den strategiske styring og oppfølging av politiet, PST, NSM og DSB (Gjennomført)
- POD må raskt utarbeide en klar, helhetlig IKT-strategi for politiet for å muliggjøre samhandling på operativt og taktisk nivå, og for å kunne analysere, styre, og utvikle etaten strategisk. Det må settes av midler til en rask og effektiv implementering (Under gjennomføring)
- PST må utvikle ledelse, organisasjonskultur, arbeidsprosesser og mål som er bedre tilpasset tjenestens oppgaver, samtidig som rammer satt av hensyn til demokrati og personvern fortsatt respekteres. Særlig viktig er det å utvise større pågåenhet, kreativitet og vilje til å identifisere nye trusler (Gjennomført)

(Meld. St. 10, 2016-2017, s. 187-189)

I den nye stortingsmeldingen står at det skal være et kunnskaps- og erfaringsbasert arbeid med samfunnssikkerhet. Arbeidet med samfunnssikkerhet kan ses som en kjede og kjeden kan leses som et handlingshjul. I denne kjeden kan man se at det er et tydelig fokus på læring og kunnskap etter hendelser og øvelser for å styrke arbeidet med forebygging og beredskap.



(Meldt. St. 10, 2016-2017, s21):

Vi har nå sett på samfunnssikkerhet som begrep, fenomen og arbeidsfelt. Kompleksiteten i arbeidet med samfunnssikkerhet og krisehåndtering er beskrevet og utviklingen på området de siste årene er redegjort for. Senere i avhandlingen vil jeg se på målsetninger og utfordringer som er beskrevet i den nye stortingsmeldingen vedrørende samfunnssikkerhet som tverrsektorielt arbeidsfelt og hva som beskrives som regjeringens politiske målsetninger. Hvilken videre utvikling kan vi se på området og i hvilket teoretisk perspektiv kan endringene ses i lys av?

1.2 Grunnleggende prinsipper for samfunnssikkerhetsarbeidet

Det er fire grunnleggende prinsipper for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. Ansvars-, likhets-, nærhets- og samvirkeprinsippet. Jeg har begrenset analysen i avhandlingen til å omhandle ansvars- og likhetsprinsippet. Ansvars- og likhetsprinsippet påvirker hvordan nærhets- og samvirkeprinsippet brukes og forstås. Samvirkeprinsippet er det siste prinsippet som ble tilført og jeg vil i avhandlingen argumentere for at det er et prinsipp som ble tilført som et behandlingsforsøk på symptomer som oppsto i vanskelighetene med tydelig forståelse og bruk av ansvarsprinsippet. Likhetsprinsippet er valgt fordi det er spesielt interessant med tanke på organisasjonsutvikling og tilpasning til nye beredskapshendelser og krisehåndtering. Hvilke organisasjonsteoretiske utviklingstrekk kan vi se i departementenes bruk av likhetsprinsippet, blir organisasjonene likere og likere, eller er det store kulturelle forskjeller i departementene som kan vanskeliggjøre samordning på samfunnssikkerhetsfeltet? Fra et instrumentelt perspektiv kan det argumenteres for at ansvars- og likhetsprinsippet ikke underbygger et rasjonelt handlingsmønster i møtet med beredskapshendelser, som det er tenkt å gjøre, men forsterker utfordringene med samordning og ansvarsfordeling.

De fire grunnleggende prinsippene for arbeidet med samfunnssikkerhet:

- Ansvarsprinsippet

Innebærer at den organisasjon som har ansvar for et fagområde i en normalsituasjon, også har ansvaret for nødvendige beredskapsforberedelser og for å håndtere ekstraordinære hendelser på området.

- Likhetsprinsippet

Betyr at den organisasjon man operer med under kriser i utgangspunktet skal være mest mulig lik den organisasjon man har til daglig.

- Nærhetsprinsippet

Betyr at kriser organisatorisk skal håndteres på lavest mulig nivå.

- Samvirkeprinsippet

Betyr at myndigheter, virksomheter eller etater har et selvstendig ansvar for å sikre et best mulig samvirke med relevante aktører og virksomheter i arbeidet med forebygging, beredskap og krisehåndtering.

(Samfunnssikkerhetsinstruksen, 2017)

Hva er et prinsipp og hvordan legger det grunnlaget for styring i den offentlige forvaltningen? Prinsipper finnes innenfor flere fagområder og legger grunnlaget for hvordan en forvaltningsoppgave skal løses. I et byråkrati er det viktig at oppgaver løses tilnærmet likt, uavhengig av nivå og geografisk plassering. En felles forståelse av hvordan oppgaver skal løses er derfor avgjørende, her kommer prinsippene til god nytte. «Prinsipp er det som noe er oppstått ut fra eller i kraft av; grunn, urgrunn. Et prinsipp er dermed øverste grunnsetning eller forutsetning for tenkning eller handling overhodet». (SNL, 2018)

Prinsipper underbygges ofte av aktuelt lovverk og instruksjoner som er fastsatt ved kongelig resolusjon. Tidligere i avhandlingen så vi at det er gjennomført en rekke endringer i arbeidet med beredskap og sikkerhet, lovverket er styrket på enkelte områder og det er utarbeidet flere offentlige utredninger og stortingsmeldinger. (Gjørsv, 2012, s. 77) Når det gjelder samordning av arbeidet med samfunnssikkerhet og krisehåndtering er prinsippene styrende og de er derfor beskrevet i instruksjonen som ligger til grunn departementenes arbeid med samfunnssikkerhet. (Samfunnssikkerhetsinstruksjonen, 2017)

Det er de siste årene gjennomført strukturelle tiltak for å bedre samordning, som for eksempel ved opprettelse av Kriserådet og Krisestøtteenheten. Dette er gjort for å styrke samordning innen samfunnssikkerhet og krisehåndtering, men utfordrer de strukturelle endringene de grunnleggende prinsippene og er prinsippene mulige å følge ved alle typer kriser?

«Selv om disse prinsippene fungerer bra og er godt innarbeidet i «vanlig krisehåndtering», som ved naturkatastrofer, ulykker og redningsarbeid, er det uenighet om deres hensiktsmessighet ved større kriser. For eksempel er Forsvarsdepartementets syn at sikkerhetspolitiske kriser og atomberedskap må unntas fra nærhetsprinsippet. Overfor 22. juli-kommisjonen slo sjefen for Forsvarsdepartementets sikkerhetspolitiske avdeling fast at han hadde vært «lite trofast» mot de tre grunnprinsippene» (Kjølberg & Heier, 2013, s. 61).

Her kommer spennet i begrepet samfunnssikkerhet tydelig frem, er det slik at prinsippene kan nyttes på alle nivåer i forvaltningen og ved alle former for kriser? Her ser vi at det på sentralt nivå kan være vanskelig.

Avhandlingen omhandler arbeidet med samfunnssikkerhet og krisehåndtering på sentralt nivå fordi oppfølging vedrørende samordning og ansvarsfordeling har vært spesielt aktuelt etter at 22. juli-kommisjonens konklusjoner ble gitt. I den nye Samfunnssikkerhetsinstruksen er det interessant å se om det er tatt stilling til disse utfordringene og hvordan det kan ses fra et organisasjonsteoretisk perspektiv. Kravene til departementenes arbeid med samfunnssikkerhet er fra et organisasjonsteoretisk perspektiv interessante. Hvordan kravene oppfylles vil påvirkes av hvert enkeltes departements for forståelse og virkelighetsoppfatning. Analysen i avhandlingen tar ikke stilling til utvalgte departementers forståelse av prinsippene og den nye instruksen, men det gjøres en generell tolkning for å vise hvilke utfordringer som ligger i perspektivenes teoretiske motsetninger. Virkelighetsoppfatning og de teoretiske perspektivenes påvirkning på departementenes handlingsmønster og beslutningsatferd er avgjørende for hvordan samordning løses på et tverrsektorielt arbeidsfelt.

I den nye stortingsmeldingen om samfunnssikkerhet (Meldt. St. 10, 2016-2017) står det at instruksen for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet fra 2012 skal revideres for å tydeliggjøre krav til departementene, samt JDs samordningsrolle. Den nye instruksen ble ferdigstilt og fastsatt ved kongelig resolusjon i 2017 og er dokumentet som analyseres i denne avhandlingen. Ansvars- og likhetsprinsippet har ikke blitt revidert i denne prosessen med utarbeidelse av ny instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet, men det har vært en rekke strukturelle endringer på sentralt nivå i forvaltningen. Herunder de nevnte kravene til departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap. Ansvars- og likhetsprinsippets gyldighet består, men er det formålstjenlig og er det på tide å vurdere prinsippenes betydning og funksjon? I analysedelen av avhandlingen belyses organisasjonsteoretiske faktorer ved prinsippene som gir dette spørsmålet ytterligere aktualitet.

I den nye samfunnssikkerhetsinstruksen (2017, s. 2) legger prinsippene grunnlaget for følgende krav til departementenes arbeid med samfunnssikkerhet:

1. Avklarer og beskriver sentrale roller og ansvarsområder innenfor samfunnssikkerhetsarbeidet i eget departement og i egen sektor.
2. Utarbeider og vedlikeholder systematiske risiko- og sårbarhetsanalyser¹ med grunnlag i vurderinger av tilsiktede og utilsiktede hendelser som kan true departementets og sektorens funksjonsevne og sette liv, helse og materielle verdier i fare.
3. Iverksetter nødvendige kompenserende tiltak som reduserer sannsynligheten for - og konsekvensene av - uønskede hendelser i egen sektor.
4. Beskriver beredskapstiltakenes evne til å redusere sannsynligheten for – og håndtere konsekvensene av - uønskede hendelser i egen sektor.
5. Utarbeider mål for samfunnssikkerhetsarbeidet i egen sektor.
6. Koordinerer eget arbeid med forebygging, beredskap og krisehåndtering med berørte departementer.
7. Ivaretar ansvaret for krisehåndtering innenfor egen sektor, også som eventuelt lederdepartement, og er i stand til å understøtte håndteringen i andre departementer, se for øvrig kap. VIII. Dette innbefatter bl.a. å utvikle og vedlikeholde planverk for håndtering av uønskede hendelser. Planverket skal som et minimum inneholde rammer og vilkår for organisering, krisekommunikasjon, varslingsrutiner og koordinering med andre departementer. Kontinuitetsplaner og
8. Evaluerer hendelser og øvelser, og sørger for at funn og læringspunkter følges opp gjennom en ledelsesforankret vurdering og tiltaksplan. Oppfølgingen etter øvelser og hendelser skal ikke anses som avsluttet før alle punktene i tiltaksplanen er fulgt opp tilfredsstillende.
9. Forelegger relevante planer, regelverksendringer og eventuelle uenighetssaker for Justis- og beredskapsdepartementet jfr. kap. VI, punkt 1d.
10. Fremmer kunnskapsbasert arbeid, forskning og utvikling innen sektoren.

I den nye stortingsmeldingen, Risiko i et trygt samfunn fra Justis- og beredskapsdepartementet (Meld. St. 10, 2016-2017) tas samfunnssikkerhet som tverrsektorielt arbeidsfelt stilling til i kapittel 13 og utfordringene med arbeidet beskrives. Regjeringens målsetninger for det tverrsektorielle arbeidet beskrives slik:

«Regjeringen vil styrke og videreutvikle det tverrsektorielle arbeidet med samfunnssikkerheten, og forbedre virkemidlene som danner grunnlaget for arbeidet.

Regjeringen er særlig opptatt av at arbeidet må ha et godt kunnskapsgrunnlag, at aktører på lokalt, regionalt og sentralt nivå avklarer roller og ansvarsområder og samarbeider godt, og at det sikres nødvendig kontinuitet i arbeidet» (Meld. St. 10, 2016-2017, s.149)

1.3 Sentral krisehåndtering – Hva er en krise og hvem har definisjonsmakten?

Sentral krisehåndtering omhandler sentrale aktører, både politiske organer og forvaltningsorganer, som har et særskilt ansvar ved håndtering av kriser som samfunnet står overfor. Det er også et konsept som skal sørge for god og effektiv håndtering av kriser på sentralt nivå i den offentlige forvaltningen. Sentral krisehåndtering omhandler stortingets, regjeringens og departementenes håndtering av en krise. I Samfunnssikkerhetsinstruksen beskrives sentral krisehåndtering og strukturelle ordninger, ansvarsforhold mellom Stortinget, Regjeringens Sikkerhetsutvalg, Kriserådet, hvert departements ansvar og funksjonen som lederdepartement. Videre beskrives støtte til lederdepartement fra Krisestøtteenheten som er underlagt Justis- og beredskapsdepartement, men som skal kunne støtte alle departementer som får funksjonen som lederdepartement. JD er fast lederdepartement inntil noe annet er bestemt, og beslutning om eventuell endring av lederdepartement tas i Kriserådet som har fem faste medlemsdepartementer, rådet kan utvides ved behov når det er flere sektorer som er berørt av en krise. De faste medlemmene er departementsrådene fra Justis- og beredskapsdepartementet, Forsvarsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Utenriksdepartementet og regjeringsråden fra Statsministerens kontor (SMK). Regjeringens sikkerhetsutvalg er det øverste organ for behandling av sikkerhetsspørsmål og de faste medlemmene er normalt statsministeren, utenriksministeren, forsvarsministeren, justis- og beredskapsministeren og finansministeren (Samfunnssikkerhetsinstruksen, 2017).

Denne avhandlingen er begrenset til å omhandle departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og krisehåndtering. Departementene har ansvar for å gi beslutningsstøtte til regjering i spørsmål som må behandles på øverste politiske nivå, det kan for eksempel være ved iverksettelse av tiltak eller endringer som må fastsettes av Kongen i statsråd.

Departementene har ved krisehåndtering ansvar for å følge opp håndteringen i egen sektor, det vil si å blant annet fatte beslutninger relatert til ressurs spørsmål og styring av underlagte etater. I den nye instruksen tydeliggjøres JDs samordningsrolle ytterligere, men det er fortsatt ansvarsprinsippet som er styrende og hvert departement skal rapportere til lederdepartementet som sammenstiller informasjonen og sørger for at krisehåndteringen er koordinert.

Koordinering av kommunikasjonsstrategi er et eksempel på hva et lederdepartement har ansvar for.

«Ved kriser skal departementene innhente situasjonsrapporter fra egne operative virksomheter og identifisere og treffe beslutninger om nødvendige tiltak innenfor eget ansvarsområde for å håndtere den aktuelle situasjonen. De skal utarbeide beslutningsgrunnlag og legge til rette for overordnede politiske avklaringer der det er nødvendig. Departementene må kunne håndtere kommunikasjon med medier og befolkningen. Arbeidet må skje koordinert med andre departementer og spesielt det departementet som er utpekt som lederdepartement»
(Samfunnssikkerhetsinstruksen, 2017, s. 7).

Lederdepartementsfunksjonen er avgjørende for at kriser håndteres effektivt og at det er god samordning. En viktig del av dette er informasjonsdeling og rapportering, her har Krisestøtteenheten en viktig rolle når det gjelder støtte til lederdepartement i form av rådgivning og faglig bistand. I Krisestøtteenheten er det et døgnbemannet Sivilt Situasjonssenter som til enhver tid er tilgjengelig for departementene ved beredskapshendelser. KSE er underlagt Justis- og beredskapsdepartementet som er fast lederdepartement ved sivile nasjonale kriser. «Krisestøtteenheten skal ved behov kunne yte støtte til lederdepartementet og Kriserådet i deres krisehåndtering. KSE er sekretariat for Kriserådet. KSE understøtter også Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle på samfunnssikkerhetsområdet og er fast kontaktpunkt for informasjon til og fra Justis- og beredskapsdepartementet ved ekstraordinære hendelser og kriser»
(Samfunnssikkerhetsinstruksen, 2017).

I den nye instruksen er det også beskrevet faste lederdepartement ved sikkerhetspolitisk krise og krisehendelser i utlandet som rammer norske borgere eller interesser:

«Justis- og beredskapsdepartementet er fast lederdepartement ved sivile nasjonale kriser med mindre annet blir bestemt. Utenriksdepartementet er normalt lederdepartement ved krisehendelser i utlandet som rammer norske borgere eller interesser i tråd med Utenrikstjenesteloven § 1. Ved sikkerhetspolitisk krise og væpnet konflikt vil Forsvarsdepartementet og Utenriksdepartementet i kraft av sitt sektoransvar ha et særskilt ansvar for å ivareta forsvars-, sikkerhets- og utenrikspolitiske forhold. Lederdepartementet har ansvaret for å koordinere håndteringen av krisen på departementsnivå. Utpeking av et lederdepartement medfører ikke endringer i konstitusjonelle ansvarsforhold, og alle departementer beholder ansvar og beslutningsmyndighet for sine respektive saksområder»
(Samfunnssikkerhetsinstruksen, 2017, s. 8-9).

Krisehåndtering er en del av arbeidet med samfunnssikkerhet, som vist i samfunnssikkerhetskjeden. Et utfordrende aspekt ved kriser er det å innse eller fastslå at man står ovenfor en krise. Hvem har definisjonsmakten?

«Den vanligste definisjonen av krise er en situasjon som stiller så store krav at organisasjonens ressurser og rutiner ikke strekker til. Vanlig saksbehandling og problemløsning er derfor ikke tilstrekkelig. En krise er en avvikssituasjon som utvikler seg slik at den representerer en alvorlig trussel mot liv og personlig sikkerhet eller truer virksomhetens kommersielle interesser» (Weisæth, Kjeserud & Hana, 2007, s. 21). Dette er en definisjon som understreker spennet i begrepet krise.

Departementene kan sies å stå ovenfor en krise når ressurser og rutiner ikke strekker til, det å innse dette kan være vanskelig. Krisens natur er at den er uforutsigbar, den kan oppstå plutselig eller utvikle seg over lang tid. Det å ta stilling til om en organisasjon står ovenfor en krise gjøres gjerne av organisasjonen selv, men som vi skal se senere kan også ytre påvirkning i form av sosialt skapte normer påvirke om en situasjon oppfattes som krise.

En krise omfatter ofte flere sektorer og ansvaret for kritisk infrastruktur er som vist tidligere delt mellom mange aktører. Ansvars- og likhetsprinsippet er avgjørende for hvordan krisen håndteres og oppfattes, det handler om å utpeke lederdepartement og samordne håndteringen. Ansvarsprinsippet kan utfordres ved at flere sektordepartement vurderer sitt eget felt som det viktigste og likhetsprinsippet utfordres ved at det er ulik organisering blant aktørene.

1.4 Samordning

Samordning, hva er det og hvordan får vi det til? Samordning er et av begrepene som brukes i problemstillingen og må operasjonaliseres, det vil si å forklare hva som menes med begrepet og tydeliggjøre betydningen begrepet gis i problemstillingen. Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) gav i 2014 ut rapporten *Mot alle odds? Veier til samordning i norsk forvaltning* (2014) og jeg bruker definisjonen, samt noen av de overordnede beskrivelse av samordning fra rapporten i avhandlingen. I rapporten defineres samordning slik: «Med samordning sikter vi her til en prosess der selve kjernen er at ulike mål, verdier, aktiviteter, ressurser eller andre premisser blir sett i sammenheng, prioritert, avveid og tilpasset til hverandre» (Difi, 2014, s. 14). Difi skiller mellom samordning av ressursbruk og politikkinnhold, i denne avhandlingen er det hovedsakelig samordningen av politikkinnhold som tas stilling til.

«Samordning av politikkinnhold gjelder utforming av prinsipper, planer, regelverk, budsjettprioriteringer, enkeltbeslutninger, konkretisering av rammevedtak mv. Politikkinnhold er altså bredt forstått som det som er retningsgivende for forvaltningens praksis utad. Behov for å samordne politikkinnhold bunner som regel i en eller annen form for tverrsektoriell avhengighet. Det kan gjelde direkte påvirkning mellom sektorer: Problemdefinisjoner, virkemidler og tilskuddsordninger som er utviklet i en sektor, kan skape utilsiktede konsekvenser for måloppnåelsen i en annen sektor» (Difi, 2014, s. 15).

Denne redegjørelsen fra Difi sin rapport treffer rett i kjernen for denne avhandlingen og beskriver hvordan samordning av politikkinnhold gjennomføres, samt hvordan og hvorfor det kan oppstå utfordringer med samordning mellom sektorene. Difi påpeker i rapporten at den enkelte statsråd har et individuelt ansvar overfor både Riksretten og Stortinget. Det betyr at en statsråd har et konstitusjonelt ansvar for departementets ansvarsområde. Ansvarsprinsippet som grunnlag for samordning kan vise seg å være vanskelig å følge.

«Flere av våre informanter peker på dette ministeransvaret som en reell hindring for tverrsektoriell oppgaveløsning. Andre uttrykker bekymring for at ministeransvaret tolkes for strengt, og de tror det er et utnyttet handlingsrom for samordning. 22. juli-kommisjonen er en eksponent for det sistnevnte synet når den ser det som «...viktig at departementene seg imellom utviser årvåkenhet og oppmerksomhet vedrørende sikkerhetsspørsmål. Det er viktig at de våger å blande seg inn i et annet departements ansvarsområde når de har konkrete

bekymringer, og at de føler et felles ansvar for at tverrsektorielle saker blir løst.» (NOU 2012:14) (Difi, 2014, s. 27).

Det å blande seg inn i et annet departements ansvarsområde er problematisk, av den grunn har det blitt innført flere strukturelle endringer de siste årene for å sørge for at samordning prioriteres både i forebyggende arbeid og ved krisehåndtering. JDs styrkede samordningsrolle er her et av de tydeligste eksemplene. JD har likevel ingen instruksjonsmyndighet overfor andre departementer, det kan tolkes i den retning av at JD har fått tildelt mer ansvar uten å ha fått utvidet myndighet, de konstitusjonelle rammene for samfunnssikkerhet er ikke endret.

«Mål- og resultatstyringssystemet er godt innrettet på å sikre en effektiv sektorstyring. Slik det vanligvis praktiseres, kan det føre til en for stor vekt på sektorhensyn. Systemet gir liten støtte til samordning, men står heller ikke i veien for en mer samordnet styring på tvers av departements- og etatsgrenser. - Rollen til samordningsdepartementer oppleves til dels som uklar og følgelig ikke godt nok utnyttet. Forbedring kan handle om å klargjøre ansvar og fullmakter, og å styrke en pådriverrolle. Det er mulig å gi sterkere fullmakter til departementer som skal ivareta tverrgående hensyn, spesielt når det gjelder gjenstridige problemer. Det kan være behov for å vurdere og eventuelt styrke den rollen Statsministerens kontor (SMK) har som prosessovervåker og -leder.» (Difi, 2014, s. 4)

Jeg har valgt å ta med dette avsnittet fra rapporten fra Direktorat for forvaltning og IKT fordi den belyser problematikken som omhandles i analysen av ansvars- og likhetsprinsippet. Den organisasjonsteoretiske analysen av prinsippene og den nye instruksjonen kan forklare betydningen i rapportens funn og anbefaling.

1.5 Disposisjon

I første kapittel har jeg beskrevet bakgrunnen for studiet ved å se på samfunnssikkerhet og krisehåndtering som fenomen og begrep. Noen av utfordringene ved samfunnssikkerhet som tverrsektorielt arbeidsfelt er redegjort for og utviklingen i arbeidet med samfunnssikkerhet og sentral krisehåndtering er beskrevet. Videre er begrensninger i avhandlingen beskrevet og de kontekstuelle rammene for avhandlingen er tegnet opp. Dette er gjort for å gi oppgavens analyse et rammeverk og samtidig forklare hvorfor det organisasjonsteoretiske perspektivet på samfunnssikkerhet og prinsippene som ligger til grunn for arbeidet er en viktig del av diskursen vedrørende samfunnssikkerhet og krisehåndtering.

Avhandlingens videre disposisjon er som følger:

Kapittel 2 - Det organisasjonsteoretiske grunnlaget for oppgaven beskrives og det her valgt å fokusere på aspekter ved perspektivene som er aktuelle for analysen av ansvars- og likhetsprinsippet, samt den nye instruksjonen for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap.

Kapittel 3 – Metodevalg og avhandlingens datagrunnlag redegjøres for. Det tas stilling til avhandlingens reliabilitet og validitet.

Kapittel 4 – Analyse og drøfting, her gjennomføres dokumentanalysen som er beskrevet i metodekapittelet. Det er hovedsakelig ansvars- og likhetsprinsippet som analyseres, men prinsippene må ses i lys av den nye samfunnssikkerhetsinstruksjonen og utviklingen i arbeidet med samfunnssikkerhet på sentralt nivå i den offentlige forvaltningen.

Kapittel 5 – Konklusjon og funn, hva har jeg kommet frem til i arbeidet med analysen og hvordan kan funnene ses som en del av den faglige og politiske diskursen innen feltet samfunnssikkerhet?

2. Teori – Et organisasjonsteoretisk perspektiv

Avhandlingen har en organisasjonsteoretisk tilnærming til prinsippene for regjeringens og departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap. Jeg har valgt å beskrive tre ulike tilnærminger til organisasjonsteori som er basert på boken *Organisasjonsteori for offentlig sektor* (Christensen, Egeberg, Lægreid, Roness & Røvik, 2015). De tre perspektivene vil utfylle hverandre i analysen og de ulike tilnærmingene påpeker ulike utfordringer og styrker ved prinsippene. Målet med å beskrive de tre perspektivene er å forklare utfordringene som kan oppstå i forsøket på å skape en kollektiv virkelighetsoppfatning innen samfunnssikkerhetsfeltet. De tre perspektivene utfyller hverandre og vil sammen gi et helhetlig forståelsesgrunnlag til dokumentanalysen. Jeg tar ikke stilling til hvilket perspektiv som er det mest presise, eller viktigste, men velger å se på de ulike teoretiske tilnærmingene med utgangspunkt i at de sammen skaper et mer holistisk virkelighetsbilde. Det er også interessant å se hvordan de ulike perspektivene kan forklare sammenhenger ved beslutningsprosesser og handlingsvalg på sentralt nivå i den offentlige forvaltningen. Er det rasjonelle prosesser i et klassisk hierarkisk system med en sterk formell struktur, eller kan prosessene ses i et normativt perspektiv med indre og ytre påvirkningsfaktorer? Beskrivelsen av det instrumentelle perspektiv, det kulturelle perspektiv og myteperspektivet i dette kapittelet vil gi ulike svar på hvordan organisasjoner arbeider og fungerer. I analyse- og drøftingskapittelet vil jeg ta mer aktivt stilling til hvordan de ulike perspektivene kan påvirke forståelsen og bruken av ansvars- og likhetsprinsippet.

Et av konklusjonspunktene i rapporten fra *The Next Disaster*, et prosjekt som har sett på utviklingen i arbeidet med samfunnssikkerhet etter terrorhandlingene den 22.juli 2011 er følgende: «En omfattende rekke med tiltak er iverksatt i justissektoren. De aller fleste av disse er imidlertid av strukturell art, mens Gjørsv-kommisjonens hovedkonklusjon i stor grad pekte på kulturelle utfordringer» (Albrechtsen et al., 2017, s. 5) Hva betyr det at en endring er av strukturell art og hvordan kan Gjørsv-kommisjonen ha konkludert med at det var kulturelle utfordringer? Her er en organisasjonsteoretisk forståelse avgjørende for å kunne svare på og forstå diskursen som oppstår i forbindelse med utviklingen av samfunnssikkerhetsarbeidet. Teoretiske perspektiver og modeller er ikke nøyaktige eller helhetlige forklaringer av et fenomen, men de kan hjelpe oss å forstå deler av et fenomen og skape forståelse for hvordan ting henger sammen.

2.1 Det instrumentelle perspektiv

Organisasjoner ses i dette perspektivet som instrumenter som er utformet for å oppnå fastsatte mål eller løse spesifikke oppgaver. Organisasjoner har formelle strukturer, tydelig arbeidsdeling og fagspesialisering. En organisasjon skal være preget av formålsrasjonalitet og beslutninger tas i en formell hierarkisk struktur. Arbeidsoppgaver, organisering og mål er tydelig beskrevet i organisasjonen i form av arbeidsinstrukser, organisasjonskart og avtaler. Det er en tydelig ansvarsfordeling og fullmakter fordeles på ulike nivå på en hierarkisk stige. Det er flere teorier innenfor det instrumentelle perspektiv, men det som kjennetegner de fleste er at organisasjoner har en formell struktur og at organisasjonen søker å løse en oppgave så formålsrasjonelt som mulig – ved en systematisk tilnærming til organisering, arbeidsdeling og beslutninger. Det kan beskrives som en mekanisk forståelse av organisasjoner, i motsetning til kultur- og myteperspektivet som ser organisasjoner mer som organismer, eller en kombinasjon. I det instrumentelle perspektiv er makt og beslutningsmyndighet gitt ved formell struktur og posisjon, noe som også blir utfordret av de andre perspektivene.

Max Webers klassiske byråkratiteori og Taylors *scientific management* har vært viktige for utviklingen av det instrumentelle perspektiv og har lagt mye av grunnlaget for forståelsen av byråkratiet som organisasjonsform. «Av de klassiske samfunnsvitenskapelige tenkerne har særlig Max Weber hatt innvirkning på organisasjonslitteraturen gjennom sine analyser av byråkrati som organisasjonsform. Omtrent samtidig ble det i USA utviklet et vitenskapelig syn på ledelse av produksjonsorganisasjoner, særlig gjennom arbeidet til ingeniøren Frederick Taylor. I denne «Scientific Management»- tradisjonen, som også ofte blir kalt taylorismen, er det lagt stor vekt på å finne fram til effektive organisasjonsformer og arbeidsteknikker» (Christensen et al., 2015, s. 35).

Ideen om effektivisering og spesialisering har fortsatt stor betydning i byråkratiet og samfunnssikkerhetsfeltet preges av dette. Strukturelle endringer i arbeidet med samfunnssikkerhet kan analyseres fra et instrumentelt perspektiv. Endringene er gjerne gjennomført etter felles målavklaringer. Ansvars- og oppgavefordelingen i arbeidet med implementeringen av nye tiltak er beskrevet i form av instruks, lov eller prinsipper. Det er klare formelle strukturer som ligger til grunn for beslutningsfullmakter og organiseringen med et sektorprinsipp og ministerstyre. «Utgangspunktet er at sektorprinsippet og prinsippet om linjeansvar følges (ansvarsprinsippet). Dette betyr at den enkelte fagstatsråds konstitusjonelle

ansvar videreføres også i en krisesituasjon. Det er det enkelte departement som har ansvaret for å håndtere en krisesituasjon som berører eget ansvarsområde og sørge for samordning med andre departementer for å sikre nødvendig krisehåndtering» (Innstilling, storting, nr. 9 2002-2003, s.32).

«Instrumentelle perspektiver ser organisasjoner som et redskap som står til disposisjon for lederne. Rasjonaliteten er nedfelt i den formelle organisasjonsstrukturen som legger begrensninger på den enkeltes handlingsvalg og skaper kapasitet til å gjennomføre og realisere bestemte mål» (Fimreite et al., 2011, s. 29) Det å skape kapasitet i en organisasjon er spesielt viktig ved håndtering av kriser, da organisasjonene kan oppleve ressursknapphet. Det utfordrer beslutningsatferd og handlingsmønster, men ved å utvikle gode planverk og systemer kan man sørge for at kapasiteten opprettholdes.

2.2 Kulturperspektivet – Institusjonaliserte organisasjoner

Kulturperspektivet, også omtalt i litteraturen som det institusjonelle perspektiv, tar høyde for de mer uformelle strukturene og det indre normative landskapet i en organisasjon. Verdier og tidligere erfaringer spiller en stor rolle for organisasjonens maktstruktur og arbeidsmetodikk. Det er implisitte verdier og normer som må tas hensyn til og de trenger ikke samsvare med de formelle strukturer og eksplisitte verdier. En organisasjon som er institusjonalisert kan sies å ha utviklet en felles virkelighetsoppfatning og operer på grunnlag av denne.

«Institusjonelle perspektiv åpner på sin side for at organisasjonen har egne rutiner, regler og verdier som gjør at de har en selvstendig innflytelse på adferdsmønsteret. De tilpasser seg ikke på en enkel og uproblematisk måte til skiftende styringssignaler fra ledere eller til skiftende ytre press og påvirkning» (Fimreite et al., 2011). I det instrumentelle perspektiv ser vi at handlingslogikken påvirkes av formelle strukturer, verdier og mål. Handlingsmønster fastsettes av ledelsen og har utgangspunkt i at handlingene er de mest effektive og kostnadseffektive for å nå et fastsatt mål.

I det institusjonelle perspektiv vises det til en kulturell dimensjon, der et handlingsmønster utvikler seg over tid og påvirkes av organisasjonens medlemmer.

«I en instrumentell handlingslogikk er mål ofte gitt, og formelle strukturer og normer er virkemidler for å oppfylle disse, mens mål i en kulturell handlingslogikk vokser gradvis frem, og det utvikles uformelle normer, verdier og identiteter over tid» (Christensen et al., 2015, s. 52)

I analysedelen av avhandlingen er dette aspektet ved instrumentell og institusjonell teori viktig, hvilken handlingslogikk legges til grunn i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. «Institusjonene er, i hvert fall et stykke på vei, styrt av egne normer og egen dynamikk. De har en egen forklaringskraft, slik at folkestyrets institusjoner og forholdet mellom dem ikke er rene gjenspeilinger av bevisste politiske styringsforsøk eller ytre, samfunnsmessige endringsprosesser» (Olsen, 2014, s. 43)

«Mer overordnet kan man si at fagmiljøer former sine egne «verdensbilder» ut fra egen sektor og eget faglig ståsted. Kommunikasjonen innenfor hvert miljø om de daglige arbeidsprosessene bidrar til å vedlikeholde disse verdensbildene. Stor grad av spesialisering kan dessuten føre til at fagmiljøer er mindre åpne for andres vurderinger»(Difi, 2014, s. 29).

Det kan være vanskelig å gjennomføre endringsprosesser i organisasjoner som har utviklet en sterk kultur, dette omtales gjerne som stivhengighet. «Det er ikke uvanlig at det utvikles kultur i organisasjoner som svekker effekten av formelle styringsmekanismer, eller gjør at formelle styringsmekanismer ikke alltid har de effekter som man hadde tenkt seg. Kultur er også dokumentert å være en vanlig årsak til at forsøk på endring i organisasjoner mislykkes» (Jacobsen & Thorsvik, 2013, s. 144)

2.3 Myteperspektivet – den ny-institusjonelle skole

En organisasjon påvirkes av ytre faktorer, organisasjonen kan ses som en organisme som til enhver tid må tilpasse seg omgivelsene. Krav og forventninger fra omgivelsene medfører et press på organisasjonene som gjør at de søker å tilpasse seg det skiftende landskapet de operer i. Myteperspektivet skiller seg fra det kulturelle perspektiv, som omhandler utvikling av verdier over tid og medfører et større mangfold i organisasjonene, ved at det vektlegger verdier i omgivelsene som er skiftende og tvinger organisasjonen til å tilpasse seg. Det medfører at organisasjonene blir likere og likere (Christensen et al., 2015, s. 75).

«Et nøkkelresonnement er at organisasjoner befinner seg i institusjonelle omgivelser, hvor de konfronteres med sosialt skapte normer for hvordan de bør være utformet. Organisasjoner må forholde seg til slike normer for organisasjonsutforming og forsøke å inkorporere og reflektere dem utad, selv om de ikke nødvendigvis gjør virksomheten mer effektiv. Gjennom denne prosessen blir organisasjoner mer like – iallfall på overflaten» (Christensen et al., 2015, s. 75). Denne tilnærmingen til organisasjonsteori er spesielt interessant med tanke på utviklingen av strukturer for beredskap og krisehåndtering. Rapporter som utarbeides i etterkant av større hendelser, for eksempel flodbølgekatastrofen i Sør-Asia i 2004 og terrorhandlingene i Norge 22.juli, påpeker organiseringsutfordringer og kommer med anbefalinger for endring innen samfunnssikkerhetsarbeidet. Her vil det i etterkant av hendelsene skapes et stort handlingsrom og politisk ledelse kan føle et press fra omgivelsene for å gjennomføre endringer raskt. Det vil utfordre det normale handlingsmønsteret og beslutningsprosessene på sentralt nivå i den offentlige forvaltningen. Den formålsrasjonelle tilnærmingen til beslutninger kan tilsidesettes og endringer gjennomføres på bakgrunn av at det er skapt forventninger om rask handling.

Myteperspektivet omhandler en form for *best practice* som sprer seg i organisasjonene. De organisasjoner som har prestert best i en gitt setting vil bli kopiert av andre organisasjoner som har samme eller lignende arbeidsoppgaver og mål. Litt flåsete kan det forklares som en form for organisatorisk darwinisme. Dette vil også gjelde i arbeidet med samfunnssikkerhet og krisehåndtering. Et eksempel her er hvor viktig kommunikasjonsenheter har blitt i departementenes arbeid med kriser og beredskapshendelser. Det er nødvendig å opprettholde

legitimitet og sørge for omdømmekontroll i møtet med usikkerhet i samfunnet. Her kan kommunikasjonsstrategier fra privat sektor nyttes og innføres i offentlig sektor.

Isomorfisme i organisasjonsteorien, at organisasjoner blir likere hverandre, kan oppstå med bakgrunn i ulike påvirkningsfaktorer. Videre vil det vises til en artikkel fra Powell og DiMaggio, *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields* (1983), for å se på ulike tilnærminger til spørsmålet om likhet, noe som vil være utgangspunktet for min analyse av likhetsprinsippet.

Jeg vil også nevne artikkelen til Weick, *Drop Your Tools: An Allegory for Organizational Studies* (1996), en artikkel som er interessant med tanke på handlingsmønstre og arbeidsmetoder i organisasjoner i møtet med krise. Her handler det om å kunne slippe de verktøyene man bruker til daglig for å kunne overleve i møtet med nye kriser. Dette er spesielt utfordrende nå man ser departementene i lys av at de er organisert som et formelt hierarkisk byråkrati. Improvisasjon og fleksibilitet i møtet med krise kan være nødvendig for å unngå at en krise utvikler seg til en katastrofe.

«What makes organizations so similar? We contend that the engine of rationalization and bureaucratization has moved from the competitive marketplace to the state and the professions. Once a set of organizations emerges as a field, a paradox arises: rational actors make their organizations increasingly similar as they try to change them. We describe three isomorphic processes-coercive, mimetic, and normative-leading to this outcome» (DiMaggio & Powell, 1983, s. 147)

De tre prosessene for isomorfisme som nevnes av DiMaggio og Powell:

1. Tvungen – har utgangspunkt i politisk påvirkning og forventninger, har sitt grunnlag i opprettholdelse av organisasjonens legitimitet
2. Mimetisk – omhandler standardiserte responser i møtet med usikkerhet, et spesifikt handlingsmønster sikrer organisasjonenes evne til å overleve og håndtere usikkerhet
3. Normativ – har sitt utgangspunkt i profesjonalisering

(DiMaggio & Powell, 1983, s. 150)

Isomorfisme og ideen om *The iron cage revisited* legger til grunn at organisasjonene har blitt likere og at privat sektors ide om økonomisk rasjonalitet som grunnlag for beslutningsatferd

har tatt steget over i den offentlige sektor. Utviklingen i denne retningen har utgangspunkt i både politisk påvirkning, erfarte og observerte handlingsmønstre som har hatt god virkning i møtet med usikkerhet og til slutt en normativ dimensjon med bakgrunn i profesjonalisering i hver sektor.

3. Metode – Kvalitativ dokumentanalyse

Avhandlingens problemstilling tas stilling til ved hjelp av en kvalitativ dokumentanalyse med mål om å beskrive kausale sammenhenger, eller årsakssammenhenger. Avhandlingenes problemstilling setter spørsmåltegn ved prinsippenes grunnlag for god organiseringen av arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. Det er da interessant å analysere prinsippene med et organisasjonsteoretisk utgangspunkt, hvor jeg kan gå fra teoretisk utgangspunkt til empirisk resultat. I kapittelet som omhandler bakgrunnen for studiet har valgt jeg å beskrive samfunnssikkerhet som et fenomen og videre påpeke noen grunnleggende utfordringer ved prinsippene som ligger til grunn for arbeidet med samfunnssikkerhet. Det har jeg gjort for å kontekstualisere problemstillingen og nå forklare valget av metode.

Jeg har et organisasjonsteoretisk perspektiv på ansvars- og likhetsprinsippet i min analyse. «Et teoretisk *perspektiv* er noe løsere enn en teori. Det dreier seg om å undersøke et fenomen fra en spesiell synsvinkel eller ut fra en bestemt betraktningssmåte. Sett fra ulike perspektiver vil fenomenet fortone seg ulikt. Et fysisk objekt kan være konstant, men de subjektive opplevelsene av objektet vil være forskjellige, avhengig av hvor objektet observeres fra» (Johannessen, Christoffersen & Tuft, 2010, s. 47). Ulike perspektiver i arbeidet med ansvars- og likhetsprinsippet kan forklares ved å analysere mulige organisasjonsteoretiske beskrivelser av prinsippene. Analysen kan da se på årsak- og virkningssammenhenger med tanke på utfordringene som kan oppstå ved ulik tolkning av prinsippene i departementene. Det vil si at om det er et stort teoretisk fortolkningsrom vil det kunne belyse utfordringene som oppstår i forsøket på å samordne et tverrsektorielt arbeidsfelt.

«At fenomener framtrer forskjellig, aktualiseres i enda større grad når det er snakk om den sosiale virkeligheten, som er i stadig endring og ikke alltid er direkte observerbar. Når man skal undersøke et fenomen, er det mulig å velge mellom forskjellige perspektiver. Valget av perspektiv får avgjørende betydning for hvilke sider av virkeligheten man avdekker. Hva som blir forskerens perspektiv, kan blant annet være avhengig av forskerens faglige bakgrunn» (Johannessen et al., 2010, s. 47-48). Her vil jeg også argumentere for at den faglige bakgrunnen i departementene vil påvirke perspektivet og forståelsen av virkeligheten i arbeidet med samfunnssikkerhet og prinsippene som ligger til grunn for arbeidet. Kan jeg i min analyse belyse flere mulige virkelighetsoppfatninger eller fortolkninger så vil det kunne

understøtte hypotesen om at ulik forståelse av prinsippene kan komplisere departementenes arbeid med beredskap og samfunnssikkerhet. Ulik virkelighetsoppfatning og valg av handlingsmønster i departementene kan forklares med ulike organisasjonsteoretiske tilnærminger. Kan det påvises at ansvars- og likhetsprinsippet er selvmotsigende eller praktisk umulig å følge som grunnlag for styring av departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap? Her er den nye stortingsmeldingen, *Risiko i et trygt samfunn*, og den nye instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet sentrale i analysen. Hvordan beskrives utfordringer ved samordning og hvordan tar instruksene stilling til ansvars- og oppgavedeling?

Det blir en deskriptiv analyse, der målet er å beskrive hvordan prinsippene kan tolkes i et teoretisk perspektiv og hvordan det påvirker arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. Analysen gjøres med grunnlag i to sentrale dokumenter som utgangspunkt for dokumentanalysen, Stortingsmelding nr.10 (2016-2017) – *Risiko i et trygt samfunn* og *Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet - Samfunnssikkerhetsinstruks* (2017). Jeg har valgt å analysere innholdet som omhandler ansvars- og likhetsprinsippet, samt utfordringer som nevnes i stortingsmeldingen og hvordan instruksene samsvarer med utfordringene som er nevnt.

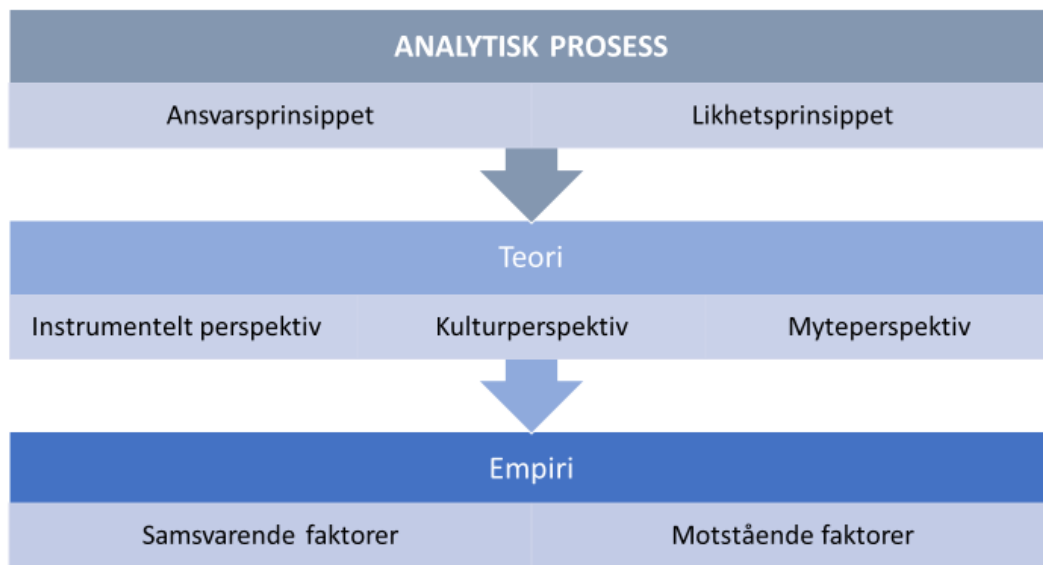
Ved å gjennomføre en dokumentanalyse med deskriptivt utgangspunkt er målet å kunne finne kausale sammenhenger som forklarer prinsippenes potensielle svakheter med tanke på samfunnssikkerhet som tverrsektorielt arbeidsfelt.

«Kartlegging av teksters innhold kan vi altså regne som et første steg i en idéanalyse. Herfra kan analysen eventuelt ta steget fra deskriptive til kausale slutninger. Ofte vil analysen bære med seg et mål om å forklare beslutninger eller atferd, ut fra et premiss om at ideer driver handlinger.» (Bratberg, 2017, s. 75) Det er ikke en ren idéanalyse som gjennomføres i avhandlingen, det er også ønskelig å se på den teoretiske diskursen som kan oppstå i en fortolkende analyse av ansvars- og likhetsprinsippet. Det er derfor valgt en kombinasjon der jeg kan ta utgangspunkt i teorien som vist til ovenfor og videre se på hvilke diskurser som oppstår som følge av tolkningsrommet. «Diskursanalyse som tekstanalytisk teknikk bygger på et teoretisk fundament som må avdekkes bit for bit. Utfordringen når det gjelder empirisk arbeid, handler om å komme videre og frem til den konkrete analysen» (Bratberg, 2017, s. 53).

I samfunnsvitenskapelige studier kan det diskuteres om det skal være deskriptiv eller normativ tilnærming til forskningsspørsmålet. Det deskriptive søker å vise til hvordan et fenomen faktisk er og hvordan det kan forklare årsakssammenhenger, det kausale. I min analyse vil det være å forklare hvordan prinsippene for arbeidet med samfunnssikkerhet kan påvirke handlingsmønster og beslutningsatferd i departementene i forbindelse med samordning. Den normative tilnærmingen beskriver hvordan ting burde være, noe som er interessant i samfunnsvitenskapelige studier. I denne avhandlingen er det en deskriptiv tilnærming, men i analysen hvor den ene teoretiske tilnærmingen er myteperspektivet vil også normative aspekter ved ansvars- og likhetsprinsippet berøres.

I kvalitative analyser kan det vises til idealtyper, en analyse som tar utgangspunkt i å beskrive noe ut i fra et ideal, men det trenger ikke bety at idealet gir en korrekt beskrivelse av virkeligheten. Det er et analytisk verktøy for å hjelpe oss å forstå deler av den virkeligheten vi undersøker. «Innenfor samfunnsvitenskapelige fag vil enhver som er kjent med Webers byråkratiteori, eller de ulike formene for legitim politisk autoritet, intuitivt forstå hva som menes med idealtyper som analytisk begrep. Den idealtypiske byråkraten er et ideal, ikke i normativ forstand, men analytisk: en modell som rydder unna alle motstridene karaktertrekk og beskriver en rolle i sin rene form» (Bratberg, 2017, s. 82-83). I min analyse vil jeg bruke en tilpasset form for idéanalyse, de tre teoretiske perspektivene illustrerer en form for teoretiske idealer og med utgangspunkt i dette kan ansvars- og likhetsprinsippet ses fra tre forskjellige perspektiver.

Under har jeg utformet en analysemodell som jeg følger i analysekapittelet i avhandlingen. De to prinsippene forklares med utgangspunkt i de tre teoretiske perspektivene. Når de tre delanalysene av perspektivene er gjennomført vil jeg se på samsvarende og motstående faktorer i analysen, målet er å se om det er samsvarende ideer som kan underbygge prinsippene som gode styringsverktøy i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. Er det en tydelig teoretisk diskurs som kan påvises ved analysen kan det påvises at prinsippene ikke er holdbare som styringsverktøy. Den organisasjonsteoretiske forforståelsen vil beskrive hvordan departementene som organisasjoner påvirkes av prinsippenes teoretiske tolkningsrom. Noe som igjen resulterer i handlingsmønster og beslutningsatferd på sentralt nivå i forvaltningen.



3.1 Reliabilitet og validitet

Når det gjelder valg av metode er positivisme og relativisme noe som må tas stilling til, kan analysen og metodevalget sies å være det ene eller det andre? Positivisme tar utgangspunkt i lover, at noe kan bevises å være rett må bevises gjennom tester som har høy grad av reliabilitet og validitet, det vil si at samme test eller undersøkelse kan gjennomføres av flere og at alle oppnår samme resultat. Positivisme har utgangspunkt i naturvitenskapen, men det er også en positivistisk tradisjon i samfunnsvitenskapen. En utfordring med det positivistiske utgangspunktet er at det i samfunnsvitenskapen er umulig å påvise ubestridte lover, som i naturvitenskapen. I den andre enden av skalaen får vi da relativisme, alt er relativt, og ingen ting kan sies å være hundre prosent sant eller korrekt. Fra et vitenskapelig ståsted er det like vanskelig å forholde seg til, for er da funnene i en undersøkelse i det hele tatt relevante og valide?

I en samfunnsvitenskapelig undersøkelse, spesielt med kvalitativt utgangspunkt er det derfor viktig å beskrive den analytiske prosessen godt, slik at faktorer som kan påvirke undersøkelsen beskrives. På denne måten kan man beskrive aspekter ved et fenomen og utarbeide empiriske resultater som er valide og samtidig bevare reliabilitetene i undersøkelsen. Resultatene og de empiriske slutningene ved kvalitativ samfunnsvitenskapelig

studie trenger derfor ikke å avskrives som relativistiske, men kan tilføre ny forståelse og tolkning av et fenomen, med et forbehold om at forskerens forforståelse kan påvirke resultatet. Holdbarheten i forskningsmaterialet kan da kontrolleres ved at andre forskere vurderer funnene og funnene kan ses i sammenheng med andre undersøkelser og studier.

«Forskeren må være seg bevisst at han er en utvelgende aktør, og at data som brukes, ikke er uavhengige av hans forhåndsoppfatninger. Dette er forhold som det må redegjøres for når forskeren formidler resultatene fra sin forskning. Nå må ikke dette oppfattes som om forskeren gjennomfører sin undersøkelse helt etter eget forgodtbefinnende. Forskeren må underkaste seg forskningsmessige prosedyrer, som blant annet dreier seg om å være i dialog med andre forskere. Forskere vil kikke hverandre i kortene og eventuelt være enige i konklusjonene. Dette betegnes som intersubjektivitet» (Johannessen et al., 2010, s. 40).

Videre viser Johannessen til at det ikke er uvanlig at forskere som undersøker samme fenomen kommer frem til motstridende konklusjoner. Det understreker samfunnsvitenskapens kompleksitet. Dokumentanalyse som metodevalg kan i stor grad påvirkes av forskeren forhåndsforståelse. Det vil si at resultatet, nye funn eller bekreftelser må forklares og bevises i form av at forskeren kan vise til at det både er reliabilitet i undersøkelsen og at undersøkelsen har validitet.

«Gjennom de siste tiårene har debatten om vitenskapsteori fått ny aktualitet gjennom det som har vært kalt den språklige vendingen i samfunnsvitenskapene. Da denne gjorde sitt inntog på 1990-tallet, dreide det seg om en vending bort fra jakten på allmenne årsakssammenhenger og standardisert datamateriale som man kjenner fra naturvitenskapelig inspirert samfunnsvitenskap. Den språklige vendingen har i stedet rettet oppmerksomheten mot den fortolkende vitenskapstradisjonen, gjennom tolkning av aktører, deres livsverden, ideer og intensjon. Drivkreftene bak denne vendingen handler om en svekket tro på lovmessighet i sosial adferd så vel som på forskerens evne til å gjøre nøkterne, objektive observasjoner. Den språklige vendingen peker i stedet på behovet for innsikt gjennom tolkning, hvor forskeren spiller en aktiv rolle i å forstå aktørers ideer om verden omkring» (Bratberg, 2017, s. 17-18).

3.2 Datagrunnlag – Instruks, stortingsmelding og rapporter

Jeg har valgt å gjennomføre en dokumentanalyse og har ikke samlet inn primærdata, som for eksempel i form av intervjuer eller spørreundersøkelser. Det vil si at jeg i stor grad støtter meg på sekundærdata, andre forskeres tidligere arbeid og teoriutvikling, samt offentlige rapporter og utredninger. Analysen av ansvars- og likhetsprinsippet og Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet er det som vil kunne lede til teoretisk utvikling eller empiriske funn. Det vil som jeg viste til tidligere bety at analysen går fra teori til empiri, jeg ønsker å finne teoretiske sammenhenger i analysen av dokumentene og ansvars- og likhetsprinsippet.

Styrende dokumenter som Samfunnssikkerhetsinstruksen er avgjørende for hvordan departementene løser oppgaver relatert til samfunnssikkerhet. Instruksen som styringsverktøy er interessant å analysere fordi den har så stor betydning for hvordan departementene løser sin forvaltningsoppgave. Jeg har derfor valgt å se på den nye instruksen i form av en dokumentanalyse. En teoretisk forståelse for innholdet i kombinasjon med en kontekstuell ramme basert på andre forskeres arbeid og innholdet i stortingsmeldinger som grunnlag vil kunne bidra til en utvikling av forståelse for ansvars- og likhetsprinsippet sin posisjon i styringen av arbeidet med samfunnssikkerhet. Rene dokumentanalyser i statsvitenskapelige og organisasjonsteoretiske studier er viktige for å skape forståelse for dokumenter som styringsverktøy i den offentlige forvaltningen. Ved å utføre en teoretisk analyse vil man kunne finne faktorer som forklarer utviklingen på et politisk felt, her samfunnssikkerhet.

For å gjøre dette er fremgangsmåten, den praktiske bruken av metode, avgjørende. Det er utfordringer med dokument- og tekstanalyser som metodisk verktøy, da det er vanskelig å finne fastsatte oppskrifter eller fremgangsmåter. Da er bruken av metode, en tydelig kontekst og presis drøfting avgjørende for å kunne argumentere for at avhandlingen er både reliabel og valid. Datagrunnlaget er i form av skriftlig materiale, i dette tilfellet offentlige dokumenter, noe som styrker dokumentenes reliabilitet. Annen sekundærdata som er vist til i forbindelse med teorikapittelet og redegjørelsen for samfunnssikkerhet som konsept er også basert på andre forskeres materiale. Poenget med en dokumentanalyse er å se funnene som gjøres i sammenheng med innholdet i andre forskeres arbeid, samt innholdet i offentlige utredninger og stortingsmeldinger.

Analysen gjennomføres med to innfallsvinkler, ansvars- og likhetsprinsippet forklares fra tre teoretiske utgangspunkt og utfordringer med samordning som er nevnt i stortingsmeldingen settes opp mot hvordan instruksene beskriver ansvarsforhold og arbeid med samordning.

En fordel med datagrunnlaget er at det er offentlige dokumenter som er utarbeidet av departementer og fastsatt ved kongelig resolusjon.

Stortingsmeldinger skrives og utstedes av departementer på vegne av regjeringen.

Stortingsmeldingen beskriver et politisk felt og videre mål for regjeringen i arbeidet med feltet. Utviklingen beskrives og utvalgte områder beskrives. Meldingene er en viktig del av diskursen og agendasetting.

Instruks for departementenes arbeid fastsettes som kongelig resolusjon og er styrende for hvordan arbeidet skal utføres og hvor beslutningsmyndighet og ansvar for oppfølging ligger.

Ved å gjøre en teoretisk analyse kan datagrunnlaget ses som nøytralt, det påvirkes ikke av informanternes erfaring og subjektive forståelse av prinsippene og instruksene. Det kan diskuteres hvilket datagrunnlag som er best for å skape forståelse for et fenomen, men jeg har i denne avhandlingen valgt å forholde meg til tekst fordi det kan belyse grunnleggende teoretiske utfordringer som årsak til problemene med samordning. Jeg setter ikke spørsmålsteget ved de teoretiske perspektivenes holdbarhet eller gyldighet, men ved å analysere ansvars- og likhetsprinsippet fra ulike teoretiske perspektiver kan jeg argumentere for at empirien ligger i utviklingen av teoretisk forståelse.

4. Analyse og drøfting

Analysen starter innledningsvis med å se på ansvars- og likhetsprinsippet fra de tre ulike organisasjonsteoretiske perspektivene. Tidligere i avhandlingen viste jeg til kapittel 13 – *Det tverrsektorielle arbeidet med samfunnssikkert* i stortingsmelding nr.10 *Risiko i et trygt samfunn* fra Justis- og beredskapsdepartementet(2016-2017) for å se på utfordringer ved samfunnssikkerhet som et tverrsektorielt ansvar. Den nye instruksen for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet (Samfunnssikkerhetsinstruks, 2017) vil analyseres for å se hvordan utfordringene med samordning gjenspeiles i den reviderte instruksen og om det kan identifiseres en strukturell, kulturell eller ny-institusjonell tilnærming til fordeling av ansvar og oppgaver. Ved å vurdere prinsippene fra et teoretisk perspektiv er målet å belyse grunnleggende organisasjonsmessige utfordringer som kan oppstå ved i et tverrsektorielt arbeidsfelt og det vil kunne svare på hvorfor samordning er utfordrende. I metodekapittelet er det en analysemodell som beskriver fremgangsmåten i analysen av ansvars- og likhetsprinsippet. Ved å kartlegge samsvarende og motstående teoretiske faktorer eller aspekter ved prinsippene kan det tas stilling til hvordan den nye samfunnssikkerhetsinstruks kan tolkes fra et organisasjonsteoretisk perspektiv. I hvilken retning går utviklingen på samfunnssikkerhetsfeltet? Problemstillingen, som setter spørsmålstegn ved prinsippene som grunnlag for samordning av departementenes arbeid med samfunnssikkerhet, kan tas stilling til ved å analysere prinsippene med den nye instruks som kontekstuell ramme. Løser den nye instruks noen av utfordringene med samordning og ansvarsfordeling på samfunnssikkerhetsfeltet?

4.1 Ansvarsprinsippet i et organisasjonsteoretisk perspektiv

Ansvarsprinsippet innebærer at den organisasjon som har ansvar for et fagområde i en normalsituasjon, også har ansvaret for nødvendige beredskapsforberedelser og for å håndtere ekstraordinære hendelser på området. (Samfunnssikkerhetsinstruks, 2017)

Fra et instrumentelt perspektiv er ansvarsprinsippet tydelig basert på formelle strukturer, lovverk og instruks. Her er sektorprinsippet og det konstitusjonelle ansvar som ligger til hver sektor avgjørende for hvordan ansvar fordeles ved arbeid med samfunnssikkerhet og

krisehåndtering. Hver sektor har ansvar for å følge opp utviklingen og arbeidet med beredskap og hendeshåndtering innenfor sitt konstitusjonelle ansvarsområde. En formell hierarkisk struktur ligger til grunn i hver sektor og politisk og administrativ ledelse i departementene definerer målsetninger og prioriterte satsningsområder basert på risikoanalyser og anbefalinger fra byråkratene. Det skilles ikke på normalsituasjon og ekstraordinære hendelser, det konstitusjonelle ansvar ligger til enhver tid hos statsråden i hver sektor.

Fagområde og profesjonalisering står sentralt i ansvarsprinsippet og her kan det trekkes linjer til Webers byråkratiteori hvor profesjonalisering for byråkratene innen hvert enkelt fagområde bestemmer hvordan oppgaver fordeles i forvaltningen. Taylors *scientific management* er også gjenkjennbart ved å bryte ned oppgavene i spesifikke fagområder for å sørge for effektiv og spesialisert håndtering av arbeidsoppgaver. Formålsrasjonalitet er grunnideen for arbeidet med samfunnssikkerhet, departementene er verktøy for politisk ledelse og endringer gjennomføres og legitimeres ved formell struktur, instruksjer og lovverk. Herbert Simon satt som tidligere nevnt i avhandlingen spørsmåltegn ved at beslutninger var fullstendig rasjonelle og tilførte ideen om begrenset rasjonalitet. Et individ kan ikke ta fullstendig rasjonelle beslutninger, men organisasjonen som helhet legger til rette for rasjonalitet og systemet kompenserer for individets begrensninger.

Fra et institusjonelt perspektiv, kulturperspektivet, utfordres den strukturelle tilnærmingen til organiseringen ved at hver organisasjon utvikler et eget handlingsmønster og en kollektiv virkelighetsoppfatning over tid. Tidligere erfaringer og uformelle maktstrukturer spiller en stor rolle for hvordan departementene forvalter sine ansvarsområder innen samfunnssikkerhet. Departementene har ansvar for en sektor og det vil over tid etablere seg en sterk kultur som bestemmer hvilken tilnærming hvert departement har til arbeidet med samfunnssikkerhet. Det innebærer at det kan oppstå utfordringer ved samordning og samvirke, da hver sektor kan utvikle en egen forståelse for hva som er rett fremgangsmåte og hvilke politiske områder som bør prioriteres. Da kan fordeling av ansvarsområder, spesielt ved tverrsektorielle beredskapshendelser være krevende. Justis- og beredskapsdepartementet har en samordningsrolle som er beskrevet i samfunnssikkerhetsinstruksen, men de har liten instruksjonsmyndighet ovenfor andre departementer da hvert departement med deres respektive statsråd bevarer sitt konstitusjonelle ansvar i henhold til ansvarsprinsippet og sektorprinsippet.

Kulturperspektivet beskriver utfordringer med stivhengighet, en organisasjon tenderer til å utføre oppgaver på samme måte som tidligere og i møtet med nye utfordringer har organisasjonen utfordringer med å tilpasse seg og innføre nye metoder. Det er en sterk fagtradisjon i de enkelte departementene og saksbehandlere har ofte lik utdanningsbakgrunn og med det en felles forforståelse og kollektiv virkelighetsoppfatning. En viktig faktor som påvirker samordning er om man snakker samme «språk» i departementene, noe som utfordres i det kulturelle perspektivet.

Fra et ny-institusjonelt perspektiv, myteperspektivet, ses ansvarsprinsippet i lys av det normative. Departementene påvirkes av sine omgivelser og ved et politisk felt som samfunnssikkerhet har den offentlige forvaltningen et stort ansvar for å sørge for at nye utfordringer håndteres effektivt og godt. Det innebærer at departementene må tilpasse seg endringer i sine omgivelser raskt. Noe som står i sterk kontrast til det instrumentelle og institusjonelle perspektiv, hvor endringsprosesser vil være tidkrevende med tanke på formelle endringer som gjennom lov- og instruksendringer og utfordrende som følge av den kulturelt utviklede implisitte normen i departementene. Fra myteperspektivet ses utviklingen av normene fra de institusjonelle omgivelsene organisasjonen opererer i, det er sosialt skapte normer og forventninger. Organisasjonens, her departementenes, legitimitet opprettholdes ikke bare på bakgrunn av lovverk, instruks og formelle strukturer, legitimitet bygges i stor grad ved opprettholdelse av omdømme. Fordeling av ansvar i henhold til ansvarsprinsippet kan i et myteperspektiv være utfordrende, da det er et normativt utgangspunkt for hvem som burde styre. I denne avhandlingen handler det om hvem som skal koordinere og samordne arbeidet med samfunnssikkerhet og krisehåndtering, men fra dette perspektivet handler det like mye om hvem som står til ansvar om noe går galt. I et ministerstyre som er basert på et sektorprinsipp kan det argumenteres for at det skaper utfordringer med ansvarsfraskrivelse, når ansvaret kan fragmenteres hvem står som ansvarlig? Det vil også være en politisk diskurs rundt hvem som skal stå som ansvarlig, bør det være et departement som står som ansvarlig eller skal ansvaret for samfunnssikkerhet og krisehåndtering være fragmentert i henhold til ordlyden i ansvarsprinsippet?

4.2 Likhetsprinsippet i et organisasjonsteoretisk perspektiv

Likhetsprinsippet betyr at den organisasjon man operer med under kriser i utgangspunktet skal være mest mulig lik den organisasjon man har til daglig (Samfunnssikkerhetsinstruksen, 2017). Her er det to aspekter å ta stilling til, den totale organiseringen mellom alle departementene, samt den interne organiseringen i hvert departement.

Fra et instrumentelt perspektiv kan likhetsprinsippet følges ved å beskrive departementenes organisering for arbeid med samfunnssikkerhet og krisehåndtering gjennom planverk og instruksjoner som beskriver hvordan arbeidsoppgaver, handlingsmønstre og beslutningsfullmakter skal fungere i praksis. Dette gjelder både organiseringen av det totale arbeidet med samfunnssikkerhet som fordeles mellom alle departementer og den interne organiseringen i hver sektor. Hvert departement kan ta stilling til hvordan egen sektor skal organiseres og det må gjenspeiles i planverk og instruksjoner. Her er oversikten over ansvarsfordeling for oppfølging av samfunnets kritiske infrastruktur og samfunnssikkerhetsinstruksens krav til departementenes arbeid med samfunnssikkerhet gode eksempler, som vist til i første kapittel i avhandlingen.

Den politiske og administrative ledelse i departementene definerer organisasjonsform og handlingsmønstre med utgangspunkt i en formålsrasjonell prosess der mest effektive form og metode fastsettes. Ved å fastsette et organisasjonskart skal det være tydelig hvor ansvaret for spesifikke arbeidsoppgaver ligger, samt hvem som har beslutningsfullmakter. Det er en predefinert tilnærming til kriseorganisering, som for eksempel beslutning om å nytte krisestab eller en forhåndsbestemt linjeforsterkning i de berørte sektorer. Noe som taler til fordel for likhetsprinsippet i et instrumentelt perspektiv er at arbeidsoppgavene som ivaretas av byråkrater i det daglige videreføres ved krise. Oppgavene er kjente og spesialisering er mulig, det sørger for stabilitet i organisasjonen og arbeidet som utføres er forutsigbart.

En utfordring med likhetsprinsippet er ordlyden, det står at man under kriser i utgangspunktet skal være mest mulig lik den organisasjon man har til daglig. På sentralt nivå i den offentlige forvaltningen kan det være vanskelig, det er en sterk formell hierarkisk og byråkratisk struktur i det daglige, en krise utfordrer slike strukturer ved at det er både tidspress og informasjonsvakuum. De normale prosedyrer for saksbehandling og beslutningsgrunnlag, som er basert på rasjonelle analytiske prosesser, er utfordrende å opprettholde. Dette må

komponeres for gjennom gode planverk og instruksjoner, men likhetsprinsippet er fra det instrumentelle perspektivet klart, en organisasjon bør søke å være lik i det daglige og ved krise. Her er det et paradoks, det instrumentelle perspektiv som har utgangspunkt i byråkratisk teori skal sørge for stabilitet basert på rasjonelle prosesser, men ved en krise kan en slik tilnærming til krisehåndtering føre til det motsatte grunnet mangel på evne til å raskt tilpasse organisasjonen når noe er tidskrittisk og det er mangel på informasjon.

Fra et institusjonelt perspektiv står forståelsen av likhetsprinsippet i kontrast til det instrumentelle. Organisasjonens beslutningsatferd og handlingsmønstre har utviklet seg over tid. Det er en kollektiv virkelighetsoppfatning intern i organisasjonen som styrer valget av organisasjonsform ved krise. Planverk og instruksjoner blir sekundære, det er en institusjonell norm som styrer beslutningsatferden og arbeidsmetodikken. Tidligere i avhandlingen viste jeg til fenomenet stivhengighet, en organisasjons tendens til å utføre en oppgave på samme måte som det er gjort tidligere. Endringer tar lang tid og baserer seg på erfaringer som er gjort av de ansatte. Det interessante her er at likhetsprinsippet faktisk kan bli lettere å følge, da en organisasjon faktisk vil være lik seg selv, ved at den har utfordringer med å tilpasse seg nye former for krise.

Her er faktorer som lik utdanningsbakgrunn og erfaringsgrunnlag blant byråkratene og med det profesjonalisering viktig. I det instrumentelle perspektiv ses dette som en styrke, men i det institusjonelle perspektiv kan det medføre vanskeligheter med å samarbeide med andre organisasjoner og fagretninger. Her kan det bli ulike virkelighetsoppfatninger og det «snakkes ikke samme språk».

Fra et statsvitenskapelig utgangspunkt påpeker Johan P. Olsen at en institusjonell tilnæringsmåte forutsetter at institusjoner har en viss autonomi. «Institusjonene er, i hvert fall et stykke på vei, styrt av egne normer og egen dynamikk. De har en egen forklaringskraft, slik at folkestyrets institusjoner og forholdet mellom dem ikke er rene gjenspeilinger av bevisste politiske styringsforsøk eller ytre, samfunnsmessige endringsprosesser» (Olsen, 2014, s. 43) Dette vil si at institusjonene, her departementene, sørger for stabilitet. Folkets tiltro til systemet opprettholdes ved at institusjonene har et forutsigbart handlingsmønster og med det kontinuitet. Noe som kan være en kontrast til den politiske diskursen, som ved spørsmål vedrørende samfunnssikkerhet.

«Institutional theory faces a problem that confronts all theories that emphasise structure: they are better at explaining stability than change. If we go back to classical Marxist theory we see this difficulty being tackled with a sort of evolutionary theory which argues that contradictions within systems accumulate to the point where they force change – in that case, of course revolutionary change. But of course institutional theory is not suggesting that change is impossible, nor is it simply taking us back to the sorts of functionalist theories that saw social change as going down some pre-determined pathways»(Hill, 2013, s. 76).

Fra et ny-institusjonelt perspektiv er DiMaggio og Powells tankegods en interessant innfallsvinkel til analysen av likhetsprinsippet. Isomorfisme, tanken om at organisasjonene blir likere og likere, står spesielt i kontrast til det kulturelle perspektiv, hvor handlingsmønster utvikler seg over tid og det er implisitte interne normer som er avgjørende. Myteperspektivet omhandler et normativt press fra omgivelsene, og tanken om isomorfisme er som tidligere nevnt del opp i tre former av Powell og Dimaggio. (Dimaggio & Powell, 1983) Tvungen, mimetisk og normativ. Likhetsprinsippet kan fra myteperspektivet tolkes i retning av at likhetsprinsippet ikke bare omhandler en organisasjons likhet i normalsituasjon og krise, men det er en utvikling som går i retning av at departementene blir likere hverandre. Det er en forventning som er skapt i de sosiale omgivelsene som departementene må forholde seg til og er en del av. Effektiv håndtering av beredskapshendelser innebærer evnen til å raskt omstille seg og være fleksibel, men det oppnås ved at departementene utvikler et likt handlings- og beslutningsmønster.

4.3 Samsvarende og motstående faktorer

Den teoretiske analysen av ansvars- og likhetsprinsippet viser tydelig at det er et stort organisasjonsteoretisk fortolkningsrom. Det trenger ikke å bety at det er en grunnleggende svakhet ved ansvars- og likhetsprinsippet, men det kan forklare hvorfor det oppstår utfordringer med å skape eller opprettholde en kollektiv virkelighetsoppfatning innen et tverrsektorielt arbeidsfelt. Analysen av prinsippene viser at det er fundamentale forskjeller i grunnlaget for forståelsen av prinsippenes funksjon fra de tre ulike perspektivene. Gyldigheten til prinsippene kan ses fra perspektiver som på mange områder er direkte motstridige. Her er en interessant faktor at ansvarsprinsippet fra et instrumentelt perspektiv er klart og tydelig, så lenge man forholder seg til instruksen og planverk som er utarbeidet med grunnlag i denne. Beslutningsatferd og handlingsmønster er klart, oversikten over ansvarsområder og kravene som ligger til grunn for arbeidet med samfunnssikkerhet er tydelig formidlet i styrende dokumenter. Det er så fort man utvider ligningen med et institusjonelt og ny-institusjonelt perspektiv man kan se at det er grunnleggende utfordringer med prinsippene.

Eller sagt på en annen måte, prinsippene i seg selv er kanskje gode, men de er vanskelige å følge i et komplekst tverrsektorielt arbeidsfelt og gyldighet settes på prøve når man problematiserer de fra et organisasjonsteoretisk perspektiv. Virkeligheten prinsippene er utformet for å fungere i er ikke helt lik den virkeligheten departementene faktisk forholder seg til. «Når ulike fagmiljøer forholder seg til de samme problemene, gjør de det med utgangspunkt i ulike verdensbilder. Når de møtes for å komme fram til en samordnet løsning, kan det lett bli problemer. Dels handler dette om at det blir et møte med noe ukjent, og dels om at man må være villig til å kompromisere med sitt eget faglige verdensbilde. Jo sterkere identitet man har med egen sektor og fagkultur, desto vanskeligere» (Difi, 2014, s. 29).

Vi har sett at ansvars- og likhetsprinsippet kan være vanskelig å følge på departementsnivå og derfor er det innført en rekke strukturelle tiltak for å kompensere for utfordringene med ansvarsdeling og samordning. Samvirkeprinsippet er det siste prinsippet som ble tilført, men det er mest aktuelt for operativt nivå, som ved redningstjeneste, og medfører ingen praktisk endring for departementenes ansvarsfordeling og samordning. Utfordringer med samordning oppstår fordi den kollektive virkelighetsoppfatningen ikke finnes, det vil si at det er

utfordringer med motsetningene i de organisasjonsteoretiske perspektivene som belyses her. Ansvars- og likhetsprinsippet utfordres av normative og kulturelle faktorer.

Normative og kulturelle faktorer kan ikke kontrolleres kun ved strukturelle endringer og nye føringer i en instruks. Ansvars- og likhetsprinsippet gyldighet kan settes spørsmålsteget ved på sentralt nivå. Prinsippene kan være gode på lavere nivå i forvaltningen, der ansvars- og likhetsprinsippet er lettere å følge. Strategisk nivå, her departementene, og operativt nivå, som kommuner og nødetater, har svært forskjellige oppgaver. Redningstjeneste er som nevnt et eksempel, der nødetater har tydelig ansvarsområder og tilnærmet lik struktur i det daglige og ved krise. Strategisk nivå utfordres ved at det oppstår utfordringer med ansvarsfordeling og at organisasjonene ikke er tilpasset håndtering av kriser hvor det er tidsnød og mangel på ressurser.

«Tankegangen kan drives et skritt videre: Slik terminologien («prinsipp») unektelig antyder, vil et system for arbeidsdeling og spesialisering som langt på vei fremtrer som et utslag av praktisk fornuft, kunne ende som normative føringer. Som vi skal se, er det mye som taler for at nettopp dette har skjedd. På områder der samordning er nyttig eller nødvendig, blir ulempene tilsvarende større» (Smith, 2015).

I oversikten over ansvarsområder for oppfølging av kritisk infrastruktur ser vi en tydelig kompleksitet ved samordning, der det er både horisontale og vertikale linjer. Den horisontale samordning mellom departementene blir utfordret når man tar med institusjonelle og ny-institusjonelle faktorer. Fordeling av ansvarsområder er ikke lenger like klart.

Ansvarsprinsippet utfordres på sentralt nivå i forvaltningen på bakgrunn av kulturelle og normative faktorer, som beskrevet i det institusjonelle og ny-institusjonelle perspektiv. Den instrumentelle forståelsen av prinsippet er uttalt og innarbeidet, men utfordringen er at det kan være institusjonelt utviklede normer i de enkelte departementer.

Likhetsprinsippet utfordres i stor grad av at spenningen i samfunnssikkerhet som arbeidsfelt er så stort. Forebyggende arbeid og forvaltningsoppgaver kan følges opp uten endringer i organisasjonsstrukturen og handlingsmønsteret som ligger til grunn for normal saksbehandling. Handlingsmønster og beslutningsprosedyrer er forankret i et formelt hierarkisk byråkrati. Problemene blir ekstra tydelige ved kriser og krisehåndtering, når organisasjonene utfordres på ressurskapasitet, det er informasjonsvakuum og det normale

formålsrasjonelle handlingsmønsteret utfordres. Det instrumentelle utfordres av kulturelle og ny-institusjonelle faktorer. Interne institusjonaliserte normer og sosiale skapte normer medfører et indre og ytre press. Departementene står i et spenn mellom politiske målsetninger og forvaltningstekniske oppgaver.

4.4 Samfunnssikkerhetsinstruksen og regjeringens mål for å styrke samordning

Tidligere i avhandlingen påpekte jeg at perspektivene hver for seg ikke gir en fullverdig forståelse av virkeligheten, men hvert perspektiv er med på tegne deler av det store bildet. De tre perspektivene belyser ulike styrker og svakheter ved prinsippene og virkelighetsoppfatningen trenger ikke være overensstemt. Perspektivene må alle tas hensyn til når vi vurderer utviklingen og bruken av prinsippene, men er det mulig å se om Samfunnssikkerhetsinstruksen i mer eller mindre grad kan sies å være enten instrumentell, institusjonell eller ny-institusjonell? Hvordan samsvarer den nye instruksen med de politiske målsetningene som er beskrevet i den nye stortingsmeldingen? «Det arbeides med å endre Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle, tilsynsfunksjon og sentral krisehåndtering av 15. juni 2012. Blant annet kan det være behov for å tydeliggjøre kravene til departementenes samfunnssikkerhetsarbeid og Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle»(JD, 2016-2017) Videre nevnes regjeringens mål for å styrke arbeidet i lys av at samfunnssikkerhet er et tverrsektorielt ansvar, disse målsetningene skal i kombinasjon med den nye instruksen styrke samordningen. Her er noen av målsetningene som er nevnt:

Regjeringen vil:

- etablere et system i sivil sektor for å utarbeide status-/tilstandsvurderinger for de 14 samfunnskritiske funksjonene. Det skal rapporteres for samtlige funksjoner i løpet av 4 år. De hovedansvarlige departementene skal presentere vurderingene i sine respektive budsjettproposisjoner tydeliggjøre for brukerne hva som omtales i ulike trussel-, risiko- og sårbarhetsvurderinger
- følge opp tilsyn med departementenes samfunnssikkerhetsarbeid til alle brudd på krav og vesentlige forhold er rettet opp evaluere tredje runde av tilsynene med

departementenes samfunnssikkerhetsarbeid, og bruke evalueringen til å vurdere behovet for endringer i Justis- og beredskapsdepartementets bruk av tilsyn som virkemiddel

- sørge for et bedre kunnskapsgrunnlag for politikktutforming og forvaltning ved aktiv bruk av forskning på samfunnssikkerhetsfeltet (JD, 2016-2017)
- oppnevne et utvalg til å vurdere en sektorovergripende fullmaktsbestemmelse i beredskapslovgivningen med sikte på ekstraordinære situasjoner

(JD, 2016-2017)

Endringene i Samfunnssikkerhetsinstruksen er strukturelle, det kan vi se i form av tydeliggjøringen av departementenes ansvar og lederdepartementets ansvar i arbeidet med samfunnssikkerhet og krisehåndtering. Endringene er tvunget frem hovedsakelig med bakgrunn i 22. juli-kommisjonens funn og anbefalinger. Kulturelle utfordringer er møtt med strukturelle og instrumentelle tiltak. Det kan sies at det tar tid å endre kulturelle forhold og det bygger på endringer i de formelle strukturer, men den nye instruksen tilfører ansvar for samordning til et departement, uten at de konstitusjonelle rammene eller ansvarsprinsippet endres.

«Men sektorlinjer vil lett festne seg – mellom departementer, kanskje også innenfor ett og det samme departement. Da vil de som arbeider innenfor én av boksene, lett regne saker som hører hjemme der, som «sine» – dels i den forstand at det er de som sitter med det primære ansvaret, men også slik at andre bør holde seg unna. I motsatt retning kan de tenkes aktivt å velge bort elementer av større problemstillinger som i utgangspunktet er plassert hos andre. Det implisitte mottoet kan da bli: Dette er mitt eller ditt ansvar, ikke vårt. At dette negativt kan påvirke muligheten for å samordne forståelse og løsning av aktuelle problemer, sier seg selv» (Smith, 2015).

Det er en grunnleggende instrumentell tilnærming til styring av arbeidet med samfunnssikkerhet, det ser vi i analysen av prinsippene og Samfunnssikkerhetsinstruksen. Det er også tydelig i målsetningene fra regjeringen, der tilsyn med departementenes samfunnssikkerhetsarbeid og etablering av system i sivil sektor for oppfølging av samfunnskritiske funksjoner står sentralt. En interessant utvikling som er verdt å nevne er oppnevning av utvalg som skal vurdere en sektorovergripende fullmaktsbestemmelse. Dette er

noe som igjen kan utfordre ansvarsprinsippet, en utfordring som kan oppstå her er hvem som skal ha definisjonsmakten, når kan man si at man står ovenfor en ekstraordinær situasjon?

En av utfordringene med det er at det ikke er beskrevet godt nok hvordan departementene skal styrke samordning og ansvarsfordeling fra et institusjonelt og ny-institusjonelt perspektiv. Det kulturelle og normative er i stor grad implisitt, og det iverksettes strukturelle løsninger på utfordringer som kan sies å ha et kulturelt eller normativt utgangspunkt

Den nye instruksen har tydeligere krav til departementenes arbeid med samfunnssikkerhet, JDs samordningsrolle er styrket, og det er forhåndsbestemte lederdepartement. Det kan ses som en utvikling i retning av et ny-institusjonelt perspektiv ved at departementene må tilpasse seg det samme rammeverket. Det er en tvungen form for isomorfisme.

Det er ikke overraskende at instruksen i hovedsak kan ses fra et instrumentelt perspektiv, men utviklingen er interessant, det går mer mot sentrering av ansvar i dekke av et styrket samordningsansvar. Her er det normativt og kulturelt press som ligger bak. Utfordringene løses ved å tydeliggjøre samordningsrollen og ansvarsforhold i oppfølgingen av kritisk infrastruktur, men uten at det er gitt utvidet beslutningsmyndighet eller instruksjonsmyndighet til Justis- beredskapsdepartementet. Tilsyn med departementenes arbeid nyttes som kontrollmiddel for å følge opp utviklingen innen hver sektor, igjen et virkemiddel som kan forstås fra et instrumentelt perspektiv, men det å følge opp kulturelle faktorer er krevende basert på tilsynsresultat.

«Selv om det ofte vil være enighet om behovet for samordning, kan en konkret samordningsprosess være krevende å gjennomføre, også innenfor en enkelt organisasjon. Når det i tillegg dreier seg om samordning mellom flere organisasjoner, slik som i statsforvaltningen, blir prosessene potensielt svært kompliserte. De rommer ikke bare faglig uenighet om virkemidler, men også, i noen tilfeller, interessemotsetninger og målkonflikter. Det vil da gjerne bli nødvendig med beslutninger på overordnet nivå» (Difi, 2014, s. 14). Spørsmålet her er hvem som har myndighet til å ta beslutninger og om et departement bør ha myndighet til å ta beslutninger på vegne av andre, spesielt ved håndtering av kriser.

5. Konklusjon

Innledningsvis i avhandlingen skrev jeg at målet med analysen var å tolke og vurdere ansvars- og likhetsprinsippet på sentralt nivå i den offentlige forvaltningen fra et organisasjonsteoretisk perspektiv. Legger prinsippene til rette for god samordning på et tverrsektorielt arbeidsfelt som samfunnssikkerhet?

Analysen av Samfunnssikkerhetsinstruksen og ansvars- og likhetsprinsippet viser at det hovedsakelig er en instrumentell tilnærming til ansvarsfordeling og samordning, noe som ikke er overraskende. Det interessante i analysen er å se hvilke andre perspektiver vi kan legge til grunn for å forstå utfordringene med samordning på et tverrsektorielt arbeidsfelt. Det instrumentelle perspektiv er godt forankret i et formelt hierarkisk byråkrati, det er de institusjonelle og ny-institusjonelle faktorer som skaper utfordringer. Det er vanskeligere å gjennomføre forbedringstiltak, da de institusjonelle og ny-institusjonelle faktorene gjerne er implisitte. Når det anbefales endringer på et kulturelt plan, som i 22. juli-rapporten, er det strukturelle løsninger fra et instrumentelt utgangspunkt som presenteres og iverksettes. Noe av grunnen til dette er at i den offentlige forvaltningen må målsetninger dokumenteres og endringer skjer gjerne i form av revidering av instruksjer og planverk.

Årsakssammenheng, beslutningsatferd og handlingsmønster i arbeidet med samfunnssikkerhet påvirkes av en rekke organisasjonsmessige faktorer. Noe vi har sett i analysen av ansvars- og likhetsprinsippet. De motstående faktorene som presenteres basert på de ulike perspektivene underbygger de problemer med samordning på et tverrsektorielt ansvarsområde som andre forskere har påpekt. I tillegg er noen av utfordringene belyst i offentlige utredninger og rapporter.

Analysens resultat viser at det er et stort organisasjonsteoretisk tolkningsrom og med det kan det oppstå ulik virkelighetsoppfatning i departementene som påvirker forståelsen av ansvars- og likhetsprinsippet. Det bør settes spørsmålstegn ved prinsippenes gyldighet på enkelte områder som faller innenfor arbeidet med samfunnssikkerhet. Det er utfordringer, spesielt ved ansvarsprinsippet, når det gjelder samordning av arbeidet med samfunnssikkerhet. Fra et organisasjonsteoretisk perspektiv kan det være problematisk at prinsippene gjelder både i normalsituasjon og ved krise, det bør vurderes å endre prinsippenes holdbarhet som grunnleggende prinsipp både for forebyggende arbeid og krisehåndtering.

Ansvar for oppfølgingen av kritiske samfunnsfunksjoner er delt mellom alle departementene og det er i normalsituasjon fornuftig med tanke på fagspesialisering. Den instrumentelle tilnærmingen til arbeidet sørger for at beslutninger og utvikling er forankret i en formålsrasjonell prosess. Samfunnssikkerhetsfeltet er så stort at det er nødt til å deles mellom flere sektorer.

Det har etter større beredskapshendelser og kriser blitt konkludert med at det på sentralt nivå har vært tydelige samordningsutfordringer. Med bakgrunn i dette har det som vist i avhandlingen blitt innført en rekke strukturelle tiltak for å bedre samordning. Her er spørsmålet om det ved krise bør være utvidede fullmakter til et fast lederdepartement, det vil si å gå bort fra ansvarsprinsippet ved krisehåndtering for å sikre samordning i situasjoner hvor det oppleves tidspress og mangel på informasjon. Dette utfordrer ideen om «ministerstyret» og de konstitusjonelle rammer, noe som er grunnleggende for styringen av den offentlige forvaltningen.

Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle er styrket i den nye instruksen. Utviklingen på samfunnssikkerhetsfeltet på sentralt nivå i forvaltningen har i stor grad omhandlet samordningsutfordringer. Det er i instruksen vært en styrking av Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle uten at departementet har fått en tydelig instruksjonsmyndighet. Ansvar for arbeidet med oppfølging av kritisk infrastruktur og krisehåndtering ligger fortsatt hos andre sektordepartement, i henhold til sektorprinsippet. Justis- og beredskapsdepartementet forventes likevel å samordne det totale arbeidet innen samfunnssikkerhet, men paradoksalt nok har de ingen beslutningsmyndighet utover sitt eget konstitusjonelle ansvarsområde.

Det kan være formålstjenlig at arbeidet med krisehåndtering ved sivile nasjonale kriser tillegges et departement. Det har tidligere blitt nevnt at et samordningsansvar kan legges under SMK, muligheten for felles målfastsettelse og en faktisk instruksjonsmyndighet ved kriser kan styrke samordningsprosessene. Ansvarsprinsippet kan i den organisasjonsteoretiske analysen sies å utfordres ved at de strukturelle endringene går mot sentralisering av samordningsansvar, faste lederdepartement og tydeligere krav til departementene. Noe som står i kontrast til opprettholdelsen av de konstitusjonelle ansvarsforhold for oppfølging av kritisk infrastruktur og krisehåndtering i henhold til ansvarsprinsippet.

Uklarheter rundt ansvarsforhold og organisering kan skape unødig støy ved håndtering av en krise. De organisasjonsteoretiske perspektivene forklarer hvilke faktorer som kan være med på å forsterke utfordringer med samordning. Er det et prinsipielt kaos? Svaret på spørsmålet som stilles i tittelen til avhandlingen er både ja og nei. Det som er utfordrende er at prinsippene gjelder innenfor et felt som har stor grad av ansvarsdeling i tillegg til at det skal omfatte beredskapsarbeid i normalsituasjon og ved krisehåndtering. Prinsippene kan ha sin styrke på lavere nivå i forvaltningen, men de er utfordrende å følge som styringsprinsipper på sentralt nivå.

Skal likhetsprinsippet følges om man ser organiseringen av departementenes arbeid med krisehåndtering som et felles organisasjonsfelt bør det være et fast lederdepartement ved samtlige sivile nasjonale kriser. Det er nå slik at alle departementer skal kunne fungere som lederdepartement. Det kan vurderes å skille mellom kriser som berører en eller flere sektorer, her er definisjonsspørsmålet vedrørende krisebegrepet viktig. Berøres flere sektorer kan det være formålstjenlig at et fast lederdepartement har visse utvidede fullmakter. Det kan fra et organisasjonsteoretisk perspektiv sies at utviklingen går i retning av et hovedansvarlig departement med de strukturelle endringene og føringene i den nye instruksen. En videreføring av denne tanken er at likhetsprinsippet kan ses å utvikle seg i ny-institusjonell retning ved normativt motiverte endringer. I tillegg kan tydeligere krav til departementene og tilsynsfunksjonen som er beskrevet i den nye Samfunnssikkerhetsinstruksen tolkes som at det er ønskelig at departementene blir likere hverandre. Noe som kan utfordre hver enkelt organisasjons mulighet til å tilpasse seg utfordringene på eget fagfelt.

Det er en tydelig teoretisk diskurs som kan påvises i analysen og det kan utfordre prinsippenes gyldighet som styringsverktøy. Det er viktig å påpeke at de teoretiske perspektivene sammen gir en helhetlig forståelse av problematikken som belyses i avhandlingen. Både strukturelle og kulturelle kontekster teller i et velfungerende system for samfunnssikkerhet og krisehåndtering. (Christensen, Lægreid & Rykkja, 2016).

Jeg vil avslutningsvis påpeke at jeg ikke kan gi et endelig svar på hvorfor samordning av arbeidet med samfunnssikkerhet er utfordrende, da det er et svært komplekst spørsmål, men jeg håper at den teoretiske tilnærmingen til analysen av prinsippene og Samfunnssikkerhetsinstruksen kan gi et grunnlag for bredere forståelse av prinsippenes funksjon og anvendelse. Denne analysen må ses i sammenheng med andre forskeres arbeid på området og kan være med på å styrke forståelsen for prinsippenes organisasjonsteoretiske tolkningsrom, med de utviklingsmuligheter og begrensninger det gir i det videre arbeidet med samfunnssikkerhet.

Litteraturliste

- Albrechtsen, E., Almklov, P., Antonsen, S., Nyheim, O. M., Nilsen, M. B., Øren, R. J., . . . Kinga Aalberg, A. (2017). Har samfunnssikkerheten blitt bedre etter 22.juli 2011? . *Populærvitenskapelig rapport fra forskningsprosjektet The next disaster (NEXUS)*.
- Bratberg, Ø. (2017). *Tekstanalyse for samfunnsvitere* (2. utg. utg.). Oslo: Cappelen Damm akademisk.
- Christensen, T., Egeberg, M., Lægreid, P., Roness, P. G. & Røvik, K. A. (2015). *Organisasjonsteori for offentlig sektor* (3. utg. utg.). Oslo: Universitetsforl.
- Christensen, T., Lægreid, P. & Rykkja, L. H. (2016). Organizing for Crisis Management: Building Governance Capacity and Legitimacy. *Public Administration Review*, 76(6), 887-897. doi: 10.1111/puar.12558
- Difi. (2014). *Mot alle odds? Veier til samordning i norsk forvaltning*. Difi-rapport 2014:07. Oslo: Direktoratet for forvaltning og IKT.
- Dimaggio, P. J. & Powell, W. W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147-160.
- Fimreite, A. L., Lango, P., Lægreid, P. & Rykkja, L. (2011). *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering*. Oslo: Universitetsforl.
- Gjørsv, A. B. (2012). Rapport fra 22. juli-kommisjonen : oppnevnt ved kongelig resolusjon 12. august 2011 for å gjennomgå og trekke lærdom fra angrepene på regjeringskvartalet og Utøya 22. juli 2011. Avgitt til statsministeren 13. august 2012 Vol. NOU 2012:14. Hentet
- Hill, M. J. (2013). The public policy process Hentet
- Jacobsen, D. I. & Thorsvik, J. (2013). *Hvordan organisasjoner fungerer* (4. utg. utg.). Bergen: Fagbokforl.
- JD. (2016-2017). *St. meld nr.10 Risiko i et trygt samfunn - Samfunnssikkerhet*. Oslo: Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-10-20162017/id2523238/sec1>.
- Johannessen, A., Christoffersen, L. & Tufte, P. A. (2010). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode* (4. utg. utg.). Oslo: Abstrakt.
- Kjølborg, A. & Heier, T. (2013). *Mellom fred og krig : norsk militær krisehåndtering*. Oslo: Universitetsforl.
- Olsen, J. P. (2014). *Folkestyrets varige spenninger : Stortinget og den norske politiske selvforståelsen*. Oslo: Universitetsforl.
- Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet - (2017).
- Smith, E. (2015). «Ministerstyre» - et hinder for samordning? *Nytt Norsk Tidsskrift*(03), 258-266.
- SNL. (2018). Prinsipp. *Store norske leksikon*.
- Weick, K. E. (1996). Drop Your Tools: An Allegory for Organizational Studies. *Administrative Science Quarterly*, 41(2), 301-313. doi: 10.2307/2393722
- Weisæth, L., Kjeserud, R. & Hana, T. (2007). *Ledelse ved kriser : en praktisk veileder*. Oslo: Gyldendal akademisk.